Imprimir

La Corporación Nuevo Arco Iris (CNAI)[1] y un grupo de conocidos expertos en la materia[2] han producido un documento que plantea lineamientos generales para gestionar el reenfoque de la política de drogas en Colombia[3]. Este documento se centra fundamentalmente en el problema de la coca y su alcaloide cocaína, así como en las políticas para su contención y reducción, en el marco de la apuesta por la paz total, el despliegue institucional del nuevo Gobierno y los diálogos regionales vinculantes. Además, se celebra la coincidencia temática que se ha podido comprobar entre lo aquí propuesto y la definición de los ejes estratégicos que el presidente Gustavo Petro ha informado tendrá la nueva Política de Drogas: a. Erradicación y sustitución de ingresos; b. Cooperación judicial con extradición diferenciada; c. Interdicción con un fuerte componente de lucha contra la corrupción; d. Lavado de activos y enriquecimiento ilícito; y e. por último, nos permitimos incluir el enfoque de salud pública. Para la Corporación y los expertos que han acompañado la elaboración de este documento, el enfoque parte de la comprensión de tres elementos fundamentales:
1. En primer lugar, la necesidad de reorientar la política sobre drogas, en el mediano y largo plazo, en atención a la despenalización y/o regulación por medio de la construcción de una nueva agenda global que plantee alternativas al prohibicionismo promovido por los EE.UU., la Unión Europea, China, Rusia y los más de veinte países musulmanes firmantes de las Convenciones, donde incluso existe la pena capital para delitos de drogas. Sin embargo, hay la posibilidad de promover el cambio del paradigma demostrando con evidencias el fracaso de la guerra contra las drogas y dotando de contenido las definiciones[4] que, cual conceptos jurídicos indeterminados, residen en las Convenciones y los parámetros ofrecidos por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) (Thoumi, 2021:345 y ss.[5]).

2. En segundo lugar, la necesidad de, en el marco del vigente prohibicionismo, incorporar nuevas dimensiones y elementos de política que permitan defender la soberanía, el respeto a los derechos humanos, la incorporación de elementos étnicos, de género y medioambientales, así como respetando el tenor literal y la interpretación de las convenciones en la materia, innovar en la búsqueda de soluciones que permitan, además, la búsqueda de la paz total y definitiva en el país.

3. Por último, es de vital importancia, abordar el problema de las drogas y en concreto de la coca y el alcaloide cocaína entendido como uno de los negocios muy lucrativos que ha permitido la pervivencia de la insurgencia en el territorio nacional, así como la proliferación de los GDO y GAO[6] o empresas multi crimen, y desencadenado el mar de economías ilícitas que convergen en los territorios más afectados por el conflicto armado y las violencias. Esto no puede ser distorsionado o eludido a la hora de plantear los escenarios de negociación que persigue el propósito gubernamental de la paz total.

Consideramos que de la colusión de estos elementos deriva la actual e inaplazable necesidad de atender la degradación de las instituciones (a nivel local y nacional por medio de la captura y cooptación de éstas), de la democracia (permitiendo que la industria de la cocaína haya permeado campañas y fortalecido élites locales vinculadas al negocio) así como la perversión de la descentralización que ha desdibujado la previsión de la carta magna (Uprimny, 2021:167-192). Tanto es así, que, por tomar una evidencia de rabiosa actualidad, hoy, la cúpula del Ejército Nacional de Colombia está tan permeada por la corrupción y cooptación asociada al narcotráfico de cocaína, que 39 generales de 59 están inmersos en investigaciones de la Fiscalía General de la Nación.

Por lo anterior, con el ánimo de ofrecer lineamientos realistas que concilien la necesidad de un cambio para las comunidades y los territorios, con el cúmulo de intereses internacionales y la ya mencionada agenda prohibicionista, se atienden tres dimensiones de la gestión de la política de drogas:

1. Dimensión internacional: a. En relación con los EE.UU. estableciendo lineamientos generales para unas relaciones bilaterales con el gobierno norteamericano que desde el respeto mutuo a la soberanía incorpore una visión renovada frente al problema de las drogas. b. En relación con la región, la necesidad de conformar una única voz latinoamericana en relación con la agenda global de drogas que permita iniciar la senda de la transformación e incorporación de los intereses propios regionales. Por último, la necesidad de dar cumplimiento al numeral 4.3.5. del Acuerdo de Paz de 2016.

2. Enmarcada en el documento Agenda de Transición democrática: Otra Colombia es posible, particularmente el capítulo “Hacia un contrato social en torno a la economía campesina”, porque el Punto 4 de los Acuerdos de paz sobre narcotráfico está íntimamente relacionado con el Punto 1 de Reforma Rural Integral. Por ello, en el marco de los márgenes que habilita la vigente agenda prohibicionista, se busca incorporar dimensiones que ahonden en: el respeto pleno a la vida y los derechos humanos de los pobladores del territorio nacional; la protección de la salud pública y la autonomía de la persona; el acceso a las alternativas de desarrollo, entre otras.

3. Por último, en relación con “las nuevas dinámicas de violencia” y los posibles cauces de solución se incorporan algunos de los grandes obstáculos para las ya anunciadas negociaciones que se han podido identificar en el proceso investigativo. Sin dudas, para quienes firman este documento existe una relación necesaria entre las empresas del multi crimen, los nodos del narcotráfico, así como el conjunto de economías ilícitas que convergen en los territorios con histórica ausencia del estado y la inocuidad de las políticas encaminadas a la presunta solución.

1. Políticas públicas del Estado colombiano en materia de relaciones internacionales orientadas a la transformación de la política prohibicionista durante el periodo 2022-2026

En primera instancia, se deben revisar los términos en que se encuentran las relaciones bilaterales Colombia-Estados Unidos. Se sugiere aprovechar las ventanas de oportunidad que ofrece la Política Antidrogas del Gobierno de Joe Biden. Es vital aprovechar el apoyo que los Estados Unidos ha manifestado a los Acuerdos de Paz y la inclusión de una agenda contra el cambio climático, por la Amazonía, la vida y protección de los líderes sociales, entre otros. Esta relación con su renovado enfoque debe buscar materializarse en el Plan de Desarrollo Económico en el marco de las relaciones bilaterales Colombia-Estados Unidos para los territorios afectados por el narcotráfico y otras economías ilícitas que derivan en violencia sistemática para sus pobladores. En este orden de ideas, devienen fundamentales aspectos como la meta de cultivos acordada con Juan Manuel Santos para finales del año 2023, la revisión de aspectos del vigente tratado de libre comercio, la asistencia militar y policial

condicionada a la lucha contra las drogas dentro de Colombia, así como la reorientación e inclusión de las dimensiones ambiental y étnica de la agenda bilateral para los próximos años.

En segunda instancia, debe convocarse una Conferencia Internacional con el auspicio de la Organización de las Naciones Unidas y espacios de diálogo regionales como la OEA, CELAC y UNASUR, recogidas en el numeral 4.3.5. de los Acuerdos. En el marco de estos escenarios se revisarán aspectos de la agenda externa, debatidos en escenarios internacionales, que incluyen modelos de atención jurídica de sustancias psicoactivas que fluctúan entre la prohibición flexible, o, “reducción del daño” y la despenalización flexible, o, “modelo de salud pública” (Uprimny, 2015)[7]. Algunos de los escenarios internacionales a promover de forma concreta son:

1.1 Una cumbre andina de naciones productoras de hoja de coca integrada por Bolivia, el Perú y Colombia. Se considera que debe ser el escenario multilateral que permita el intercambio de información y experiencias en torno al control de los cultivos, políticas de sustitución y desarrollo, experiencias de salud pública, usos medicinales e industriales de la hoja de coca y sus derivados en sus mercados.

1.2 Realizar la Conferencia Internacional incluida en el Acuerdo de Paz de 2016 con el auspicio de la ONU y espacios de diálogo regionales como la OEA, CELAC y UNASUR que permitan promover una agenda internacional de drogas acorde con los intereses de la región latinoamericana.

1.3 Ante el previsible retorno de Lula da Silva al poder en Brasil y con la consolidada posición de Andrés Manuel López Obrador en México, pudieran sentarse las bases de una suerte de alianza internacional. Alianza de tres países que representan casi 400 millones de ciudadanos en la región, pero que además son los países que están enfrentando mayores y más complejos problemas de violencia, poniendo el grueso de los muertos como consecuencia inequívoca de la actual agenda global prohibicionista.

