

# ESTRATEGIAS CONTRA EL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA EN EL MARCO DEL ACUERDO DE PAZ<sup>1</sup>

**Adelaida María Ibarra Padilla**, doctora en Derecho de la Universidad de los Andes. Docente tiempo completo de la Universidad Militar Nueva Granada. Correo electrónico: adelaida.ibarra@unimilitar.edu.co.

**Cristian Rojas Reyes**, abogado de la Universidad Militar Nueva Granada sede Campus. Correo electrónico: u0601758@unimilitar.edu.co.

## RESUMEN

Uno de los puntos abordados en los diálogos de paz celebrados entre el gobierno de Colombia y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) fue el narcotráfico. Lo pactado respecto a este tema se resume en tres puntos: la sustitución de cultivos ilícitos por otros legales, el establecimiento de una política de salud pública frente al consumo y la lucha contra la producción y la comercialización de narcóticos. De acuerdo con los diferentes informes de las autoridades nacionales e internacionales, se evidencia que los cultivos, el tráfico y la comercialización de las drogas ilícitas en Colombia luego de la desmovilización de las FARC-EP no solo no han disminuido, sino que han aumentado. Este artículo analiza las estrategias implementadas por el Gobierno nacional contra el narcotráfico tras el acuerdo de paz y los factores que han impedido el control de esta problemática.

**Palabras clave:** narcotráfico, acuerdo de paz, cultivos ilícitos, sustitución de cultivos, coca

## STRATEGIES AGAINST DRUG TRAFFICKING IN COLOMBIA WITHIN THE FRAMEWORK OF THE PEACE AGREEMENT

### ABSTRACT

One of the points addressed in the peace talks held between the Colombian government and the FARC-EP guerrillas was drug trafficking. The agreement on this issue is summarized in three points: substitution of illegal crops with legal ones, establishment of a public health policy on consumption, and fight against the production and commercialization of narcotics. According to different reports of national and international authorities, the cultivation, trafficking, and commercialization of illicit drugs in Colombia after the demobilization of the FARC have not only not decreased but have increased. This article analyzes the strategies implemented by the national government against drug trafficking after the peace agreement and the factors that have prevented the control of this problem.

**Keywords:** Drug Trafficking, Peace Agreement, Illicit Crops, Crop Substitution, Coca

**Fecha de recepción:** 17/09/2021

**Fecha de aprobación:** 07/12/2021

---

1 Producto derivado del proyecto de investigación “Estrategias contra el narcotráfico en Colombia en el marco del acuerdo de paz”, adelantado por el estudiante Cristian Rojas, bajo la dirección de la Dra. Adelaida Ibarra, para optar al título de abogado.

## INTRODUCCIÓN

En Colombia, la salida a un conflicto de más de cinco décadas con una de las guerrillas más fuertes del país, las FARC-EP, tuvo su fase exploratoria en La Habana, Cuba, en 2012. Su base está en el derecho constitucional a la paz. La firma del acuerdo finalmente tuvo lugar en 2016, a pesar de la votación fallida del referendo en el que los votantes dijeron “no” a lo pactado en Cuba, y se dio inicio a la etapa de implementación (Fisas, 2016).

Dentro del proceso de paz se establecieron cinco puntos de negociación para alcanzar una paz estable y duradera. El cuarto punto de estos fue dirigido a dar solución al problema de las drogas ilícitas; para ello, se debían diseñar programas que facilitaran la sustitución de cultivos ilícitos, implementar planes integrales de desarrollo con la participación de las comunidades, procurar la recuperación ambiental, efectuar programas para prevenir el consumo de esas sustancias, mejorar la salud pública y mitigar la producción y la comercialización de narcóticos.

Como desarrollo del primer punto se encuentra el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), los planes comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA) y el Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito en Parques Nacionales Naturales (PNN). En segundo lugar, se establecieron varias estrategias de política criminal, de lucha contra la corrupción, contra el lavado de activos y de control sobre la producción, la importación y la comercialización de insumos, así como la creación de espacios de diálogo regional para la evaluación de la política antidrogas. En tercer lugar, se estableció una política de salud pública frente al consumo, que se desarrolla a través del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, los planes de acción participativos frente al consumo con enfoque territorial y poblacional, y el sistema de evaluación y seguimiento a la política en salud y prevención del consumo de drogas (Defensoría del Pueblo, 2017).

El acuerdo de paz con una de las guerrillas más significativas de la historia colombiana buscó atacar varias problemáticas que originaron el conflicto armado interno —entre ellas, el narcotráfico—; sin embargo, varios puntos del acuerdo —entre ellos, la sustitución de cultivos ilícitos— presentan atrasos y contrariedades. Un ejemplo de ello es el programa PNIS, el cual tenía previsto cambiar los cultivos de hoja de coca por proyectos productivos (Romero, 2019).

De acuerdo con la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) (2017), actividades criminales como el terrorismo, el secuestro y la extorsión han disminuido significativamente luego de la firma del acuerdo final de paz, pero no ocurre lo mismo con el narcotráfico. Este hecho pone en riesgo el posconflicto, pues las bandas criminales están recrudeciendo la violencia en el país.

Las estrategias antidrogas en el país tienen efectos sobre tres aspectos: en primer lugar, en el hacinamiento carcelario, puesto que los delitos relacionados con drogas

—específicamente, el tráfico, la fabricación o el porte de estupefacientes— es el cuarto delito de mayor ocurrencia. En la actualidad, este representa el 13,2 % de la población carcelaria del país (Kapkin, 2016). En segundo lugar, en el número de consumidores de sustancias psicoactivas, el cual ha ido en aumento (Observatorio de Drogas de Colombia, 2013). Por último, incide en la implementación de los acuerdos con la guerrilla de las FARC-EP.

A pesar de la implementación de las estrategias mencionadas, los cultivos de coca se incrementaron. En 2016, Colombia alcanzó las 146.000 ha cultivadas, aumento que representa el 52 %, en comparación con el año anterior. Asimismo, el Departamento de Estado norteamericano señaló que en 2017 hubo un aumento del 18 %, al registrarse 171.000 ha de coca sembrada. De acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), en 2018 se identificaron 169.000 ha de cultivos de coca, lo que significa una reducción del 1,2 %, en comparación con 2017.

Estas cifras, aunque elevadas, evidencian una reducción en los cultivos ilícitos, que rompen con la tendencia al incremento presentada a lo largo de los últimos cuatro años. Los departamentos que presentaron una disminución significativa en el cultivo de hoja de coca fueron Nariño, Putumayo, Meta, Chocó y Amazonas, mientras que, los departamentos de Norte de Santander, Bolívar y el Cauca presentaron un incremento que oscila en 9000 ha. Nariño, por su parte, continúa reportando un mayor número de hectáreas, pese a mostrar una reducción del 8,4 % (Naciones Unidas, 2019). Con posterioridad al acuerdo de paz, se presentó no solo un incremento en el cultivo y la producción, sino también, en el tráfico y el mercado de drogas ilícitas. La Oficina de Política Nacional de Control de Drogas de los Estados Unidos (2019) sostiene que la producción de cocaína en Colombia llegó a 951 toneladas en 2019, según lo cual registró 212.000 ha; o sea, 4000 ha más que en 2018.

