

**Análisis de la política de drogas en torno a la erradicación y sustitución del cultivo y sus implicaciones jurídicas y políticas en Colombia con respecto a Estados Unidos**

**DEISY LORENA ALFONSO RODRIGUEZ**

Profesional en Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana y candidata a título de Maestría en Construcción de Paz y Derecho Internacional de la Universidad de Los Andes.

[lorenaarodriguez@outlook.com](mailto:lorenaarodriguez@outlook.com) [dl.alfonso@uniandes.edu.co](mailto:dl.alfonso@uniandes.edu.co)

Introducción.....	3
La consolidación de una alianza de cooperación entre Colombia y Estados Unidos para combatir el narcotráfico.....	5
La formulación de discursos políticos y jurídicos que han moldeado la relación bilateral con Estados Unidos y su análisis desde elementos teóricos.....	15
El desarrollo de debates políticos y su repercusión en los modelos jurídicos alrededor del modelo tradicional de erradicación forzada por método de aspersión aérea con glifosato, así como la intervención de Estados Unidos en las esferas políticas de Colombia. ....	20
El Acuerdo de Paz como un elemento jurídico y las discusiones políticas alrededor del mismo; una aproximación al punto 4 sobre el problema de las drogas ilícitas .....	31
El momento de postacuerdo y las implicaciones políticas del gobierno Duque en relación con lo pactado.....	41
Conclusiones.....	54
Bibliografía.....	60

**RESUMEN:**

La lucha contra las drogas ha sido el pilar de la relación entre Colombia y Estados Unidos desde la formulación del Plan Colombia; con un enfoque militar y un componente contrainsurgente Estados Unidos ha encontrado maneras, muchas veces discursivas, de continuar la permanencia e intervenir directa o indirectamente en los asuntos de Colombia. Si bien ha sido una intervención consentida, el Acuerdo de Paz establece cambios importantes en la esfera jurídica que abren la puerta a nuevas y distintas formas de aproximación frente a la “lucha contra las drogas”; el Derecho Internacional permite y favorece esta nueva puerta que se abre, sobretudo en relación al cultivo y los debates alrededor de sustitución que promueve el Acuerdo, mientras que la narrativa del gobierno nacional, con apoyo del gobierno de Estados Unidos, sigue gestándose en torno a aspersión aérea con glifosato.

**ABSTRACT:**

The war on drugs has been the main framework of the relationship between Colombia and the United States since the formulation of Plan Colombia; with a military focus and a counterinsurgency component, the United States has found ways, usually discursive, to promote its permanence and intervention -directly or indirectly- in Colombian affairs. Although it has been a consensual intervention, the Peace Agreement establishes important changes in the legal sphere that open a new door to alternative and different solutions regarding the approach to the “war on drugs”; International Law allows and favors this new door, one that mainly relates to the crops and the debates around substitution promoted by the Agreement, meanwhile the national government, supported by the United States government, keeps focusing on aerial spraying with glyphosate as the best solution.

**Palabras Clave:** Conflicto, paz, política de drogas, narcotráfico, cultivo, aspersión, glifosato, Estados Unidos, Colombia, Acuerdo de Paz, discursos, enemigo, intervención.

## **Introducción**

Las páginas de los libros que han descrito la historia de Colombia incluyen el dolor de una nación inmersa en la violencia política. En el territorio la guerra fue el instrumento que distintos grupos emplearon para disputar el poder, imponiendo ideologías e inundando de tragedia, muertes, desplazamientos y crimen al país. La tierra ha sido, históricamente, disputada por diversos agentes políticos y, asimismo, el eje tanto de la violencia como de la vida que rodea a los seres humanos que habitan el territorio colombiano. Las guerrillas, y con ellas la violencia, permearon una parte muy extensa del territorio, en ocasiones su presencia llegó a imponer dinámicas sociopolíticas más fuertes y estables que las del mismo Estado. Para el momento en el que el narcotráfico se vinculó como fuente de financiación al conflicto armado, el control territorial no estaba completamente atribuido al Estado.

El Estado colombiano resolvió formular estrategias de cooperación militar y económica que acercara e involucrara a Estados Unidos en los asuntos de seguridad nacional; así se formuló el Plan Colombia que, de una parte, aseguraba a Colombia el fortalecimiento militar y la financiación a programas de desarrollo institucional mientras que Estados Unidos garantizaba mantener su presencia en la región, interviniendo en la lucha contrainsurgente y combatiendo el narcotráfico, que se convertía en su nuevo gran problema.

Las FARC-EP fueron representados desde múltiples discursos gubernamentales como una combinación de ideología comunista, narcotráfico y violencia -que podía interpretarse como terrorismo- y, por tanto, sirvieron de motivo perfecto para la formulación de discursos en torno a la necesidad de eliminar a este, que se consolidaba como un actor ‘enemigo’ en la agenda política internacional de Estados Unidos. En ese sentido, la Comunidad Internacional participó en la recepción de discursos que empleaban categorías lingüísticas muy específicas y un enfoque prohibicionista y punitivo que moldeó los debates jurídicos en torno al problema de drogas en el plano internacional. Así pues, los esfuerzos internacionales se enfocaron en penalizar el cultivo y promover el castigo a la etapa de producción, dejando de

lado la complejidad del narcotráfico y la construcción de una cadena criminal que envuelve también el tráfico y la comercialización.

Una de las estrategias de erradicación de cultivos ilícitos fue la aspersión aérea con glifosato, cuestionada por su carácter no-discriminador, de una parte, y categorizada por autoridades internacionales como una amenaza a la salud de las personas que reciben el impacto del químico en sus cultivos. Este químico ha sido prohibido en algunos países, en México se expidió un decreto recientemente que busca “sustituir gradualmente el uso, adquisición, distribución, promoción e importación de la sustancia química” (SEGOB, 2020). Sin embargo, el debate público, luego de años de lucha contra las drogas, continúa girando en torno a la aspersión de glifosato.

El acuerdo de paz para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado en 2016 por el Estado colombiano y las FARC-EP, reúne elementos discursivos que enfocan y redirigen las políticas entorno a las drogas de uso ilícito considerando que las medidas adoptadas hasta el momento han fallado y es necesario involucrar nuevos elementos como la reforma rural integral, las víctimas y los programas de sustitución voluntaria que permitan encontrar nuevos caminos para la reconstrucción del tejido social y la reestructuración de las bases sociales.

Este artículo académico pretende analizar los elementos discursivos que han moldeado las decisiones políticas y jurídicas que hoy impactan la realidad del cultivo en el plano nacional e internacional; en una aproximación a la intervención de Estados Unidos en asuntos de Colombia relacionados con este asunto. El documento parte de una observación a los elementos históricos que dieron lugar a la alianza con Estados Unidos y la intervención por invitación que guio la formulación del Plan Colombia, analizando mecanismos discursivos para atraer la cooperación militar. Continuará con un encuadre conceptual de elementos teóricos propuestos por autores de la filosofía moderna que permiten un análisis de los roles políticos y su impacto jurídico, así como la configuración del discurso entorno a un asunto de terrorismo y la construcción política de un movimiento sociopolítico que rechaza lo

lingüísticamente relacionado con lo ajeno. Asimismo, una aproximación a la problemática del glifosato y las implicaciones de un debate político que ha determinado los movimientos jurídicos tanto en el plano nacional como en el plano internacional. Más adelante se estudia a profundidad el Acuerdo de Paz en el punto sobre las drogas ilícitas para considerar las opciones jurídicas de la solución al cultivo. Finalmente, se considera el momento actual desde la firma del acuerdo y la realidad política de un viraje en el gobierno colombiano y su relación con el gobierno estadounidense y el desarrollo en la posición de la comunidad internacional respecto a los cultivos de uso ilícito.

### **La consolidación de una alianza de cooperación entre Colombia y Estados Unidos para combatir el narcotráfico.**

Las organizaciones armadas que dan origen al conflicto armado en Colombia surgen como un desafío al Estado y se consolidan como actores armados en un contexto de violencia y guerra que por años ha perdurado en el país dejando millones de víctimas. Si bien entender el origen del conflicto es, en sí mismo, un reto por su complejidad, multidimensionalidad y multiplicidad de actores, es fundamental para la construcción de una paz estable y duradera la comprensión, por lo menos general, de las causas estructurales que permitieron su origen. El estudio de Javier Giraldo sobre el origen del conflicto armado en Colombia, su persistencia y sus impactos para el Centro Nacional de Memoria Histórica, sugiere un consenso entre los historiadores para ubicar la génesis del conflicto armado de Colombia “en las décadas de 1920 a 1960, con una intensificación entre los años 40s y 50s hasta desembocar en 1964 en la conformación de las FARC, el ELN y el EPL” (CNMH, 2015, p.10)

“Las expresiones de lucha armada de ese periodo se ubican en zonas rurales de varios departamentos y tienen como principal protagonista a la población campesina. A juzgar por los análisis de los historiadores, el acceso a la tierra es el detonante principal. El acceso a la tierra está íntimamente relacionado con las principales necesidades básicas de los humanos: la alimentación, la vivienda, el trabajo/ingreso” (CNMH, 2015, p.10)

En línea con lo anterior, Cesar Niño analiza dos condiciones importantes sobre la responsabilidad del Estado en el auge y agudizamiento del conflicto: la primera: “los asuntos contruidos para reprimir los brotes de violencia en diferentes zonas del país, cuestiones heredadas en la asimilación de lo que significaría el “enemigo” de corte comunista gracias a la Doctrina de Seguridad Nacional orquestada para tener a raya a los contradictores del modelo liberal”; y la segunda: “la desconexión del Estado con la nación. Colombia es y ha sido mas territorio que Estado, situación que permite el ensanchamiento de la brecha asimétrica y de la inexistente presencia del Estado en las zonas estratégicas” (Niño, 2017, p.328).

Las problemáticas alrededor de la tierra han configurado las causas estructurales del conflicto armado en Colombia. A partir de la tierra, se desarrollan problemáticas de desigualdad, pobreza, abandono estatal, implementación de políticas formuladas desde ciudades grandes y desconectadas de las realidades que las acompañan, surgimiento de grupos armados en respuesta a lo anterior, entre otras cosas que decantan finalmente, en el vínculo entre conflicto y criminalidad. Los actores armados encontraron en los negocios ilícitos que florecían en Colombia vías oportunas de financiación bélica. Pronto el narcotráfico se transformó de un medio a un fin en las organizaciones armadas, pasando de ser una fuente de financiación al objetivo de las mismas. (Calderón, 2016) La construcción histórica del conflicto armado resalta, de manera especial, a las víctimas y actores civiles que padecieron los horrores de la guerra por encontrarse en medio de un contexto que gestaba el conflicto mas largo de los últimos años en la región.

La agresividad del tráfico de drogas ilícitas transformó el conflicto en una guerra de alta categoría. Al mismo tiempo, la relación entre las guerrillas, el campo y el cultivo ilícito situó al campesinado en una posición coercitiva bajo la presión entre la ilegalidad que juzgada un Estado que no ofrecía protección y esa misma incapacidad de protección que los situaba vulnerables ante los grupos armados; así se desarrolló la vida en el campo, entre violencia y el intento de supervivencia de los seres humanos inmersos en ese contexto.

Naturalmente, el narcotráfico implica un aumento significativo en problemáticas de orden multidimensional que afectan, entre otras cosas, los índices de corrupción, la confianza en las instituciones, la credibilidad del Estado, la economía del país, entre otras. Para el caso colombiano, la criminalidad facilitó un discurso sobre la identificación de su uso como combustible del conflicto armado y la evidente necesidad de enfrentar el problema esencialmente desde la cooperación internacional con aliados importantes como Estados Unidos (Tickner & Cepeda, 2011). La guerra fría había permitido naturalizar la intervención de Estados Unidos en la región por tratarse de un momento histórico en el que las potencias tenían esa capacidad de influencia en países con menos poderío económico-militar; en el periodo de posguerra fría donde se daba continuidad a la construcción de discursos anticomunistas, Colombia buscó cimentar un imaginario de debilidad y necesidad de intervención para dar continuidad a la permanencia de Estados Unidos en Colombia después de la guerra fría; una fusión entre insurgencia y narcotráfico fue la fórmula para configurarse como prioridad en la agenda de seguridad internacional de Estados Unidos.

Asimismo, en el plano nacional, Colombia configuró discursos anticomunistas promovidos por Estados Unidos en la región, en un contexto de guerra fría, y utilizó la influencia de la potencia para justificar el discurso interno de lucha contra los grupos revolucionarios. Aun sin contemplar la criminalidad de estos, el apoyo estadounidense al gobierno en la lucha contra la insurgencia tuvo un manejo también de carácter ideológico.

De manera que, con la articulación del narcotráfico al desarrollo del conflicto, Colombia generó un vínculo cercano con la potencia que garantizó, en primer lugar, que los grupos armados no encontraran respaldo ideológico y, de otra parte, prorrogar la intervención de Estados Unidos en territorio colombiano argumentando que el narcotráfico era el siguiente gran problema de seguridad para la potencia y así, la continuidad de su intervención encontró respaldo y justificación.

Sin embargo, es importante resaltar que históricamente Colombia no ha sido una prioridad en la agenda internacional de Estados Unidos, por lo que su relación ha sido más de poder e



influencia para controlar los asuntos que afectan su soberanía. En ese sentido, y considerando que las drogas ilícitas para Estados Unidos representan un problema que afecta directamente su seguridad internacional, los instrumentos de poder que se han utilizado para enfrentar esta problemática han sido netamente de orden militar. La materialización de medidas de *hard-power* sobre Colombia ha sido, por ejemplo, a través de bases militares, fortalecimiento de músculo militar, apoyo económico para cooperación militar, etc.

Asimismo, Estados Unidos ha manejado una política exterior muy expansiva en términos de influencia. El narcotráfico en ese sentido sirvió de razón para que los gobiernos de ambos países, a través de los años fortalecieran una relación de cooperación estrecha que, al día de hoy, continúa determinando los intereses de Colombia en materia de seguridad. Estados Unidos por su parte, ha asegurado con esta alianza la permanencia e influencia en los asuntos de Colombia, garantizando un aliado importante en la región; y Colombia ha consolidado una alianza económico-militar que ha le permitido mantener estabilidad a pesar del conflicto interno. Si bien no han logrado una alianza equilibrada, ha sido voluntad de Colombia permanecer en esa dinámica de poder.

En ese marco, el gobierno Pastrana (1998-2002) transformó las dinámicas políticas discursivas para obtener atención de la comunidad internacional y convertir su gobierno en un medio para que poderes mas capaces asumieran la seguridad del país. Por una parte, a los grupos armados la cooperación internacional enviaba un mensaje de respaldo al Estado; pero ante la comunidad internacional se promovía un mensaje de debilidad estatal. “El presidente Pastrana difundió ante el mundo una imagen de Colombia como país “problema” cuyo Estado era incapaz de afrontar por si solo los estragos generados por el narcotráfico y por la intensificación del conflicto” (Tickner, 2007, p.92)

El Plan Colombia: “Plan para la paz, la prosperidad y el fortalecimiento del Estado” (Presidencia de la República, 1999) en 1999 con el objetivo de fortalecer institucionalmente al Estado colombiano se desarrolló a través de una estrategia de cooperación con Estados Unidos para reducir índices de pobreza, inseguridad e insurgencia.

El Plan Colombia ha sido la estrategia más importante de cooperación entre los Estados Unidos y Colombia, fue formulado en 1999 y surgió de la situación manifestada por el gobierno Pastrana sobre la debilidad institucional, los altos índices de criminalidad, el aumento de narcotráfico y la incapacidad para controlar la insurgencia en el país; que de manera general emanaban la necesidad urgente de incluir a Estados Unidos en la política de seguridad de Colombia. Se pensaron, entonces, diversas estrategias que incluían la recuperación económica, un plan antinarcóticos, estrategias de fortalecimiento democrático y un componente de desarrollo social. (Rojas, 2007)

En virtud de este acuerdo se ha brindado ayudas económicas importantes para reducir los niveles de violencia y crimen organizado que afectan la estabilidad y la seguridad estadounidense; aunque ha sido considerado una de las mejores estrategias de cooperación, ha mantenido un enfoque principalmente militar.

El informe de los 15 años del Departamento Nacional de Planeación expone que el 72% de los recursos habían sido destinados al componente de apoyo militar y policial, focalizado principalmente al fortalecimiento de las Fuerzas Militares, dejando apenas un 28% para iniciativas humanitarias, sociales, económicas y de administración de justicia. Asimismo, un 85% de los recursos para la ayuda militar se destinaron a la lucha contra el narcotráfico. (DNP, 2016). Sin embargo, y lo veremos más adelante, es un proyecto de seguridad que no ha obtenido los resultados esperados, pues después de 20 años la lucha contra el narcotráfico sigue con cifras similares a las del momento de la firma en el año 2000; a pesar de haber sufrido variaciones importantes sobre el año 2004 o 2012, el proceso no ha obtenido resultados realmente significativos.

De hecho, la cantidad de hectáreas sembradas con cultivos ilícitos de los años más recientes es similar a la cifra reportada por UNODC en 2001, época en que el plan Colombia fue formulado.