Para lo anterior, se considera oportuno crear una Comisión Técnica Asesora en la Cancillería, que establezca recomendaciones metodológicas y temáticas para los escenarios internacionales señalados.

2. Plan de Desarrollo Económico en el marco de las relaciones bilaterales Colombia-Estados Unidos para los territorios con presencia del narcotráfico y las violencias asociadas

Jorge E. Espitia (2021), integrante de equipo de investigadores de la Propuesta Agenda de Transición Democrática, realizó un estudio macroeconómico que recoge los costos de las intervenciones estatales que requiere la Misión para la Transformación del Campo. El costo asciende a $373.329.876.000.000 de pesos de 2021, para un promedio de $24.888.658.000.000 de pesos de inversión anual sostenidos durante 15 años. Entre otros, se han contemplado costos como el de la red de vías terciarias, el cierre de la brecha digital entre lo urbano y lo rural, que persigue impactar el desarrollo de los territorios más afectados por la violencia.

La hoja de ruta prescrita por el estudio anterior debe incorporarse en la agenda de Colombia en el marco de las relaciones bilaterales con los EE.UU. En ese sentido, el Plan de Desarrollo Económico se basará en los ordinales segundo y tercero de la Política Antidrogas del Gobierno del presidente Joe Biden que prescribe la necesidad de impulsar garantías de seguridad para los líderes sociales y, promover la protección de los activos ambientales, en particular la selva tropical. Se deben incorporar en este Plan las recomendaciones del informe de la Comisión de Política de Drogas del Hemisferio Occidental (*WHDPC,* por sus siglas en inglés*)* del gobierno norteamericano, en específico la visión que integra una gran inversión para el desarrollo de las zonas rurales, impulsando desarrollos alternativos exitosos.

Además, es importante contemplar la posibilidad de abordar políticas alternativas de reducción del daño y regulación o despenalización de mercados. La actualidad regional plantea alternativas a las políticas prohibicionistas impuestas por el sistema normativo internacional. Uruguay, México y Canadá se han salido del redil con la legalización de la

marihuana. Esta misma realidad se ha podido retratar en los estados de Oregón, Washington, Colorado, Alaska, Nueva York y el distrito federal de Washington, donde se han dotado de un marco normativo que no responde al esquema prohibicionista defendido por los sectores más conservadores del espectro político norteamericano.

Resultaría tramposo para el gobierno progresista del presidente Petro invitarle a considerar la despenalización de todas las drogas. El caso de la marihuana y el de la amapola en el Sureste asiático, muestran que existen procesos alternativos de despenalización cuando se alinean intereses tributarios, de reducción del daño, de la industria farmacéutica y voluntad política. Precisamente estos elementos impulsan a considerar la posibilidad de promover una agenda latinoamericana en materia de drogas que incorpore cambios para el tratamiento que recibe la coca, pero comprendiendo que es un proceso de largo aliento y lo que implica.

3. Los nodos de la industria del narcotráfico de cocaína. El sistema de redes de valor del narcotráfico es una propuesta conceptual que permite contemplar la cadena de forma integral, entendiendo que se trata de un modelo sistémico reticular que permite concentrar las acciones y programas para atacar cada uno de los nodos de esta industria y sus interrelaciones con los actores que se desempeñan en esta.

Los nodos o eslabones que la componen son: el nodo cultivos, el nodo producción, el nodo distribución, el nodo comercialización, el nodo consumo y el nodo lavado de activos.

La forma más efectiva de debilitar el crimen organizado es atacando sus finanzas, de hecho, se puede leer en gran número de documentos, cómo las organizaciones criminales transnacionales encarnan de la forma más depredadora la filosofía neocapitalista. Es por ello, por lo que los esfuerzos orientados a causar un daño económico a las organizaciones criminales, deben centrarse al menos en la distribución y, más específicamente, en la distribución con vocación de exportación[8]. Claro está, que la geografía colombiana aunada a la escasez del presupuesto, la paquidérmica actuación estatal, y la rentabilidad del negocio, dado su carácter ilícito, que permite cooptar de forma sistemática a actores institucionales estratégicos, son ingredientes que tornan más difícil aún la lucha contra este

nodo.

a. Nodo Lavado de activos. En la prevención de este delito de lavado es necesario que se ahonde y avance en el sistema antilavado de Colombia de acuerdo con los lineamientos que establece el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) y su organismo de base regional (GAFILAT). En este sentido, un desarrollo ambicioso del CONPES 4042 de 2021[9], es una hoja de ruta para nada desdeñable. En particular debe potenciarse la actuación de la UIAD, DIAN y la inteligencia estratégica del Ministerio de Defensa. Este nodo es fundamental en pro de impedir una deformación mayor del sistema democrático y combatir de frente la degradación institucional regional.

b. Nodo consumo. El problema de las drogas debe entenderse no sólo como un problema de seguridad y convivencia ciudadana, sino que debe incorporarse una visión de derechos del ser humano, de salud pública y de psicoeducación al mismo tiempo. La experiencia de los CAMAD[10], debe ser una estrategia a replicar a nivel nacional, con enfoque territorial, de derechos humanos, reducción de riesgos y mitigación de daños en el consumo. Además de contemplar la importancia que tiene la Reforma a la Salud y la Atención Primaria en Salud territorial en este tema.

c. Nodo comercialización. Es una realidad que los mercados internos de droga han venido creciendo exponencialmente. El Departamento Nacional de Planeación (DNP) cifró en 6 billones el mercado interno de drogas para el año 2016[11] [12]. Sin duda alguna, este mercado ha crecido de forma sustancial en los últimos años. Lo que no ha cambiado desde hace más de dos décadas es la estigmatización y persecución sistemática del consumidor cuando la lógica debería ser inversa[13] atendiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional en sede de dosis personal y de la Corte Suprema de Justicia sobre dosis de aprovisionamiento.

d. Nodo distribución. La inteligencia policial y de las fuerzas militares, ha sido determinante para dar captura o neutralizar a los objetivos de alto valor estratégico, pero deben desarrollarse capacidades orientadas al desmantelamiento de las organizaciones. Lo anterior

debe estar aunado a una política de sometimiento a la justicia a través del diálogo con las organizaciones del multi crimen. Es necesario identificar y prevenir de forma decidida las nuevas tendencias de distribución que se evidencian en materia de semisumergibles, y seguir fortaleciendo la interdicción portuaria y aeroportuaria por medio de mecanismos innovadores. Además, vemos con preocupación la opacidad y falta de conocimiento que tienen las instituciones sobre la ruta que inicia en Colombia, atraviesa Brasil por el río Amazonas para alcanzar el África Occidental donde transita y se entrelaza con gran número de economías ilícitas, así como las del cono sur y Venezuela-Las Guyanas y el Caribe, entre otras.

e. Nodo producción. La agenda en materia de producción está muy ligada al punto nodo cultivos. Los clústeres de cultivos son en esencia la variable relevante para la producción de pasta base y clorhidrato. Se ha observado la tendencia de exportar pasta base y que se transforme en otros países, incluidos países del viejo continente[14][15][16]. Además, otra variable clave, es el control real de precursores químicos necesarios para la transformación de la hoja en sus derivados, por ejemplo: cemento, gasolina, ácido sulfúrico, entre otros. Comprender las autocorrelaciones espaciales por medio de estrategias de análisis de *big data* y geomática, permiten ver la clusterización de laboratorios y cocinas asociados a los cultivos. Colombia lleva más de veinte años acumulando datos sin haber cambiado las preguntas que pudieran mejorar la comprensión de los fenómenos y, en consecuencia, innovar en los procesos investigativos y de persecución penal.

f. Nodo cultivos. En este nodo, se debe renovar el esfuerzo institucional en todos los niveles. La intervención de los territorios debe estar enfocada en un esfuerzo de sustitución de las economías ilícitas que esté estrechamente vinculado a la Reforma Rural Integral. Es claro que cuestiones como la resiembra de los cultivos de uso ilícito sustituidos es mucho menor a la erradicación forzada, pero la implementación del PNIS por sí sola no es una solución y, además, carece de legitimidad en los territorios y entre los cultivadores[17][18]. Por todo lo anterior, debe repensarse un modelo de sustitución de economías ilícitas ligado a procesos de transformación integral de los territorios rurales. Esto además debe de estar alineado con un reenfoque que responda a los intereses soberanos como la protección de la vida, la

incorporación del enfoque étnico y ambiental, así como, sin renunciar a la medición de hectáreas, transformar la orientación del programa pasando de la lógica de sustitución a la lógica de contención y reducción, donde el fin no está en sustituir hectáreas de coca, sino brindar herramientas para la superación de la pobreza y la desvinculación del eslabón más débil de la cadena productiva de la cocaína de las familias que hoy cultivan la hoja. Esta simple transformación de enfoque permitirá iniciar la andadura de la desestigmatización de los cultivadores y la hoja de coca.

