



Insumo a la Relatoría Especial de las Naciones Unidas sobre contraterrorismo y derechos humanos

Legislación antiterrorista, crimen organizado y derechos humanos

Elementa¹ es una organización colombo-mexicana que trabaja desde un enfoque sociojurídico y político para contribuir a la construcción y el fortalecimiento regional de los derechos humanos, incluida la transformación de las políticas sobre drogas con el fin de avanzar hacia el diseño y la implementación de legislación y políticas públicas sobre la producción y el consumo de sustancias psicoactivas desde una perspectiva de derechos humanos y justicia social.

Contacto

Paula Aguirre-Ospina, paulaaguirre@elementaddhh.org

Renata Demichelis Avila, renata@elementaddhh.org

¹ www.elementaddhh.org

I. Implicaciones para los derechos humanos de tratar a grupos delictivos organizados como organizaciones terroristas

La designación de grupos del crimen organizado como organizaciones terroristas produce una confusión de marcos jurídicos que es, en sí misma, una fuente primaria de violaciones a derechos humanos. Esta confusión no es un efecto secundario ni una externalidad, es estructural al uso expansivo del lenguaje antiterrorista, y sus consecuencias se despliegan en al menos tres dimensiones interconectadas.

a. Expansión de poderes de excepción y erosión del derecho internacional de los derechos humanos

Cuando el Estado aplica marcos antiterroristas a grupos motivados principalmente por el lucro —como los carteles de droga o grupos armados vinculados al narcotráfico—, habilita poderes de excepción que no encuentran justificación proporcional en la naturaleza del fenómeno que pretenden enfrentar. En la práctica, estos poderes recaen de forma desproporcionada sobre las personas en los eslabones más vulnerables de la cadena del mercado de drogas: personas que cultivan, que transportan, pequeñas y pequeños distribuidores y personas que usan drogas, quienes carecen de capacidad operacional comparable a la de un grupo armado organizado y no tienen perfil político en ningún sentido relevante del término.

El derecho internacional de los derechos humanos exige que cualquier restricción a derechos fundamentales sea necesaria, proporcional y no discriminatoria. La aplicación de marcos antiterroristas a grupos de crimen organizado incumple estos estándares cuando se utiliza para maximizar poderes de investigación e intervención sobre poblaciones que no constituyen una amenaza de naturaleza política. Colombia y México ilustran este punto con precisión, pues décadas de legislación antiterrorista aplicada en contextos de narcotráfico han producido detenciones masivas, violaciones al debido proceso y criminalización de comunidades enteras en zonas de cultivo, sin que ello haya significado un debilitamiento sostenido de los mercados ilegales de drogas.

b. Tensión entre los convenios internacionales de fiscalización de drogas y el derecho internacional de los derechos humanos

Los tres convenios internacionales de fiscalización de drogas —la Convención Única de 1961, el Convenio de 1971 y la Convención de 1988— establecen ya un marco represivo de base que obliga a los Estados a criminalizar una amplia gama de conductas relacionadas con sustancias psicoactivas. Cuando sobre ese marco se superpone la etiqueta “*terrorista*”, las tensiones con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) se agravan de manera significativa.

En el contexto colombiano, esto es especialmente visible en relación con las comunidades cultivadoras de hoja de coca. Para estas comunidades —en su mayoría campesinas, indígenas y afrodescendientes, asentadas en territorios con ausencia histórica del Estado—, el cultivo de coca no es simplemente una actividad económica de subsistencia: es también un patrimonio cultural y un elemento de identidad territorial. La securitización del problema de las drogas, que llega a su punto máximo con la designación terrorista, trata a los cultivadores

como agentes de un problema de seguridad, no como titulares de derechos económicos, sociales y culturales cuya situación de vulnerabilidad debe ser atendida por el Estado.

c. Erosión del espacio cívico y criminalización por asociación

Un efecto particularmente grave de la retórica antiterrorista aplicada al narcotráfico es la criminalización por asociación que afecta a organizaciones de la sociedad civil que trabajan con comunidades cultivadoras, con personas que usan drogas, que defienden enfoques alternativos de política o aquellas que documentan violaciones cometidas por fuerzas de seguridad en territorios con presencia de carteles. Cuando el Estado etiqueta como terroristas a los actores del mercado de drogas, las organizaciones que interactúan con esas comunidades o que abogan por sus derechos quedan expuestas a sospechas de colaboración, financiación o complicidad.