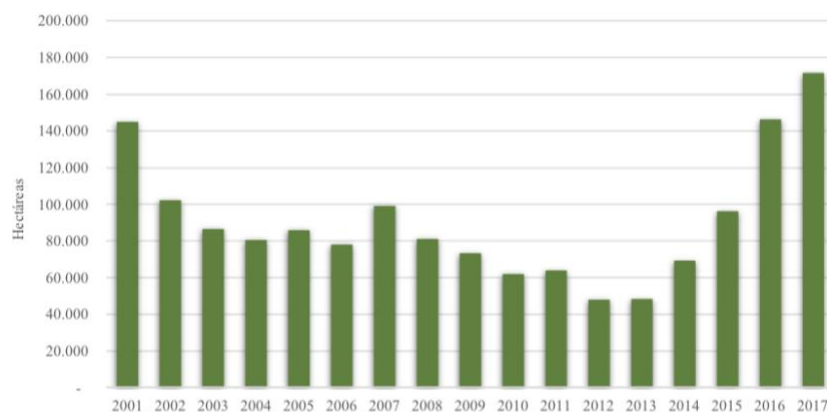


Figura 1. Serie histórica de cultivos de coca a 31 de diciembre, 2001-2017

Tomado de: *Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI)- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos 2017 (Bogotá: SIMCI-UNODC, 2018).*

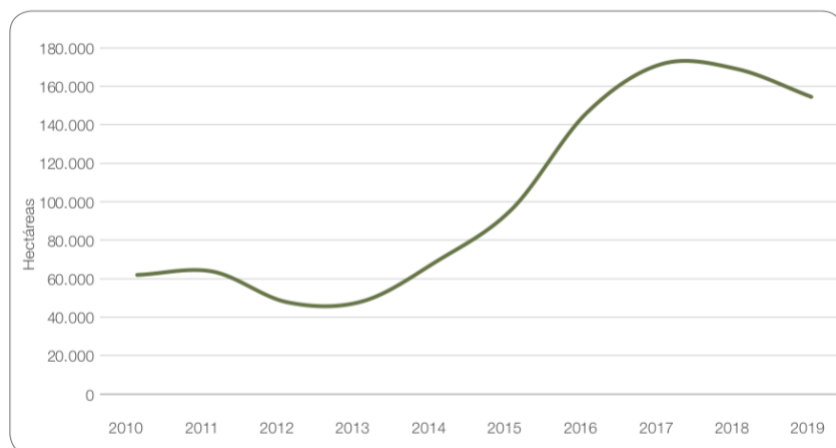


Figura 1. Serie histórica del área sembrada con coca en Colombia, 2010-2019

Tomado de: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019* (Bogotá: UNODC-SIMCI, 2020).

En el plano global, el discurso del derecho internacional favoreció la formulación del Plan Colombia en tanto este seguía la línea de estímulos de corte punitivo, a través del sentido militar que imponía Estados Unidos sobre Colombia a través de este pacto de Cooperación

Internacional, en ese sentido, el interés de todos se alineaba de la misma manera, hacia el castigo.

El derecho internacional cristaliza principios colectivamente acordados por los Estados que interactúan en la comunidad internacional; la cooperación internacional, como principio fundamental del derecho internacional permite que los Estados se relacionen conjuntamente a partir de intereses comunes, como es el caso de la cooperación para afrontar la lucha contra las drogas ilícitas. En ese sentido, se ha determinado a partir de múltiples consensos la ilegalidad internacional de ciertas sustancias para categorizar su producción, distribución, uso y consumo como actividades ilícitas y castigable; además de los sistemas de cooperación penal en el ámbito del narcotráfico y cooperación en materia de policía y defensa.

El marco jurídico para abordar el problema de las drogas de las Naciones Unidas comprende tres tratados, la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el protocolo de 1971 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

La convención Única de 1961 sobre estupefacientes enmendada por el protocolo de 1972 de modificación establece, por ejemplo, un marco jurídico que de manera global propone el tratamiento adecuado para responder al problema de las drogas ilícitas. El preámbulo subraya la preocupación de la comunidad internacional por la salud física y moral de la humanidad. Pues bien, la salud moral de la humanidad mencionada en la convención tiene una relación clara con el discurso internacional alrededor del consumo de drogas ilícitas promovido por los poderes para categorizar aquello que se debe castigar. Asimismo, resalta el peligro social y económico que supone la existencia de estas sustancias para la humanidad; en términos equivalentes a lo planteado anteriormente, el concepto de peligro acredita todas las medidas que se proponen en los artículos sobre el control y la limitación de los estupefacientes, distinguiendo aquellas que son empleadas con fines médicos y aquellas que pueden comercializarse como sustancias psicotrópicas y alucinógenas.

Esta configuración de elementos jurídicos se fusionó de manera perfecta en un contexto político posterior con la elaboración del Plan Colombia para formular, como se mencionó anteriormente, un escenario de debilidad institucional que permitiera y promoviera la cooperación militar con Estados Unidos. La metodología fue atacar el problema desde un discurso de la potencia en el que Colombia tuvo que encajar, en ese sentido, la lucha contra las drogas se enfocó en el ataque a la producción para disminuir el consumo. La Convención Única de 1961 reconoce como drogas ilícitas, la lista I -revisada con inclusión de todas las modificaciones introducidas por la Comisión de Estupefacientes- incluye como estupefacientes ilegales: la COCA (hojas de), COCAINA (éster metílico de la bezoilecgonina) y CANNABIS, su resina y los extractos y tinturas de cannabis.

En relación con el cultivo, el artículo 22 establece que:

*“1. Cuando las condiciones existentes en el país o en un territorio de una Parte sean tales que, a su juicio, la prohibición del cultivo de la adormidera, del arbusto de coca o de la planta del cannabis resulte la medida más adecuada para proteger la salud pública y evitar que los estupefacientes sean objeto de tráfico ilícito, **la Parte interesada prohibirá dicho cultivo.** 2. Una Parte que prohíba el cultivo de la adormidera o de la planta del cannabis tomará las medidas apropiadas para secuestrar cualquier planta ilícitamente cultivada y destruirla, excepto pequeñas cantidades requeridas por la Parte para propósitos científicos o de investigación.”*

Es decir que el Derecho Internacional, cristalizado en la convención única de estupefacientes, acredita la prohibición de cultivos presente también en la legislación colombiana y respaldada por los mecanismos de cooperación internacional con Estados Unidos, negando así otros usos tradicionales de esta planta. Sin embargo, aunque el derecho internacional apoya la prohibición también permite la autonomía de las partes para formular políticas específicas alternas de prohibición. Por supuesto, la esencia del derecho internacional es la soberanía de los Estados que se someten a él.

De manera continua y en relación con el arbusto y las hojas de coca, la convención alude que:

*“1. Las Partes que permitan el cultivo del arbusto de coca aplicarán al mismo y a las hojas de coca el sistema de fiscalización establecido en el artículo 23 para la fiscalización de la adormidera; pero, respecto del inciso 2d de ese artículo, la obligación impuesta al Organismo allí aludido será solamente de tomar posesión material de la cosecha lo más pronto posible después del fin de la misma. 2. En la medida de lo posible, las Partes **obligarán** a arrancar de raíz todos los arbustos de coca que crezcan en estado silvestre y destruirán los que se cultiven ilícitamente.”*

Así pues, se entiende no solo el respaldo sino la invitación de la comunidad internacional a erradicar los cultivos ilícitos en territorios donde crezca la hoja de coca. En efecto, el gobierno colombiano ha materializado este apoyo en discursos y políticas entorno a la erradicación y la destrucción de los cultivos de coca; sin embargo, para el caso colombiano, el estudio se complejiza en tanto la cantidad de hectáreas cultivadas constituye una parte amplia del territorio e implica la subsistencia y la seguridad alimentaria de cientos de familias que, por razones de coerción y vulnerabilidad, se han visto obligados a cultivar aquello que las organizaciones internacionales cínicamente señalan como objeto de destrucción.

Por supuesto, la eliminación de las drogas que perjudican la salud de la humanidad es una utopía válida en la agenda internacional y el tráfico ilícito de estas sustancias no solo afecta a la sociedad en términos de salud pública, sino que además incluye un repertorio amplio de criminalidad que despierta preocupación. Sin embargo, lo expuesto en el artículo 26 sobre la erradicación debe ser analizado desde un enfoque más amplio que enmarque la totalidad de los objetivos enunciados en el preámbulo, respondiendo a la intención global de dar solución a un problema que, como se ha dicho, trasciende a niveles de criminalidad transnacional y afecta la seguridad y la paz internacional.

De otra parte, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 resalta en el preámbulo la deliberación general de las partes firmantes por prevenir y combatir el uso indebido de las sustancias que afectan la salud física y moral de la humanidad, consideran necesario tomar medidas rigurosas y resaltan que es necesario una acción concertada y universal para abordar el problema de las drogas en el mundo. Nuevamente, se presenta un documento jurídico que oficializa y relaciona la moral con la formulación de políticas alrededor de la penalización de ciertas sustancias.

Este convenio incluye una participación especial de la Organización Mundial de la Salud (OMS). El artículo 7 establece las disposiciones especiales aplicables a las sustancias de la Lista I donde se incluyen nuevamente la COCA (hojas de), COCAINA (éster metílico de la benzoilecgonina) y CANNABIS, su resina y los extractos y tinturas de cannabis. En relación con los otros tratados, este especifica mucho más la necesidad de control sobre el comercio internacional de sustancias sicotrópicas estableciendo elementos más técnicos sobre aquellas que son usadas como insumo en la fabricación de medicamentos.

Asimismo, el tercer tratado, la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, presenta una preocupación mayor por “la magnitud y la tendencia creciente de la producción, la demanda, y el tráfico ilícitos de estupefacientes y sustancias sicotrópicas”, establece que existe una inmersión de los grupos de tráfico ilícito y los grupos sociales, considerando que los niños son utilizados por estas organizaciones como mercado de consumo y en los procesos de producción, distribución y comercio de este. Asimismo, resaltan la relación entre la criminalidad de las organizaciones delictivas y el tráfico ilícito, su amenaza a la estabilidad, seguridad y soberanía de los Estados y aseguran que el funcionamiento de estas organizaciones criminales encuentra sustento financiero en las actividades ilícitas del tráfico ilegal de estupefacientes y sustancias sicotrópicas amenazando así, la integridad de la administración pública y permeando su estructura con recursos y actividades de corrupción.

El discurso de esta nueva convención es mucho más específica con la comprensión del problema de las drogas en términos sociales; la Convención Única de 1961 y el Convenio

sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 habían tenido, hasta el momento, un enfoque más técnico. Es hasta esta Convención que las partes mencionan problemáticas adicionales que surgen de la producción, distribución y comercialización de drogas ilícitas que afectan directamente a grupos sociales que anteriormente no se habían tenido en cuenta.

La articulación de estos elementos jurídicos internacionales con el discurso y la construcción política que permitió el acuerdo de cooperación entre Colombia y Estados Unidos sirvió de base histórica para considerar la militarización de los territorios y el imaginario colectivo alrededor de la penalización como método de lucha contra las drogas ilícitas. Aunque los instrumentos jurídicos que ofrece el marco de Naciones Unidas permiten también abrir una posibilidad hacia la sustitución y los métodos alternativos, entre los que se destaca la importancia de respetar los derechos humanos de las comunidades inmersas en la producción de drogas ilícitas, el estudio deberá iniciar considerando los discursos políticos alrededor de las decisiones de cooperación internacional, basadas en este momento principalmente en la prohibición y el castigo, para entender la construcción social que engloba esta problemática.

### **La formulación de discursos políticos y jurídicos que han moldeado la relación bilateral con Estados Unidos y su análisis desde elementos teóricos.**

La filosofía contemporánea, leída desde autores como Schmitt desarrolla una idea a partir de dos conceptos claves para resaltar la noción de política exterior que este artículo pretende resaltar, en su libro “El Concepto de lo Político” contrasta la idea de “amigo” y “enemigo” como representaciones dentro de la decisión del Estado que no son necesariamente buenas o malas sino diferentes y en ese sentido, el poder debe decidirse a favor o en contra de ellas. En esa línea, presenta Schmitt que:

“El derecho es siempre <derecho de una situación>. El soberano crea esa situación y la garantiza en su totalidad. Él asume por completo el monopolio de la última decisión. En lo cual estriba precisamente la esencia de la soberanía del Estado, que más que monopolio de la coacción o del mando, hay que definirla jurídicamente como el monopolio de la decisión (...) El caso excepcional transparenta de la manera



mas luminosa la esencia de la autoridad del Estado. Vemos que en tal caso la decisión se separa de la norma jurídica y, si nos permite la paradoja, la autoridad demuestra que para crear derecho no se necesita tener derecho.” (Schmitt, Villacañas, Conde, & Navarro, 2009, p.18)

Lo anterior sugiere que lo que realmente determina el campo de lo político es el poder de decisión que lo jurídico le confiere al soberano; esto en situaciones de excepción que el mismo sistema le permite crear al poder para controlar bajo las categorías de “amigos” y “enemigos” que Schmitt propone. En ese orden, el extremo último de lo político sería la guerra, en sus palabras “la guerra, en tanto medio político más extremo, revela la posibilidad de esta diferenciación entre amigos y enemigos, subyacente a toda concepción política, y es por eso por lo que tiene sentido solamente mientras esta diferenciación se halle realmente presente en la humanidad” (Schmitt & Martos, 1963, p.18)

En tiempos excepcionales, entonces, surge el interrogante ¿hasta qué punto el soberano está sujeto a la ley? Si la soberanía misma consiste en la decisión del uso de la ley, el soberano es entonces quién, por tener esa capacidad, asume en la excepcionalidad la aplicación de la ley y ese poder es definido desde lo político.

Farid Benavides afirma, leyendo a Schmitt, que es potestad del soberano elegir quién es identificado por el Estado como “amigo” y quien como “enemigo”, de esta manera es decisión suya si hay paz o guerra. Asimismo, identifica en Schmitt la ley como un arma en la guerra, pues “el concepto de guerra discriminatoria hace su aparición en el derecho internacional (...) la guerra es usada como parte de la ejecución de la ley cuando estamos en el lado victorioso y como un crimen cuando estamos en el lado perdedor” (Benavides, 2019, p.141)

Por supuesto, la persecución del narcotráfico, en si misma, no es la estigmatización del enemigo, es la gestación de discursos que globalizan el concepto para justificar una actuación

con intereses ajenos; como la permanencia militar de Estados Unidos para el mantenimiento del control o dominio político, luego de la culminación de la guerra fría.

Igualmente, piensa Schmitt que la conceptualización de lo diferente y la categoría de ello como “amigo” o “enemigo” implica que la decisión sobre la posición de poder sea tomada de manera política. Si se quiere, la soberanía y la lucha por mantener el control de los territorios ha logrado que en política exterior los Estados encuentren maneras de justificar, a través de lo jurídico, el rompimiento de los parámetros legales impuestos para defender la vida.

El derecho internacional humanitario ha materializado la idea de legalizar el ejercicio de la violencia para mitigarla, pero en esencia, y visto desde Schmitt, es una figura que legitima el poder bélico desde el campo jurídico. Ahora bien, existen elementos que han logrado justificar desde otros enfoques la violencia contra lo que se considera “enemigo” para el Estado, como es el caso del terrorismo o el narcotráfico, por ejemplo.

Para el enfoque que utiliza Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico, podríamos apelar, siguiendo esta línea, a Michel Foucault que plantea el racismo de Estado como dispositivo de disciplinamiento y homogenización de la población; el Estado convence a una parte de la población de que la otra supone una amenaza para justificar la eliminación de lo diferente. (Foucault, 1976) Leidner, Tropp y Lickel presentan las categorías de *in-group* (nosotros) y *out-group* (los otros) para estudiar la categorización del otro como un actor que puede ser deshumanizado en tiempos de guerra y sobre el cual se puede ejercer violencia porque su sufrimiento no es moralmente condenable (Leidner, Tropp & Lickel, 2013)

La manera en que Estados Unidos ha configurado una política exterior enfocada en la seguridad para abordar la problemática de las drogas encuentra relación con lo propuesto por Schmitt y Foucault sobre las medidas que se toman desde el poder para justificar la modificación de lo jurídico y garantizar un Estado permanente de emergencia que permita la

actuación desde lo político para eliminar lo previamente identificado como “enemigo” en Schmitt y “peligroso” en Foucault.

Comprender el narcotráfico como una amenaza para el Estado permite también eliminar cualquier análisis, porque a través de esa justificación la soberanía se traslada a técnicas de poder que son legítimas en la lucha por eliminar aquello que ya fue categorizado como “enemigo”. La eternización del poder, sin embargo, es un elemento inmerso en este discurso que, aunque difícil de percibir, puede ser analizado desde la resistencia de los Estados a buscar soluciones alternativas que disuadan la interdependencia entre el poder y el problema.

Benavides lee a Schmitt entendiendo que Estados Unidos ha asumido el rol de hegemón global y el representante de la ley en el mundo, llevando a un tipo de guerra civil que posiciona al “enemigo” como criminal y la guerra se convierte en el medio para eliminarlo. (Benavides, 2019, p. 142). Sostiene también Steven Cohen que Estados Unidos ha procurado relacionar el narcotráfico con el terrorismo y que mecanismos como el Plan Colombia conservan un enfoque de solución punitiva que, entendiéndolo en esa línea de análisis, justifica la intervención continua de Estados Unidos en la región.