En el marco de la paz total y los diálogos regionales vinculantes para reducir los conflictos y construir legitimidad institucional, se deben suspender los programas de erradicación manual forzada, se construirán los protocolos de derechos humanos y se promoverán acuerdos rápidos de reducción y contención con plazos y metas evaluables con las comunidades.

Además, se deben observar el conjunto de condicionantes establecidos en las Sentencias T236/2017 y T-413/2021 de la Corte Constitucional para la erradicación por medio de aspersión aérea de glifosato y que, de acuerdo con el tenor literal del Acuerdo Final, la erradicación forzada es el último instrumento del gobierno para atacar el problema de los cultivos de uso ilícito. En suma, lo anterior, indica que existe una senda jurídica que ampara el proceso de transformación de la visión del problema.

A la luz del retroceso en la materia que se produjo durante el Gobierno Duque, estos cuatro años no sólo se calculan en número de hectáreas, sino que a ello se debe sumar el recrudecimiento de la violencia en los territorios que concentran los cultivos, los asesinatos de líderes y lideresas, y el desarrollo rampante de economías ilícitas convergentes (extracción ilícita de recursos minerales, tráfico de armas y personas, contrabando, entre otros).

Es por ello por lo que la tarea es hoy, si cabe, más compleja. Intervenir estos territorios implicará sentido de urgencia y una mayor y mejor decisión, articulada y coordinada desde el Consejo Nacional de Estupefacientes, espacio en el que convergen, bajo el liderazgo del presidente de la República, todos los despachos ministeriales requeridos en la nueva

estrategia. Pero también, la necesidad de abordar el problema de los cultivos materializando la transformación integral de los territorios contemplada en la Reforma Rural Integral, el inaplazable el reenfoque de derechos que debe inspirar la nueva política de drogas, la incorporación de un enfoque ambiental y el paralelo impulso internacional de nuevos paradigmas entre los que se incluye revisar la meta de reducción del 50% de la superficie sembrada de coca a finales de 2023 (tarea imposible heredada por una política errónea del gobierno anterior que además falseó las cifras de erradicación durante toda la legislatura).

4. PLAN DE PRIORIZACIÓN DE LOS 14 MUNICIPIOS QUE CONCENTRAN EL 60% DE LA PRODUCCIÓN DE HOJA DE COCA (UNODC, 2020)

El nuevo gobierno elaborará a través del Observatorio Nacional de Drogas, durante los primeros 100 días un censo territorial en los 14 municipios productores de coca que concentran alrededor del 60% de los cultivos de uso ilícito en el país. Esto se hace con el fin de implementar un Plan orientado a la transformación integral del territorio rural integrando esfuerzos de la RRI, el refundado PNIS y los PDET.

Analizadas los 3.000.000 de hectáreas del Banco de Tierras requeridas en la Reforma Rural Integral, se requeriría destinar una parte concertadas con las familias de pequeños productores cocaleros, definir el costo con base en los núcleos familiares que serán destinadas exclusivamente para proyectos productivos legales y competitivos, logrando así transformar la lógica de caridad de intervención del Estado por una lógica de calidad.

Otro elemento a considerar en ese piloto es la inclusión de los cultivadores en el sistema financiero legal a nivel bancario o de economía solidaria, para sacarlos de la marginalidad y la estigmatización, que les permita llevar una vida digna y sostenible en el mediano y largo plazo.

El Estado debe atender con total compromiso, voluntad política y recursos económicos concretos a cerca de 132.000 familias que firmaron acuerdos colectivos de sustitución en 2017, de las cuales fueron vinculadas al PNIS 99.000 aproximadamente, mediante acuerdos

individuales. Este grupo poblacional a pesar de su desencanto con el programa ha manifestado su interés en transitar de la economía ilícita a la lícita. Además, este programa debe ahondar en la propuesta programática del Gobierno Petro que persigue transitar de economías extractivas a economías productivas. Al margen del PNIS quedó un universo de familias cuya ubicación geográfica sugiere la influencia de actores armados como el ELN, el Clan del Golfo y las disidencias de las FARC.

La refundación del PNIS. El nuevo programa que aborde la generación de alternativas económicas para las familias vinculadas hoy al cultivo de coca, requiere para su implementación una inversión de 3 Billones de pesos por año, para un total de 12 Billones en el cuatrienio. Teniendo en cuenta los recursos que el gobierno Duque destinó tanto a la erradicación (4.5 Billones/cuatrienio) como a la sustitución (1.8 Billones/cuatrienio), se puede confirmar al menos la capacidad financiera alrededor de 6.3 billones de pesos para el cuatrienio. Con ingresos de la reforma tributaria y la concertación con la cooperación internacional, se podrían asegurar los recursos faltantes restantes para impulsar la transformación de los territorios más afectados por el nodo cultivos.

Escenarios de diálogo y negociación con los actores armados que generan violencia en los territorios

El reenfoque de la política de drogas implica la necesidad de abordar lo que se ha conocido como la paz total. El proceso de transformación de esta política requiere sin lugar a dudas de procesos de diálogo, desarme, desmovilización y reintegración de los grupos insurgentes y del sometimiento a la justicia de los GAO y GDO. Será determinante articular el mayor número posible de aliados internacionales que acompañen el proceso dándole legitimidad, protegiéndolo internacionalmente y aportando financiación al proceso y a los compromisos resultantes.

Algunos aspectos a considerarse como lecciones aprendidas son los siguientes:

1. En primer lugar, la necesidad de dotar de contenido la llamada paz territorial gestada

durante los Acuerdos de Paz con las FARC-EP. El gobierno saliente boicoteó de forma sistemática al PNIS y se desfiguró la lógica de los PDET, a pesar de la incorporación de los acuerdos al bloque de constitucionalidad. La administración Petro debe poner urgentemente la lupa sobre los 750.000.000.000 de pesos comprometidos para la vigencia 2022 y 2023 en relación con proyectos productivos del PNIS en los que ya hay contratados operadores para la atención a las familias. Es necesario comprender las dinámicas sociales, políticas, económicas y culturales de estas comunidades inmersas en el conflicto armado durante años, que en la actualidad siguen esperando que se dé cumplimiento a los compromisos adquiridos por parte del Estado.

2. El bloqueo de la respuesta estatal por parte del gobierno saliente, se configura hoy como un incumplimiento para las comunidades que habitan los territorios más afectados por el conflicto. Además, la ausencia de intervención en las lógicas del acuerdo ha habilitado un recrudecimiento de la violencia y el afloramiento de nuevas economías ilícitas, así como una reconfiguración de poderes y dominios territoriales, de antiguos y nuevos actores del conflicto.

3. La visión del nuevo gobierno pasa por articular la intervención por lo que ya hoy se denominan diálogos sociales vinculantes de carácter territorial que se sustentan sobre la base de un proceso dialógico territorial, que además de integrar al Estado y los grupos armados con presencia en los territorios, es necesario se incorporen a las comunidades que habitan los territorios y éstas cuenten con voz, propuestas y voto.

Se debe huir de los procesos centralizados y centralistas que desconocen las realidades territoriales y obvian la participación de las comunidades afectadas por la violencia. Por ello, la propuesta de los *diálogos sociales vinculantes de carácter territorial* debe rescatar experiencias previas de negociaciones exitosas entre grupos armados y comunidades. Un ejemplo puede encontrarse en el Acuerdo de paz que se adelantó en 1996 en el sur del Tolima entre la población Nasa de Gaitanía y el Frente 21 de las FARC-EP en cabeza del comandante, alias Jerónimo Galeano.

“Durante cuatro años los Nasa basaron sus discusiones sobre dos pilares fundamentales para su comunidad: la vida y el territorio. Puntos que se tocaron en los diez artículos acordados con la entonces guerrilla de las FARC-EP[19]”.

Si bien el ordenamiento jurídico es claro al reconocer la competencia exclusiva del Estado para negociar con los grupos subversivos, se exhorta al Estado para incorporar los actores regionales que permitan dotar del sentido territorial a cualquier proceso de negociación o sometimiento a la justicia. A través de este tipo de mecanismos de participación, se podrá dotar de legitimidad y reconocer el precio que han pagado las comunidades que han tenido que enfrentar, resistir y aguantar la guerra.

