

## INSUMO PARA EL RELATOR ESPECIAL SOBRE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO Y LOS DERECHOS HUMANOS

### Legislación antiterrorista, delincuencia organizada y derechos humanos

#### Organizaciones

**El Centro de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia**, es una organización de investigación y defensa con sede en Colombia dedicada al fortalecimiento del estado de derecho y a la promoción de la justicia social y los derechos humanos en Colombia y el Sur Global, y la reforma de las políticas de drogas es un área clave de investigación y defensa, en la que buscamos un cambio sociojurídico para incorporar la evidencia y los derechos humanos en las políticas de drogas.

**Elementa** 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

Isabel Pereira-Arana, [ipereira@dejusticia.org](mailto:ipereira@dejusticia.org)

Paula Aguirre-Ospina, [paulaaguirre@elementaddhh.org](mailto:paulaaguirre@elementaddhh.org)

## **Hacia la regulación legal de los mercados de drogas basado en la experiencia de un país productor**

### **1. Colombia: el laboratorio de la guerra contra las drogas**

Colombia ocupa un lugar singular en la genealogía del concepto de “narcoterrorismo”: fue uno de los primeros países en aplicar esa etiqueta a actores armados vinculados al narcotráfico, y durante más de cuatro décadas ha sido el campo de pruebas más intensivo de la militarización de la política de drogas en el hemisferio, con la particularidad, de que esta guerra intensiva ha sido financiada por la cooperación internacional.

Desde el Estatuto de Seguridad de 1978 hasta las operaciones contra el Cartel de Medellín en los años ochenta y noventa, pasando por el Plan Colombia y la doctrina de Seguridad Democrática de la década de 2000, el país ha combinado de manera persistente los marcos de lucha antiterrorista, contrainsurgente y antinarcóticos, en parte porque actores como las antiguas Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) efectivamente financiaron la lucha armada mediante el narcotráfico con una agenda política e insurgente, lo que ha alimentado la confusión conceptual que hoy el Relator Especial busca despejar.

Sin embargo, el balance en materia de seguridad ha sido decepcionante: pese a la inversión sostenida de recursos militares, policiales y de cooperación internacional —principalmente estadounidense— por décadas, Colombia continúa siendo el mayor productor mundial de hoja de coca y clorhidrato de cocaína, y enfrenta hoy una reconfiguración violenta del conflicto armado en regiones como el Catatumbo (frontera norte), el Pacífico y el Putumayo (frontera sur), con actores armados que disputan el control territorial del negocio. Esta paradoja —de mayor securitización con menores resultados sostenibles— convierte a Colombia en un caso de estudio crucial para que el Relator evalúe los límites estructurales del enfoque punitivo-militarizado frente a la delincuencia organizada vinculada a las drogas, así como las consecuencias humanitarias y de derechos humanos que ese enfoque ha producido en el tiempo.

El presente insumo no pretende abordar las discusiones conceptuales o normativas, sino ofrecer un panorama empírico de los efectos en derechos humanos de las políticas antinarcóticos - por periodos relacionadas con ofensivas anti terroristas - y plantear también las posibles políticas públicas si se admiten discusiones por fuera de los marcos internacionales de control de drogas vigentes a la fecha. En este sentido, contestaremos de manera parcial a las preguntas 10, 11 y 12 del cuestionario.

### **2. (In)eficiencia del marco normativo vigente sobre drogas**

El balance de cuatro décadas de política de drogas en Colombia muestra una desconexión persistente entre el esfuerzo represivo desplegado y los resultados obtenidos tanto en reducción de oferta como en reducción de violencia. Según el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de la UNODC,<sup>1</sup> entre 2022 y 2023 el área sembrada con coca aumentó un 10%, alcanzando 253.000 hectáreas en el territorio nacional, y la producción potencial de cocaína subió un 53% durante 2023, pese a que en el gobierno anterior se erradicaron cerca de 400.000 hectáreas de cultivos de coca, sin que se lograra una reducción sostenida: por el contrario, el área sembrada aumentó 49% entre 2019 y 2022.