El presente trabajo tiene como objetivo general identificar las estrategias adoptadas para enfrentar el problema del narcotráfico posterior al acuerdo de paz. En cuanto a la metodología, este trabajo acude a la investigación descriptiva con enfoque cualitativo, describe las estrategias adoptadas por el Gobierno nacional contra el fenómeno del narcotráfico y su comportamiento luego del Acuerdo de Paz con las FARC-EP. Se sirvió de fuentes secundarias, que incluyen informes de autoridades nacionales e internacionales, revistas especializadas, consultas en bases de datos y repositorios académicos.

El documento se encuentra dividido en cinco partes. En la primera se analiza el narcotráfico desde una perspectiva histórica, como factor determinante del conflicto armado. En la segunda parte se presentan los distintos modelos de regulación aplicables frente al problema de las drogas. La tercera parte presenta las principales normas que regulan el tema en Colombia. La cuarta parte describe las diversas estrategias que se han venido implementando en el país en la lucha contra el narcotráfico. Por último, se plantean las conclusiones.

[94]

## 1. EL PROBLEMA DEL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA

El problema del narcotráfico es un factor determinante en la existencia y la prolongación de diferentes problemáticas como la violencia y el conflicto armado. A pesar de las operaciones en contra de las estructuras delictivas, ellas no desaparecen, sino que se transforman. En la década de 1970 prevalecieron la marihuana y la heroína, lo cual originó la denominada “bonanza marimbera” de los años setenta del siglo XX en Colombia. Entre 1980 y 1995, los principales actores del narcotráfico fueron los carteles de Medellín y Cali, los cuales dominaron el mercado de cocaína hacia Estados Unidos y posicionaron a Colombia en el mercado de las drogas psicoactivas (Llorente, 2015).

En la década de 1970, entre 14 y 19 toneladas de esa droga que ingresaban a Estados Unidos provenía de la región andina. Para los inicios del decenio de 1980, la cifra aumentó a 50 toneladas, y a mediados de la misma década se estimaba que había 22 millones de consumidores de cocaína en los Estados Unidos (Gootenberg, 2012). Los carteles de Medellín y de Cali, liderados, respectivamente, por Pablo Escobar y los hermanos Rodríguez Orejuela, llegaron a controlar el 80 % del mercado mundial de cocaína, y se convirtieron así en imperios del crimen cuyo mando se hallaba presente en todos los eslabones del negocio de la cocaína, desde la producción hasta la comercialización en Estados Unidos. Ello incidió en que a lo largo de la década de 1980 aumentara la violencia homicida asociada al narcotráfico; especialmente, en Medellín y Cali (Reyes, 2009). Los dos principales carteles del narcotráfico en Colombia operaron de formas diversas; el de Medellín, tras la fallida incursión en la política de su líder, Pablo Escobar, declaró la guerra al Estado efectuando actos terroristas y asesinatos. Estas acciones lograron que se prohibiera la extradición en la Carta Magna de 1991, pero también condujeron a la captura de importantes miembros del cartel de Medellín y a la muerte de sus principales líderes, como Pablo Escobar y Gonzalo Rodríguez Gacha.

En el caso del Cartel de Cali, sus líderes, los hermanos Rodríguez Orejuela, emplearon la violencia selectiva, el chantaje y la corrupción, acciones delictivas que los hicieron menos visibles y les permitieron alianzas con algunas autoridades del Estado, a fin de abatir al Cartel de Medellín y asumir el control del mercado mundial de cocaína; sin embargo, tal estrategia no duró mucho tiempo, en razón del apoyo de Estados Unidos en la lucha contra el narcotráfico, lo que dio como resultado la captura de los hermanos Rodríguez Orejuela y su correspondiente extradición.

La incursión de las guerrillas en el negocio del narcotráfico tuvo lugar desde la década de 1980, cuando las FARC-EP empezaron con la protección a cultivos ilícitos, centros de procesamiento y pistas clandestinas, y el cobro de *vacunas* a narcotraficantes, como una forma de financiación de su lucha armada. Posteriormente, las FARC-EP empezaron a tener el control de los cultivos y de la producción de pasta base, y a facilitar el tránsito de drogas hacia Estados Unidos a cambio de dinero y armas. Los conflictos entre los carteles y las guerrillas condujeron a la agudización del conflicto armado en el país. Se conjugaron entonces los intereses de los narcotraficantes con los de los terratenientes,

lo que dio lugar a la formación de las denominadas “autodefensas”, con la finalidad de contener y enfrentar a las guerrillas (Medina, 1990).

Entre 1995 y 2003, el negocio del narcotráfico dejó de concentrarse en grandes jefes narcotraficantes, para pasar a recaer en minicarteles o estructuras inferiores. La desarticulación de los carteles de Medellín y de Cali dejó un vacío en el negocio del narcotráfico, que aprovechó el Cartel del Norte del Valle, que en la década de 1990 se convirtió en una organización dominante en el narcotráfico. Por lo anterior, sumado a su infiltración en entidades públicas como la Policía y su conexión con las denominadas “autodefensas”, llegó a controlar el 70% del tráfico de cocaína hacia Estados Unidos (Adams, 2011).

Entre 1996 y 2002 se presentó un nuevo ciclo de violencia, en razón del fortalecimiento y el avance territorial que tuvieron las autodefensas en las zonas controladas por las guerrillas de las FARC-EP y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), que se caracterizó por prácticas de terror para los dominios político y social de algunas zonas del país que eran estratégicas para el narcotráfico (López, 2010).

A inicios de la década de 2000, las FARC-EP se fortalecieron en el negocio del narcotráfico, a tal punto que el 20% de los ingresos de este grupo ilícito correspondían a la producción y la comercialización de sustancias psicoactivas. Las FARC-EP monopolizaron tanto los cultivos como la compra de coca en todas las zonas en las que tenían control, además de cobrar un impuesto al cultivo y al procesamiento de coca. Esta situación se presentó especialmente en el sur del país, mientras que, en el norte, el occidente y el oriente, esa guerrilla controlaba la circulación de la cocaína en rutas, pistas y puertos de salida; especialmente, en la costa del Caribe y en la frontera venezolana (Llorente & MacDemort, 2014).