La mal llamada y olvidada Colombia profunda apoyó de forma inequívoca la propuesta liderada por Gustavo Petro y Francia Márquez. Tras su elección, Gustavo Petro propuso la realización de *los diálogos sociales vinculantes de carácter territorial*, donde la sociedad civil y los gobernantes priorizarán las intervenciones sociales y económicas que requiere la región. De igual forma, estos escenarios habilitados para el diálogo están llamados a ser el marco para la construcción de paz y reconciliación, donde los diferentes actores armados tendrán que interactuar y comprometerse con las comunidades. Seguramente se convertirán en apuestas para dar solución a las demandas realizadas por las comunidades durante décadas, lo cual forjará las bases para la construcción de *paz territorial* con el ánimo de alcanzar una paz integral.

El carácter vinculante de estos diálogos persigue esquivar errores de experiencias anteriores donde el constituyente primario es un espectador invitado y donde el papel protagónico de la tecnocracia es el que determina la hoja de ruta en términos de planeación e inversión pública. Sin dudas, se considera que estos *diálogos sociales vinculantes* pueden lograr dinámicas de participación con carácter decisivo en los territorios.

4. No se puede obviar la necesidad de repensar la metodología de estos diálogos. Uno de los grandes errores del pasado reciente, es que los PDET derivaron en una suerte de lista de mercado más que en una propuesta de transformación integral de los territorios. Esto debe

acuciar a la Oficina del Comisionado de Paz a diseñar una metodología innovadora que permite a los habitantes de las regiones volver a soñar e integrar las demandas en clave de transformación territorial.

5. Otro elemento a considerar es que la paz total requiere, *sine qua non*, de la salida negociada con la totalidad de los grupos y estructuras con presencia en los territorios de manera simultánea. Esto es un riesgo en contra de la genuina voluntad del gobierno. Los actores armados son conscientes de ello y esto es una baza en su favor. Este elemento se convierte en lo que en teoría de juegos se denomina un juego de suma cero. Ello implica que el gobierno debe buscar como transforma la estructura negocial en fórmulas de gana-gana.

6. Se debe considerar que la diversidad territorial también debe observarse en la diversidad de grupos y su presencia en los territorios, la cual es diferenciada. No son lo mismo, los territorios donde un grupo ejerce control de forma hegemónica, que los territorios donde varios grupos se lo disputan. Esta dificultad no es menor si la observamos en conjunción con lo anterior.

7. Otro elemento fundamental está asociado a la financiación de los compromisos. Algunas fórmulas innovadoras y que se pueden replicar cuando haya claridad respecto de los alcances de la reforma tributaria, es la propuesta realizada por Petro que al referirse a los territorios del Pacífico afirmó: “Proponemos la constitución de una región administrativa y planificadora con autonomía en el litoral Pacífico. Son las comunidades del Pacífico las que deben gobernar su territorio. La mitad del IVA a las importaciones que entran por Buenaventura debe financiar la región”.

8. Por último y no menos importante, se ha considerado la necesidad de no repetir el error garrafal que se produjo en el proceso de paz de 2016. La desmovilización de las FARC-EP se produjo sin considerar los numerales 5 y 6 de la presente enumeración, razón por la cual el vacío que dejó en los territorios la guerrilla fue rápidamente disputado, o en el mejor caso, ocupado por otro grupo armado. Esta capacidad de reconfiguración de los poderes y las violencias en estos territorios no debe ser subestimada en esta ocasión. Consideramos que

aquí reside una de las grandes debilidades del proceso de paz de 2016.

Negociación con las organizaciones insurgentes y sometimiento a la justicia de organizaciones al margen de la ley

Las "*nuevas dinámicas de violencia*" que se están presentando en múltiples territorios del país, deben ser analizadas de forma diferente a cómo se diagnosticaban en el pasado, previo al Acuerdo de Paz de 2016 entre la guerrilla FARC-EP y el Estado colombiano. Se ha evidenciado la atomización de las organizaciones armadas en su control territorial, presencia y operatividad militar. Lo anterior ha derivado en niveles de autonomía territorial de su actividad y estructura armada, que en los mejores escenarios cuenta con una suerte de coordinación nacional. Sin embargo, lo que comúnmente se observa es la ausencia de unidad de mando en su proyecto político-militar, a diferencia de cómo se conocieron las estructuras de las insurgencias en el pasado.

En línea con lo anterior, resulta fundamental comprender cada una de las particularidades de las "*nuevas dinámicas de violencia*" en los territorios afectados por este fenómeno, con el ánimo de lograr procesos de negociación eficaces y coherentes con las realidades territoriales que afectan. Por tanto, la negociación y las consecuentes salidas deben obedecer a contextos de carácter territorial, con todo lo que esto implica.

1. Ejército de Liberación Nacional

La estructura del Ejército de Liberación Nacional tiene particularidades muy especiales que se diferencian de otras insurgencias como las antiguas FARC-EP, puesto que el ELN sin ser absolutamente horizontal, sí es una organización de carácter confederado, lo cual puede habilitar una negociación con doble carácter: nacional y territorial.

El punto de partida debe ser la agenda de Quito concertada en 2016. Esta agenda, ubica el énfasis en la participación de la sociedad civil en la construcción para la paz, democracia para la paz y transformaciones para la paz. De forma coherente, las manifestaciones tanto del Gobierno como del ELN, indican retomar el proceso de diálogo con base en esta agenda.

Es importante mencionar que la insurgencia ha manifestado comprender el momento de oportunidad política que atraviesa el país y el continente para la paz. Pablo Beltrán ha manifestado: "…Al comparar nuestros objetivos estratégicos con el Programa del Pacto Histórico, encontramos coincidencias importantes que nos hacen compañeros de camino en este periodo de la historia" (Beltrán, 2022).

La iniciativa de diálogo social y territorial vinculante del gobierno progresista, la agenda de transformaciones para este primer año de legislatura en el Congreso que incluyen reforma agraria, fiscal, política y fuerzas militares, permite concluir que la agenda política desde la cual el ELN justifica y legitima su levantamiento armado se puede tramitar en el nuevo Gobierno nacional. Sin dudas, su materialización debería de implicar una interpelación estratégica a la pervivencia que debería desactivar las posturas de ruptura y rebelión, para transitar a la acción política civil del actor armado.

Lo anterior, no exime de la existencia de un nudo crítico en relación al modelo de justicia que validará el proceso de negociación con el ELN para dar paso a su proceso de desmovilización, desarme y reinserción. Los sectores del movimiento por la paz y la sociedad civil han construido una mirada de la obligatoriedad de la justicia en el proceso de reinserción, en esta dirección han validado los procesos de justicia transicional abiertos con la experiencia de la Jurisdicción Especial para la Paz en el proceso con las FARC.

El ELN, por el contrario, se reafirma en el derecho a la rebelión y el horizonte de la amnistía a su conducta rupturista. Interpreta cualquier adscripción o sometimiento a formas de tribunales transicionales como una negación del para ellos legítimo derecho a la rebelión, visibilizando la razón justificadora central del alzamiento insurgente como es la relación régimen tiránico frente a los rebeldes (García, 2021).

En relación a lo anterior, no se puede obviar el posicionamiento de una amplia corriente jurídica internacional que valora las amnistías como contrarias al propio sistema normativo internacional. En esa dirección, la opinión pública y diversas ONG nacionales e internacionales han puesto de presente las nuevas realidades de la justicia internacional y

nacional, que restringen el recurso a la amnistía como se realizó en los procesos de paz de la década de los años noventa.

En primer lugar, el Estado colombiano firmó el Tratado de Roma, acogiéndose a la Corte Penal Internacional. La Corte actúa como vigilante de la sanción efectiva a los crímenes de guerra y la no impunidad, sin perjuicio de que el sistema haya sido construido desde la perspectiva de la justicia punitiva y retributiva, más no desde el enfoque de la justicia transicional y el derecho a la paz.

En segundo lugar, la Corte Constitucional de Colombia profirió la sentencia ST-456 de 1997 en la cual limitaba la conexidad de delitos con la rebelión, haciendo bastante estrecha la tipificación del rebelde y la posible apelación a la amnistía como vía jurídica para cerrar su disposición al alzamiento armado.

Sin embargo, existen otras tendencias jurídicas que reclaman una amnistía lo más amplia posible para hacer realidad el bien común y supremo de la paz, en esta dirección se han pronunciado personajes como el exfiscal Eduardo Montealegre. Encontramos también posturas como la de DeJusticia que en 2016 conceptuó:

> “Creemos que, en general, el sistema de amnistías, indultos y otros tratamientos penales especiales es conforme a la Constitución Política y conveniente para la implementación del proceso de paz, ya que satisface las obligaciones del Estado colombiano frente al Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Penal Internacional, y persigue los objetivos de la paz negociada (Dejusticia, 2016)”.