Esta evidencia confirma el llamado “efecto globo”: la erradicación forzada desplaza, pero no elimina el cultivo, y con frecuencia lo empuja hacia zonas de mayor fragilidad ambiental e institucional, incluidos parques naturales y territorios colectivos, donde el 48% de la superficie cultivada se concentra en zonas de conservación especial.

Frente a este fracaso reiterado del enfoque punitivo, el país ensayó con el Acuerdo de Paz de 2016 un giro hacia un modelo más orientado al desarrollo: el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), mediante el cual el Gobierno suscribió acuerdos colectivos de sustitución con más de 180.000 familias entre 2016 y 2018.

Sin embargo, su implementación reveló las limitaciones de aplicar lógicas de desarrollo alternativo sin una transformación estructural del Estado en los territorios: la evaluación de impacto encontró que el sólo anuncio del programa multiplicó por 4,81 veces los cultivos de coca dentro de municipios PNIS en zonas cercanas a los beneficiarios, mientras que hasta diciembre de 2022 solo el 2,75% de las familias inscritas habían recibido todos los componentes familiares prometidos, generando una pérdida de confianza y legitimidad por parte de los beneficiarios, no solo por los incumplimientos de los componentes familiares y comunitarios, sino por la distancia entre las expectativas iniciales y la realidad de la ejecución<sup>2</sup>. El Gobierno actual reconoció en 2024 la necesidad de una nueva ruta para el programa, admitiendo casi siete años de incumplimiento frente a más de 99.000 familias beneficiarias que se acogieron a los acuerdos individuales de sustitución.

El caso del PNIS ilustra entonces una lección central para el debate internacional: los modelos alternativos a la represión tienen respaldo conceptual y cuentan con evidencia de su potencial, pero su eficacia depende críticamente de una inversión sostenida, presencia estatal integral, y garantías de seguridad para las comunidades. Condiciones que en Colombia rara vez se cumplen de manera simultánea. Además, este programa omitió realizar reformas legales claves

---

<sup>1</sup> UNODC y Gobierno de Colombia, Colombia: Monitoreo de territorios con presencia de cultivos de coca 2023 (Bogotá: Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos – SIMCI, octubre de 2024).

<sup>2</sup> Departamento Nacional de Planeación (DNP), *Evaluación institucional y de resultados del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)*, Informe de resultados, Bogotá, 2023.

para su efectividad, tales como un régimen penal diferencial para cultivadores y la autorización normativa para adelantar su implementación bajo un enfoque gradual. La gradualidad permitiría que los campesinos cultivadores conserven parte de sus cultivos de uso ilícitos mientras consolidan su participación en los mercados legales, lo que les daría seguridad económica y evitaría los problemas de los cambios intempestivos y disminuiría los impactos de los incumplimientos y retrasos. No obstante, el marco legal prohibicionista impide que el Estado pueda brindar ayudas a comunidades que aún participan activamente del mercado de las drogas. Con todo, esta combinación de factores terminó reproduciendo, en la práctica, varios de los mismos incentivos perversos que el modelo punitivo buscaba combatir.

Pero existe una segunda lección, más estructural: incluso un programa de sustitución óptimamente implementado enfrenta un límite que no depende de su diseño ni de la voluntad estatal, sino de la economía política del mercado global de cocaína. Mientras subsista el régimen de prohibición y, con él, una demanda internacional sostenida que garantiza rentabilidad al cultivo y al tráfico, cualquier hectárea sustituida en un municipio es, en el agregado, una oportunidad de renta que el mercado tenderá a recomponer en otro punto del territorio, de otro territorio en los Andes, o en otro eslabón de la cadena.

El desarrollo alternativo puede mejorar las condiciones de vida de comunidades específicas y debilitar localmente la dependencia económica de la coca, pero no puede, por sí solo, resolver una tensión que es de naturaleza estructural: la persistencia de una demanda que la prohibición no logra suprimir, sino simplemente desplazar o encarecer. Esta limitación intrínseca del enfoque de sustitución —que ningún ajuste de implementación puede superar plenamente— es uno de los argumentos centrales a favor de explorar modelos de regulación, capaces de intervenir directamente sobre la estructura de incentivos del mercado en lugar de competir contra ella desde la oferta.