A principios de la década de 2000, el ELN inició su incorporación al narcotráfico cobrando impuestos por la producción de droga; sin embargo, sus ingresos por dicho negocio alcanzaron a tan solo el 8%, mientras que la extorsión y el secuestro eran sus actividades ilegales de mayor financiación (International Crisis Group, 2005).

Entre 2003 y 2006 tuvo lugar la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), lo cual trajo como consecuencia una mayor fragmentación en el negocio del narcotráfico, dada la delegación de este, por parte de los jefes de las autodefensas, en estructuras delincuenciales menores, las cuales, a falta del control que ejercía este grupo ilegal, pasaron a enfrentarse entre sí (Echandía, 2013).

Las denominadas “bandas criminales” (Bacrim) fueron las que asumieron principalmente el negocio del narcotráfico que tenían en su poder las autodefensas y el Cartel del Norte del Valle. De igual manera, las guerrillas también jugaron un papel importante con respecto al narcotráfico. Por un lado, el ELN tuvo una mayor participación en esta actividad ilícita en las zonas donde tenía poder; por otro, tanto las FARC-EP como el

[96]

ELN y los herederos de las AUC se aliaron para controlar algunas zonas del país estratégicas para el negocio. Este fue el caso del ELN y de Los Rastrojos en el Cauca, y de los frentes 5 y 58 de las FARC-EP, que operaron en conjunto con Los Urabeños en la región de Urabá (Fundación Seguridad y Democracia, 2008).

Tras la desmovilización de las AUC surgieron diferentes actores en el negocio del tráfico de drogas ilícitas, y fueron las Bacrim las que hicieron mayor presencia en esa actividad criminal. Se hallan tanto en el sector rural como en el urbano, controlan diferentes negocios ilegales y participan en toda la cadena del narcotráfico desde el cultivo hasta la venta internacional.

El modelo operacional de las Bacrim se desarrolla en tres niveles: en el primero se encuentra el comando central, que opera en forma de junta directiva; sus líderes son narcotraficantes con poder y conexiones internacionales. En el segundo nivel se encuentran las células regionales, las cuales administran los territorios estratégicos para el desarrollo del negocio desde el cultivo de coca, los laboratorios de producción, los corredores de movilización, los puntos de embarque y los cargamentos hacia el exterior. En el tercer nivel se encuentran las diversas estructuras criminales locales, que se desenvuelven en su mayoría como oficinas de cobro y en la realización de trabajos logísticos y operativos en zonas estratégicas. Estas redes criminales locales tienden a cambiar de lugartenientes y bandos, e incluso, a desarrollar sus propios delitos. Este nivel organizacional tiene autonomía respecto del comando central, por cuanto es autosostenible en razón de otras actividades ilegales, como la extorsión.

## **2. MODELOS DE REGULACIÓN FRENTE AL PROBLEMA DEL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA**

El problema de las drogas puede ser abordado desde diferentes modelos de regulación. El modelo prohibicionista, usualmente empleado por Estados Unidos, consiste en penalizar de manera severa la producción, el tráfico y el consumo de sustancias psicoactivas ilícitas. Por otro lado, el modelo de reducción del daño, empleado en países como Holanda o Suiza, si bien penaliza el tráfico de las sustancias psicoactivas, despenaliza su uso o, en su defecto, las sanciones establecidas no acarrear sanción privativa de la libertad. Esta política se orienta al fortalecimiento de un sistema de salud pública donde la prioridad no es erradicar todo tipo de consumo, sino reducir los daños.

El modelo de legalización regulada, o regularización, opera con otro tipo de sustancias catalogadas legales, como el alcohol o el tabaco; si bien su regulación no implica su libre mercado o su libre circulación, sí permite su expansión bajo el control del Estado e impone ciertas prohibiciones a algunos grupos de la sociedad, como, por ejemplo, a los menores de edad y a las mujeres en estado de embarazo. Este modelo, contrario a los anteriores, parte de que el consumo es libre y las sustancias psicoactivas son catalogadas como cualquier otro tipo de mercancía; además, la producción y la distribución son legales y están sujetas a controles mínimos. Este modelo se fundamenta en la defensa de la

autonomía individual, la libertad y la confianza de los ciudadanos hacia la intervención reguladora del Estado.

En el desarrollo de la regulación en materia de drogas ilícitas en el país se identifican cuatro fases. La fase de prohibición se llevó a cabo en el país, específicamente, en los inicios de la década de 1990, al penalizar tanto el porte como el consumo de drogas. Esta fase se soportó en la Ley 30 de 1986, o el Estatuto Nacional de Estupefacientes, el cual disponía dentro de su articulado la imposición de una sanción que podría incluso conllevar el arresto y una multa a quien fuera sorprendido llevando consigo o consumiendo drogas en cantidad superior a la dosis personal; asimismo, la sanción podría implicar la reclusión.

Con la Sentencia C-221 de 1994 de la Corte Constitucional empezó en Colombia una fase de despenalización. La sentencia dispuso que ni el porte de drogas ilícitas para el uso personal ni el consumo podían ser penalizados, como tampoco se podía obligar al consumidor a recibir tratamiento, pues la conducta del consumidor no está dirigida a dañar a terceros. Por lo anterior, la persona tiene la potestad de decidir si consume o no dicha sustancia bajo la realización efectiva del derecho al libre desarrollo de la personalidad. Una prohibición que limitara dicha libertad sería una imposición de un modelo de conducta.

[98] Con la Ley 800 de 2003 se aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, cuyo principal objetivo es promover la cooperación internacional para combatir la delincuencia organizada transnacional, lo que constituye una importante herramienta en la lucha contra el narcotráfico.

El 9 de diciembre de 2009 se dio inicio a una tercera fase, con la reforma del artículo 49 superior, que consagra el derecho a la salud. Con esta se reconocieron por primera vez los derechos de los consumidores a su dosis personal, y se dispuso como única consecuencia del porte de sustancias psicoactivas la imposición de medidas pedagógicas, profilácticas y terapéuticas, siempre y cuando mediara el consentimiento del consumidor.

En 2011, la Ley 1453, conocida como la Ley de Seguridad Ciudadana, eliminó del Código Penal la disposición que permitía la dosis personal para consumo; sin embargo, mediante pronunciamiento judicial se estableció que no era posible constitucionalmente penalizar el porte de drogas para consumo.

La Sentencia C- 574 de 2011 indicó que la reforma del artículo 49 superior no penalizaba el porte de drogas psicoactivas para consumo, sino que, por el contrario, iba dirigida a la implementación de medidas administrativas con fines terapéuticos que debían efectuarse bajo el consentimiento informado del consumidor. Esta postura también fue examinada por la Corte Suprema de Justicia, la cual, en relación con las dosis de aprovisionamiento, sostuvo que si se captura a una persona con una cantidad leve

superior a la dosis mínima para consumo personal, no se la debe penalizar, siempre y cuando el propósito no sea la distribución, sino el consumo propio.