La adecuación de la arquitectura del derecho ha dado cabida en Colombia a diversos procesos de amnistías como los procesos de 1953, 1982, 1985 y 1989. Procesos protagonizados por Gobiernos tanto de índole liberal como de índole conservadora y que

incorporaron componentes de amnistía muy amplios. Finalmente, tenemos como referente importante la Ley 1820 de 2016, la cual delimita el sistema integral de la Jurisdicción Especial de Paz al dictar disposiciones sobre amnistía, indulto y tratamientos penales especiales.

Retomando al nudo crítico en relación al proceso de paz con el ELN, es importante resaltar que la amnistía volverá a la escena con una particular producción legal, en la cual, será fundamental delimitar el tratamiento particular a los crímenes de guerra y de lesa humanidad, los cuales como delitos internacionales exigirán un marco mínimo de justicia y sanción, como el que hoy tramita la Jurisdicción Especial de Paz. El ELN tendrá en esa dirección la configuración de macro casos por enfrentar asociados a delitos como el secuestro, el reclutamiento de menores y el daño ambiental.

Por lo anterior, se ve de forma positiva la posibilidad de propender a la construcción de una propuesta de solución jurídica a la insurgencia del ELN que complemente el marco jurídico de la JEP. Lo anterior, permitiría dotar a la JEP de la condición de verdadero tribunal de cierre del conflicto armado en Colombia. De igual forma, debe alentarse cuanto antes la búsqueda de la desactivación progresiva de la fuerza militar del ELN con un componente neutral de verificación internacional. Esto implicaría a su vez modelos de seguridad y paz territorial que cuenten con el acompañamiento de diversas brigadas o fuerzas de paz internacionales que aporten confianza y garantías para la vida en las regiones. Sin dudas este último es un elemento sustancialmente distinto a lo que se planteó e implementa en relación con la Misión de Verificación para el proceso de paz con las FARC.

En resumen, para la CNAI algunas de las siguientes consideraciones serán determinantes para abordar la negociación con el ELN:

a. Se propone avanzar en la implementación integral del Acuerdo con las FARC de la Reforma Rural Integral y Solución al problema de las drogas ilícitas como muestra de confiabilidad del actual gobierno electo. Además, deben integrarse los temas recogidos en la agenda de Quito, así como los resultados de los diálogos territoriales con carácter vinculante en que participe el ELN.

b. Se debe incorporar a la mesa la participación del ELN en la economía de las drogas, lo cual parece ser aceptado por este grupo, de manera diferenciada por territorios. Así mismo, habrá que alistar una batería de acciones en las zonas de influencia de esta guerrilla, donde la apuesta de las comunidades no ha estado fincada en el PNIS o la sustitución de cultivos, ni en Zonas de Reserva Campesina, sino en otros conceptos como la sustitución de usos, la complementariedad de ingresos, la diversificación económica y los territorios agroalimentarios, para citar algunos ejemplos.

c. Se deben habilitar vocerías territoriales por la paz del ELN que tengan como función principal el diálogo con las comunidades afectadas por la guerra, la sociedad civil y los sectores sociales representativos presentes en cada territorio.

d. El Gobierno debe avalar la activa discusión en los municipios entre los voceros de paz del ELN, las autoridades locales y la sociedad civil alrededor de la construcción de pactos humanitarios locales por la paz.

e. Por último, se debe construir una propuesta sobre solución jurídica al problema del levantamiento insurgente del ELN que complemente el marco de la JEP, para constituirla como un verdadero tribunal de cierre del conflicto armado en Colombia.

2. Disidencias de las FARC

El comportamiento actual de las autodenominadas disidencias de las antiguas FARC, clasificadas por el Estado como Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR), presentan gran número de subestructuras con sus respectivos mandos. Ha habido algunos esfuerzos de coordinación regional, como el caso del Comando de Occidente en el Cauca y Nariño, así como a nivel nacional es el caso del Frente Primero, hoy liderado por alias Iván Mordisco, quienes se reclaman como los continuadores de las viejas FARC-EP. En todos los casos, los esfuerzos de concentración y coordinación no han sido fructíferos y la evidencia muestra que las subestructuras cuentan con autonomía y poca dependencia de un comando central de dirección.

Los grandes retos ante una eventual negociación con las Disidencias de las FARC, incluyendo aquí tanto a los no firmantes en 2016 (Grupo de Gentil Duarte) como a los que se rearmaron y fundaron la Segunda Marquetalia, deben abordarse teniendo como marco de referencia los Acuerdos firmados en el Teatro Colón en septiembre de 2016.

Dicho lo anterior, no se puede desconocer que, para lograr la paz con estos frentes disidentes, hay que solucionar algunos inconvenientes a contemplar en el marco de la Justicia Transicional que se enuncian a continuación:

1. No cumplen con el factor personal, porque la JEP tiene competencia con aquellos miembros de FARC que firmaron el acuerdo y se sometieron a la JEP, no con aquellos que se rearmaron y regresaron a la lucha armada, como es el caso de la disidencia que encarna la Segunda Marquetalia.

2. No cumplen con el factor temporal, porque la JEP solo aplica para aquellos actores armados que cometieron delitos políticos o conexos antes del 01 de enero del año 2016. Se considera que las disidencias son un fenómeno en su totalidad posterior a esa fecha, lo que excluye de plano la competencia de la JEP, con el agravante que muchos de los miembros de las disidencias se rearmaron después de haber firmado la paz con el Estado colombiano, hecho fáctico que complica la ruta para la reincorporación jurídica de los actuales miembros de las disidencias.

3. Por último, sí cumplen con el factor material, porque muchas de sus acciones armadas están relacionadas directa e indirectamente con el conflicto armado en Colombia. Es también claro para los investigadores que el conflicto armado no ha terminado y, en consecuencia, la consideración de delincuencia política no termina con la firma del Acuerdo Final, pues las causas objetivas del conflicto armado persisten, así como también otros grupos insurgentes

Así las cosas, para poder desarrollar una propuesta de negociación con las disidencias de las FARC, habría que plantearse dos posibles salidas:

a. La radicación de un proyecto de modificación de la Ley Estatutaria de la JEP que amplíe los

límites temporales previstos en la ley para dar cobijo temporal a los delitos políticos y conexos cometidos con posterioridad al año 2016. Además, modificar el factor personal que permita que otros actores como reincidentes o disidentes del Acuerdo Final e incluso otros actores armados sean aceptados en el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición.

b. Por otro lado, también se esgrime otra posibilidad que se podría materializar por medio de la presentación al Congreso de la República un proyecto Ley de negociación con la Insurgencia del ELN, las disidencias de las FARC y las estructuras armadas sucesoras del paramilitarismo. Un proyecto de ley que module un marco jurídico y de sanciones restaurativas acorde con las características y especificidades de cada actor violento, en el marco del DIH y del interés superior de la nación para alcanzar la paz en Colombia. No puede olvidarse que el Gobierno Duque, en 2019, mediante acto legislativo incorporó una adición al artículo 150 de la Constitución Política que reza: “En ningún caso el delito de secuestro, ni los delitos relacionados con la fabricación, el tráfico o el porte de estupefacientes, serán considerados como delitos políticos o como conductas conexas a estos, ni como dirigidas a promover, facilitar, apoyar, financiar, u ocultar cualquier delito que atente con el régimen constitucional y legal. Por lo tanto, no podrá existir respecto de ellos amnistía o indulto”. Lo anterior, debe ser observado en la provisión del marco jurídico para la paz que se está promoviendo.

3. Grupos Armados Organizados (GAO)

Las estructuras denominadas sucesoras del paramilitarismo, con estrecho vínculo con el narcotráfico y consideradas por el Estado como Grupos Armados Organizados (GAO), se caracterizan por los siguientes rasgos organizativos:

1. Cuentan con una estructura orgánica en cabeza de un equipo de dirección militar (Autodefensas Gaitanistas de Colombia – ACG)

2. con franquicias en diferentes territorios y alianzas con otras bandas criminales

absolutamente dedicadas al narcotráfico (la Constru, los Pachenca y la Cordillera), por intermedio de las cuales hacen presencia nacional.