El presidente Álvaro Uribe Vélez identificó en esta una estrategia para mantener el vínculo militar con Estados Unidos y plantear su política de seguridad democrática aludiendo a discursos que configuraban a las FARC no como actor del conflicto armado sino como grupo Narcoterrorista en 2002 bajo un contexto en el que mundialmente el concepto de terrorismo despertaba los deseos más profundos de eliminación. En ese sentido, la construcción ideológica del presidente Uribe encontró una relación importante con la conceptualización del conflicto como un asunto de carácter terrorista. Así “el narcoterrorismo permitió enlazar la securitización de estos dos problemas. Adicionalmente, y como ocurrió en el caso de las drogas, el terrorismo comenzó a ser visto a través de un lente moralista, evidenciado en términos como “eje del mal”, “cero tolerancia”, y “justicia infinita”, para referirse a esta nueva amenaza” (Tickner & Cepeda, 2015, p.210)

La ideología conjunta, indirectamente acordada por los gobiernos de Estados Unidos y Colombia, para promover un discurso anti-narcoterrorismo, ha justificado entre otras cosas que se materialice la permanencia de Estados Unidos en la región, pues la cooperación con este se ofrece como la única alternativa de solución al problema de las drogas ilícitas, ya no como problema de salud pública sino como una lucha contra el terrorismo que camufla el narcotráfico. Asimismo, es posible analizar una línea de pensamiento que Estados Unidos promueve desde discursos racializados que ubican a los países latinoamericanos responsables del narcotráfico y a Europa y Norteamérica víctimas de ello; así, le permite justificar actuaciones militares internacionales que en ocasiones faltan a la moral que promueve la comunidad internacional, pero que encuentran justificación porque al categorizar discursivamente ciertos elementos o actores como “enemigos” se avala también el despliegue militar, la intervención forzada o la discriminación hacia los migrantes, entre otras muchas acciones. Sin embargo, continúa siendo claro que son los dispositivos discursivos los que permiten y promueven ciertos actos políticos que superan a lo jurídico, o en ocasiones lo adaptan para funcionar, en múltiples escenarios.

La promoción lingüística del narcoterrorismo permitió no solo atraer la atención de Estados Unidos nuevamente, sino que emanó en el plano nacional un movimiento político que justificó cualquier actuación militar en favor de la destrucción de las FARC. El imaginario colectivo que se tejió en Colombia alrededor de la necesidad de eliminar los grupos guerrilleros y todo lo que tiene conexión con lo subversivo/revolucionario favorable a la estrategia política del uribismo.

Así pues, entre las estrategias más reconocidas para combatir y aniquilar a los grupos armados, se comenzó a promover la erradicación forzada de cultivos ilícitos a través de la aspersión aérea de glifosato en zonas rurales. Anteriormente se explicó la relación entre el campo, el narcotráfico y el conflicto armado; pero aquí se trata nuevamente de un fenómeno que sitúa al campo bajo un imaginario colectivo que ubica a sus habitantes en un escenario de conflicto y por tanto a los cultivadores -con dinámicas sociales muy complejas- como actores del conflicto o favorecedores de los grupos armados que tanto se promueve eliminar.

Es decir que, al posicionar al campesinado en un lugar de similitud con los grupos que se necesita acabar, no necesariamente implica buscar también su eliminación, pero desdibuja los límites para atacar lo que se considera incorrecto, inmoral, peligroso o enemigo. Se permite, como decía Schmitt, que el enemigo sirva para justificar la eliminación y así justificar, en este caso, la toma de decisiones políticas que se saltan u omiten parámetros legales importantes; por ejemplo, la aspersión aérea de glifosato se justifica, aunque viole los derechos humanos de los campesinos, porque la lucha por eliminar el narcotráfico es más importante que la salud del grupo que ya fue categorizado como enemigo.

**El desarrollo de debates políticos y su repercusión en los modelos jurídicos alrededor del modelo tradicional de erradicación forzada por método de aspersión aérea con glifosato, así como la intervención de Estados Unidos en las esferas políticas de Colombia.**

El glifosato es un método de erradicación que funciona, a través de químicos, como herbicida aplicado a los cultivos directamente. Sin embargo, ha sido considerado altamente perjudicial para la salud y se ha debatido su uso porque el método de aplicación -la aspersión aérea- no discrimina, y puede generar deficiencias en la seguridad alimentaria de los campesinos.

El derecho internacional ha discutido la moralidad detrás de su uso en relación con los preceptos básicos de Derechos Humanos promovidos mundialmente por la comunidad internacional. ¿sería consecuente defender el uso de un herbicida en razón de la lucha contra el narcotráfico, aun si esta supone una amenaza directa a la vida y la seguridad de las personas que habitan las zonas de cultivo? En efecto, el tercero de los Tratados que regulan el marco jurídico de la lucha contra el narcotráfico, la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, incluye por primera vez, en los artículos 14(2) y 14(3) bases sólidas para priorizar la defensa de los Derechos Humanos en las medidas que se empleen para erradicar los cultivos ilícitos. Especifican que:

2. Cada una de las Partes adoptará medidas adecuadas para evitar el cultivo ilícito de las plantas que contengan estupefacientes o sustancias psicotrópicas, tales como las plantas de adormidera, los arbustos de coca y las plantas de cannabis, así como para erradicar aquellas que se cultiven ilícitamente en su territorio. **Las medidas que se adopten deberán respetar los derechos humanos fundamentales y tendrán debidamente en cuenta los usos tradicionales lícitos, donde al respecto exista la evidencia histórica, así como la protección del medio ambiente.**

3. *a)* Las Partes podrán cooperar para aumentar la eficacia de los esfuerzos de erradicación. Tal cooperación podrá comprender, entre otras cosas, el apoyo, cuando proceda, al **desarrollo rural integrado tendiente a ofrecer soluciones sustitutivas del cultivo ilícito que sean económicamente viables**. Factores como el acceso a los mercados, la disponibilidad de recursos y las condiciones socioeconómicas imperantes deberán ser tomados en cuenta antes de que estos programas hayan sido puestos en marcha. Las Partes podrán llegar a acuerdos sobre cualesquiera otras medidas adecuadas de cooperación. *b)* Las Partes facilitarán también el intercambio de información científica y técnica y la realización de investigaciones relativas a la erradicación. *c)* Cuando tengan fronteras comunes, las Partes tratarán de cooperar en programas de erradicación en sus respectivas zonas situadas a lo largo de dichas fronteras.

Con estos artículos, la convención considera elementos que anteriormente habían sido omitidos en una lucha que había considerado únicamente elementos punitivos. Si bien la intención de proteger la integridad de la humanidad se mantiene, esta misma intención amplía su espectro para integrar a ella la protección de otros sectores sociales y tratar el problema sin afectar inmediatamente los Derechos Humanos y la estabilidad ambiental de las zonas que se ven afectadas por los cultivos ilícitos.

En relación con las medidas adoptadas y promovidas por el gobierno colombiano sobre aspersión con glifosato para la erradicación forzada de cultivos ilícitos, las Naciones Unidas se han pronunciado en múltiples ocasiones para hacer un llamado al balance de intereses,

toda vez la aspersión implica también la violación a de otros derechos y cuya importancia no puede ser justificada en la lucha contra el narcotráfico, pues desde que estos tratados están vigentes y han promovido la prohibición como estrategia de erradicación del problema, no se han alcanzado resultados ni siquiera cercanos a un ideal que permitiera asegurar que la lucha esta próxima a ganarse.

Lo anterior se evidencia en tanto las comunidades que reciben el primer impacto de la prohibición y sobre las que se ejerce la fuerza punitiva anteriormente discutida con alta frecuencia se encuentran en condiciones de vulnerabilidad y desprotección. Así lo reportaron, en su momento, el Comité de la ONU sobre los derechos del niño, el Relator Especial de la ONU sobre el Derecho a la Salud y el Relator Especial de la ONU sobre los derechos de los pueblos indígenas, siguiendo a Barrett & Manfred,

“Crop eradication programmes have been shown to impact negatively upon food security, family income, the environment, indigenous peoples’ rights and child health. In Colombia, for example, Glyphosate, a virulent herbicide, is utilized in extensive aerial spraying campaigns as part of ‘Plan Colombia’, and is known to cause serious harm to the environment and human health. The former Special Rapporteur on the Right to Health, the former Special Rapporteur on the rights of indigenous people and the Committee on the Rights of the Child have all raised concerns about this practice.” (Barrett & Nowak, 2016, p.4).

Incluso, la OMS que opera como una autoridad en términos de categorización de sustancias, especialmente en el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, en 2015 la Agency for Research on Cancer (IARC)<sup>1</sup> de la OMS publicó en el Volumen 112 la monografía en la cual expertos de 11 países evaluaron el índice de carcinogenicidad de los plaguicidas organofosforados tetraclorvinfos, paratión, malatión, diazinón y glifosato. La evaluación se realiza clasificando agentes carcinogénicos con base en estudios científicos de exposiciones humanas y animales a la información científica de los agentes a estudiar. Los grupos de clasificación se dividen en GRUPO 1: “carcinogénico para humanos”, **Grupo 2A:**

---

<sup>1</sup> Centro de Investigaciones sobre el Cáncer (CIIC)

“probable carcinógeno<sup>2</sup> para humanos”, Grupo 2B: “posible cancerígeno para humanos” Grupo 3: “no clasificable en cuanto a su carcinogenicidad para los seres humanos”, y Grupo 4: “probablemente no carcinogénico para humanos” (Consumidores Orgánicos, 2018).

Table IARC classification of some organophosphate pesticides

	Activity (current status)	Evidence in humans (cancer sites)	Evidence in animals	Mechanistic evidence	Classification
Tetrachlorvinphos	Insecticide (restricted in the EU and for most uses in the USA)	Inadequate	Sufficient	..	2B
Parathion	Insecticide (restricted in the USA and EU)	Inadequate	Sufficient	..	2B
Malathion	Insecticide (currently used; high production volume chemical)	Limited (non-Hodgkin lymphoma, prostate)	Sufficient	Genotoxicity, oxidative stress, inflammation, receptor-mediated effects, and cell proliferation or death	2A <sup>†</sup> <sub>-</sub>
Diazinon	Insecticide (restricted in the USA and EU)	Limited (non-Hodgkin lymphoma, leukaemia, lung)	Limited	Genotoxicity and oxidative stress	2A <sup>†</sup> <sub>-</sub>
Glyphosate	Herbicide (currently used; highest global production volume herbicide)	Limited (non-Hodgkin lymphoma)	Sufficient	Genotoxicity and oxidative stress	2A <sup>†</sup> <sub>-</sub>

Tomado de: The Lancet Oncology. (Mayo 01, 2015). Carcinogenicity of tetrachlorvinphos, parathion, malathion, diazinon, and glyphosate. Table IARC classification of some organophosphate pesticides. [https://www.thelancet.com/journals/lanonc/article/PIIS1470-2045\(15\)70134-8/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/lanonc/article/PIIS1470-2045(15)70134-8/fulltext)

El glifosato, como evidencia la tabla, fue clasificado como 2A: “probable carcinógeno para humanos”, con base en suficiente evidencia de carcinogenicidad y evidencia limitada. “El glifosato opera a través de dos conocidos mecanismos claves de carcinogenicidad en humanos: la exposición a glifosato o formulaciones basadas en glifosato es genotóxica y que el glifosato y su principal metabolito inducen estrés oxidativo en animales de experimentación y en estudios de células humanas in vitro” (Consumidores Orgánicos, 2018)

<sup>2</sup> Un carcinógeno es un agente con la capacidad de causar cáncer en humanos. Los carcinógenos pueden ser naturales, como la aflatoxina que es producida por un hongo y a veces se encuentran en el grano almacenados, o artificiales, como el asbesto o el humo del tabaco. Los carcinógenos actúan interactuando con el ADN de una célula e induciendo mutaciones genéticas. <https://www.genome.gov/es/genetics-glossary/Carcinogeno>



En relación con lo expuesto anteriormente, esta clasificación de la OMS centra la atención en fortalecer los mecanismos jurídicos respaldados por artículos como el 14(2) y 14(3) de la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. No solo porque es evidente la necesidad de buscar estrategias alternas sino porque suponer que la erradicación por aspersión aérea de este tipo de sustancias, suscrita en los tratados internacionales prohibicionistas afectan, como lo ha expuesto la OMS.

En ese sentido, y con la evidencia anteriormente reunida, sería posible afirmar que la erradicación con aspersión aérea, entre otras medidas que se han tomado en el marco de la guerra contra las drogas, se ha convertido en una violación tacita y masiva a los Derechos Humanos. En primer lugar, el Derecho a la Salud establecido en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, donde se manifiesta que:

“ARTÍCULO 12: 1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental. 2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para: a) **La reducción de la mortinatalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;** b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y **del medio ambiente;** c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas; d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.”. (Naciones Unidas, 1966)

En efecto, la aspersión con glifosato significa la falta al compromiso con la protección de la salud de las personas que habitan las zonas de cultivo, cuya seguridad alimentaria se ve directamente afectada por la aspersión de una sustancia que ha sido señalada como probablemente carcinógena para humanos; así como los estudios de organismos como la Organización para los Derechos Reproductivos que han señalado que “la exposición al glifosato puede tener impactos negativos en la salud reproductiva de las personas” asumiendo la no reducción de la mortinatalidad.

La guerra contra las drogas se ha formulado desde un discurso basado en la necesidad de prohibir aquello que atenta contra la moral de la humanidad, el carácter punitivo de la estrategia para combatirla ha permitido justificar medidas distintas a lo que la misma comunidad internacional promueve con respecto a la no discriminación, la protección de la persona y la defensa de la dignidad.

Los cultivos de ciertas plantas que el derecho internacional ha decidido categorizar como ilegales, cuentan también con significados culturales valiosos para muchas comunidades indígenas y su prohibición genera una estigmatización que no favorece a estos grupos que han sido históricamente discriminados y que, de hecho, el derecho internacional ha prometido proteger.

Naciones Unidas emitió un documento de “Mandatos del Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos; el Grupo de trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes; del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible; del Relator especial sobre el derecho a la alimentación de la Relatora Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del mas alto nivel posible de salud física y mental; dela Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos; y del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas” en diciembre de 2020 para llamar la atención del gobierno colombiano sobre la intención de reactivar el Programa de Erradicación de Cultivos ilícitos mediante aspersion aérea de herbicida glifosato (PECIG), toda vez este programa atentaría contra los pueblos indígenas, afrocolombianos y lideres defensores de derechos humanos de manera sistemática en el país. Igualmente, aseguran que la retomar el programa significaría una violación al punto cuatro del Acuerdo de paz, que establece que “en caso de no existir acuerdo con las comunidades o en caso de incumplimiento se procederá a la erradicación manual, previa socialización e información a las comunidades. (Naciones Unidas, 2020)

“Una eventual reanudación del PECIG atentaría contra el Acuerdo de Paz y contra lo dispuesto por la Corte Constitucional respecto a la jerarquía entre las estrategias para la erradicación de cultivos ilícitos. La mencionada decisión también atentaría y vulneraría derechos humanos protegidos por el derecho internacional, incluyendo el deber del Gobierno de Su Excelencia de prevenir y evitar la exposición a sustancias y desechos peligrosos, así como el deber de respetar los derechos de los pueblos indígenas y afro-descendientes.” (Naciones Unidas, 2020, p.4)

La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial busca proteger la dignidad y la igualdad inherentes a todos los seres humanos y compromete a los Estados Parte a “no incurrir en ningún acto o practica de discriminación racial contra personas, grupos de personas o instituciones y a velar por que todas las autoridades públicas e instituciones públicas, naciones y locales, actúen conforme a esta obligación (artículo 2.1.a)” y a “tomar medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista (artículo 2.1.c)” (Naciones Unidas, 1965)

Asimismo, en el debate público nacional se generó también un distanciamiento en la concepción jurídico-ética para percibir a las personas del campo, por estar inmersas en el escenario del conflicto y no configurarse dentro de las elites los campesinos fueron y continúan siendo excluidos de muchas discusiones políticas que, al trasladarlas al plano jurídico, les restan importancia a estos colectivos. El bienestar de las poblaciones que habitan el campo o que viven de él, incluyendo tanto a los cultivadores de plantas ilícitas como quienes hacen parte de otras líneas agrícolas, no ha sido prioridad en la agenda de los gobiernos o por lo menos no lo suficiente para promover la eliminación de aspersiones con glifosato.

El partido de gobierno ha impulsado de manera ferviente el discurso que promueve la fumigación con glifosato. Nicolás Pérez, senador de la república del Centro Democrático anunció a través de un comunicado en la pagina web del partido que si Colombia no

disminuía el número de hectáreas sembradas podría sufrir una “descertificación” por parte de Estados Unidos, lo cual se materializaría en sanciones como la restricción de visas, la pérdida de recursos de cooperación e incluso en la imposición de aranceles para las exportaciones (Pérez, 2020). Igualmente, en 2019 el entonces ministro de defensa, Guillermo Botero defendió el uso del glifosato afirmando que no existe mejor herbicida (W Radio, 2019).

De igual forma el ex fiscal Néstor Humberto Martínez, aún en su cargo defendió el uso de glifosato apelando a informes de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Comisión Interamericana para el Uso de las Drogas que afirman que no existe evidencia científica sobre la afectación a la salud, afirmaba así que el glifosato no es cancerígeno ni mutagénico y que hace el mismo daño que las carnes rojas, los sprays para el cabello, los esteroides y el aceite de cocina” (La FM, 2019) Aunque, como se evidenció anteriormente, la OMS estableció que si bien no se puede asegurar que sea cancerígeno, existe una probabilidad basada en pruebas científicas que categoriza al herbicida en el nivel 2A que implica la probabilidad de que sea cancerígeno en humanos y animales. Incluso, el presidente Duque en múltiples ocasiones ha resaltado la importancia del glifosato como herramienta de erradicación, considerando además que es el único y el más efectivo método de reducción de cultivos ilícitos.