Con la Ley 1566 de 2012 se presentó una cuarta fase, en la que priman la despenalización y la implementación de medidas preventivas y terapéuticas; es decir, medidas que garantizan a los consumidores una atención integral.

### 3. FUNDAMENTOS NORMATIVOS DE LAS ESTRATEGIAS CONTRA EL NARCOTRÁFICO

Las estrategias contra el narcotráfico implementadas en Colombia se hallan sujetas a los lineamientos establecidos por el derecho internacional y el derecho interno. En lo que respecta a la regulación jurídica internacional, la Convención Única de Estupefacientes, firmada en 1961 en New York, y modificada con el Protocolo de Ginebra de 1972, es el documento más importante que se ha emitido en el ámbito internacional con respecto a la problemática de las drogas (Naciones Unidas, 1961). Esta convención prohíbe la producción, el uso y el tráfico de drogas psicoactivas, salvo que sean empleadas para fines científicos o medicinales.

Con la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, de 1988, se trasciende de la Convención Única de Estupefacientes, de 1961, al reprimir y criminalizar en nombre de la salud pública el tráfico de las sustancias calificadas como psicotrópicas o estupefacientes. A partir de esta convención se estableció la obligación de “privar a las personas dedicadas al tráfico ilícito del producto de sus actividades delictivas y eliminar así su principal incentivo para tal actividad” (Preámbulo), y se contempló la penalización de esta actividad.

En Colombia, la Ley 30 de 1986 —Estatuto Nacional de Estupefacientes— establece que la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes estarán reglamentados por el Ministerio de Salud, y solo serán permitidos para fines médicos y científicos. El Consejo Nacional de Estupefacientes es el órgano competente para indicar las drogas y los laboratorios a los que les está permitido elaborar y producir drogas y medicamentos, y encabeza el Comité Técnico Asesor para la Prevención Nacional de la Farmacodependencia.

Mediante Sentencia C-221 de 1994, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de lo dispuesto en la Ley 30 de 1986 con respecto a la penalización del consumo de drogas. La despenalización operaba para el porte de drogas ilícitas que fueran para uso personal bajo el argumento de que el consumo no es una conducta que dañe a terceros, por lo cual la persona es autónoma para decidir si consume estupefacientes o no. La corte señaló que su prohibición o su penalización implicarían afectar el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

En la década de 1990 se evidencia un aumento en los cultivos de coca y en la producción de cocaína que llevó a que los gobiernos de Colombia y Estados Unidos crearan una

estrategia antidrogas conocida como Plan Colombia. Dicha estrategia tenía dos objetivos principales: reducir en el 50% la producción de drogas ilegales y recuperar zonas del territorio colombiano que estaban en manos de grupos armados ilegales (Departamento Nacional de Planeación, 2006). Dentro de las principales acciones desarrolladas en el Plan Colombia se encuentran la aspersión aérea a cultivos de coca, la erradicación manual, programas de desarrollo alternativo, el control a precursores químicos que se empleaban para el procesamiento de la coca, la destrucción de laboratorios y la incautación de cargamentos hacia el exterior.

La Ley 745 de 2002 estableció como contravenciones el consumo y el porte de dosis personal de estupefacientes frente a menores de edad, y señaló como sanciones multas que oscilaban entre dos y ocho salarios mínimos legales mensuales (Ley 745, 2002).

La Ley 793 de 2002, por su parte, estableció las reglas bajo las cuales operaba la extinción de dominio. Esta pérdida del derecho de propiedad sobre los bienes se hacía efectiva cuando su origen era una actividad ilícita, bien fuera el delito de enriquecimiento ilícito, conductas cometidas en perjuicio del tesoro público o aquellas que deterioraran la moral social; en esto último se incluyen los delitos en contra de la salud, lo que es aplicable al narcotráfico.

[100] La Resolución 27 de 2004 del Consejo Nacional de Estupefacientes reglamentó el Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y la Lucha contra el Crimen Organizado. Esta resolución estableció el procedimiento por llevar a cabo una vez se cuente con una sentencia definitiva que declare la extinción de dominio o el decomiso de los bienes provenientes de actividades ilícitas.

Con la reforma del artículo 49 constitucional, introducido por el Acto Legislativo 02 de 2009, se consagró la salud como derecho. El consumo de sustancias psicoactivas fue prohibido, mas no penalizado, y se les reconoció derechos a los consumidores. Se determinó la imposición de medidas pedagógicas e, incluso, de medidas terapéuticas que requerían el consentimiento del consumidor (Constitución Política de Colombia, 1991).

Con la Resolución 2 de 2012 del Consejo Nacional de Estupefacientes se dispuso la obligación de realizar estudios periódicos con respecto al consumo de sustancias psicoactivas en Colombia en la población general y vulnerable.

#### **4. ESTRATEGIAS PARA MITIGAR EL PROBLEMA DEL NARCOTRÁFICO EN COLOMBIA**

Desde la década de 1990, la política pública de seguridad nacional ha estado dirigida a la lucha contrainsurgente y antinarcóticos, aunque esta última queda en segundo plano frente a la primera.

La agenda de seguridad del gobierno de Álvaro Uribe Vélez estuvo marcada por una fuerza pública dirigida a luchar contra los grupos insurgentes, porque puso en un

mismo plano a los narcotraficantes, los guerrilleros y otros grupos al margen de la ley (Tickner et al., 2011).

En 2004 se creó el Centro de Coordinación de Acción Integral, conformado por organismos de seguridad y otras agencias del Estado, y dirigido a desplegar iniciativas focalizadas en zonas estratégicas. Este mecanismo continuó durante la primera administración de Juan Manuel Santos, enfocada en ocho regiones estratégicas para los grupos armados al margen de la ley y para los cultivos ilícitos. Su finalidad era fortalecer la presencia estatal en estas zonas del país, e incentivar el mercado legal y los derechos de los ciudadanos (Palou & Arias, 2011).

A pesar de que las autodefensas se habían desmovilizado, algunas de sus estructuras continuaban delinquir, lo que llevó a una ofensiva por parte de la Fuerza Pública en 2006 y 2007, con varias operaciones militares en Antioquia, Urabá, Córdoba, Cesar, Magdalena, Sucre, Chocó, norte del Valle, Nariño y Caquetá (Ministerio de Defensa, 2007). Dentro de la ofensiva militar, se creó el Cuerpo Élite de Búsqueda, por parte del Ejército Nacional, y cuyo objetivo era desarticular las denominadas “Águilas Negras” en el Catatumbo, con el apoyo de la Policía Nacional, la Fiscalía e investigadores criminales.