### **3. Argumentos para una regulación legal de los mercados de drogas y algunos elementos orientadores para la discusión**

El debate sobre la regulación legal de los mercados de drogas ha dejado de ser una postura marginal de la sociedad civil para convertirse en una recomendación explícita del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas. En septiembre de 2023, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos publicó el informe *Desafíos en materia de derechos humanos a la hora de abordar y contrarrestar todos los aspectos del problema mundial de las drogas* (A/HRC/54/53), convirtiéndose en la primera agencia de la ONU en invocar la regulación responsable de los mercados de drogas como medida pragmática para proteger la salud pública y los derechos humanos. El Alto Comisionado, Volker Türk, señaló que los Estados deben abandonar el énfasis en la prohibición, la represión y el castigo,

y adoptar en su lugar marcos normativos capaces de controlar efectivamente el mercado, eliminar los beneficios económicos del tráfico y reducir la violencia asociada al mercado ilegal.

Este llamado tiene una dimensión especialmente urgente para los países productores. Colombia ha soportado durante décadas el costo más alto del régimen prohibicionista global: violencia estructural, desplazamiento forzado, militarización de territorios, fumigaciones con efectos documentados sobre la salud y el medio ambiente, y criminalización de comunidades que cultivan en ausencia de alternativas económicas viables. Este costo no es proporcional ni equitativo, pues los países consumidores del norte global financian la demanda que sostiene los mercados ilegales, mientras que los países productores absorben la violencia, la corrupción institucional y las violaciones a derechos humanos que ese mercado genera.

La regulación legal de los mercados de drogas implica necesariamente una diferenciación según el nivel de riesgo y peligrosidad de cada sustancia, los patrones de uso y los contextos de producción. Una regulación fundada en principios de justicia social debería reconocer, además, las asimetrías históricas entre países productores y consumidores; garantizar que las comunidades que han soportado el mayor costo del prohibicionismo —campesinas, indígenas, afrodescendientes, mujeres— sean las primeras beneficiarias de los marcos regulatorios, no sus nuevas víctimas; y asegurar que la transición hacia mercados regulados no reproduzca las lógicas de concentración económica que han caracterizado la regulación del cannabis en algunos mercados del norte global, donde la industria privada ha capturado los beneficios mientras las comunidades históricamente perseguidas continúan enfrentando consecuencias penales.

El marco antiterrorista aplicado al narcotráfico es, en este contexto, un obstáculo adicional a la posibilidad misma de avanzar hacia la regulación. Al equiparar a los actores del mercado de drogas con organizaciones terroristas, los Estados refuerzan la lógica que hace políticamente inviable cualquier conversación sobre regulación, estigmatizan a las organizaciones que abogan por ella y consolidan una arquitectura normativa diseñada para la represión, no para el control efectivo de un mercado que, con o sin prohibición, existe y seguirá existiendo.

De otra parte, es importante ser franco con los alcances y posibilidades que tendría una regulación en generar cambios sobre las dinámicas de violencia asociadas a los mercados ilícitos de drogas. Los procesos regulatorios desarrollados a la fecha se concentran principalmente en mercados del norte global y con mercados de cannabis, lo que implica que no se ha probado la regulación en sitios con marcadas dinámicas de violencia y sin necesidad de comercio internacional. Son regulaciones cuyos objetivos principales están asociados a la protección de la salud de las personas usuarias y buscan controlar mejor la calidad de la sustancia. Hay objetivos accesorios de dichas regulaciones, tal como el recaudo de impuestos, y la trazabilidad del mercado

En el caso de Colombia, y varios países de la región andina, como señalamos en la sección anterior, el mercado de drogas que concentra organizaciones criminales y dinámicas de violencia en el mercado de la cocaína - una sustancia derivada de la hoja de coca, pero que se consume principalmente en países de Europa y América del norte.