En la esfera jurídica, la sentencia T236 de 2017 la Corte prohibió el uso del glifosato argumentando que “el glifosato es una sustancia que tiene la potencialidad de afectar la salud humana como probable agente cancerígeno y, también, de forma muy peligrosa, el medio ambiente.” (Corte Constitucional, 2017). Sin embargo, la dinámica política construida desde el uribismo y la cercanía con Estados Unidos para la legítima intervención de la potencia en asuntos de seguridad nacional ha permitido que se contradiga la posición de la Corte Constitucional. El gobierno de Donald Trump ha expresado que:

“El programa de erradicación aérea tiene un impacto mínimo sobre el medio ambiente y los cultivos lícitos en Colombia. El herbicida utilizado en el programa de erradicación aérea es el glifosato, uno de los productos químicos agrícolas más

utilizados en el mundo. [...] La Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA) aprobó el glifosato para uso general en 1974 y volvió a certificarlo en septiembre de 1993. Una revisión exhaustiva reciente de estudios sobre el glifosato concluyó que no hay indicios de ningún problema de salud humana.” (U.S. Embassy in Colombia, n.d.)

El debate político, sin embargo, continúa permeando esferas jurídicas que se traducen en presión de parte del partido de gobierno y del gobierno de Estados Unidos a los tomadores de decisiones para que en Colombia el glifosato adquiriera nuevamente fuerza, luego de haber sido prohibido por la sentencia anteriormente mencionada. El gobierno Trump, por ejemplo, indirectamente efectuó una presión sobre el gobierno colombiano realizando una solicitud al congreso para obtener “casi el doble de recursos destinados a Colombia con el fin de avanzar en la lucha contra el narcotráfico” (El Espectador , 2019), solicitud que estaba sujeta a la autorización de la retoma de aspersiones con glifosato. Trump se pronunció nuevamente en marzo de 2020, de manera mas directa, para solicitar al gobierno colombiano la reanudación de las fumigaciones con glifosato. (EL TIEMPO , 2020).

Asimismo, y luego de lo establecido por la Corte Constitucional, con la intención de reanudar las aspersiones aéreas, el gobierno estadounidense tomó una decisión que podría ser considerada como una estrategia de presión, al decidir cancelar la visa de dos magistrados de la corte constitucional (El Espectador , 2019). Tales actuaciones salen de la categoría de presión coercitiva y pasan a un plano en donde la política determina la actuación jurídica de los gobernantes para favorecer los intereses de algún agente específico.

La normatividad nacional en materia penal sobre drogas ha tenido una transformación de acuerdo con el contexto político internacional del último siglo. El informe de Dejusticia afirma que debido a la agenda internacional y su relación con Estados Unidos Colombia ha ido fortaleciendo el carácter prohibicionista punitivo en los últimos años.

La creciente represión refleja, además, una fuerte influencia de la legislación internacional que se desarrolló en el mismo periodo, impulsada generalmente por los

Estados Unidos. En especial a partir de las últimas décadas del siglo XX, con el aumento de la importancia del narcotráfico en la economía y en la sociedad del país, Colombia empezó a seguir la agenda desarrollada por los Estados Unidos para luchar contra el tráfico, produciéndose una interiorización de la ‘guerra a las drogas’.

(Uprimny Yepes & Guzmán, 2010)

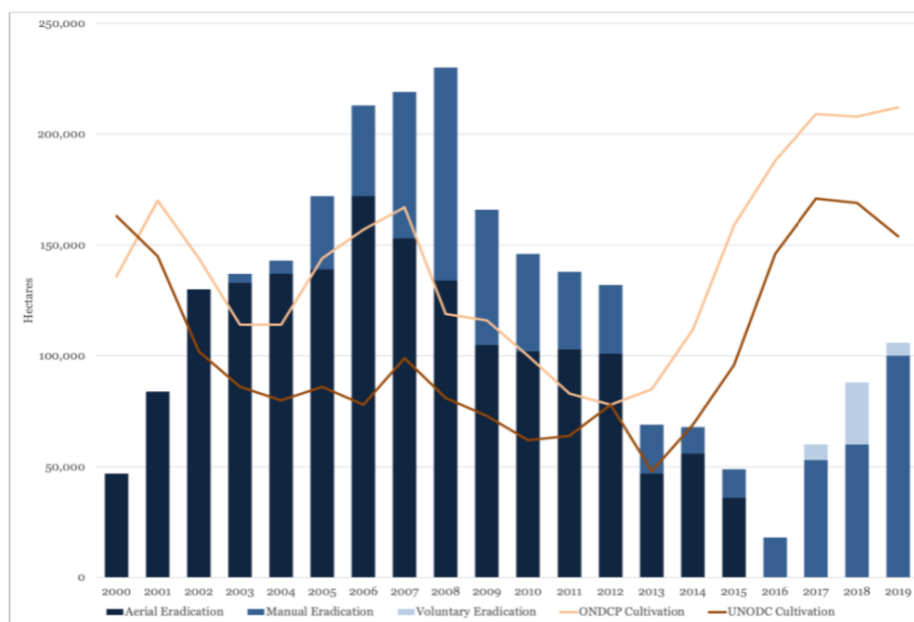
En Colombia, siguiendo a los autores, han existido cuatro etapas jurídicas: la primera, de carácter regulatorio preventivo, considerando la Ley 11 de 1920 que no tiene penalidad con restricción a la libertad sino con sanciones económicas, la Ley 128 de 1928 que permite el decomiso de las sustancias, El Código Penal de 1936 que sanciona con privación de la libertad a quienes elaboren, distribuyan o vendan sustancias ilegales, en 1964 se penaliza por primera vez el consumo con el Decreto 1669 de 1964, posteriormente en 1974 el Decreto 1188 de 1974 aumentó las penas para el tráfico y el consumo, adicionalmente, Colombia se acoge a convenios internacionales. En 1986 la Ley 30 de 1986 desdibuja el carácter preventivo y rehabilitador para convertirse en un instrumento de control y represión. En 1993 se aprueba la Convención de Viena de 1988 y en 2009 la reforma constitucional resalta, nuevamente, la prohibición del consumo de la dosis personal (Uprimny Yepes & Guzmán, 2010). La penalización, como es claro, responde a procedimientos y decisiones contemporáneas a la agenda internacional en materia de ‘lucha contra las drogas’, sobre todo con relación a la política de drogas propuesta por Estados Unidos en la cual la solución era de orden militar y jurídico para encontrar, a través de la prohibición punitiva, una reducción de las drogas en su territorio.

El debate propuesto lleva a una crítica al sistema penal que, a pesar de una judicialización que además supone un problema carcelario, no logra resolver el problema en su esencia. Una parte importante de la población privada de su libertad compone un colectivo con altos índices de vulnerabilidad ante actores realmente importantes en la cadena de narcotráfico; esto quiere decir que quienes son judicializados son, en buena medida, los eslabones menos importantes de la cadena. Así, se reincide en una discusión sobre la manera en que el Estado abandona a algunos colectivos de la sociedad y luego castiga los actos que se cometen en contextos de absoluta desprotección y condiciones precarias de vida.

La aspersión, no se trata simplemente de atacar los cultivos sino, además, agrede directamente las condiciones de vida de las comunidades campesinas. Los esfuerzos por promover la aspersión desconocen las necesidades de las personas que habitan y dependen de la tierra; no solo para cultivar plantas ilícitas, sino porque su subsistencia económica depende de ello.

Del mismo modo, en Estados Unidos la discusión política también ha debatido la inversión en Colombia para fumigación con glifosato. El último informe presentado por el Western Hemisphere Drug Policy Commission del Congreso de Estados Unidos expresó que, si bien el Plan Colombia, al que se ha aprobado alrededor de 10 millones de dólares, fue un éxito en la contrainsurgencia, pero también fue un fracaso en la lucha con las drogas. La comisión bipartidista criticó que “La erradicación masiva [continúe] siendo fundamental para la política antinarcóticos de Estados Unidos en Colombia, a pesar de los enormes costos y los pésimos resultados. En su Diálogo de Alto Nivel en octubre de 2019, los dos gobiernos reafirmaron sus "metas conjuntas para 2023 de reducir el cultivo de coca y la producción de cocaína en un 50 por ciento"(WHDPC, 2020, p.26) Esa es la misma meta declarada en el lanzamiento del Plan Colombia en 1999, “cuando Colombia cultivaba aproximadamente 160.000 hectáreas; ahora crece más de 210.000.” (WHDPC, 2020, p.26)

Igualmente, resaltaron que el acuerdo de paz requiere una implementación a largo plazo y que el desarrollo alternativo requiere esfuerzos constantes por los siguientes 15 años; por tanto, en las recomendaciones realizadas, se sugiere fortalecer la implementación de los programas que proponen sustituir cultivos a partir del desarrollo, así como la rentabilidad de destruir laboratorios de cocaína y confiscar insumos químicos, pues son medidas más favorables y menos perjudiciales para las comunidades locales que la erradicación.



Source: UNODC and ONDCP data

Tomado de: WHDPC. (2020). *Report of the WESTERN HEMISPHERE DRUG POLICY COMMISSION* (pp. 25–39). Washington DC.

El informe, además, cuestiona la efectividad de las aspersiones aéreas, pues resalta en primer lugar, la postura de la Corte Constitucional Colombiana, en su decisión de prohibir el uso del glifosato (sentencia T236 de 2017) y posteriormente, la relación inversamente proporcional entre el costo y la efectividad.

### **El Acuerdo de Paz como un elemento jurídico y las discusiones políticas alrededor del mismo; una aproximación al punto 4 sobre el problema de las drogas ilícitas**

Retomando el análisis de las posturas políticas que han moldeado el comportamiento y la dinámica social y jurídica del plano nacional como internacional alrededor del tema de las drogas, podremos continuar profundizando en el cambio político que surge del viraje del presidente Álvaro Uribe (2002-2010) al presidente Juan Manuel Santos (2010-2014). Aunque el presidente Santos fue elegido con el apadrinamiento político de su antecesor, desde que inició su gobierno transformó el discurso de seguridad del gobierno Uribe.



Santos abrió las puertas del dialogo y rápidamente inicio un proceso de negociación con las FARC-EP; para mantener la dinámica política tuvo que configurar elementos discursivos en torno a la necesidad de dar fin al conflicto por vías pacíficas, a la importancia de reestructurar las dinámicas sociales del país desde un estudio profundo y riguroso de las causas que dieron origen al conflicto, el análisis de las intensas desigualdades, el abandono estatal en zonas territoriales, el auge del narcotráfico, entre otras, así como el conocimiento de la verdad, la implementación de un sistema de reparación y un tribunal especial de paz que priorizara el reconocimiento del conflicto y la construcción de una memoria histórica colectiva que abarcara a todos los actores y permitiera conocer el origen y desarrollo del conflicto para posteriormente sembrar las bases para construir una paz estable y duradera.

Este discurso de paz fue promovido tanto en el plano nacional como en el internacional. La cancillería se encargó de realizar giras internacionales buscando apoyo mientras en Cuba se llevaban a cabo las negociaciones del Acuerdo de Paz. El cual, aunque políticamente debatido por distintos grupos políticos, fue jurídicamente blindado para implementarse en el país a partir del bloque de constitucionalidad que lo legitima y protege como Acuerdo Especial.

En ese marco, el *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable Y Duradera* fue firmado por el Estado Colombiano, en cabeza del presidente Juan Manuel Santos, y las FARC-EP, en cabeza de su máximo comandante Rodrigo Londoño en 2016. El momento histórico acompañó un discurso que promovía, además de la intención de dar fin a una era de violencia, identificar las condiciones que permitieron la gestación de un conflicto de tales proporciones para poder transformar el contexto y las dinámicas sociales, reconstruir el tejido social y así, evitar también nuevos conflictos en el futuro; promoviendo siempre la posibilidad de paz.

Así pues, el Acuerdo contempla una noción de paz que implica una trascendencia conceptual; requiere la aplicación de un componente de *paz positiva* que, de acuerdo con Johan Galtung, consiste en un modelo distinto a la mera finalización de las hostilidades; busca no solo la ausencia de la violencia directa sino una indagación profunda al análisis del contexto social y las condiciones multidimensionales que contribuyen a la creación del conflicto.(Galtung,

1964) Fernando Harto de Vera (2016) resalta que es esencialmente desde la comprensión de las causas sociales que originan el conflicto que la violencia puede corregirse y/o evitarse. La adaptación del concepto durante el proceso de paz permitió considerar reformas alrededor de la tierra, la política de drogas, la justicia social, la desigualdad, la desconexión de las regiones, etc.

Sin embargo, en relación con el manejo de las drogas ilícitas, el acuerdo reconoce que “tal propósito depende también de consensos y definiciones de alcance global por parte de todos los Estados, en particular por aquellos que de manera directa o indirecta se han visto afectados por este problema de carácter transnacional” (Poder Legislativo, 2016, p.98). De esto se desprende un choque de nociones y propuestas para la solución del problema en el plano internacional.

Por supuesto, la relación histórica que ha mantenido Colombia con Estados Unidos y las alianzas en torno a la securitización y la militarización de las zonas de cultivo, que además son producto de “una relación [histórica] narcotizada, en donde lo único que ocurría en Colombia de interés para Estados Unidos se relacionaba con drogas, [evolució] a una en la cual el fortalecimiento del aparato coercitivo del Estado, básicamente en función de labores de contrainsurgencia, llegó a ser el objetivo fundamental” (Tickner & Cepeda, 2011, p.210), genera un entendimiento distinto al que se pretende implementar con el acuerdo.

Sin embargo, y enfrentando las dificultades que surgirían en la implementación, el Acuerdo de paz se desarrolló bajo consideraciones y enfoques favorables a una reforma estructural de la tierra y una transformación integral del país apoyada por la comunidad internacional; la solución al problema de las drogas ilícitas fue pensada en una estrecha relación con resto del Acuerdo y, desde ese enfoque, se analizó la multiplicidad de problemas que tienen relación con el narcotráfico (Poder Legislativo, 2016). Se reconoció en el Acuerdo que de no ser posible una solución al narcotráfico, o por lo menos su impacto territorial, los esfuerzos por construir bases sólidas para la paz serían ineficaces.

Se consideró que, para obtener una solución, sería fundamental enfocar esfuerzos en la inversión en el campo y un trabajo conjunto de las comunidades, encargadas de erradicar de manera voluntaria los cultivos ilícitos, evitar la resiembra y no involucrarse en ningún eslabón de la cadena del narcotráfico; los gobiernos locales, comprometidos a ofrecer planes de sustitución del cultivo ilícito y alternativas legales de siembra; y el Gobierno nacional, cuyo aporte sería la garantía de subsistencia para los cultivadores y la formulación de planes de atención inmediata como bolsas de empleo o infraestructura adecuada para que, en conjunto, pudieran mitigar el momento de la transición y llegar al objetivo central que sería la sustitución total de los cultivos ilícitos.

El Acuerdo establece tres ejes de análisis, basados en la estructura del sistema para establecer distintas rutas de trabajo, estos son: los cultivos ilícitos, el consumo y la producción y comercialización. Para los cultivos ilícitos se consideró que debía existir una voluntad colectiva en las comunidades para acogerse a los proyectos de sustitución y prevenir la resiembra y/o una caída en la ilegalidad en cualquier nivel de la cadena productiva (Poder Legislativo, 2016). Se incluye en el documento un elemento particular que es la consideración del consumo como un problema de salud pública y derechos humanos. Se piensa que, al igual que el pequeño campesino, el consumidor tiene que dejar de ser percibido como un criminal y entenderlo dentro de un marco de afectación colateral de la guerra y el conflicto colombiano para establecer así programas de atención, prevención y protección; además de un trato especial en los procesos de justicia. Ese debate también ha tomado fuerza en otros países, por ejemplo, en Estados Unidos, desde 2012, 16 estados y Washington D.C. han legalizado la marihuana para adultos mayores de 21 años y en 36 estados es legal su uso medicinal. (Berke, Gal & Lee, 2021)

De lo anterior, es importante resaltar los esfuerzos plasmados en el Acuerdo para considerar al cultivador como un actor con características especiales en el marco de un conflicto que ha tenido un detrimento significativo de las zonas rurales y que, por tanto, ha desatendido la protección de muchas regiones del país y que, por el contexto, terminaron haciendo parte del conflicto, pero que en el proceso de construcción de paz es importante considerar que debe ser un compromiso del Estado establecer mecanismos de desarrollo rural que brinden a esas

comunidades salud, educación, infraestructura vial que facilite la comercialización de cultivos lícitos, asistencia técnica para los proyectos productivos que surjan a partir del acuerdo, etc. Con estas medidas, podría superarse la desigualdad histórica que ha vivido el campo y garantizar elementos mínimos de seguridad alimentaria a quienes trabajan la tierra en Colombia.

El análisis del cultivador dentro de la amplia estructura del narcotráfico es esencial para entender las consideraciones que plantea el acuerdo. El narcotráfico que no es un sistema uniforme, sino que se compone de distintas etapas y cada una cuenta con niveles distintos de complejidad. Las redes que se crearon y fortalecieron en Colombia se consolidaron a partir de distintos eslabones, estructurando de manera diferenciada los procesos de producción, distribución y comercialización. Leonardo Raffo y José Luis Segura (2015) estudiaron la estructura de las organizaciones de narcotráfico y en su artículo “las redes del narcotráfico y sus interacciones: un modelo teórico”, analizan el proceso en cinco etapas:

*“la siembra de las plantas ilícitas, la producción de las drogas y su transporte de los laboratorios clandestinos a los otros puertos de embarque transnacional o a los mercados de consumo internos; el transporte transnacional de los países productores a los países consumidores; la distribución y comercialización en el extranjero o en el mercado interno. Y para cerrar el proceso, el lavado de activos y la reinversión de las ganancias”* (Raffo López & Segura, 2015, p.185)

Las primeras etapas -siembra y producción- suceden en la esfera nacional y las siguientes tres -transporte, distribución y comercialización, y lavado de activos y reinversión- suceden en una escala transnacional. Lo evidente para los autores es la ganancia que obtienen al final de la cadena (después de la comercialización) quienes se ubican jerárquicamente en el nivel más alto y controlan el resto de la cadena. De esta manera, se expone una desigualdad en los eslabones, pues el nivel de competitividad es muy alto en la primera etapa, la siembra, y muy bajo en la última; así, quienes ostentan la figura de poder controlan de manera casi monopólica distintos sectores territoriales del país. Los autores, además, dividen la estructura de las redes de narcotráfico en dos grupos: los encargados de las actividades de producción,

distribución y comercialización, denominados *redes de producción y tráfico de drogas* y los encargados de la supervivencia de la red en términos de seguridad, denominados *redes de defensa y corrupción*. Distinguiendo así, el carácter ilegal del primer grupo y el carácter criminal del segundo. (Raffo López & Segura, 2015).