Una vez el problema del narcotráfico ya no radicaba en los grandes carteles, sino en las Bacrim, en 2007 la Policía Nacional creó el Mecanismo de Verificación y Seguimiento del Problema (MEVEC), que luego tomó el nombre de Centro Integrado de Inteligencia contra las Bandas Criminales (CI2-Bacrim). Este organismo operó hasta 2011, como parte de un comité de coordinación interinstitucional que tenía a su cargo monitorear los principales aspectos de operación de las Bacrim, realizar acciones de inteligencia para unificar información y orientar las decisiones estratégicas en contra de estas organizaciones (Policía Nacional, 2004).

Con el accionar del CI2-Bacrim se logró unificar la información que se tenía de las Bacrim, lo cual permitió que distintas autoridades conocieran la forma como operaban estas organizaciones, sus líderes, y sus principales zonas estratégicas. Según el CI2-Bacrim, en 2007 se registraron 23 grupos, en 2008 se presentaron 16, y en 2010, solo ocho grupos, cuyo poder se ejercía en 102 municipios para 2007; en 94, para 2008, y en 159, en 2010 (Romero & Arias, 2011).

En 2011, las Bacrim constituían las principales organizaciones criminales generadoras de violencia y la mayor amenaza contra la seguridad nacional. Esto condujo a que el Gobierno nacional, a través del Consejo Nacional de Seguridad, creara la Política Integral de Lucha contra las Bandas Criminales. El mecanismo CI2-Bacrim se institucionalizó con la Directiva número 14 del Ministerio de Defensa, en 2011. Este mecanismo buscaba integrar y evaluar las informaciones referentes al accionar delictivo de las Bacrim, lo que incluía su estructura, sus actividades ilícitas y las zonas donde hacían presencia. La directiva dispuso los mecanismos de seguimiento, las funciones y las instancias de

coordinación, sin lograr desmantelar dichas organizaciones ni acabar con el problema del narcotráfico (Llorente, 2014).

El gobierno Santos, como parte de la política integral de lucha contra las bandas criminales, reconoció a las Bacrim como grupos de crimen organizado diferentes de los grupos armados ilegales. Bajo su mandato se expidió la Ley de Víctimas, la cual, de manera explícita, reconoció la existencia del conflicto armado interno en el país (Llorente, 2015).

En 2005 se desarrollaron mecanismos de sometimiento a la justicia, como la Ley de Justicia y Paz, que logró desmovilizar aproximadamente a 4200 miembros de las auto-defensas y 550 guerrilleros (Fiscalía General de la Nación, 2013). La judicialización en algunas zonas del territorio nacional fue compleja, pues era difícil brindar garantías y seguridad a los fiscales. La judicialización *in situ* de los miembros de estos grupos, así como la instalación y el desarrollo de los procesos en el marco de la Ley de Justicia y Paz, requirieron mucho más tiempo que el que se tenía proyectado. Para 2013, solo se tenían catorce sentencias definitivas, mientras que para 2014 había 400 investigaciones en vísperas de vencer los términos judiciales.

[102] Con la reforma introducida por la Ley 1592 de 2012, la judicialización se enfocó en los mayores responsables de crímenes graves, haciendo especial énfasis en las estructuras macrocriminales de los grupos armados ilegales (Gaitán, 2014). Para el segundo periodo de Álvaro Uribe, el fortalecimiento de las Bacrim dejó en evidencia los vacíos institucionales que no permitían la desarticulación de estos grupos, por lo que fue necesario crear la Comisión Interinstitucional contra las Bandas y Redes Criminales. Con esta se perseguía articular las labores de inteligencia entre la Fuerza Pública y las labores de investigación criminal, y lograr la judicialización de los integrantes de las Bacrim.

Durante el gobierno Santos se crearon nuevos tipos penales y se aumentaron las penas en determinados delitos, política que contribuyó a empeorar el hacinamiento carcelario en el país. A lo anterior se sumó la creación de jueces itinerantes de control de garantías, quienes tenían a su cargo la legalización de capturas de forma oportuna, pero sin presencia en las zonas de mayor influencia de las Bacrim. También se realizaron diferentes operaciones de inteligencia que llevaron a la judicialización de integrantes de estas bandas criminales. Se destacó el denominado “Plan Troya”, desarrollado a inicios de 2011 en departamentos estratégicos de las Bacrim, como Córdoba, Antioquia y Sucre. A mediados de 2011, este plan se realizó en los departamentos de Cauca, Nariño y Valle; en el segundo semestre de 2011, en Chocó (Ministerio de Defensa, 2011), y a finales de 2012, en el Parque Tayrona, para combatir estas organizaciones en el departamento de Magdalena.

A pesar de los resultados operativos en cuanto a incautaciones de armas, drogas e insumos, en lo que respecta a la judicialización, solo el Plan Troya del Caribe presentó avances en la judicialización, al lograr la condena de 400 miembros de las Bacrim, de 515 capturados. Durante esta misma época se adoptó la Política Integral de Lucha contra las

Bandas Criminales, la cual pretendió pasar de la mera captura al desmantelamiento de las bandas criminales, a través del fortalecimiento de la Unidad Nacional contra Bandas Emergentes, de la Fiscalía General de la Nación.

Con la firma del acuerdo final entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, el 24 de noviembre de 2016, formó parte de lo acordado dar solución al problema de las drogas ilícitas a través de tres ejes específicos. El primer eje se refiere a la implementación de programas para la sustitución de cultivos ilícitos, para lo cual se creó el PNIS, dirigido a lograr la reforma rural integral a través de planes de formalización y adecuación de tierras, proyectos productivos e inserción del mercado regional al nacional. Asimismo, se crearon los planes integrales comunitarios municipales, dirigidos a la sustitución de cultivos ilícitos de forma voluntaria, y formulando y ejecutando proyectos alternativos. Dentro de este eje también se implementaron medidas ambientales en pro de las zonas afectadas y de los parques nacionales y naturales (CIDOB, 2017).

El segundo eje está dirigido a la prevención del consumo y la salud pública. El Estado se comprometió a la promoción de la salud, a la prevención, a la atención integral y a la inclusión social. Para ello, las autoridades locales, en conjunto con el Gobierno nacional, tienen la responsabilidad de formular planes de acción para hacer frente al consumo, y la creación de un sistema nacional de atención a las personas consumidoras de drogas ilícitas, capaz de brindar tratamiento, rehabilitación e inserción social (CIDOB, 2017).

El tercer eje se enfoca en la producción y la comercialización de narcóticos. Se trata de una estrategia dirigida a atacar las economías ilegales que financian las redes del crimen organizado empleando como medidas el fortalecimiento institucional para la detención, el control y el reporte de operaciones financieras ilícitas, la extinción de dominio y una campaña de cultura contra el lavado de activos, entre otros; también, una estrategia dirigida a controlar los insumos y la corrupción, y a fortalecer el diálogo internacional sobre la lucha contra las drogas y el negocio del narcotráfico (CIDOB, 2017).