Lo anterior demuestra que hay una organización supuestamente nacional, pero las dinámicas siguen siendo territoriales. Teniendo en cuenta lo anterior, para un posible proceso de sometimiento a la justicia, hay que recordar que hicieron la siguiente manifestación expresa para el año 2018:

> "Asistimos a un momento político de suma importancia para el devenir inmediato y la construcción de un nuevo país. La negociación entre las FARC y el gobierno nacional abre compuertas para que otros actores armados se vinculen al proceso de paz." (AGC, 2018)

Más recientemente, el día de la posesión de Gustavo Petro, las mismas ACG[20], emitieron un comunicado mucho más diciente en la materia, celebrando el fin del gobierno Duque y renovando su "compromiso con la paz":

> El cese al fuego "es una expresión de buena voluntad con el gobierno que inicia" (…) "disposición de búsqueda de caminos de paz" (AGC, 2022)

En esta dirección, hay que aprovechar que las AGC aseguran haber incorporado su desarticulación como un objetivo central en su agenda, abriendo posibilidades para que en la actualidad con la propuesta de desarticulación del multi crimen, se desactive un actor tan determinante en los hechos de violencia en diferentes regiones del país. Expresamente proponen los siguientes ejes temáticos para abordar este proceso de sometimiento:

- Aclimatar condiciones para una negociación digna que recoja un mejor estar para las

comunidades.

- Resolver problemas con la justicia nacional e internacional con penas entre cinco y siete años.
- Resolver recursos económicos y participación en procesos empresariales en algunas zonas del país.

Las "*nuevas dinámicas de violencia*" que vienen generando altísimos niveles de violación de derechos humanos como el desplazamiento forzado, el asesinato continuo de líderes y lideresas sociales y las nefastas masacres, ubican en la centralidad de la agenda política la necesidad de llegar a una paz completa, que incluya, inexorablemente, la desactivación de actores y organizaciones sucesoras del paramilitarismo.

Estas estructuras, no pueden desentenderse de sus pares protagonistas de fenómenos de la violencia urbana, asimilados por el Estado como Grupos Delincuenciales Organizados (GDO). Entre ellos destacan la Oficina Confederada de Medellín, -antigua Oficina de Envigado-, que controla economías legales e ilegales desde el narcotráfico y microtráfico, hasta la modalidad extorsiva del gota a gota.

En el marco del desmantelamiento de fenómenos de violencia por la vía no violenta, el Estado y la sociedad han apostado en muchas oportunidades por fórmulas jurídicas que logren la sujeción a la justicia de organizaciones o individuos dedicados a estas actividades violentas e ilícitas, que afectan a comunidades rurales y urbanas.

Es clave remitirnos a la Ley 1908 de 2018 como parámetro de sujeción a la justicia:

> "Esta ley responde a las exigencias del Acuerdo Final para la Construcción de una Paz Estable y Duradera, concretamente en el desarrollo del punto 3.4.13. De acuerdo con este punto, deben definirse estrategias integrales para contribuir a la lucha contra las organizaciones criminales, fortalecer las garantías de seguridad en los territorios y facilitar la creación de condiciones favorables para la construcción de la paz[21]".

En este sentido, organizaciones como la Corporación Sinergia (2018), ha propuesto la figura del “acogimiento” en oposición a la de “sometimiento”, buscando con ello construir una semántica y saldos jurídicos para actores criminales que no serían desvertebrados por la acción coercitiva del Estado a pesar de ostentar ese monopolio, sino por su decisión de aclimatar la paz y la convivencia nacional. El resultante de un proceso de sometimiento, debe estar encaminado al fortalecimiento del sistema de justicia transicional, que tiene como eje central las víctimas en justicia, verdad, reparación, y garantías de no repetición. Este componente es decisivo para un proceso de paz y reconciliación en el país.

Anexo 1: Cuadro de propuestas.

NODO	ACCIÓN		RESPONSABLES
100 PRIMEROS DIAS	1. Construir la nueva política de drogas y su reenfoque. Diseñar una estrategia de comunicación centralizada y que permita a toda la institucionalidad con competencias en la materia, alinearse en el proceso comunicativo. Necesidad urgente de hacer pedagogía de la política y su estrategia de comunicación, así como solicitar la abstención de pronunciarse en la materia a los despachos ministeriales.		Consejo Nacional de Estupefacientes bajo el liderazgo del Presidente de la República
	2. Sesión especial y urgente con el fin de orientar a todas las entidades parte del Consejo Nacional de Estupefacientes sobre la nueva política de drogas basada en derechos humanos, salud pública, acceso al desarrollo y construcción de paz.		Dirección de drogas del Ministerio de Justicia
	3. Estudio de economía política y hacienda pública que determine de forma concreta el gasto público en lucha contra el narcotráfico para poder plantear una política de lucha aterrizada a los rubros disponibles. Especial atención al costo de erradicar una hectárea y sustituirla de forma sostenible.		Ministerio de Hacienda, Ministerio de Defensa, dirección del PNIS y Contraloría General de la Nación
	4. Conformar un grupo de expertos multi e interdisciplinar que elabore durante los 100 primeros días de gobierno un informe que permita recoger los posibles usos industriales de la hoja de coca, las industrias vinculables, así como estudios y proyecciones que permitan imaginar un cauce de acción para el Estado en el aprovechamiento de la hoja y el desarrollo de una potencial industria de la hoja de la coca (referenciación nacional e internacional).		Bajo el liderazgo del Presidente de la República el pleno del Consejo Nacional de Estupefacientes debe proponer expertos de acuerdo con su misionalidad que integren el equipo y financiar sus misiones para elaborar los posibles estudios
	5. Diálogos regionales con carácter vinculante tanto para la solución al problema de las drogas, revitalización de los PDET y procesos de solución a las nuevas dinámicas de violencia de los grupos armados y las empresas del multicrimen.	5.1. Diseño de la metodología de los diálogos que permita huir de los errores del pasado reciente (evitar listas de mercado, lograr que la comunidad sueñe, articularse con los diálogos con grupos armados para lograr la asfixia democrática).	Comisionado de paz, consejerías presidenciales para el postconflicto, de seguridad nacional, de las regiones y Dirección del DAPRE.
		5.2. Suspensión de la erradicación manual forzosa durante los diálogos y promover acuerdos colectivos de contención y reducción de las áreas sembradas.	Ministerios del Interior, defensa y ambiente, invitando a la Defensoría del Pueblo y organizaciones de sociedad civil como acompañantes
		5.3. En favor del derecho a la vida, la construcción de paz, los derechos humanos y la reducción de conflictos territoriales, desde el CNE se suspenderá la erradicación manual forzada -sea cual sea el método usado- y se procederá a atender las órdenes de la Corte Constitucional sobre la construcción de los planes de contingencia y protección en derechos humanos, consulta previa donde corresponda, de líneas de prevención temprana para evitar revictimizaciones y	Ministerios del Interior, defensa y ambiente, invitando a la Defensoría del Pueblo y organizaciones de sociedad civil como acompañantes