Para este último, sobre todo, resulta necesario encontrar canales clandestinos dentro de los sistemas legales para llevar a cabo las tecnologías de narcotráfico, “ninguna empresa ilegal puede producir, traficar y distribuir drogas ilícitas sin un sistema de defensa y corrupción que preserve la propiedad, vele por la seguridad y garantice el cumplimiento de los contratos en todos los eslabones de la cadena, no sólo ante la persecución de las autoridades sino ante la acción violenta de rivales” (Raffo López & Segura, 2015, p.190). Esto implica que la distribución final del capital termina distribuida de manera inequitativa a lo largo de la cadena, dejando una gran cantidad en manos de los narcotraficantes y una mínima parte en las zonas rurales de siembra y cultivo.

Entender que el cultivador no funciona como un actor criminal y que su participación en la cadena del narcotráfico no es de líder sino el eslabón más bajo permite también considerar la importancia de tener un trato humanitario que avale la transformación del contexto de los campesinos cultivadores y evolucione su realidad.

El debate se debe extender, por supuesto, a la comprensión de la tierra tanto en el conflicto como en la construcción de paz en Colombia. Tal consideración requiere, entre otras cosas, analizar las características de las familias que viven en las zonas con cultivos ilícitos; la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el delito (UNODC) realizó un estudio sociodemográfico sobre 6.350 familias habitantes de zonas afectadas por cultivos de coca. Los resultados ofrecen una óptica distinta a la tradicionalmente considerada; es decir, los cultivadores no son grandes terratenientes en dominio de carteles de narcotráfico, ni significan grupos ni siquiera cercanos al terrorismo.

Al tomar el Índice de Pobreza Multidimensional Municipal (IPM), calculado por el Departamento Nacional de Planeación, los 29 municipios en donde se realizaron las

encuestas veredales por UNODC tienen altas carencias en los indicadores de calidad de vida. Entre estos se encuentran la educación: en promedio, el 36% de la población es analfabeta, el 18,2% de niños, niñas y adolescentes que pueden estudiar no lo hacen, el 35,5% tiene rezago escolar y el 86,3% tiene rezago educativo. (...) La caracterización sociodemográfica de los territorios con cultivos ilícitos ha mostrado consistentemente que son más pobres, están más aislados y tienen menor acceso a bienes y servicios públicos, en comparación con el resto de los municipios del país. El ingreso promedio mensual neto por hectárea de un cultivador de coca es \$410.541, lo que equivale al 56% de un salario mínimo. El tamaño promedio de los predios de los pobladores rurales es de 9,4 hectáreas y, según el Censo Nacional Agropecuario (2014), 65% de los productores residentes —es decir aquellos que cultivan y viven en su tierra— están en predios de menos de cinco hectáreas. El 48% de las personas encuestadas afirmó que sus veredas no cuentan con acceso a vías terrestres. Del 52% que respondió sí tener acceso, el 49% señala que están en regular estado y el 35% en mal estado.” (UNODC & FIP, 2018, p.7)

La aproximación a estas comunidades trasciende la desmitificación de sus condiciones, centra la atención sobre las implicaciones de la ausencia histórica que ha tenido el Estado colombiano con zonas de su territorio y que continúan profundizando una brecha que desconecta a las comunidades con la fuerza estatal que debería ofrecer alternativas que, entre otras cosas, los campesinos no se han negado a recibir. Un artículo de Juan David Ortiz en Pacifista resalta la dificultad que enfrentan los campesinos; manifiesta que “son conscientes del riesgo que enfrentan al retomar los cultivos de coca. Que tiene claro que por más dinero que se mueva en la región, ellos son los menos beneficiados y se someten, no solo a los intereses de los grupos armados, sino a la persecución del Estado” (Ortíz, 2015). Igualmente afirma, como lo evidencia la UNODC también, que en muchas ocasiones los campesinos no tienen otra opción.

Igualmente, y volviendo al cultivo como eje de la discusión, considerar la aspersion con glifosato como método para solucionar el problema de las drogas a través de la reducción de hectáreas es ignorar el creciente mercado de drogas sintéticas que aporta un aumento considerable en los índices de violencia.

Las dinámicas del narcotráfico también han variado a través de los años, el DNP considera tres generaciones de este negocio ilícito; la primera en los años 80 y 90, la segunda con los grandes carteles donde se ubican también los grupos armados, y la tercera, hacia los años 2000 y 2005, con bandas criminales que hacia 2010 abrían paso a una cuarta generación que Sara Kapkin (2016) define como delincuencia organizada que opera de manera multicriminal. Así funciona el negocio del “narcomenudeo”, definido como el mercado ilícito de productos estupefacientes en dosis por persona en rangos que oscilan entre 1 y 2000 gramos de cocaína. Lo anterior es relevante porque, según calculaba el DNP en 2016, producir 1 kilogramo de cocaína en Colombia costaba alrededor de 2,4 millones de pesos, al ponerlo en el mercado su valor aumentaba un 104% (DNP, 2016), es decir, que las organizaciones de narcomenudeo han creado nuevas dinámicas para comercializar la droga, pero los métodos de producción han continuado basados en la explotación humana de comunidades que no tienen influencia sobre la utilidad final.

Igualmente, es posible analizar que a pesar de años de lucha contra el narcotráfico las cifras no han logrado disminuir. Por ejemplo, y con relación al narcomenudeo, y su afectación en los distintos países receptores, el informe del WHDPC (2020) evidencia que incluso en los momentos donde el cultivo ha disminuido, luego se estimaría que el precio en las calles de Estados Unidos debería aumentar, la demanda de estupefacientes no ha tenido una afectación significativa. El mismo informe plantea que el Acuerdo de paz, aunque requiera una implementación de alrededor de 15 años debe implementarse si se quiere acabar con el problema de las drogas ilícitas.

Sin embargo, el informe presentado por la coalición multipartidista del congreso revela que “el proyecto de Presupuesto General de la Nación (PGN) para el 2021, comparado con el presupuesto aprobado para 2020 significa una reducción en entidades fundamentales para el desarrollo rural” (Informe Multipartidista No. 04, 2020, p.1). Lo cual implica, de entrada, una afectación importante, pues la propuesta de sustitución voluntaria requiere de un apoyo financiero fundamental para que los campesinos desarrollen economías alternas y pueda

superarse la dependencia económica a cultivos ilícitos, así como un incumplimiento a las disposiciones agrícolas del Acuerdo.

Ahora bien, en la comunidad internacional también se han llevado a cabo discusiones importantes sobre la solución al problema de drogas ilícitas como un asunto de interés global; anteriormente se mencionó que Naciones Unidas enmarca en tres tratados el debate jurídico sobre las drogas: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el protocolo de 1971 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotropicas de 1988.

El acuerdo, tal como está planteado, no sale del límite establecido por los pactos internacionales sobre la solución. Si bien tiene un enfoque distinto porque no busca castigar o penalizar directamente a los campesinos involucrados en el cultivo de plantas ilícitas, sino que abre la posibilidad de establecer métodos alternativos, que acompañados de un fortalecimiento institucional; asumiendo que el Acuerdo se pactó aceptando la relación entre narcotráfico, conflicto y vulnerabilidad de las víctimas situadas de manera transversal en el contexto.

La Convención Única de 1961 enmendada por el Protocolo de 1971 discute, por ejemplo, en el artículo 36b la importancia de las medidas alternativas, que balancean lo señalado en el artículo 26 sobre la erradicación de cultivos ilícitos. Si bien la defensa de la convención basa su análisis en la *eliminación* de los cultivos de coca, el artículo 36b expresa que “*No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, [referente a las disposiciones penales] cuando las personas que hagan uso indebido de estupefacientes hayan cometido esos delitos, las Partes podrán en vez de declararlas culpables o de sancionarlas penalmente, o además de declararlas culpables o de sancionarlas, someterlas a medidas de tratamiento, educación, pos tratamiento, rehabilitación y readaptación social, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 38*”. Esto es relevante principalmente porque se abre una posibilidad alterna a la pena, enfocada en la recuperación del ser; es decir, penas alternativas como una forma no punitiva de atender la problemática de drogas.



En ese sentido, se resalta lo fundamental del contexto en los escenarios donde se desarrollan los actos ilícitos, si bien el enfoque se dirige de manera más específica al consumidor, las medidas de tratamiento señaladas no se alejan de lo que el Acuerdo de Paz propone para reformular la estructura territorial en Colombia. La readaptación social que refiere el artículo 36b se entrelaza con la intención de brindar herramientas para que las familias sustituyan sus cultivos ilícitos por proyectos productivos que reorienten, no solo su actividad sino la estructura social de las regiones afectadas por el narcotráfico.

Se puede decir, entonces, que de acuerdo con la convención única sobre estupefacientes de 1961 -ratificada por Colombia en su protocolo de modificación de 1972- que el derecho internacional en materia de control y regulación de estupefacientes tiene una dirección similar a lo acordado por el Estado colombiano y las FARC-EP en 2016. No existe una inconsistencia ni conceptual, ni teórica en lo que respecta a la importancia de acabar con el fenómeno criminal del narcotráfico que afecta a la humanidad y su desarrollo social. Por el contrario, abre una posibilidad a identificar métodos alternativos, que conserven el apego a los Derechos Humanos y la contemplación del contexto para promover otro tipo de economías y eliminar de manera más permanente y eficaz la realidad de los cultivos en territorio colombiano.

Igualmente, y como se discutió anteriormente, la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 reafirma las herramientas y mecanismos necesarios para avanzar por caminos más efectivos como el desarrollo alternativo y disminuir los esfuerzos por abordar la lucha desde mecanismos de fuerza como las políticas de seguridad que han privilegiado la erradicación forzada y con ella, múltiples acciones que no solo no solucionan el problema, sino que agravan las condiciones de vida de comunidades enteras y constituyen fuertes violaciones a los derechos humanos.

Para finalizar, y de vuelta al escenario jurídico que rodea el acuerdo, uno de los momentos más relevantes para el proceso de paz en Colombia fue la consulta que realizó el gobierno Santos para legitimar lo pactado en La Habana; se realizó un plebiscito para el cual se consumó una campaña política que constituyó una división político-social que permanece

presente en los momentos electorales más importantes. Los discursos formulados para debatir si el Acuerdo debía ser implementado o no incluyeron también mecanismos lingüísticos que determinaron momentos importantes de las elecciones presidenciales y el posterior cambio de gobierno.

Si bien el Acuerdo, luego de algunas modificaciones, fue firmado en el Teatro Colón abriendo las puertas para la generación de programas y políticas de una nueva era política de construcción de paz el partido del presidente Iván Duque, elegido para gobernar de 2018 a 2022, abanderó la oposición al Acuerdo de Paz y a su formulación. De manera que, a pesar de haber logrado un pacto jurídico, el escenario político para la implementación enfrentaría obstáculos en distintos puntos del documento. Más adelante analizaremos como afectó el viraje en el gobierno lo acordado por el Estado colombiano y las FARC-EP y de qué manera participó Estados Unidos en este proceso.

### **El momento de postacuerdo y las implicaciones políticas del gobierno Duque en relación con lo pactado**

Para el momento en que el Acuerdo fue pactado el gobierno Santos enfrentaba un momento político complejo por la controversia que desataron las versiones en torno a la construcción de paz en Colombia. Si bien el discurso fue establecido desde un enfoque progresista, un sector político se impuso radicalmente a ciertas medidas propuestas en él; ejes temáticos como la justicia transicional, el enfoque de género y el problema de las drogas ilícitas fueron considerados incorrectos y promovidos así en la campaña electoral del plebiscito. Lina M. Céspedes-Báez (2017) analiza cómo desde el enfoque de género se formuló un discurso que permitió afectar con elementos moralistas conservadores la construcción del imaginario colectivo alrededor del acuerdo.

La sociedad recibía dos fuentes discursivas opuestas muy fuertes, por un lado, el gobierno promovía una noción de paz que implicaba una transformación social y de otro lado, un sector político importante suscitaba, desde el miedo al cambio, la irracionalidad de pensar métodos alternos. Por supuesto, esta división política tuvo repercusiones en la concepción social del

concepto de la paz que se implementaría en el país. Con el plebiscito que pretendía legitimar lo pactado en La Habana, se construyeron discursos que definieron no solo ese resultado electoral, sino que definieron los pilares de la campaña de presidencia en el 2018.

El presidente Santos, enfrentando ese nivel de oposición, continuó el proceso de paz bajo principios distintos a los que tradicionalmente se habían tratado. Para abordar el problema de las drogas ilícitas, por ejemplo, el gobernante utilizó un discurso de corresponsabilidad en relación con el narcotráfico para llamar la atención de la comunidad internacional y promover un dialogo conjunto sobre la solución.

Su postura criticó, de una parte, que los métodos de prohibición habían fallado en resolver la problemática; en la asamblea general de la Organización de Naciones Unidas en septiembre de 2012 manifestó que “Hace 52 años, aquí, en este mismo recinto, se aprobó la Convención que dio acta de nacimiento a la guerra contra las drogas. Hoy tenemos que reconocer que esa guerra no se ha ganado” (Santos, 2012) y, de otra parte, abrió la posibilidad de promover un debate sobre los métodos alternativos de lucha contra el narcotráfico. “Es hora de hablar de regulación responsable por parte de los Estados; de buscar caminos para quitarles oxígeno a las mafias, y de afrontar el consumo con más recursos para la prevención, la atención y la reducción de daños a la salud y al tejido social” (Santos, 2017) expresaba el presidente Santos en 2017, suscitando una postura progresista frente a la problemática global y promoviendo, a su vez, la búsqueda de nuevos enfoques y estrategias.

“Los diversos gobiernos los estamos evaluando y deben servir de insumos para la discusión en todas las universidades y centros de pensamiento, y en diferentes escenarios, no sólo de América sino del mundo entero, porque este es un problema global que requiere una solución global. Por eso –porque es un problema global– esperamos que sus conclusiones se debatan también en el seno de este organismo, de las Naciones Unidas, que ya ha convocado una Sesión Especial sobre las Drogas para el año 2016” (Santos, 2013)

En ese sentido Juan Manuel Santos, en representación del Estado colombiano, hacía un llamado en 2010 a la comunidad internacional para que los países se involucraran en la búsqueda conjunta de la solución al problema de las drogas “vemos con preocupación la contradicción de algunos países que, por un lado, exigen una lucha frontal contra el narcotráfico y, por otro, legalizan el consumo o estudian la posibilidad de legalizar la producción y el comercio de ciertas drogas” (Santos, 2010). Por supuesto, la posición del presidente Santos nunca fue cuestionar la legalización, incluso ha sido uno de los promotores de la apertura al debate en ese sentido, pero en ese momento llamaba a los gobiernos a no criminalizar el cultivo, de la misma manera en que se criminaliza el resto de la cadena de narcotráfico. Si en los Estados liberales se podía considerar el consumo con mente abierta para considerar al consumidor un individuo ajeno al negocio criminal, también sería posible hacerlo con los campesinos que, por las condiciones sociales, se veían obligados a cultivar por salvaguardar su vida o porque es el único medio de subsistencia que el contexto ofrece.

El acuerdo es claro en que la solución al problema de las drogas es necesaria en la búsqueda de una paz estable y duradera, así como el hecho de que las alternativas de sustitución voluntaria propuestas en el acuerdo interpretan las necesidades más profundas de las comunidades y han sido analizadas desde un enfoque social y humanitario, pero han fallado en la trascendencia que requieren las modificaciones de orden político, económico y militar. Entender los retos y las dificultades que ha encontrado la implementación del acuerdo en el contexto actual, requiere la comprensión de fenómenos políticos que han permeado el debate con discursos y decisiones trascendentales.

Sin embargo, las categorías lingüísticas que permearon los escenarios electorales fortalecieron ideas sobre el “castrochavismo”, la “impunidad”, la “apertura al narcotráfico”, etc. y en representación de este sector político, y de manera democrática y legítima, el presidente Iván Duque fue elegido en 2018 bajo la promesa de que la sustitución y la erradicación “[debían] ser obligatorias y no voluntarias” (Duque, 2018). Con esa promesa, entre otras, logró ganar las elecciones y desde ese momento, con el apoyo de su partido de

gobierno y de un sector político importante, ha procurado cumplir su compromiso y modificar elementos del Acuerdo que cuestionó desde la oposición.

El gobierno del presidente Iván Duque, también ha empleado herramientas lingüísticas para categorizar como negativos los elementos ajenos a la identidad ideológica de su partido político. En efecto, las tecnologías de poder para enfrentar el conflicto armado han incluido la defensa de un imaginario colectivo construido desde el gobierno Uribe en una parte importante de la sociedad colombiana que englobaba el concepto del narcoterrorismo, ensamblado con la necesidad de incluir a Estados Unidos como un aliado en la lucha para eliminar al enemigo, que por ambos países fue sincrónicamente señalado e incluyendo a opositores del gobierno como parte de la categoría construida para atraer la atención militar de Estados Unidos y consolidada para establecer un vínculo entre la izquierda [que en su momento identifico a las FARC-EP] y su relación con el narcoterrorismo.