En México, la designación de los carteles como organizaciones terroristas extranjeras (*foreign terrorists organizations*, FTO) por parte de Estados Unidos, activa el estatuto federal de apoyo material al terrorismo, que no exige intencionalidad ni conocimiento de la designación para configurar responsabilidad penal. Organizaciones de sociedad civil que trabajan con comunidades en territorios de control cartelero para la distribución de insumos de reducción de daños, acompañamiento jurídico o la documentación de violaciones a derechos humanos, quedan expuestas a señalamientos de complicidad bajo este marco. El efecto disuasorio sobre el trabajo humanitario y de derechos humanos es inmediato y no requiere persecución efectiva para producirse.

Esto lo demuestra el caso del defensor Raymundo Ramos Vázquez, presidente del Comité de Derechos Humanos de Nuevo Laredo, quien por décadas ha documentando desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales y actos de tortura atribuidos a la Marina, el Ejército, la Guardia Nacional y la policía estatal del estado de Tamaulipas. En abril de 2026, [Raymundo fue sancionado](#) por la Oficina de Control de Activos Extranjeros del Departamento del Tesoro de Estados Unidos por presuntos nexos con un entramado de tráfico de fentanilo y blanqueo de dinero en favor del Cartel del Noreste (CDN). La acusación lo señala también de encabezar una “campaña de desinformación” del CDN contra las fuerzas de seguridad de México y Tamaulipas, “mientras se presenta como activista de derechos humanos”.

Además, el Departamento del Tesoro reproduce, sin modificaciones sustanciales, el lenguaje de un oficio clasificado elaborado por el Centro Militar de Inteligencia de la Secretaría de la Defensa Nacional de México que imputa al defensor vínculos con el crimen organizado por su labor de denuncia de operativos militares. Esta es otra consecuencia de la criminalización por asociación, pues la cadena de transmisión entre la inteligencia militar mexicana y las sanciones del Tesoro estadounidense evidencia un mecanismo en el que las acusaciones de una institución con interés directo en silenciar las denuncias se convierten en fundamento de una inhabilitación financiera y reputacional adoptada sin proceso penal, sin presentación pública de pruebas y sin posibilidad efectiva de impugnación.

Por otro lado, la exposición de las organizaciones de derechos humanos en México se ve agravada por la [Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita](#) (LFPIORPI), cuya reforma de julio de 2025 incorporó expresamente la

prevención del financiamiento al terrorismo como obligación de las organizaciones de la sociedad civil. Recibir donativos por encima de los umbrales establecidos es considerada una actividad de alto riesgo, lo que impone a las organizaciones de derechos humanos que los reciben obligaciones que rebasan sus capacidades administrativas, como realizar una evaluación de riesgo con enfoque basado en el posible vínculo de sus actividades con el financiamiento de organizaciones terroristas y proporcionar los documentos que la sustenten. Para la mayoría de las organizaciones que trabajan en territorio, esta carga de cumplimiento no opera como una garantía de transparencia sino como una fuente de incertidumbre jurídica permanente que pone en riesgo su operación y su existencia misma.

La convergencia entre el marco antiterrorista y el régimen de cumplimiento antilavado no requiere una persecución coordinada para producir efectos sobre el espacio cívico. Sin embargo, si ese marco jurídico avanza equiparando plenamente a las organizaciones de crimen organizado con organizaciones terroristas, y extendiendo las consecuencias de esa equiparación a quienes interactúan con las comunidades afectadas, la LFPIORPI y los marcos de cumplimiento derivados de ella se convertirán en instrumentos adicionales de restricción del espacio cívico. No porque sean diseñados con ese propósito, sino porque su aplicación a organizaciones que trabajan en contextos de alta violencia e impunidad produce ese efecto de manera estructural, pues la carga de demostrar que no se financia el terrorismo recae sobre las organizaciones, no sobre quienes las acusan.