	daños sobre poblaciones y fuerza pública, de un protocolo de capacitaciones para los servidores públicos implicados en esta tarea, y de planes de atención ambiental.	
	6. Promoción de una nueva agenda internacional de drogas que permita diferenciar las políticas según los tipos de país (productor, tránsito y destino final para consumo) además de generar espacios internacionales acordes con los problemas y dinámicas que afectan la seguridad y salud pública.	Dirección de Drogas de Cancillería
	7. Desarrollar una investigación interinstitucional que permita construir el mapa de actores y nodos de las distintas economías ilícitas, sus interrelaciones y los ecosistemas del multicrimen que permitan generar nuevas acciones de disrupción complementarias a las que suceden a continuación.	DAPRE, GITOC y todas las instituciones que luchan contra el crimen organizado.
	8. Delimitar en el marco de las convenciones de drogas el margen de maniobra que éstas permiten para acomodar la reorientación de la política de drogas al ordenamiento jurídico internacional vigente y que sujeta a la República de Colombia. Esta acción debe articularse con la acción 4 de la presente matriz.	Dirección de drogas de cancillería y de ministerio de justicia en articulación con expertos.
	9. En la primera sesión del Consejo de Seguridad Nacional reorientar los servicios de inteligencia de las distintas fuerzas y la DNI hacia al menos tres propósitos inmediatos: a. Caracterizar las rutas de narcotráfico más desconocidas y que se han mencionado en este documento y que permiten entrelazarse por el África occidental con gran número de economías ilícitas. b. Orientar los servicios de inteligencia a la lucha contra la corrupción en especial la asociada al narcotráfico en un plan de acción inmediato. c. Proponer un Plan Nacional de Inteligencia que permita responder a los intereses de la nueva política de drogas.	Consejo Nacional de Inteligencia: Presidencia, Consejero Presidencial de Seguridad Nacional, CESIR, DNI, DIPOL, UIAF, Departamento conjunto de inteligencia y C/I CGDJ-2
Cultivos	10. Concertación con Estados Unidos y la Unión Europea de una agenda de lucha contra la mata de coca para revisar los aportes posibles en materia de cooperación para el desarrollo alternativo basado en la calidad y desarrollo integral de los territorios.	DAPRE, Ministerio de Hacienda y Cancillería en articulación con las respectivas embajadas.
	11. Revisión con el SIIMA de la DIRAN-PONAL la posibilidad de contrastar información del informe SIMCI de UNODC. Interoperabilidad del dato del SIIMA y el CICOR de DICAR. Además, urge una revisión del convenio SIMCI y su metodología para que la herramienta se convierta en un elemento para la toma de decisiones, incluyendo nuevos indicadores de orden socioeconómico y ambiental.	DAPRE, DIPON-PONAL, DIRAN-PONAL, Ministerio de Justicia, Cancillería
	12. Estudio que comprenda a nivel clústeres de coca por tipo de grupo armado que ejerce control territorial y el comportamiento de la resiembra, contrabando de precursores, normatividad y posibles reformas que prevengan el delito.	DIRAN, CNAI y Fundación Ingeniería Jurídica
	13. Establecimiento de escenarios internacionales tipo cumbre con los otros dos países productores de coca para compartir experiencias en control del área cultivada, desarrollo institucional de la coca, descriminalización del cultivo y civilización del narcotráfico	DAPRE, Cancillería, Ministerio de Justicia y el Derecho.

	14. Censo territorial y plan de acción para la transformación territorial e integral de los 14 municipios que concentran el 60% de los cultivos de coca.	14.1. Estudio de contratación pública estatal que permita definir las figuras jurídicas que, respetando el orden normativo, faciliten y agilicen la implementación de la nueva estrategia de inclusión territorial que integral RRI, PDET y PNIS. Que esto se haga con operadores eficientes, conocedores del territorio y con facilidad de acceso a terreno.	Consejería Presidencial para la estabilización, Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Agencia Nacional de Tierras, Agencia de Renovación Territorial y Comando de Ingenieros y Acción Integral del Ejército (para hacer las vías terciarias).
		14.2. Elaboración de un **censo territorial** en los 14 municipios productores de coca que concentran alrededor del 60% de los cultivos de uso ilícito en el país, para la implementación de una propuesta de **Plan de transformación territorial**, seleccionando las zonas más afectadas frente a este fenómeno que transforme el territorio, mediante una financiación que integre los recursos del Estado (la RRI, el PNIS, los PDET),	
		14.3. Proceso de formalización de predios masivo en los municipios contemplados. Esto en el mediano plazo permitirá definir si el problema territorial es el cultivo de coca o si es un problema de desarrollo rural integral.	Comisionado de Paz, ANT, ART y Catastro.
		14.4. Con base en el compromiso de las acciones 4 y 8 promover acciones concretas en el marco de los resultados de posibles desarrollos industriales y económicos basados en el aprovechamiento de la hoja de coca.	Consejo Nacional de Estupefacientes, Comisionado de Paz y Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural.
	15. Reforma y reactivación del PNIS imbricado con la RRI garantizando: cumplimiento de los compromisos adquiridos, alineándolo con la solución de conflictos socioambientales, acuerdos de conservación ambiental; ampliándose a los territorios donde no llegó antes esta oferta previos acuerdos de contención y reducción progresiva de cultivos; y permitiendo acuerdos de gobierno a gobierno en donde sea factible con autoridades étnicas.		ANT, Ministerio de Agricultura, Ministerio del Interior Consejería Presidencial para la Seguridad Nacional, Consejería Presidencial para las Regiones
	16. De las 3.000.000 hectáreas de tierras requeridas en la RRI se requieren el número de há necesarias para familias cocaleras sin tierra, o con tierras para formalizar o reubicar.		ANT, Ministerio de Agricultura, Ministerio del Interior, Consejería Presidencial para las Regiones
	17. Revisión de los requisitos para el establecimiento de los corresponsales bancarios y casas de cambio de divisas en zonas de cultivos de uso ilícito. Establecer mecanismos de vigilancia que permitan hacer disrupción a la liquidez monetaria de los grupos narcotraficantes en esas zonas.		Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior, Asobancaria y Superintendencia Bancaria y Financiera, UIAF.
Producción	18. Promover acciones de interdicción y control sobre sustancias químicas controladas necesarias para la producción de clorhidrato de cocaína en puertos y aeropuertos, generar un sistema de		Ministerio de Justicia, Ministerio del Interior.

	vigilancia de los mismos y su comercialización y transporte, vigilancia y control de la venta en zonas cercanas a los cultivos.	
	19. Mejorar los controles y requisitos de forma permanente en relación con las Resoluciones 0001/2015 y 0002/2018 del Consejo Nacional de Estupefacientes para los vehículos que transportan sustancias químicas controladas.	Consejo Nacional de Estupefacientes.
	20. Mejorar la inteligencia financiera que permita seguir los dineros en zonas afectadas por cultivos, cocinas y cristalizaderos.	UIAF y DAPRE.
	21. Fomentar el desarrollo de métodos de inteligencia artificial y autocorrelación espacial que permitan predecir la probabilidad de aparición de cocinas, cristalizaderos y rutas de transporte de estupefacientes.	Consejo Nacional de Estupefacientes
Distribución	22. Desarrollar mejores y mayores sistemas de coordinación interinstitucional de las agencias de inteligencia de las distintas fuerzas para la lucha contra la corrupción que habilita el tránsito y distribución del clorhidrato de cocaína hacia el exterior.	Dirección Nacional de Inteligencia y Consejería Presidencial de seguridad Nacional.
	23. Mejorar los protocolos de control a la venta de elementos necesarios para fabricación de lanchas, motores fuera de borda, empresas de transporte de pasajeros y mercancías en las rutas de mayor riesgo y las zonas de producción de clorhidrato.	Ministerio de Justicia, Comité Nacional de Estupefacientes, Sector transporte y proveedores de materiales y motores.
	24. Desarrollar protocolos de articulación interoferta institucional policial para el establecimiento de puestos de control que combinen especialidades como SIPOL, tránsito, DIRAN y SIJIN en las rutas de mayor riesgo de transporte hacia el exterior.	Policía Nacional
	25. Promover acciones de mayor articulación y fortalecimiento en las acciones de interdicción multimodal en los espacios aéreos, fluviales y marítimos.	Toda la fuerza pública y la Vicepresidencia de la República.
	26. Dar cumplimiento al punto 4 del Acuerdo de la Habana en la estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, introduciendo este componente en la primera reunión del Consejo Nacional de Estupefacientes.	Alto comisionado de paz, vicepresidencia de la república, Comité Nacional de Estupefacientes.
	27. Desarrollo de una fuerza de tarea conjunta y especial que permita ejercer control en zonas primarias de puertos y aeropuertos por donde entran sustancias químicas controladas destinadas a la producción de clorhidrato, investigar las empresas fachadas, combatir el contrabando que lava activos del narcotráfico y mejorar la interdicción de cargamentos de droga.	DIAN, DIRAN, POLFA y fuerza tarea conjunta para control de zonas primarias de puertos y aeropuertos
	28. Estrechar y fortalecer la cooperación policial internacional con los países destino y tránsito de la droga producida en la República.	Fuerza pública, Ministerio Defensa, Ministerio de Paz y convivencia y Dirección de drogas de la cancillería.
Comercialización	29. Fortalecer las capacidades territoriales en materia de incorporar a los PISCC acciones de intervención de los mercados internos de droga.	Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, DNP y Ministerio de Paz y Convivencia
	30. Revisar los sistemas de evaluación de la Fuerza Pública perversos que habilitan la no desarticulación de las ollas y expendios de droga.	Ministerio de Defensa y Ministerio de Paz y Convivencia.
	31. Mejorar las técnicas de inteligencia policial orientados a la desarticulación de estructuras dedicadas al expendio para impactar finanzas locales que habilitan el narcotráfico.	DIPOL y ministerio de Defensa.