El viraje en el gobierno significó no solo la transmisión de mando usual, sino un cambio radical en las estrategias políticas alrededor de la paz, tanto nacionales como internacionales. El gobierno firmante del Acuerdo, en cabeza del Presidente Juan Manuel Santos, había priorizado en su agenda internacional el apoyo de la comunidad internacional al fin del conflicto con las FARC; con Naciones Unidas, por ejemplo, la relación se basó en el apoyo del gobierno colombiano a luchas contra el cambio climático, los nuevos debates sobre el problema mundial de las drogas ilícitas, la demanda de acompañamiento permanente a las negociaciones con las FARC y posteriormente, de apoyo en el proceso de verificación de su cumplimiento, etc.

Pastrana y Vera (2020) coinciden en que esa propuesta se vio interrumpida cuando el nuevo gobierno, liderado por el presidente Iván Duque, inició su mandato en un encuentro tensionante con Naciones Unidas, por ejemplo, en 2019 el canciller Carlos Holmes Trujillo se reunió con el secretario general para impugnar una carta enviada por líderes del congreso en la que acusaban al gobierno de desconocer la Corte Constitucional y obstaculizar la implementación de la ley para la Justicia Transicional. (Pastrana & Vera, 2020).

El cambio en la administración generó, además, discusiones importantes sobre los enfoques en materia de seguridad y la relación con Estados Unidos. El gobierno Santos impulsó mecanismos de cooperación bilateral bajo la denominada Diplomacia para la Seguridad, a través de la cual se promovía la exportación de la experticia de las FFMM para la lucha contra el crimen transnacional (Pastrana & Vera, 2020) Con el presidente Duque, se ha manejado un discurso que reorienta la misión de las FFMM al conflicto interno y los problemas nacionales que abarcan, entre otras cosas, la lucha contra la insurgencia, el narcotráfico y la tensión con Venezuela. Ese discurso ha vuelto a desequilibrar la balanza de poder en términos de influencia de Estados Unidos sobre Colombia, retornando a una inferioridad problemática que justifica un acercamiento invasivo de Estados Unidos a los asuntos internos de Colombia.

Tal acercamiento supera incluso la esfera política, se trata además de una aproximación ideológica entre el presidente Duque y el expresidente Trump. Pastrana & Vera (2020), interpretan un apoyo incondicional explicado en tres dimensiones: en primer lugar, la necesidad de un socio estratégico para obtener ventaja sobre Venezuela; en segundo lugar, la continuación de una relación que a la luz de varias elites en Colombia ha funcionado bien, sobretodo en la lucha contra las drogas y el terrorismo; y finalmente, las convergencias ideológicas entre ambos partidos de gobierno en términos de construcción discursiva anti-socialista. Las herramientas lingüísticas empleadas por ambos partidos en torno a esta lógica han garantizado en ambos casos un incremento en su popularidad política, entre otras cosas porque mezclan elementos morales que amplios grupos de la sociedad tradicionalista considera importante.

En el acuerdo, el punto *sobre la solución al problema de las drogas ilícitas*, como se mencionó anteriormente, fue pensado bajo estrategias de “tratamiento diferencial en algunos eslabones de la cadena [...] y la implementación de un tratamiento no punitivo a los campesinos que siembran hoja de coca para sobrevivir y fomentar los cultivos alternativos” (Pastrana, 2018) El Gobierno Duque, en oposición a esta idea y con el respaldo del gobierno

Trump, ha entendido y promovido la cadena completa del narcotráfico como un solo cuerpo criminal.

Sumado a ello, el gobierno Trump ha sido enfático en establecer una agenda política internacional basada en la protección de su territorio; “La amenaza de Trump, que apunta a categorizar nuevamente a Colombia como «poco confiable» en sus compromisos contra el cultivo y el tráfico de drogas debido al aumento en la producción, afecta gravemente a un país que atraviesa una difícil etapa, orientada a aplicar el acuerdo de paz firmado en 2016 con las FARC” (Grabendorff, 2018) Su eslogan sobre “Estados Unidos Primero” nutre un discurso de noción maquiavélica sobre el narcotráfico como un problema de Colombia, que no puede y no debe incomodar a Estados Unidos ni a su población; de manera que el mensaje es claro al establecer que su prioridad es la desaparición de los cultivos que producen las drogas ilícitas que llegan a su territorio, a cualquier costo, incluso si los medios son diferentes a la propuesta de transformación territorial que propone el Acuerdo.

Así pues, cobran importancia las declaraciones de ambos gobiernos sobre aspersiones con glifosato y la presencia de fuerzas militares estadounidenses que tienen, además de una doctrina fuerte sobre erradicación forzada y unos parámetros claros sobre el nivel de importancia que tiene lo pactado entre el Estado colombiano y las FARC-EP.

“La aproximación general construida desde los Estados Unidos parte del supuesto de que la responsabilidad es exógena a su sociedad y su Estado: esta se encuentra en los países productores y en los grupos “indeseables” dentro del país (Campbell, 1992). De ahí que las drogas se identifiquen como una amenaza a la seguridad, no solo material del Estado, sino también simbólica y social. En ese marco, la interpretación que se ha privilegiado es una de prohibición y castigo (Bertman, Blachman, Sharpe y Andreas, 1996), donde las estrategias privilegiadas son interdicción, erradicación, combate a organizaciones traficantes en países productores y criminalización de los consumidores dentro de los Estados Unidos (Cepeda y Tickner, 2017).” (Cepeda, 2018, p.138)

El gobierno estadounidense ha promovido en múltiples ocasiones la erradicación forzada por método aéreo, la cooperación en términos económicos ha permitido la financiación de programas para reducir los cultivos ilícitos. La embajada estadounidense reporta 72 millones de dólares en programas para aspersión aérea (U.S. Embassy in Colombia, n.d.). Sin embargo, no siempre los intereses de Estados Unidos son defendidos en un marco de soberanía colombiana; hay ocasiones en que la agenda política esta marcada por una articulación de elementos de *hard-power* como la presión económica y de *soft-power* como la diplomacia discursiva.

Favorable para el acuerdo, esta el hecho de que el glifosato no ha logrado probar, hasta ahora, una efectividad razonable en relación con la cantidad de hectáreas fumigadas. La erradicación forzada, de hecho, ha fallado en su intención de disminuir la cantidad de cultivos ilícitos, la resiembra y la ampliación a nuevas áreas permanece y evidencia que “ajena a la estrategia integral de sustitución de ingresos y economías en macro-zonas impactadas por economías cocaleras, tuvo efecto neto casi nulo y costos exorbitantes” (González, 2020). Esto implica que, aunque sea políticamente favorable considerar métodos tradicionales, la discusión tiene que llevarse a un plano de apertura crítica en un debate que, aunque reciente, es necesario si se pretende acabar con el problema de manera efectiva y definitiva.

Sin embargo, la influencia, en momentos invasiva, que tiene Estados Unidos sobre Colombia, derivada del acercamiento que pretende convertir a la potencia en un aliado, obliga la adopción de ideas prohibicionistas que, nuevamente, chocan con la idea general del Acuerdo en relación con la solución efectiva al problema de las drogas. El sentido discursivo que mueve el *soft-power* de aquella relación se ve acompañado por percepciones validadas en ambos países por sus gobernantes, que resaltan, por ejemplo, “la religiosidad que acompaña la comprensión del fenómeno de las drogas, casi como su securitización [...] lo que se conoce comúnmente como el paradigma punitivo o prohibicionista ofrece una lectura específica sobre las drogas “estas son malas y hay que acabar con ellas”” (Tickner & Cepeda, 2011, p.209).



En la esfera jurídica, la intervención de Estados Unidos y la fuerza con la que el gobierno colombiano pretende impulsar la erradicación en el país chocan con los mandatos de la Corte Constitucional de 2017. Tal posición podría quedarse como un argumento dentro del debate, pero la cercanía política entre el gobierno Duque y el gobierno Trump permitió que trascendiera a propuestas políticas serias ligadas a la cooperación y a las condiciones que determinan la relación bilateral. Si bien la decisión de la corte es imperativa y enfática en la prohibición del glifosato, existen extensiones que complejizan la discusión alrededor del su uso como herramienta para erradicar los cultivos ilícitos.

El gobierno Duque ha enfocado sus esfuerzos en retomar la aspersión de glifosato a partir de una estrategia jurídica. La corte estableció en 2017 las condiciones mínimas que permitirían reanudar la erradicación aérea, estas eran: 1. Que la regulación fuera diseñada y reglamentada por un órgano distinto a las entidades encargadas de ejecutar programas de erradicación, 2. Que la regulación fuera producto de una evaluación del riesgo a la salud y al medio ambiente, 3. Que se incluyera una revisión automática cuando se alerte por nuevos riesgos, 4. Que la investigación científica sobre el riesgo se realizara con rigor, calidad e imparcialidad, 5. Que los procedimientos de queja fueran imparciales y 5. Que fuera una decisión fundada en evidencia objetiva y concluyente que muestre ausencia de daño para la salud y el medio ambiente (Corte Constitucional, 2017). De esta manera, el gobierno encontró la posibilidad de solicitar una audiencia pública para revisar estas excepciones.

El 17 de julio de 2019 el pleno de 8 magistrados se sirvió interpretar el fallo de 2017 para resolver que el glifosato podía ser utilizado en aspersiones aéreas por cuanto el nivel de riesgo de cualquier política antinarcóticos es imposible conocer (SEMANA, 2019). Esta interpretación permitió al gobierno Duque lograr su promesa de utilizar el glifosato como método de erradicación.

Esta posición del gobierno en torno al problema de las drogas ha tenido implicaciones considerables en la implementación del Acuerdo, el informe multipartidista a cuatro años de implementación evidenció la grave situación del acuerdo, considerando que tan solo 2,1 de

las familias vinculadas cuentan con un proyecto productivo y de continuar a ese ritmo el cubrimiento total de las familias inscritas en el programa tomará 139 años (Informe Multipartidista No. 04, 2020). Así pues, resulta pertinente considerar la posición política del gobierno Duque para dar respuesta a las necesidades que surgen a partir del Acuerdo, pues si bien se pretendía dar una transformación integral del país era claro que implicaba voluntad del gobierno para generar la reconstrucción social que garantice un proceso efectivo de construcción de paz. Pues el acuerdo se firmó bajo bases jurídicas con intenciones distintas.

“Los esfuerzos [...] no se circunscriben solo al proceso de negociación con las FARC, sino que incluyeron otros de carácter institucional como la creación de la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, que para 2015 hizo recomendaciones orientadas a la incorporación de algunos elementos importantes a la política, tales como los derechos humanos, la descriminalización de cultivadores de hoja de coca y consumidores —los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico— y la priorización de la protección humana por encima del desmantelamiento de las redes de tráfico de drogas. Esta comisión recomendó la suspensión de las fumigaciones con glifosato teniendo en cuenta la evidencia sobre su falta de efectividad y los efectos negativos nocivos en la salud de las personas expuestas a este, hecho que se tradujo en una decisión del Estado colombiano en meses posteriores”. (Cepeda, 2018, p.142)

Por supuesto, la transformación integral de las distintas problemáticas que originaron el conflicto requiere de esfuerzos significativos y no sólo de orden nacional, sino que incluyan agentes internacionales; pues de este trabajo conjunto dependerá la articulación de medidas que logren una efectiva implementación del Acuerdo. Así, como se ha visto, la organización de debates sobre este tema tiene que abarcar esferas globales.

En oposición a esto, la cooperación entre los gobiernos de Colombia y Estados Unidos ha dificultado la continuación de la noción que enmarca el acuerdo sobre las posibles soluciones al problema de drogas. El Ministerio de Defensa de Colombia, en conjunto con la Embajada de Estados Unidos, anunció la llegada de una misión militar estadounidense con el “único

propósito de asesorar a Estados Mayores de las Fuerzas de Tarea Conjuntas de distintas regiones donde hay incidencia del narcotráfico” (Vanguardia, 2020). Este hecho suscito un conflicto de posturas sobre la autorización del Congreso; de una parte, un grupo de Senadores expresaron inconformidad porque el gobierno omitió la autorización del congreso, de otra parte, el entonces ministro de defensa argumentó que si existió una comunicación entre el Presidente del Senado y Presidencia para aprobar la operación de la Brigada de Asistencia de Fuerza de Seguridad (SFAB) en el país. (Senado de la República, 2020)

La presencia militar es, por supuesto, una incidencia directa de Estados Unidos en los asuntos internos de Colombia. De manera que el gobierno actual enfrenta grandes desafíos con respecto a una articulación real del mandato jurídico que representa el acuerdo de paz y el discurso político que ha promovido su partido sobre la solución al problema por vías militares y que se ve soportada por la cooperación internacional con Estados Unidos. Igualmente, con respecto al discurso del partido de gobierno y su cercanía ideológica con el gobierno estadounidense -en el momento republicano- es importante analizar también la discusión que se ha dado en torno a la erradicación forzada, cuyo método predilecto por ambos movimientos ha sido la aspersión aérea con glifosato.

Todo esto porque es necesario repensar los enfoques desde donde se ha pretendido atacar los problemas del país, así como los métodos para alcanzar los objetivos que son de preocupación general. La lógica militar, a partir de la cual se ha abordado el problema históricamente, tiene la posibilidad, con el acuerdo de paz, de ser transformada por un proyecto de construcción social en el cual se integren las comunidades y el Estado en torno al desarrollo social, económico, político, humano y jurídico que rodea al país.

Resulta importante considerar así, el nivel de afectación de las personas que se acogieron a la promesa de sustitución voluntaria en un escenario en donde se despliegan tropas militares para controlar las hectáreas de cultivos ilícitos en conjunto con el apoyo del gobierno nacional, desconociendo así el acuerdo base. “Las actividades de erradicación en cabeza de la fuerza pública han aumentado [...] ha aumentado la conflictividad social, por lo que el

Observatorio de Tierras ha registrado la muerte de cuatro campesinos y un indígena, presuntamente resultado de operativos del Ejército y la Policía Antinarcóticos a lo largo del año”. (Informe Multipartidista No. 04, 2020)

En relación con la posición que adopta el presidente Duque y su relevancia en las organizaciones internacionales, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) refleja que la región del Catatumbo fue una excepción en la reducción de cultivos de coca. Lo anterior, resalta el informe, es preocupante debido a que fue allí donde se realizó el primer ejercicio de Hoja de Ruta, en el cual no se dio prioridad a las iniciativas de sustitución. (Informe Multipartidista No. 04, 2020)

Con respecto a los cultivos ilícitos, si bien la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNODC reportó en el Informe de Monitoreo de Territorios Afectados por Cultivos Ilícitos en Colombia (2019) una reducción del 9% en los cultivos de coca, el mismo informe revela que la producción de cocaína continúa estable. (UNODC, 2020) Asimismo, se encontró que la única región en donde no disminuyó el cultivo fue en el Catatumbo, donde correspondientemente se ha ignorado la necesidad de fomentar los proyectos de las familias dispuestas a sustituir voluntariamente sus cultivos. Afirmar esto implica también considerar que los procesos de producción se tecnifican de manera que con menos cantidad de hoja de coca se puede producir la misma cantidad de cocaína. De esa premisa surgen dos conclusiones; la primera es que pensar en la erradicación como único método para combatir el narcotráfico es una solución simple que no elimina realmente la producción de drogas ilícitas, y segundo, que es fundamental tejer lazos entre el Estado y las comunidades, garantizando el compromiso del Estado con lo acordado en la Habana.

La comunidad internacional, que apoyó el acuerdo y la terminación del conflicto armado en Colombia, aceptó y se comprometió con el apoyo a la implementación. Organizaciones como las Naciones Unidas están estrechamente relacionadas e involucradas con lo acordado. Aunque en el plano internacional la discusión en torno a la problemática del narcotráfico ha sido enfocada hacia el prohibicionismo y el castigo, en el marco jurídico internacional existen

posibilidades que permiten la implementación sin fallar al Derecho Internacional con relación a la lucha contra las drogas. La voluntad, sin embargo, depende del poder de decisión del gobierno para elegir una transformación social, económica, política y cultural del país o continuar con los métodos tradicionales de seguridad que se deben asumir con la intervención de Estados Unidos.

La discusión, sin embargo, se ha tornado en un tema político que reúne los fenómenos de apasionamiento discursivo recientes en la política colombiana, convirtiendo el debate en una discusión casi moral y compleja; pero el contexto internacional y las discusiones en materia de drogas ilícitas que avanzan parecen favorables para la consolidación de este tipo de proyectos. Así pues, es fundamental resaltar que el debate se ha abierto en distintos canales jurídicos. Incluso en Estados Unidos el apoyo a la legalización de la marihuana aumento de 12% en 1969 a 66% en 2018. (ProCon, 2018). Igualmente, el derecho internacional discute, desde las Naciones Unidas, alternativas distintas a la prohibición; pues la discusión admite que el resultado luego de años, no ha alcanzado resultados significativos, por el contrario, ha agravado la situación. El debate de regulación-legalización de la UNODC resalta que el marco jurídico de las Naciones Unidas halla su fuerza “de la amplitud del consenso que inspiró [los tratados] y su debilidad proviene de su condición de solución de compromiso para las naciones de tradiciones históricas, culturales y legales muy diversas” (UNODC, 1997, p.184)

Ahora bien, el análisis de los elementos políticos que intervienen en la realidad jurídica de la implementación permite ver que el razonamiento del problema ha apelado a los valores más morales de la sociedad. La aceptación de una de las dos nociones -transformación o métodos tradicionales- se discute a partir de consideraciones favorables o no a la opinión pública que define a sus gobernantes. El poder ha encontrado maneras de materializar opiniones en torno a temas muy técnicos y, por tanto, el estudio a profundidad de la política en esta discusión resulta pertinente.