II. Efectividad y costos de los enfoques de militarización y de emergencia

Colombia representa quizá el caso más documentado en el mundo sobre los efectos de largo plazo de la aplicación de marcos de emergencia y estrategias militarizadas al problema de las drogas. Desde los años ochenta —con antecedentes en la lógica represiva de la política internacional desde los sesenta—, el país ha sido escenario de sucesivas intensificaciones del enfoque de seguridad frente al narcotráfico, incluyendo la aplicación de legislación antiterrorista, la militarización del control de territorios de cultivo y la cooperación con los Estados Unidos en el marco de iniciativas como el Plan Colombia. El balance es decepcionante en términos de efectividad y devastador en términos de costos.

a. Costos sobre los derechos humanos

La militarización de la respuesta al narcotráfico ha producido un patrón sistemático de violaciones que incluye desapariciones forzadas, ejecuciones extrajudiciales —incluyendo el caso paradigmático de los llamados "falsos positivos" en Colombia, en que miembros de la Fuerza Pública asesinaron civiles para presentarlos como combatientes dados de baja—, detenciones arbitrarias y tortura. Los enfoques militarizados y las declaraciones de emergencia crean las condiciones institucionales y los incentivos operativos en que dichas prácticas florecen².

² Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), "Macrocaso 03: Asesinatos y desapariciones forzadas presentados como bajas en combate por agentes del Estado," Auto 033 de 2021; actualización provisional a 7.837 víctimas anunciada el 28 de abril de 2026 por el magistrado Pedro Elías Díaz Romero. La JEP advirtió que la cifra continuará aumentando a medida que avancen las investigaciones. Véase también: Jurisdicción Especial para la Paz, "JEP eleva cifra a 7.837 ejecuciones extrajudiciales," comunicado de prensa, 28 de abril de 2026.

En México, las fuerzas armadas han operado en labores de combate al narcotráfico desde al menos la década de los ochenta, con una expansión significativa a partir de la estrategia lanzada por el gobierno de Felipe Calderón en 2006. El saldo de dos décadas de militarización incluye entre setecientas mil y trescientas mil muertes vinculadas al conflicto con el crimen organizado (dependiendo de la metodología de atribución), más de 130 mil personas desaparecidas, y un patrón documentado de violaciones cometidas por agentes militares en operativos antidrogas que incluye ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias y tortura.

El impacto de estos enfoques es además profundamente desigual. Las comunidades afrocolombianas e indígenas en territorios de cultivo han soportado una carga desproporcionada de la persecución penal y la violencia estatal. ILEX Acción Jurídica ha documentado cómo la aplicación de leyes de drogas en Colombia opera con sesgos raciales estructurales: las personas afrodescendientes están sobrerrepresentadas en las capturas por delitos de drogas en relación con su participación real en los mercados ilegales, y son procesadas con mayor frecuencia por conductas de bajo nivel mientras los actores con mayor poder en la cadena del narcotráfico permanecen fuera del alcance del sistema penal.

Las mujeres constituyen otro grupo especialmente afectado. En su mayoría vinculadas al mercado de drogas por presión económica o por relaciones con actores del mercado —no por iniciativa propia ni por roles protagónicos—, las mujeres privadas de la libertad por delitos de drogas en América Latina cumplen condenas desproporcionadas en relación con su nivel de responsabilidad real y son invisibilizadas en las políticas que se enfocan en los actores violentos y en la cadena de producción y tráfico.

b. Costos institucionales: captura, corrupción y deslegitimación

La militarización del control del narcotráfico no ha debilitado sostenidamente a las organizaciones criminales, por el contrario ha transformado y relocalizado a sus actores. El desmantelamiento de los grandes carteles de Medellín y Cali en los años noventa no redujo los mercados de drogas; reorganizó la oferta en torno a grupos sucesores que fragmentaron el mercado y diversificaron las rutas. Adicionalmente, los enfoques de emergencia han generado condiciones propicias para la corrupción: la gestión de grandes sumas de dinero en operaciones de inteligencia, el poder discrecional de los agentes en zonas de conflicto y la lógica de resultados cuantitativos en materia de capturas y erradicaciones han creado incentivos perversos que erosionan la integridad de las instituciones de seguridad y justicia.

c. Costos ambientales

Los enfoques represivos en política de drogas tienen costos ambientales de gran magnitud que raramente son abordados, pero que constituyen violaciones autónomas al derecho a un medio ambiente sano y a los derechos de las comunidades que dependen de ecosistemas afectados.