Para hacer efectivo lo pactado en el acuerdo final de paz, la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas expidió en 2017 los lineamientos de la Política Nacional de Drogas. Dichos lineamientos tienen como metas estratégicas: hacer frente a la problemática del consumo; mejorar la salud pública; hacer efectivos los derechos humanos (DD. HH.) y el desarrollo humano; el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y de seguridad en aquellas zonas más afectadas por el problema de las drogas ilícitas, y reducir el delito asociado al narcotráfico combatiendo los eslabones intermedios y superiores de esta actividad ilícita, que originan violencia y corrupción (Ministerio de Justicia, 2017).

La Política Nacional de Drogas en Colombia se realiza bajo siete principios: 1) evidencia técnica y científica: dirigido a investigar y recolectar información con respecto a las dinámicas, las características, las tendencias, las causas y las consecuencias de la problemática de drogas, así como el impacto de los programas, los planes, los proyectos y las estrategias implementados; 2) innovación y flexibilidad: todos los programas orientados

a la lucha contra las drogas deben emplear nuevas tecnologías y atender a las dinámicas poblacionales y los territorios donde exista esa problemática; 3) sostenibilidad: contar con personal capacitado, recursos tecnológicos actualizados, recursos financieros y el trabajo articulado de las diferentes instituciones con las comunidades; 4) lucha integral: abarcar esta problemática desde todas sus fases, desde el cultivo, pasando por la producción, el tráfico y la comercialización hasta el consumo, y en todos los niveles territoriales; 5) lucha inclusiva y diferencial: cualquier programa o cualquier estrategia deben enfocarse en las necesidades de cada territorio y en la población afectada, teniendo en cuenta su etnia y su nivel socioeconómico y cultural, a fin de mitigar la desigualdad, la discriminación y la exclusión social; 6) lucha participativa: su construcción y su implementación deben efectuarse con base en las experiencias y las percepciones de la población afectada por esta problemática y los demás actores que hagan parte de la política, y 7) lucha articulada: la responsabilidad por la implementación de cualquier tipo de acción contra las drogas recae de forma articulada sobre la nación, las entidades territoriales, la sociedad civil organizada y la sociedad en general (Ministerio de Justicia, 2017).

[104] Las estrategias antidrogas que operan en Colombia hacen parte de la meta estratégica número tres: “disminuir el delito asociado al narcotráfico orientando los esfuerzos del Estado para impactar a los eslabones intermedios y superiores de esta cadena”. La estrategia parte de la realidad de que el narcotráfico es un negocio rentable, que acarrea problemáticas sociales y económicos, y origina violencia, marginalización y efectos negativos en la salud pública, la seguridad, la economía y la institucionalidad.

Por otra parte, la estrategia demanda también la adopción de un enfoque multidimensional, en el que no solo se haga énfasis en el enfoque operacional —caracterizado por capturas, neutralizaciones, decomisos, etc.—, sino que, además, se efectúen investigaciones dirigidas a los objetivos de alto valor, se fortalezca el accionar contra los eslabones intermedios y superiores y se identifiquen, a través de mecanismos innovadores, las diferentes formas de delinquir de esas estructuras criminales (Ministerio de Justicia, 2017).

El primer objetivo planteado fue controlar la producción y el tráfico ilícitos de drogas, a través del fortalecimiento de mecanismos de control y judicialización. Para ello se proponen varias estrategias: 1) fortalecer las operaciones destinadas a destruir la infraestructura de las organizaciones asociadas al narcotráfico, e incrementar la incautación de estupefacientes; 2) realizar control en zonas estratégicas del tráfico de drogas en los ámbitos terrestre, fluvial, marítimo y aéreo implementando y fortaleciendo la cooperación entre las autoridades, el sector privado y la comunidad, además de fortalecer los mecanismos regionales e internacionales para la identificación de redes criminales, rutas, y modos de operación; 3) fiscalizar las sustancias empleadas en la fabricación de las sustancias ilícitas y fortalecer las acciones de control e inteligencia sobre dichos elementos; 4) reducir los mercados urbanos de drogas a través de la identificación de las zonas de microtráfico, focalizar la persecución penal a las organizaciones criminales de microtráfico y narcotráfico logrando la judicialización efectiva y ejemplarizante de cabecillas y jefes, y fortalecer la vigilancia pública (Ministerio de Justicia, 2017).

El segundo objetivo es desestructurar las organizaciones ilegales relacionados con el sistema criminal de drogas. Para ello, se establecen las siguientes estrategias: luchar contra el lavado de activos y la financiación del terrorismo; impactar la logística y la financiación de las organizaciones criminales del narcotráfico; penalizar a quienes trafiquen sustancias psicoactivas; evidenciar los delitos asociados al narcotráfico; fortalecer e incrementar los acuerdos bilaterales, multilaterales y la cooperación, con la finalidad de intercambiar información, coordinar estrategias y operaciones dirigidas a ubicar y judicializar a los miembros de las organizaciones asociadas al narcotráfico (Ministerio de Justicia, 2017).

El tercer objetivo está dirigido a la prevención, la detección, el control y la persecución de los recursos de las organizaciones criminales. Este objetivo pretende identificar las actividades asociadas al narcotráfico, como el lavado de activos y la financiación del terrorismo. Para lograrlo, se establecen como estrategias: centrar la información financiera en una base de datos con acceso único para las autoridades administrativas y judiciales; fortalecer la acción constitucional de extinción de dominio sobre aquellos bienes y recursos de origen ilícito; implementar un sistema de recompensas, e incentivar la cultura de la legalidad —especialmente, en las zonas de posconflicto— (Ministerio de Justicia, 2017).

En la actualidad se encuentra operando en Colombia la denominada “Ruta Futuro: política integral para enfrentar el problema de las drogas 2018-2022”, la cual hace énfasis en la sustitución de cultivos ilícitos, la producción, el tráfico, el consumo y los delitos relacionados con esta actividad criminal. La mencionada estrategia integral implementa seis enfoques. 1) DD. HH.: dispone que cualquier estrategia contra la problemática de drogas debe seguir los lineamientos internacionales con respecto a la protección de los DD. HH.; 2) salud pública: toda estrategia dirigida a contrarrestar esa problemática debe promover la calidad de vida, el bienestar personal y familiar, el mejoramiento del acceso a los servicios de salud y a tratamientos de las personas dependientes de las sustancias psicoactivas; 3) seguridad ciudadana: dicha estrategia debe garantizar derechos como la vida, la libertad y la integralidad, tanto de las personas que hacen parte de la cadena de drogas, como a las que no; 4) desarrollo territorial: busca una mayor intervención estatal en aquellas zonas de rezago social y económico que las hace vulnerables ante la problemática de las drogas; 5) desarrollo humano: el Estado debe mejorar la condición de vida de los ciudadanos incentivando oportunidades sostenibles en toda la población; 6) ambiental: pretende recuperar y conservar los ecosistemas de especial importancia ecológica que se han deteriorado por la problemática de las drogas (Ministerio de Justicia, 2018).