En Colombia la discusión política ha permeado también esferas jurídicas que permiten consolidar en el plano legislativo ideas en torno a la regulación y que fortalecen la oposición a la erradicación forzada, la aspersión aérea y otros métodos tradicionales. Una discusión que se ha llevado a cabo en escenarios internacionales y que en Colombia ha ganado adeptos. Un grupo de congresistas radicó un Proyecto de Ley “cuyo objeto es preservar la vida, la salud y el ambiente de todos los habitantes del territorio nacional frente a los riesgos que representa la exposición al glifosato y sus diferentes derivados en la implementación de la política Nacional de Drogas -componente de lucha contra las drogas ilícitas-.” (Congreso de la República, 2021)

En contraste a las necesidades de concertación internacional que debe promover el Estado colombiano para desarrollar medidas efectivas de transformación, el gobierno del presidente Duque ha sido cuestionado por “retroceder a prácticas que han vulnerado derechos, aumentado la violencia y que no han dado resultados efectivos, tales como la erradicación forzosa, la retoma del glifosato como medio de erradicación, la criminalización de consumidores y la persecución de los eslabones más bajos de la cadena de producción” (El Espectador, 2019). A su vez, la presión del gobierno estadounidense sobre la política colombiana para reanudar las aspersiones aéreas con glifosato tiene un significado opuesto a lo que necesita realmente la implementación. Esta actuación, que como se ha mencionado anteriormente, puede implicar técnicas de *soft-power*, se materializa de distintas maneras, desde el discurso hasta las decisiones políticas de restar apoyo económico a la cooperación.

Cabe resaltar que, así como el cambio de dos gobiernos, opuestos políticamente, generó impactos jurídicos en Colombia; de la misma manera, el cambio de gobierno en Estados Unidos de la administración Trump a la nueva era política de Joe Biden puede generar alteraciones en los mecanismos de cooperación y los intereses en la agenda bilateral, sobretodo en lo que atañe a la política de drogas y el Acuerdo de Paz. De hecho, en la primera comunicación que el presidente Biden realizó con el presidente Duque manifestó que “I am committed to a bipartisan agenda that promotes our shared prosperity, that contributes toward a durable peace for all Colombians, and that advances our shared vision for a hemisphere that

is secure, middle class, and democratic” (Biden, 2021) Dejando claro que en su agenda bilateral esta como prioridad el acuerdo de paz y los esfuerzos para mantenerlo y consolidar la paz estable y duradera que promete.

El debate internacional, y la posición de Estados Unidos en torno a ello particularmente, permite también un análisis de estudios teóricos para el entendimiento de las medidas adoptadas por el Estado como poder hegemónico en la región y la manera en que las decisiones son tomadas. Considerando que la estrategia histórica de Colombia ha sido involucrarse en la categoría de *amigos* de Estados Unidos, aun si eso implica prolongar ciertos problemas definidos por ambos para dar continuidad a las alianzas que permiten un favorecimiento mutuo. Como se ha dicho anteriormente, el acuerdo de paz incluye elementos muy puntuales sobre la solución al problema de las drogas ilícitas, sin embargo, conciben un enfoque muy progresista que requiere métodos alternos a la simple militarización del territorio; este último elemento funciona de manera opuesta a la metodología estadounidense. El desafío es, entonces, la limitación de Colombia en respeto a su soberanía y al compromiso que asumió el Estado colombiano al firmar el acuerdo en 2016.

## **Conclusiones**

En relación a lo expuesto podemos concluir, en primer lugar, que la relación entre Colombia y Estados Unidos ha sido históricamente fundamentada en mecanismos de cooperación militar que surgen a partir de una alineación ideológica en un primer momento, contra los grupos insurgentes y su carácter socialista y posteriormente, contra el narcotráfico y la necesidad de contener la producción de drogas ilícitas. El conflicto armado, de otra parte, ha permitido la alineación de ambos problemas para configurar escenarios de necesidad frente a la ayuda militar que brinda Estados Unidos.

Sin embargo, el conflicto en Colombia tiene que ser entendido mucho más allá de lo que se puede combatir por vía militar. Se trata de un conflicto que surge de la desigualdad, la pobreza y la debilidad estatal que no ha logrado una presencia adecuada en las zonas periféricas. El conflicto es, y ha sido, el contexto en el que muchas personas han tenido que

sobrevivir en Colombia; la realidad en las zonas rurales ha sido por mucho tiempo de violencia incesante y ese contexto, no justifica, pero permite visibilizar las causas estructurales del conflicto y evidencia la necesidad de estudiar la profundidad de ellas.

Si bien los líderes políticos han encontrado en el conflicto herramientas discursivas que permiten atraer la atención de Estados Unidos para obtener beneficios en términos de cooperación, la población civil ha enfrentado la categorización y los impactos de una guerra en su territorio. Ahora bien, la cooperación no deja de ser importante pero lo que se cuestiona aquí es, en primer lugar, que luego de décadas fortaleciendo el aparato militar para combatir el narcotráfico las cifras permanecen cercanas, es decir que no ha existido una transformación significativa; en segundo lugar, las políticas de seguridad que los gobiernos han desarrollado sobre las comunidades omite el hecho de que el campo ha sido escenario de coerción y vulnerabilidad para sus habitantes, esto quiere decir que el estudio de las soluciones a partir de, por ejemplo, el cultivo de drogas ilícitas, tiene que trascender la conceptualización de ello como 'ilegal' para lograr una transformación de la realidad, tanto en términos de violencia como de protección a quienes por muchos años han vivido en medio de niveles altos de vulnerabilidad y desprotección.

Ahora bien, en un plano más amplio, el derecho internacional también fue instrumento para, desde lo jurídico, formular discursos que envuelven en un mismo cuerpo todos los niveles que componen el narcotráfico. El marco jurídico de Naciones Unidas y los acuerdos de cooperación fueron fundados bajo ideas de prohibición y penalización; la justificación incluyó categorías morales para establecer que la producción de drogas ponía en riesgo la salud de la humanidad y, por tanto, favoreció discursos de penalización a los cultivadores de plantas de uso ilícito.

La moralidad que acompaña al derecho internacional, sin embargo, responde a lógicas occidentales que tienen relación con lo tradicional y lo religioso. De manera que se articularon perfecto a las ideas que, a su vez, permitieron la consolidación del Plan Colombia



y la homogeneidad ideológica que se pretendía fomentar en Colombia mirando hacia Estados Unidos.

La importancia de comprender el discurso que fundamenta la toma de decisiones en política reside en que a partir de allí se logran justificar medidas que en ocasiones supera lo que en principio se entiende como pilar. Es decir, en el contexto de la guerra contra las drogas, el derecho internacional ha promovido por todos los canales lingüísticos la defensa de los Derechos Humanos, sin embargo, este tipo de tratados (que continúan guiando los parámetros jurídicos de los Estados con relación a las drogas) incluyen mensajes, suscitados también desde la moralidad, para aceptar y justificar la violación de los derechos que tanto promueven, porque existe un fin más importante. De esta manera, a pesar de que la OMS y demás organismos internacionales han calificado, por ejemplo, la aspersión aérea como un riesgo para la salud, la vida y la seguridad alimentaria de las personas en el campo, su uso encuentra justificación en lo establecido por elementos jurídicos que lejos de cuestionar esas medidas, las celebran; y por el apoyo que encuentran en la política antidrogas que ejerce Estados Unidos.

El análisis discursivo reconoce también la capacidad que tiene el lenguaje en la formulación de políticas y en la materialización de las ideas en instrumentos jurídicos. Esa discusión sobre el impacto que tiene lo político en el campo jurídico resulta fundamental al momento de analizar la trascendencia de las ideas que se gestan a partir de discursos políticos en Colombia para la transformación de estos en normas; así como en la relación con Estados Unidos y el derecho internacional. La aproximación a Schmitt permite, a su vez, considerar algunos elementos filosóficos que engloban la capacidad discursiva. Por ejemplo, la conceptualización del otro como amigo o enemigo por parte del soberano define la construcción jurídica alrededor del mismo; es decir, en el caso del narcotráfico, al ser considerado y definido como enemigo se permite también la categorización de este como peligroso -definido desde Foucault- y resalta la moralidad que el derecho internacional también plantea para castigar todo lo que engloba el narcotráfico.

En ese sentido, la violación de derechos sobre una parte de la población puede justificarse en tanto representa el bien común, entendido también como la eliminación del “enemigo” o el actor “peligroso”; construyendo así un escenario de racismo que también avala el derecho internacional para justificar la eliminación de un problema, sin discriminar necesariamente que en él se enmarque la vida, la salud, la seguridad y múltiples derechos de comunidades enteras.

La otredad que presentamos también como el *in-group* y *out-group* leyendo a Leidner, Tripp y Lickel, representa también una lógica que ha promovido Estados Unidos sobre el castigo a la producción para evitar el consumo. De esta manera, y favorecido por el discurso político de Donald Trump en su periodo de gobierno, Estados Unidos logra calificar como riesgo las drogas que llegan a su territorio y por tanto justificar su intención de acabar con la producción (a través de los métodos que sean necesarios) aun si implica una afectación social o un incremento en la violencia en las comunidades afectadas por una situación y un contexto ya trágico.

Igualmente, en el concepto de “enemigo” se engloba también la posibilidad de generar en él una herramienta de continuidad a una agenda política de cooperación bilateral que funciona bien para ambos países. Estados Unidos ha logrado, a través de la lucha contra las drogas, mantener presencia en Colombia y por tanto en la región, y Colombia, de otra parte, ha asegurado el apoyo militar necesario para sobrellevar el conflicto armado interno.

Puntualizando un poco más en la problemática, la erradicación por aspersion aérea ha sido categorizada como la mejor estrategia para combatir el cultivo en Colombia. Sin embargo, el derecho internacional ha transformado el uso de su capacidad discursiva para rechazar su uso y promover por encima la protección de la vida, la salud y la seguridad de las comunidades que se ven afectadas por la aspersion de esta sustancia. La Convención Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotropicas de 1988 defiende el alcance de los Derechos Humanos en cualquier tipo de medida que se tome con respecto a los cultivos ilícitos, así como la protección del medio ambiente y el desarrollo rural.

Es decir que, podría considerarse una evolución en los elementos jurídicos que han operado en favor de la lucha contra las drogas. Pues la moralidad que acompañó los primeros tratados en 1961 y que justificaban de alguna manera la prohibición a toda costa, tiene un giro en 1988 cuando se pone como límite la violación a los Derechos Humanos.

Asimismo, en el plano nacional ha habido cambios importantes en la construcción jurídica que aborda el problema de las drogas. El uso del glifosato se vio frenado con la Sentencia T-236 de 2017 de la Corte Constitucional, sin embargo y volviendo a la capacidad de afectación de político sobre lo jurídico, el partido de gobierno ha defendido y promovido su uso, al punto de reactivar la política de aspersión. Esta transformación jurídica nacional, que se da desde lo político, trasciende también a esferas jurídicas internacionales, pues nuevamente hay que replantear la violación a los derechos de las comunidades indígenas, la salud de los niños, la omisión en la protección de la salud reproductiva, la protección del medio ambiente y el cuidado de la vida, entre otros múltiples ataques a los derechos de las comunidades campesinas inmersas en el conflicto.

Igualmente, la continuación de su uso supone a su vez un riesgo a la estabilidad del Acuerdo de Paz, que fue firmado bajo una intención de transformación social, que implica un nuevo pacto social de reconstrucción del tejido social y reformas en el ámbito rural, que el uso del glifosato dificulta. El problema, como se ha mencionado, recae en la politización de lo jurídico y esto se puede ver claramente en Colombia con la campaña electoral del plebiscito y posteriormente con la campaña electoral presidencial en 2018, en la cual se evidenció una ruptura en la armonía política que representaba el rechazo a las FARC. Desde el plebiscito los discursos en defensa de la paz tomaron distancia del resentimiento colectivo que se había gestado como herramienta política.

Sin embargo, la brecha ideológica se amplió a un punto que dificulta significativamente lo que se pactó y se protegió jurídicamente como un acuerdo especial. La categorización de lo que es moral o no ha dificultado la implementación y ha moldeado nuevamente mecanismos

de justificación para el abandono a lo jurídico (el acuerdo) y la aplicación de medidas como la aspersión aérea con glifosato.

Lo que resulta complejo de entender es que el acuerdo, en su esencia, significa la reconstrucción desde debajo de todos los elementos que fueron afectados por la guerra en el país. Los valores filosóficos bajo los cuales fue redactado el documento final establecen puntos claros como, por ejemplo, el fortalecimiento de la sustitución voluntaria y la implementación de programas sociales para apoyar el tránsito de las familias de los cultivadores hacia la legalidad.

Sin embargo, para ello, y lo expresa el acuerdo, se requiere una voluntad del gobierno en términos económicos, de destinación de recursos, apoyo a los programas e iniciativas que surgen del acuerdo, etc. Los informes multipartidistas y el mismo discurso político del partido de gobierno prueban la falta de compromiso con el enfoque social que requiere el acuerdo. Por el contrario, y partiendo de una coincidencia ideológica con el gobierno de Donald Trump, la erradicación y los métodos tradicionales han sido la estrategia preferida por ambos gobiernos para dar continuidad a la cooperación por vías militares.

Ahora bien, la transformación del imaginario colectivo internacional con relación a las drogas tiene una relación estrecha con la esperanza de paz que el acuerdo ha sembrado en la comunidad internacional. Así pues, se han articulado elementos jurídicos que, en el marco de Naciones Unidas, han fortalecido la idea de promover medidas alternativas y construir puentes que permitan, en vez de castigar, comprender las necesidades de las personas inmersas en este problema. Así lo ha enunciado el acuerdo de paz, los tratados internacionales, la UNODC, la OMS, organizaciones internacionales y organismos locales de defensa de Derechos Humanos.

Finalmente, la articulación política de ideas que implican categorías morales para abordar el problema de las drogas ha logrado que el gobierno Duque no tenga el nivel de voluntad que el acuerdo requiere para su implementación. Igualmente, la continuidad de la relación con

Estados Unidos, a partir del narcotráfico como enemigo común, supone un problema toda vez su intervención determina la manera en que se deben tomar las decisiones en el plano nacional y considerando que la aspersión aérea no va en línea con las soluciones que propone el acuerdo de paz.

El reto para la construcción de una paz estable y duradera será entonces la limitación de la intervención política de Estados Unidos en los asuntos jurídicos de Colombia, como lo es la implementación del acuerdo; así como el acercamiento y la defensa del derecho internacional en la aplicación de medidas que respeten los derechos humanos y los consensos universales sobre la vida, la salud y la seguridad de las comunidades.

Sin embargo, continúa siendo necesario ampliar el debate en el plano internacional sobre el fortalecimiento de medidas alternativas para acabar con el narcotráfico, pues el periodo de tiempo para comprobar la efectividad de las medidas de control, militarización y castigo ya puede considerarse vencido. El reto para la comunidad internacional continuará siendo la formulación de nuevos debates; para lo cual el cambio de gobierno en Estados Unidos, y su liderazgo en este tipo de asuntos, puede resultar favorable.

Para Colombia el reto continuará siendo la reconstrucción del tejido social y la construcción efectiva de una paz estable y duradera que encuentre en su memoria las herramientas para sanar las heridas de la guerra desde el epicentro y avanzar como nación hacia caminos de paz y reconciliación.