El caso más emblemático en Colombia es el de las fumigaciones aéreas con glifosato como estrategia de erradicación de cultivos de coca. En 2015, la Agencia Internacional para la Investigación del Cáncer (IARC) clasificó el glifosato como probable cancerígeno para los

seres humanos (Grupo 2A)³. Esta clasificación reforzó un acervo de evidencia sobre los daños sanitarios y ecológicos de las fumigaciones: destrucción de cultivos de subsistencia, contaminación de fuentes de agua, impacto sobre biodiversidad y daños a la salud de las comunidades expuestas, incluyendo niños y mujeres embarazadas. En respuesta, la Corte Constitucional de Colombia, mediante la sentencia T-236 de 2017, impuso seis condicionamientos al programa de fumigaciones —entre ellos demostrar la ausencia de daño a la salud y al medio ambiente y garantizar la participación de comunidades afectadas—, requisitos que el gobierno no pudo satisfacer, manteniendo de facto la suspensión de las aspersiones.

III. Efectividad de los marcos jurídicos vigentes para abordar el crimen organizado

Los marcos jurídicos internacionales y nacionales vigentes presentan limitaciones estructurales que la designación terrorista no resuelve, sino que agrava. En el plano internacional, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo, 2000) ofrece un conjunto robusto de herramientas de cooperación, intercambio de información y decomiso de activos que los Estados utilizan de forma insuficiente, optando en cambio por escaladas retóricas y normativas hacia marcos antiterroristas que no mejoran la efectividad y sí producen costos en derechos humanos.

En el plano nacional colombiano, la tensión entre el marco normativo formal y la práctica institucional es particularmente ilustrativa. Colombia despenalizó el uso de drogas para consumo personal desde 1994, mediante la sentencia C-221 de la Corte Constitucional, que estableció que la penalización del consumo era incompatible con el libre desarrollo de la personalidad⁴. Esta despenalización, sin embargo, no ha sido acompañada de una reforma estructural del marco de oferta, por lo que el Estado mantiene la criminalización de toda la cadena de producción, transformación y distribución. El resultado es un sistema incoherente que no protege adecuadamente al consumidor ni desmonta los mercados ilegales.

Por su parte, en el caso mexicano, en 2009 se reformó la Ley General de Salud para introducir umbrales de consumo personal para un conjunto acotado de sustancias. Dicha reforma se presentó como un avance hacia la despenalización del consumo, pues la portación por debajo de estos umbrales no constituye un delito; sin embargo, en la práctica sus alcances han sido limitados pues los umbrales son muy bajos y su aplicación depende en gran medida de los cuerpos de seguridad. Además, en 2021 la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la declaratoria general de inconstitucionalidad 1/2018, en la que señaló que es inconstitucional la prohibición absoluta al consumo lúdico o recreativo de cannabis

³ International Agency for Research on Cancer (IARC), "IARC Monographs Volume 112: Evaluation of Five Organophosphate Insecticides and Herbicides," Lyon: IARC/WHO, 2015. La clasificación de Grupo 2A indica que el agente es "probablemente cancerígeno para los seres humanos", con evidencia limitada en humanos y evidencia suficiente en animales de experimentación. El resumen ejecutivo fue publicado inicialmente en The Lancet Oncology el 25 de marzo de 2015.

⁴ Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C-221 de 1994, M.P. Carlos Gaviria Díaz. La Corte declaró inexecutable los artículos del Código Penal que tipificaban como delito el porte y consumo de dosis mínima de estupefacientes, por considerar que vulneraban el derecho al libre desarrollo de la personalidad (art. 16 C.P.). Esta sentencia constituye el fundamento constitucional de la despenalización del uso personal de drogas en Colombia.

establecida en la Ley General. Como en el caso colombiano, esta declaratoria tampoco ha sido acompañada por el Congreso de la Unión para reformar y aprobar normas que hagan efectiva esa declaratoria. En consecuencia, la situación jurídica es paradójica pues, aunque la prohibición es inconstitucional, sigue vigente en la ley.