	32. Infiltración de agentes encubiertos en entornos escolares y de especial protección para frenar la captación de jóvenes y adolescentes.	Policía Nacional e ICBF
	33. Desarrollar planes de desarme masivos a nivel nacional orientados a frenar el armamento y desarmar los mercados internos de drogas.	Fiscalía General de la Nación, Alcaldías y Gobernaciones, Miembros del Comité Nacional de Estupefacientes.
Consumo	34. Plan nacional de CAMAD para garantizar el consumo controlado de drogas, prevenir transmisión de enfermedades, censar y controlar consumidores dependientes, además de brindar APS territorial con oferta social a consumidores.	Ministerio de Salud, DNP, Secretarías de Salud y educación departamentales y municipales.
	35. Desarrollar los tímidos avances en materia del punto 4.2. Programas de Prevención del Consumo y Salud Pública de los Acuerdos de la Habana.	Ministerio de Salud, Secretarías de Salud y educación departamentales y municipales.
	36. Desarrollar en articulación con las IPS planes masivos de intervención colectiva buscando incidir positivamente en la salud mental de poblaciones vulnerables y prevenir el consumo en jóvenes y adolescentes, mediante psicoeducación, reducción de riesgos y mitigación de daños.	Ministerio de Salud, IPS, DNP, Fuerza pública e ICBF.
Lavado de activos	37. Fortalecer la UIAF para que pueda perseguir y desmantelar redes de dinero y bienes de origen ilícito empleados en economías ilícitas, lavado y financiación la violación de derechos humanos.	UIAF
	38. Generar e implementar una estrategia de inteligencia financiera y judicialización sobre empresas que comercializan sustancias controladas.	UIAF y Ministerio de Justicia
	39. Generar e implementar una estrategia de control al envío de divisas y recepción de dineros provenientes del exterior en las zonas de riesgo por narcotráfico.	Sistema Bancario, UIAF, Asobancaria, Superintendencia Financiera, Ministerio de Justicia.
	40. Fortalecer las capacidades de judicialización e investigación de Fiscalía General de la Nación, DIJIN, DIPOL y UIAF en materia de lavado de activos asociados al narcotráfico y otras economías ilícitas.	Fiscalía, Policía Nacional, UIAF y Ministerio de Justicia
	41. Fortalecer las capacidades de los sujetos obligados en la elaboración de ROS y la identificación de las mismas. Ahondar en las recomendaciones GAFILAT para fortalecer el sistema anti lavado en Colombia.	Ministerio de Justicia, Asobancaria y Superintendencia Financiera.
	42. Promover mayores niveles de cooperación policial y fiscal internacional en la materia.	Fiscalía, Policía Nacional y Cancillería
	43. Generar mayores y mejores incentivos en la delación premiada.	Fiscalía y DIJIN
	44. Reformar la Sociedad de Activos Especiales para que no sea el obstáculo que es para administrar los activos especiales obtenidos por extinción de dominio.	Ministerio de Justicia, SAE.

RESUMEN EJECUTIVO DEL DOCUMENTO "*Agenda Política contra el Narcotráfico para el gobierno de Colombia*"

---

[1]Equipo Observatorio del conflicto CNAI: Henry cuervo castillo; Pedro Santana; Julio Arenas; Harold Ruiz; Santiago Garre Pelegrina; Hernán Pedraza Saravia; Wilfer Orlando Bonilla; María Francisca Perdomo Herrera; Lorena Mahecha.

[2] Expertos como: Ricardo Vargas Meza; Rodrigo Uprimny Yepes; Pedro Arenas García (Corporación Viso Mutop); Isaac de León Beltrán; Vladimir Rodríguez Valencia. El documento también recibió los aportes de: el presidente del Congreso Roy Barreras; el presidente de la Comisión de Paz, senador Iván Cepeda; el senador Robert Daza; la Ministra de Salud Carolina Corcho; la magistrada de la Jurisdicción de Justicia y Paz Alexandra Valencia; el Secretario

General de la Comisión de Conciliación Nacional, Padre Eliecer Soto.

[3] Este documento fue entregado el 15 de agosto al Presidente de la República Gustavo Petro Urrego y a los Ministros de Relaciones Exteriores, Álvaro Leyva Durán, de Defensa Nacional Iván Velásquez Gómez, de Justicia, Néstor Osuna y al Alto Comisionado de Paz, Danilo Rueda.

[4] Conceptos como salud pública, usos alternativos, uso, propósito o fin científico, uso y consumo médico con base en las ya compiladas respuestas y parámetros ofrecidos por la JIFE.

[5] Thoumi, F (2021) Elementos para la una (re)interpretación de las convenciones internacionales de drogas. Siglo del Hombre Editores. Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Bogotá.

[6] Definiciones ofrecidas por la Ley 1908 de 2018: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=87301

[7] Modelos de manejo jurídico de sustancias psicoactivas. Uprimny, R. (2015) Comisión asesora de la negociación de los Acuerdo de paz.

[8] La Policía Nacional de Colombia en su caracterización del mercado nacional de la cocaína en 2020 indicó que un quilo de la sustancia cuesta entre 3.337.500 COP y 6.700.000 COP. Esta variación responde a lo cerca o lejos que estemos de los clústeres de producción de la droga ilícita. De igual forma, el mismo estudio recoge los precios del kilogramo en los principales destinos para consumo de la droga. Se destaca el precio en Australia 210.000 USD, Reino Unido 40.600 USD, España 39.500 USD o Estados Unidos 32.000 USD. Estas cifras permiten comprender la afirmación recogida en el cuerpo del presente artículo. Se puede consultar el estudio en el siguiente enlace: https://www.policia.gov.co/file/273561/download?token=plnVPLlx

[9] Se puede consultar el texto íntegro del CONPES 4042 de 9 de agosto de 2021 en el

siguiente enlace: https://www.infolaft.com/wp-content/uploads/2021/08/CONPES-4042-lavado-de-activos.pdf?x92170

[10] Los Centros de Atención Médica a Drogodependientes, fue una iniciativa del mandato de Gustavo Petro como alcalde mayor de Bogotá (2012). El siguiente enlace contiene más información: https://www.tni.org/my/node/960

[11] En el siguiente enlace encontrarán el estudio del DNP realizado en 2016 https://www.dnp.gov.co/Paginas/Narcomenudeo,-un-lucrativo-negocio-que-mueve-6-billones-de%20pesos%20anuales.aspx

[12] Otros informes y análisis como el que ofrece *Insight Crime* se pueden consultar en el siguiente enlace: https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/microtrafico-bogota-colombia/

[13] Es necesario tener en cuenta que desde el año 1994 con la Sentencia No. C-221/94 se despenaliza la tenencia de la dosis mínima y con la promulgación del Decreto 1844 de 2018 del Gobierno Duque como parte de la estrategia represiva a los consumidores se prohibía la dosis mínima y su porte, lo que va totalmente en contravía, meses después la Corte Constitucional declara la inconstitucionalidad algunos acápites de dicho decreto.

[14] https://www.lainformacion.com/espana/desmantelan-uno-de-los-mayores-laboratorios-de-cocaina-en-europa/6490286/

[15] https://www.elconfidencial.com/espana/2021-09-04/laboratorios-cocaina-madrid-policia_3270834/

[16] https://www.infobae.com/america/mexico/2022/05/19/tecnologia-mas-narcos-de-mexico-y-colombia-la-combinacion-letal-que-envenena-a-europa/

[17] Con el PNIS se han erradicado de forma voluntaria y asistida un total de 46.000 hectáreas de cultivos de coca: 29.393 de manera voluntaria y 5.374 con apoyo de la Fuerza Pública. El nivel de cumplimiento de las familias que se han comprometido a erradicar voluntariamente los cultivos es del 94%; la resiembra verificada por UNODC, del 0,6%.

[18] Según el Ministerio de la Defensa, en 2021 se erradicaron forzosamente 103.000 hectáreas. Sin embargo, para junio del mismo año ya se reportaba una resiembra del 40% (UNODC, 2020), y esta resiembra puede llegar a elevarse aún más si se siguen utilizando estrategias antidrogas, escuadrones de erradicación forzosa y fumigaciones.

[19] Barros, N. Padilla, S. (2017) Sentido y memoria del Acuerdo Nasa We’sx: La autonomía como posibilidad. Pág. 84. Diez puntos del Acuerdo

[20] https://www.msn.com/es-co/noticias/otras/este-domingo-7-de-agosto-el-clan-del-golfo-anuncia-cese-unilateral-del-fuego-en-colombia/ar-AA10pL9S?ocid=FinanceShimLayer

[21] http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/ABC-Ley-de-Sometimiento.pdf

Agenda contra el narcotráfico

Foto tomada de: www.laopinion.com.co