## **Bibliografía**

- Barrett, D., & Nowak, M. (2016). *The United Nations and Drug Policy: Towards a Human Rights-Based Approach* (pp. 449–477). Brill/Martinus Nijhoff, 2009. Recuperado de [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1461445](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1461445)

- Benavides, F. (2019). Excepción, Decisión y Derecho en Carl Schmitt, Septiembre-Diciembre. UAM Nueva Época, 125-145.
- Berke, J., Gal, S., & Lee, Y. (2021) Marijuana legalization is sweeping the US. See every state where cannabis is legal. Bussidess Insider. Recuperado de: <https://www.businessinsider.com/legal-marijuana-states-2018-1>
- Biden, J. (2021) Carta del Presidente Joe Biden al Presidente Ivan Duque. The White House. Febrero 17, 2021.
- Calderon, J. (2016). Etapas del conflicto armado en Colombia: hacia el posconflicto. *Latinoamerica* 62, 227-257
- Cepeda, C. (2018). América Latina, política antidroga: oportunidades de cambio en la Administración Trump. In E. P. Buelvas, & H. Gehring, La problemática del tráfico ilícito de drogas: impactos regionales y globales . En *La problemática del tráfico ilícito de drogas: impactos regionales y globales* (1.ª ed., pp. 133–153). Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado de <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/44382>
- Cepeda, C., & Tickner, A. (2011). Las drogas ilícitas en la relación Colombia-Estados Unidos: balance y perspectivas. En *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (1.ª ed., pp. 205–228). Bogotá D.C.: Universidad de los Andes. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.
- Cespedes-Baez, L. (2016) Gender Panic and the Failure of a Peace Agreement. *AJIL Unbound*, 110, 183-187. doi:10.1017/S2398772300003044

- CNMH. (2015). *APORTES SOBRE EL ORIGEN DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA, SU PERSISTENCIA Y SUS IMPACTOS* (p. 10). Bogotá D.C.: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Congreso de la República (15 de septiembre de 1920) Sobre importación y venta de drogas que formen hábito pernicioso. [Ley 11 de 1920]
- Congreso de la República (28 de septiembre de 1928). Por la cual se adiciona y reforma la Ley 134 de 1931 y se modifica la 132 del mismo año [Ley 128 de 1936]
- Congreso de la República (24 de abril de 1936). Sobre Código Penal. [Ley 95 de 1936]
- Congreso de la República (Enero 31 de 1986). Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y se dictan otras disposiciones [Ley 30 de 1986]
- Congreso de la República (2021) Aprobado en primer debate proyecto que establece marco regulatorio de la hoja de coca y sus derivados. Recuperado el 21 de abril de 2021 de: <http://www.senado.gov.co/index.php/prensa/noticias/2512-aprobado-en-primer-debate-proyecto-que-establece-marco-regulatorio-de-la-hoja-de-coca-y-sus-derivados>
- Consumidores Orgánicos (2018). La monografía del IARC. Glifosato: Salud Pública Bajo Asedio. Intereses Corporativos. <https://consumidoresorganicos.org/2018/08/09/la-monografia-del-iarc-glifosato-salud-publica-bajo-asedio-intereses-corporativos/>
- Corte Constitucional. (2017). *Sentencia T-236-17*. Bogotá D.C. Recuperado de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/T-236->

[17.htm#:~:text=T%2D236%2D17%20Corte%20Constitucional%20de%20Colombia&text=La%20Corte%20Constitucional%20ha%20determinado,sus%20identidades%20como%20grupo%20%20%C3%A9tnico.](#)

- DNP. (2016). *Plan Colombia: Balance de los 15 años*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación. Recuperado de [https://sinergia.dnp.gov.co/Documentos%20de%20Interes/PLAN\\_COLOMBIA\\_Boletin\\_180216.pdf](https://sinergia.dnp.gov.co/Documentos%20de%20Interes/PLAN_COLOMBIA_Boletin_180216.pdf)
- DNP. (2016). *Departamento Nacional de Planeación*. Bogotá D.C. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Narcomenudeo,-un-lucrativo-negocio-que-mueve-6-billones-de%20pesos%20anuales.aspx>
- Duque, I. [@IvanDuque]. (Feb. 4. 2018) La erradicación y la sustitución de cultivos ilícitos en Colombia deben ser obligatorias y no voluntarias. No permitiremos que Colombia siga nadando en coca #ManoFirme #Ibagué. [Tweet]. Twitter. <https://twitter.com/IvanDuque/status/960271462719422469>
- El Espectador. (2019) El desalentador balance de la política de drogas en Colombia. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/el-desalentador-balance-de-la-politica-de-drogas-en-colombia/>
- El Espectador. (2019) Trump pidió más dinero para Colombia si retoma fumigaciones con glifosato. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/trump-pidio-mas-dinero-para-colombia-si-retoma-fumigaciones-con-glifosato/>
- EL TIEMPO. (2020) ‘Si no se fumiga, no vamos a acabar con las drogas en Colombia’: Trump. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/trump-pide-a-colombia-la-reanudacion-de-las-fumigaciones-aereas-468152>



- EL TIEMPO. (2020) En un 62% se incrementó la meta de erradicación forzada para este año. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/meta-de-erradicacion-forzada-de-narcocultivos-en-colombia-en-2020-460892>
- Foucault, M. (1976). Clase del 17 de Marzo de 1976. In M. Foucault, Defender la Sociedad. Paris: Fondo de Cultura Económica, 217-237
- Galtung J. (1968). «Peace» en International Encyclopedia of Social Sciences, The Macmillan Company and The Free Press, New York, vol. 11, págs. 487- 496
- Gómez-Suárez, A. (2017) El triunfo del no, la paradoja emocional detrás del plebiscito. ICONO. ISBN: 978-958-8461-81-6.
- Grabendorff, W. (2018) América Latina en la era Trump ¿una región en disputa entre Estados Unidos y China? NUSO N 275 Mayo-Junio 2018. Recuperado de: <https://nuso.org/articulo/america-latina-en-la-era-trump/>
- González, C. (2017) Coca no es cocaína ni el cocalero narcotraficante – Hacia una nueva política sobre cultivos prohibidos y sustancias psicoactivas. OCDE Global IndePAZ, 1-130.
- González, C. (2020) Dos informes sobre coca y cocaína que no cuadran: UNODC y Gobierno Duque. IndePAZ, 1-6 Recuperado de: <http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2020/06/UNODC-VRS-DUQUE.-Dos-informes-que-no-cuadran.-Camilo-Gonzalez-Posso.pdf>

- Harto de Vera, F. (2016). La construcción del concepto de paz paz negativa, paz positiva y paz imperfecta. *Cuadernos De Estrategia, N.º 183, 2016*( ISSN 1697-6924), 119–146.
  
- International Agency for Research on Cancer. (2015). *IARC Monographs Volume 112: evaluation of five organophosphate insecticides and herbicides* (pp. 449–477). Lyon, France. Recuperado de <https://www.iarc.who.int/wp-content/uploads/2018/07/MonographVolume112-1.pdf>
  
- Informe Multipartidista 04. (2020). *¿En qué va la paz a dos años del gobierno Duque?*. Bogotá D.C.: #Noenredenlapaz. Recuperado de [https://ce932178-d58f-4b70-96e7-c85e87224772.filesusr.com/ugd/883ff8\\_e5b209fa605445b0acc47dab072168fa.pdf](https://ce932178-d58f-4b70-96e7-c85e87224772.filesusr.com/ugd/883ff8_e5b209fa605445b0acc47dab072168fa.pdf)
  
- Kapkin, S. (2016). Infografía: así es el multimillonario negocio del narcomenudeo. Recuperado 22 de noviembre de 2016, de PACIFISTA website: <https://pacifista.tv/notas/infografia-asi-es-el-multimillonario-negocio-del-narcomenudeo/>
  
- Leidner, B., Tropp, L., & Lickel, B. (2013). Bringing Science to Bear - on Peace, not War. *American Psychological Association*, 514-526
  
- La FM. (2019). Fiscal defendió uso de glifosato: hace el mismo daño que las carnes rojas. Recuperado de: <https://www.lafm.com.co/judicial/fiscal-defendio-uso-de-glifosato-hace-el-mismo-dano-que-el-cafe-y-las-carnes-rojas>
  
- Naciones Unidas. (1961). *Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*. Nueva York: ONU. Recuperado de [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1961\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf)

- Naciones Unidas. (1971). *Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas 1971*. Viena, Austria: ONU. Recuperado de [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1971\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1971_es.pdf)
- Naciones Unidas. (1988). *Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas*. Viena, Austria: ONU. Recuperado de [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1988\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf)
- Naciones Unidas. (1965). *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* ( Art. 2.1a & 2.1.c). ACNUDH. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cerd.aspx>
- Naciones Unidas. (1966). Pacto internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Art. 12). ACNUDH. Recuperado de: <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
- Naciones Unidas (2020). Mandatos del Relator Especial sobre las implicaciones para los derechos humanos de la gestión y eliminación ecológicamente racionales de las sustancias y los desechos peligrosos; del Grupo de Trabajo de Expertos sobre los Afrodescendientes; del Relator Especial sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el disfrute de un medio ambiente sin riesgos, limpio, saludable y sostenible; del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación; de la Relatora Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental; de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos; y del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas. OHCHR. Ginebra, Suiza. Recuperado de: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25792>

- NHGRI (2019). National Human Genome Research Institute. Carcinógeno. Daphne W. Bell, Ph. D. Recuperado de: <https://www.genome.gov/es/genetics-glossary/Carcinogeno>
  
- Niño, C. A. (2017) Breve historia del conflicto armado en Colombia en reseña de Ríos Sierra, Jerónimo (2017) Breve historia del conflicto armado en Colombia, Madrid, Los Libros de la Catarata. Revista de Paz y Conflictos. Issn 1988-7221. Vol. 10. No. 1, 327-330.
  
- Ortiz, J. (2015) Glifosato: el veneno que azota a los campesinos. PACIFISTA. Recuperado de: <https://pacifista.tv/notas/glifosato-el-veneno-que-azota-a-los-campesinos/>
  
- PACIFISTA. (2019) 10 puntos que resumen el fracaso de Colombia en la guerra contra las drogas. Recuperado de: <https://pacifista.tv/notas/10-puntos-que-resumen-el-fracaso-de-colombia-en-la-guerra-contra-las-drogas/>
  
- Pastrana, E., ... Vera, D. (Eds.). (2020). Colombia y su agenda de seguridad: del gobierno de Juan Manuel Santos al gobierno de Iván Duque. En *La región frente a los cambios globales en materia de seguridad* (1.<sup>a</sup> ed., pp. 41–78). Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú Instituto de Estudios Internacionales (IDEI). Recuperado de [https://www.researchgate.net/publication/335389252\\_Colombia\\_y\\_su\\_agenda\\_de\\_seguridad\\_del\\_gobierno\\_de\\_Juan\\_Manuel\\_Santos\\_al\\_gobierno\\_de\\_Ivan\\_Duque](https://www.researchgate.net/publication/335389252_Colombia_y_su_agenda_de_seguridad_del_gobierno_de_Juan_Manuel_Santos_al_gobierno_de_Ivan_Duque)
  
- Pastrana, E., & Gehring, H. (2018). La problemática del tráfico ilícito de drogas: impactos regionales y globales. *Editorial Pontificia Universidad Javeriana*, 1(9789587812602 / 9789587813845).

- Pérez, N. (2020) Comunicados de Prensa. Centro Democrático. Marzo 8, 2020. Recuperado de:  
[https://www.centrodemocratico.com/opinion/fumigacion-ya\\_12211#.X3Nc8S9h2u4](https://www.centrodemocratico.com/opinion/fumigacion-ya_12211#.X3Nc8S9h2u4)
  
- Poder Legislativo, *Colombia: Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Junio de 2016, 26 Junio 2016, disponible en esta dirección:  
<https://www.refworld.org/es/docid/5a8744d54.html> [Consultado el 25 Abril 2021]
- Presidencia de la República de Colombia (1999), *Plan Colombia. Plan for Peace, Prosperity and the Strengthening of the State*.
- Presidencia de la República (Junio 25 de 1974). Por el cual se expide el Estatuto Nacional de Estupefacientes. [Decreto 1188 de 1974]
  
- Presidencia de la República (Julio 16 de 1964). Por el cual se dictan disposiciones sobre conductas antisociales. [Decreto 1699 de 1964]
  
- ProCon.ORG (2018) Should Recreational Marijuana Be Legal?. Recuperado de:  
<https://marijuana.procon.org>
  
- Raffo, L., & Segura, J. L. (2015). Las Redes del Narcotráfico y sus Interacciones: Un Modelo Teorico. *Revista De Economía Institucional*, vol. 17, n.º 32, 183–212. Recuperado de: <http://www.scielo.org.co/pdf/rei/v17n32/v17n32a07.pdf>
  
- Rojas, D. M. (2007). PLAN COLOMBIA II: ¿más de lo mismo? *Colombia Internacional*, 65 (SSN 0121-5612), 14 -37.

- Santos, J.M. (2010) Intervención del Presidente de la República de Colombia, S.E. Sr. Juan Manuel Santos Calderón, ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en su Sexagésimo Quinto Período de Sesiones Ordinarias. Nueva York. Septiembre 2010. Recuperado de: <https://nuevayork-onu.mision.gov.co/intervencion-del-presidente-la-republica-colombia-se-sr-juan-manuel-santos-calderon-ante-la-asamblea>
- Santos, J.M. (2012) Intervención del Presidente Juan Manuel Santos en el 67° Período de Sesiones Ordinarias de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de: Presidencia de la República: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/septiembreb/Paginas/20120926\\_07.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/septiembreb/Paginas/20120926_07.aspx)
- Santos, J.M. (2012) Intervención del Presidente Juan Manuel Santos en el 72° Período de Sesiones Ordinarias de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de: Presidencia de la República: <http://es.presidencia.gov.co/discursos/170919-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-ante-la-Asamblea-General-de-las-Naciones-Unidas-en-el-72-periodo-de-sesiones-ordinarias>
- Santos, J.M. (2013) Palabras del Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos, ante la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en el 68° Período de Sesiones Ordinarias. Recuperado de: [http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Septiembre/Paginas/20130924\\_08-Palabras-Presidente-Santos.aspx](http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2013/Septiembre/Paginas/20130924_08-Palabras-Presidente-Santos.aspx)
- Schmitt, C., Villacañas, J., Conde, F., & Navarro Pérez, J. (2009). Definición de Soberanía. In C. Schmitt, Teología Política. Trotta.
- Schmitt, C., & Martos, D. (1963). *El Concepto de lo Político*.

- Secretaria de Gobierno Estados Unidos Mexicanos (2020). DECRETO por el que se establecen las acciones que deberán realizar las dependencias y entidades que integran la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus competencias, para sustituir gradualmente el uso, adquisición, distribución, promoción e importación de la sustancia química denominada glifosato y de los agroquímicos utilizados en nuestro país que lo contienen como ingrediente activo, por alternativas sostenibles y culturalmente adecuadas, que permitan mantener la producción y resulten seguras para la salud humana, la diversidad biocultural del país y el ambiente. Recuperado de: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5609365&fecha=31/12/2020](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5609365&fecha=31/12/2020).
- SEMANA. (2019). El glifosato toma vuelo. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/vuelven-las-fumigaciones-con-glifosato-por-lo-menos-por-un-ano/624432/>
- SEMANA. (2019) Le cancelan la visa estadounidense a Camilo Romero, gobernador de Nariño. Recuperado de: <https://www.semana.com/nacion/articulo/le-cancelan-la-visa-estadounidense-a-camilo-romero-gobernador-de-narino/633057>
- Senado de la República. (2020). Senadores alertan a Consejo de Estado que Congreso no autorizó presencia militar de EEUU en Colombia. Recuperado de: <http://www.senado.gov.co/index.php/component/content/article/13-senadores/1690-senadores-alertan-a-consejo-de-estado-que-congreso-no-autorizo-presencia-militar-de-eeuu-en-colombia?Itemid=101>
- Tickner, A. B. (2007), “Intervención por invitación. Claves de la política exterior colombiana y de sus debilidades principales”, *Colombia Internacional*, núm. 65, enero-junio, 90-111.
- UNODC. (2017). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos* (p. Figura 1). Bogotá D.C. Recuperado de <https://www.refworld.org.es/pdfid/5ba2cde34.pdf>

- UNODC. (2020). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2019*. Bogotá D.C. Recuperado de [https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia\\_Monitoreo\\_Cultivos\\_Illicitos\\_2019.pdf](https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_Cultivos_Illicitos_2019.pdf)
  
- UNODC & FIP. (2018). *¿Quiénes son las familias que viven en las zonas con cultivos de coca?*. Bogotá D.C.: ISBN 978-958-59924-9-8. Recuperado de [http://ideaspaz.org/media/website/FIP\\_familiascoca\\_final.pdf](http://ideaspaz.org/media/website/FIP_familiascoca_final.pdf)
  
- UNODC. (1997) The Regulation-Legalization Debate. Recuperado de: [https://www.unodc.org/pdf/world\\_drug\\_report\\_1997/CH5/5bLEG.pdf](https://www.unodc.org/pdf/world_drug_report_1997/CH5/5bLEG.pdf)
  
- Uprimny, R., & Guzmán, D. (2010). En búsqueda de un concepto transformador y participativo para las reparaciones en contextos transicionales. *International Law: Revista Colombiana De Derecho Internacional Pontificia Universidad Javeriana Colombia*, (ISSN: 1692-8156), 321–286.
  
- Uprimny, R., & Guzmán, D. (2010). Políticas de drogas y situación carcelaria en Colombia. *DEJUSTICIA Sistemas sobrecargados – Leyes de drogas y cárceles en América Latina*, 40-50.
  
- U.S. Embassy in Colombia. (2019). *Projects and Safeguards Aerial Eradication (\$72M)*. Bogotá D.C. Recuperado de [https://co.usembassy.gov/embassy/bogota/sections-offices/eradication-environmental/?\\_ga=2.142407602.1496593547.1599585145-85298845.1599585145](https://co.usembassy.gov/embassy/bogota/sections-offices/eradication-environmental/?_ga=2.142407602.1496593547.1599585145-85298845.1599585145)
  
- W Radio. (2019) El debate sobre el glifosato en Colombia entre Guillermo Rivera y Fernando Araujo. Recuperado de: <https://www.wradio.com.co/noticias/actualidad/el->



[debate-sobre-el-glifosato-en-colombia-entre-guillermo-rivera-y-fernando-araujo/20190307/nota/3873664.aspx](https://www.vanguardia.com/colombia/entre-guillermo-rivera-y-fernando-araujo/20190307/nota/3873664.aspx)

- Vanguardia. (2020) Diferencias entre el Gobierno y el Congreso por llegada de militares de EEUU. Recuperado de: <https://www.vanguardia.com/colombia/diferencias-entre-el-gobierno-y-el-congreso-por-llegada-de-militares-de-eeuu-XY2414321>
  
- WHDPC. (2020). *Report of the WESTERN HEMISPHERE DRUG POLICY COMMISSION* (pp. 25–39). Washington DC. Recuperado de [https://foreignaffairs.house.gov/\\_cache/files/a/5/a51ee680-e339-4a1b-933f-b15e535fa103/AA2A3440265DDE42367A79D4BCBC9AA1.whdpc-final-report-2020-11.30.pdf?fbclid=IwAR2gP5pOrTbT6tjJS\\_r5VWtcptHDNpSa9Uhc8c0Y5qw8TV6QIIgfB4hlcq4](https://foreignaffairs.house.gov/_cache/files/a/5/a51ee680-e339-4a1b-933f-b15e535fa103/AA2A3440265DDE42367A79D4BCBC9AA1.whdpc-final-report-2020-11.30.pdf?fbclid=IwAR2gP5pOrTbT6tjJS_r5VWtcptHDNpSa9Uhc8c0Y5qw8TV6QIIgfB4hlcq4)