La limitación principal del enfoque actual es que trata el problema del narcotráfico como un problema de seguridad con solución penal, cuando la evidencia disponible indica que es fundamentalmente un problema de desarrollo, salud pública y desigualdad estructural. La designación terrorista no aporta herramientas nuevas para abordar esas causas; amplifica el componente punitivo y desincentiva los enfoques que han demostrado mayor efectividad.

IV. Alternativas al enfoque represivo: evidencia empírica desde Colombia y México

La evidencia acumulada en las últimas tres décadas sobre política de drogas ofrece un conjunto de alternativas al enfoque represivo que no solo han demostrado mayor efectividad en la reducción de daños asociados al uso de sustancias, sino que lo han hecho respetando los marcos de derechos humanos que los enfoques de emergencia y militarización erosionan. Estas alternativas no constituyen posturas ideológicas, sino que son intervenciones documentadas, evaluadas y adoptadas por múltiples sistemas de salud pública en distintos contextos geográficos y políticos.

a. Reducción de daños como política de estado

La reducción de riesgos y daños constituye la alternativa más respaldada por la evidencia frente a los enfoques punitivos en materia de drogas. A diferencia de las estrategias centradas en la abstinencia o en la persecución penal, las intervenciones de reducción de daños parten del reconocimiento de que las personas que usan drogas son titulares de derechos —a la salud, a la vida, a la autonomía— y de que el Estado tiene la obligación de garantizar condiciones que reduzcan los riesgos asociados al consumo sin imponer como condición el abandono del mismo. Este enfoque ha sido respaldado explícitamente por la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, quien ha señalado que la criminalización del uso de drogas constituye un obstáculo estructural para el acceso a servicios de salud y que los Estados tienen la obligación de implementar medidas de reducción de daños como componente del derecho a la salud.

Colombia y México cuentan con experiencias pioneras en este campo que ilustran tanto el potencial de estas intervenciones como los obstáculos que el marco punitivo y antiterrorista les impone. En Colombia, CAMBIE opera en Bogotá como el primer dispositivo de base comunitaria con sala de consumo supervisado de drogas inyectables en Suramérica. En Cali, la Corporación Viviendo abrió en junio de 2025 el Centro de Acogida y Atención Integral (CAAI), la segunda sala de consumo supervisado en Suramérica, ubicada en el barrio Sucre —un territorio marcado por la exclusión social, la violencia y el consumo en espacios públicos— y construida sobre más de una década de trabajo comunitario sostenido en territorio.

En México, la crisis de fentanilo en la frontera norte ha puesto de relieve la centralidad de la reducción de daños como respuesta de salud pública. Verter A.C., en Mexicali, opera una sala de consumo supervisado que ha atendido cientos de casos de sobredosis y que distribuye naloxona —un medicamento que revierte los efectos del fentanilo en emergencias— financiándose con recursos propios y donaciones internacionales ante la ausencia de apoyo estatal. PrevenCasa A.C., en Tijuana, es una organización pionera en reducción de daños que desde 2004 opera un centro comunitario con distribución de jeringas limpias, naloxona y espacios seguros de consumo para personas que se inyectan drogas en la zona fronteriza.

Lo que estas cuatro experiencias tienen en común es precisamente lo que el marco antiterrorista aplicado al narcotráfico amenaza, pues operan en territorios donde el crimen organizado tiene presencia, atienden a personas que el sistema penal ha tratado históricamente como blanco de persecución, y sostienen su trabajo sobre la premisa —incompatible con la lógica punitiva— de que reducir el daño inmediato es una obligación de salud pública independiente de si la conducta es o no ilegal. La designación terrorista de las organizaciones que controlan esos territorios no elimina la necesidad de estas intervenciones; la vuelve jurídicamente precaria y financieramente inviable, al exponer a las organizaciones que las realizan a señalamientos de complicidad o apoyo material bajo los marcos de antiterrorismo analizados en este documento.

b. Alternativas al encarcelamiento

Los sistemas de penas mínimas obligatorias para delitos de drogas producen encarcelamiento masivo de eslabones de bajo nivel sin efecto disuasorio demostrado sobre las organizaciones criminales. Colombia y México han producido legislación que reconoce esta falla con una lógica diferenciada.