Para enfrentar el problema de las drogas en Colombia se establecieron cuatro pilares estratégicos: 1) reducir el consumo de sustancias psicoactivas y su impacto; 2) reducir la disponibilidad de drogas para los mercados internos y externos; 3) desarticular y afectar las estructuras criminales, y 4) afectar las economías y las rentas criminales.

[105]

El pilar número tres se diseña en razón de que las drogas son un mercado ilegal rentable para las organizaciones asociadas al narcotráfico, y que paralelamente produce violencia, marginalización, efectos negativos en la salud pública, inseguridad y estancamiento en el desarrollo del país. Dicho accionar se fortalece por cuanto su operación se realiza en diferentes zonas del territorio colombiano y de forma continua transforman su *modus operandi*, ante lo cual es complejo afectar de manera significativa su estructura.

El cuarto pilar se enfoca en afectar las economías y las rentas criminales. Al respecto, el Estado colombiano identificó las principales fuentes de ingreso de estas organizaciones, fortaleció el sistema antilavado de activos, efectuó acciones contra la financiación del terrorismo y estableció qué actividades como el narcotráfico, el contrabando y la corrupción incentivan el actuar de las organizaciones delictivas; el narcotráfico es la actividad dominante y la que más ha logrado canalizar recursos ilícitos por su economía ilegal (Ministerio de Justicia, 2018).

[106] Este pilar se desarrolló persiguiendo tres objetivos estratégicos: 1) interrumpir los flujos financieros de las organizaciones criminales y sus redes por medio de la optimización institucional y el fortalecimiento tecnológico de las entidades que conforman el Sistema Nacional Antilavado de Activos y contra el Financiamiento del Terrorismo (ALA/CFT); 2) afectar la acumulación de riqueza y los flujos de capital de las organizaciones criminales y sus redes, a través de la extinción de dominio, el comiso y la recuperación de activos en el exterior, y 3) monitorear y hacer seguimiento del sistema ALA/CFT; respecto a este último objetivo, se diseñó una fuente única de información, bajo la cual se realiza el seguimiento a indicadores de resultados de la política integral contra las drogas y se dispone el responsable de proveer dicha información.

La política integral “Ruta Futuro”, que en la actualidad está operando en el país, pretende ser una intervención integral a la problemática de las drogas enfrentando y contrarrestando todas las fuentes de ingreso del crimen organizado, con especial énfasis en las actividades delictivas relacionadas con el narcotráfico. El objetivo principal de esta política es afectar las finanzas ilícitas de las organizaciones criminales, por lo que las estrategias dispuestas han sido adecuadas a las características y las particularidades de cada territorio. Esta política se enfoca no solo en la erradicación de cultivos ilícitos, sino que, además, pretende transformar los territorios, fortalecer la coordinación institucional, incentivar la construcción y la cultura de legalidad y crear condiciones de equidad que contribuyan a la lucha contra las drogas.

## CONCLUSIONES

La problemática del narcotráfico en Colombia siempre ha estado relacionada con el conflicto armado interno, bien sea desde la guerra entre los carteles de drogas y los grupos al margen de la ley como las guerrillas y los paramilitares, pasando por las llamadas Bacrim. Todos estos grupos criminales han encontrado formas novedosas para continuar su negocio delictivo; de ahí que el Gobierno nacional haya venido adoptando estrategias

dirigidas a desarticular las organizaciones asociadas a este a través del accionar de la Fuerza Pública, la inteligencia, la judicialización y la coordinación interinstitucional. Tales estrategias, sin embargo, han sido insuficientes, y los eslabones del narcotráfico continúan fortaleciéndose.

Dentro de las principales estrategias que se han implementado en Colombia para contrarrestar el flagelo del narcotráfico, se resalta la adopción de una política internacional de drogas de carácter prohibicionista y punitivo. Entre 2010 y 2015, este modelo cambió cuando entró a operar un enfoque regulador, en el que la política de drogas se encaminó hacia el respeto de los DD. HH. y la salud pública.

La problemática del narcotráfico en el país se presenta en un primer momento como una actividad criminal propia de los denominados “carteles”, y pasó, una vez estos fueron desmantelados, a ser una actividad de los grupos al margen de la ley. Por último, ante los diferentes procesos de reinserción de las AUC, pasó a ser una actividad ilícita a cargo de las Bacrim y de minicarteles. En los tres escenarios fue evidente la intervención estatal a través de diferentes estrategias públicas, dirigidas a contrarrestar diversos eslabones del narcotráfico; sin embargo, ninguna de ellas logró mitigar o erradicar de manera significativa esta actividad criminal.

En el primer periodo presidencial de Álvaro Uribe, la política contra el narcotráfico consistió en robustecer la Fuerza Pública, la cual tenía como principal objetivo la lucha contra los grupos insurgentes, entre los que se incluyó a los narcotraficantes, los guerrilleros y otros grupos al margen de la ley. En el segundo periodo presidencial de este, la política de seguridad nacional se enfocó en consolidar el control territorial por parte del Estado, lo que significó el fortalecimiento de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y los entes de inteligencia, financiado ello por el Plan Colombia y un impuesto al patrimonio, denominado “impuesto de guerra”.

Bajo el gobierno de Juan Manuel Santos se dio continuidad al Centro de Coordinación de Acción Integral, conformado por organismos de seguridad y otras agencias del Estado, y con el cual se buscaba desplegar iniciativas focalizadas en zonas estratégicas para los grupos armados al margen de la ley y para los cultivos ilícitos. Con dicha estrategia se fortaleció la presencia estatal, se incentivó el mercado legal y los derechos de los ciudadanos. Ante el surgimiento de las Bacrim se creó el plan operativo contra estas: la Policía Nacional creó el MEVEC, denominado más tarde como “CI2-Bacrim”.

El punto del problema de las drogas en el acuerdo de paz se enfoca en fomentar el cambio de cultivos ilícitos por otros de origen legal, expone la necesidad de cambiar el estigma del consumidor y abordar este flagelo como un problema de salud pública que afecta los DD. HH. Tras la firma del acuerdo de paz con las FARC-EP surgió la política integral para enfrentar el problema de las drogas denominada “Ruta Futuro”, la cual pretende atender de manera integral todos los actores, aspectos, factores y demás, con la finalidad de desarticular, desmantelar y erradicar la problemática de las drogas en el país.

Para ello, se establecieron diferentes pilares que, en conjunto con objetivos estratégicos y diferentes estrategias, van dirigidos a hacer frente a todas las líneas de acción criminal del narcotráfico.