En Colombia, la Ley de Utilidad Pública aprobada en 2023 permite a mujeres cabeza de hogar procesadas por delitos menores de drogas o con penas inferiores a ocho años sustituir el encarcelamiento por servicio comunitario, siempre que demuestren que el delito se cometió en condiciones de marginalidad y para el sostenimiento de su familia. La ley reconoce explícitamente que las mujeres en esa situación no son actrices protagónicas del narcotráfico sino personas instrumentalizadas por las organizaciones criminales a partir de su situación de vulnerabilidad estructural, y que el encarcelamiento agrava esa vulnerabilidad sin incidir en las redes que las reclutaron.

En México, la Ley de Amnistía federal de 2020 ha acreditado que es posible corregir algunas de las consecuencias más desproporcionadas de las políticas punitivas de drogas. La ley fue presentada como una medida de reparación frente al uso desproporcionado del derecho penal sobre personas en situación de vulnerabilidad, por lo que beneficia a personas en situación de pobreza o coacción que hubieran transportado o poseído drogas en cantidades menores. A la fecha, 394 personas han recuperado su libertad mediante este mecanismo; el 98% de ellas estaban privadas de libertad por delitos relacionados con drogas, y en el 84% de los casos la Comisión de Amnistía reconoció que actuaron en condiciones de pobreza o vulnerabilidad. Entre las beneficiarias, el 33% fueron mujeres criminalizadas por transportar drogas bajo coacción de sus parejas o familiares, un patrón que evidencia cómo el sistema penal ha operado con indiferencia frente a los contextos de violencia de género.

V. Recomendaciones al Relator Especial

En atención a lo expuesto, **Elementa** formula las siguientes recomendaciones para el informe temático:

1. Reconocer explícitamente que la designación de organizaciones del crimen organizado como organizaciones terroristas extranjeras, cuando estas no tienen motivación política sino de lucro, no satisface los estándares internacionales de proporcionalidad y necesidad, y habilita poderes de excepción cuyo uso puede constituir en sí mismo una fuente de violaciones a derechos humanos.
2. Llamar a los Estados a adoptar medidas concretas para proteger el espacio cívico de las organizaciones que trabajan con comunidades cultivadoras, con personas que usan drogas y con defensores de enfoques de política de drogas basados en derechos, frente a los efectos disuasorios y las prácticas de criminalización por asociación derivadas del uso expansivo del lenguaje antiterrorista.
3. Identificar y documentar el efecto disuasorio que la designación terrorista de organizaciones de crimen organizado produce sobre las organizaciones de sociedad civil que trabajan con comunidades afectadas por el narcotráfico, y emita orientaciones sobre los límites que el derecho internacional impone a los Estados cuando aplican marcos antiterroristas de manera que restringen desproporcionadamente la labor legítima de defensoras y defensores de derechos humanos.
4. Solicitar a los Estados que justifican la aplicación de marcos antiterroristas al narcotráfico una demostración de que las herramientas que esos marcos habilitan son necesarias, adicionales a las ya disponibles bajo el derecho penal ordinario, y proporcionales. Además, que demuestren cómo están sujetas a controles de debido proceso equivalentes.
5. Reconocer que los enfoques alternativos al paradigma represivo cuentan con evidencia empírica suficiente sobre su efectividad en materia de salud pública, reducción de violencia y protección de derechos humanos, y que su no adopción generalizada responde a razones políticas e inercias institucionales, no a ausencia de evidencia.
6. Instar a los Estados a abordar las causas estructurales que sostienen los mercados ilegales de drogas —desigualdad, exclusión social, falta de presencia estatal en territorios marginados, inexistencia de alternativas productivas— como condición necesaria para cualquier estrategia de reducción de la violencia asociada al narcotráfico que sea sostenible y respetuosa de los derechos humanos.