En la actualidad, la estrategia “Ruta Futuro” pretende abordar todos los factores y los actores tanto del conflicto como del problema del narcotráfico, hace un énfasis en el campo, en los consumidores de estupefacientes, y en los DD. HH., aspectos que no habían tenido relevancia en las estrategias implementadas anteriormente en el país.

## REFERENCIAS

Adams, D. (2011). Vínculos entre paramilitares y drogas: antes y después de la desmovilización. En Restrepo E. M. y Bagley, B. *La desmovilización de los paramilitares en Colombia: entre el escepticismo y la esperanza* (pp. 69-87), Universidad de los Andes.

Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF). (2017). *Dividendos, beneficios y costos del Proceso de Paz de Colombia*. <http://anif.co/sites/default/files/investigaciones/anif-fasecolda-paz1016.pdf>

CIDOB. (2017). *El proceso de paz con las FARC-EP*. [https://www.cidob.org/es/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier\\_proceso\\_de\\_paz\\_en\\_colombia/dossier\\_proceso\\_de\\_paz\\_en\\_colombia/el\\_proceso\\_de\\_paz\\_con\\_las\\_farc\\_ep](https://www.cidob.org/es/publicaciones/documentacion/dossiers/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/dossier_proceso_de_paz_en_colombia/el_proceso_de_paz_con_las_farc_ep)

Defensoría del Pueblo. (2017). *Análisis de la fase inicial de diseño e implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito – PNIS*. <https://verdadabierta.com/wp-content/uploads/2018/11/Informe-PNIS-2017-para-web-1.pdf>

Corte Constitucional. Sentencia C- 574 de 2011. (M.P. Juan Carlos Henao Pérez).

Corte Constitucional. Sentencia C-221 de 1994. (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

Departamento Nacional de Planeación (2006). *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010*. Presidencia de la República.

Echandía, C. (2013). *Narcotráfico: génesis de los paramilitares y herencia de bandas criminales. Informe FIP (19)*. Fundación Ideas para la Paz.

Fisas, V. (2016). *Anuario procesos de paz 2016*. Icaria.

Fiscalía General de la Nación. (2013). *Informe de Gestión 2012-2013*. Bogotá.

Fundación Seguridad y Democracia. (2008). *Grupos armados emergentes en Colombia*. Bogotá.

Gaitán, O. L. (2014). *La construcción de sentencias de Justicia y Paz y de la “parapolítica”*. Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ).

Gootenberg, P. (2012). El ‘efecto boomerang’ de la cocaína: cadenas de mercancías y los orígenes de la crisis mexicana. En *Regulando las guerras contra las drogas, Informe Especial*. London School of Economics.

International Crisis Group (2005). *Guerra y droga en Colombia. Informe sobre América Latina N.º 11*. <https://d2071andvip0wj.cloudfront.net/11-war-and-drugs-in-colombia-spanish.pdf>

[108]

- Kapkin, S. (2016). *En Colombia hay más de 26 mil presos por delitos relacionados con drogas*. <https://pacifista.tv/notas/en-colombia-hay-mas-de-26-mil-presos-por-delitos-relacionados-con-drogas/>
- Ley 30 de 1986. Por la cual se adopta el estatuto nacional de estupefacientes y se dictan otras disposiciones Febrero 5 de 1986. DO. N.º 37335.
- Ley 1453 de 2011. Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad. Junio 24 de 2011. DO. N.º 48110.
- Ley 1566 de 2012. Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional “entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias” psicoactivas. Julio 31 de 2012. DO. N.º 48508.
- López, C. (Ed.) (2010). *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*. Corporación Nuevo Arcoíris.
- Llorente, M. V. (2014), Crimen organizado, actores del conflicto armado y narcotráfico en Colombia. En *Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia*. Fundación Ideas para la Paz.
- Llorente, M. V. (2015). From war to peace: Security and the stabilization of Colombia. *Stability: International Journal of Security and Development*, 4(1). <http://doi.org/10.5334/sta.gq>
- Llorente, M. V., & McDermott, J. (2014). Colombia's lessons to Mexico. En C. Arnson, E. Olson y C. Zaino (Eds.), *One goal, two struggles: Confronting crime and violence in Mexico and Colombia* (pp. 1-46) Wilson Center Latin American Program.
- Medina, C. (1990). *Autodefensas, paramilitares y narcotráfico en Colombia. Origen, desarrollo y consolidación. El caso de Puerto Boyacá*. Editorial Documentos Periodísticos.
- Ministerio de Justicia. (2017). *Lineamientos Política Nacional de Drogas*. [http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/pnacional/PN031152017\\_lineamientos\\_politica\\_nacional\\_drogas\\_2017.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/pnacional/PN031152017_lineamientos_politica_nacional_drogas_2017.pdf)
- Ministerio de Justicia. (2018). *Ruta Futuro: Política Integral para Enfrentar el problema de las Drogas 2018 – 2022*. [http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/POLITICA\\_RUTA\\_FUTURO\\_ODC.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/POLITICA_RUTA_FUTURO_ODC.pdf)
- Ministerio de Defensa. (2007, 16 de julio). *Comunicado del Ministerio de Defensa Nacional* [comunicado de prensa]. <http://web.presidencia.gov.co/sne/2007/julio/16/09162007.htm>
- Ministerio de Defensa. (2011). *Política de Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad*. Bogotá
- Naciones Unidas. (1961). *Convención Única de Estupefacientes*. [https://www.unodc.org/pdf/convention\\_1961\\_es.pdf](https://www.unodc.org/pdf/convention_1961_es.pdf)
- Naciones Unidas. (2019). *Informe de Monitoreo de Territorios afectados por Cultivos Ilícitos en Colombia*. [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)
- Observatorio de Drogas. (2013). *Comisión asesora para la política de drogas en Colombia*. [http://www.odc.gov.co/Portals/1/comision\\_asesora/docs/comision\\_asesora\\_politica\\_drogas\\_colombia.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/comision_asesora/docs/comision_asesora_politica_drogas_colombia.pdf)
- Palou, J. C., & Arias, G. (Coord.) (2011). *Balance de la Política Nacional de Consolidación Territorial*. Fundación Ideas para la Paz.

Policía Nacional. (2004). Cobertura policial del territorio. *Revista Criminalidad*, 3(46), 9-20.

Reyes, A. (2009). *Guerreros y campesinos*. Bogotá: FESCOL y Editorial Norma.

Romero, M., & Arias, A. (2011). A diez años del inicio del Plan Colombia: Los herederos de las AUC, la geografía del narcotráfico y la amenaza de nuevos carteles. *Revista Arcanos*, (16), 4-27.

Tickner, A., García, D., & Arreaza, C. (2011). Actores violentos no estatales y narcotráfico en Colombia. En A. Gaviria, D. Mejía, D., *Políticas Antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Universidad de los Andes.

[110]