Según el Informe Mundial sobre las Drogas 2025 de la UNODC, el consumo de cocaína a nivel global pasó de 17 millones de personas en 2013 a 25 millones en 2023,<sup>3</sup> mientras que la producción alcanzó un máximo histórico de 3.708 toneladas, consolidando a la cocaína como el mercado de drogas ilícitas de más rápido crecimiento en el mundo. Por número absoluto de personas usuarias, América concentra el mayor consumo con 11,41 millones, seguida de Europa (5,97 millones), Asia (3,37 millones), África (3,22 millones) y Oceanía (880.000),<sup>4</sup> aunque en términos de prevalencia relativa Oceanía registra la tasa más alta del mundo, con más del 3% de la población de 15 a 64 años. Dentro de los 11,41 millones de personas usuarias de cocaína en América, el consumo se concentra principalmente en América del Norte, con la mayor prevalencia relativa de la subregión.

Esta realidad implica que las soluciones a los problemas derivados por la guerra contra las drogas, al menos para un país productor como Colombia, requiere necesariamente de una regulación global del mercado de cocaína, bajo criterios de justicia social y el respeto a los derechos humanos. La regulación de la cocaína debe ser un asunto global, porque su demanda también lo es. Una solución de esa magnitud debe ser el resultado de consensos políticos profundos que inevitablemente deben transformar el enfoque del régimen internacional de control de drogas.

Las regulaciones nacionales, o incluso las regionales, son insuficientes para desplazar el mercado ilegal, dadas las características especiales del mercado de cocaína y su alta rentabilidad. Incluso, una eventual regulación global de esta sustancia no implicaría la desaparición de grupos armados criminales o terroristas, porque el tráfico de drogas les permitió a estos actores diversificar sus fuentes de ingresos. Actualmente, la economía de estos grupos se alimenta de diversas fuentes, como la minería ilegal, el tráfico de personas, la deforestación, la ganadería intensiva, la extorsión, y otras maneras. Pese a esto, el mercado ilegal de las drogas sigue siendo atractivo para estos grupos por su alta rentabilidad, por lo tanto, cualquier cambio en este mercado -vía regulación- por más mínima que sea, implicaría una fuerte reducción de la financiación de la violencia. Por su parte, un escenario regulatorio sí tendría impactos positivos para dos segmentos del mercado de las drogas: los cultivadores y los consumidores. Los cultivadores históricos podrían participar de la regulación y desligarse

---

<sup>3</sup> UNODC, World Drug Report 2025: Global instability compounding social, economic and security costs of the world drug problem, comunicado de prensa, 26 de junio de 2025.

<sup>4</sup> UNODC, World Drug Report 2025, datos de prevalencia de consumo de cocaína por región, 2023.

de su relación con los grupos ilegales. Los consumidores tendrían la oportunidad de proveerse de la sustancia bajo condiciones de calidad, información y seguridad.

## Recomendaciones

- 1. Reconocer que no existe reforma parcial al marco punitivo suficiente para resolver los efectos estructurales de la prohibición en países productores.** La experiencia colombiana demuestra que ningún ajuste dentro del paradigma de la prohibición ha logrado reducciones sostenibles en producción, violencia o daños a comunidades. El Relator debería señalar explícitamente que el fracaso del enfoque represivo no es un problema de implementación sino de diseño, y que los modelos alternativos encuentran un límite estructural mientras persiste el marco ilícito global de la cocaína.
- 2. Instar a los Estados a iniciar una conversación política sobre la regulación del mercado de la cocaína, bajo criterios de justicia social y derechos humanos.** Dado que la demanda de cocaína es global y creciente, las soluciones nacionales o regionales son estructuralmente insuficientes para desplazar el mercado ilegal. El Relator debería convocar a los Estados a explorar marcos regulatorios globales para la cocaína que distribuyan equitativamente las responsabilidades entre países productores y consumidores, reconociendo la asimetría histórica en el reparto de costos de la prohibición.
- 3. Promover que los marcos regulatorios identifiquen y protejan a los dos segmentos más vulnerables del mercado: personas que cultivan y personas que usan drogas.** Una regulación fundada en derechos humanos debe garantizar que las personas cultivadoras puedan participar de los mercados regulados y que las personas que usan drogas accedan a sustancias bajo condiciones de calidad, información y seguridad. El Relator debería recomendar que estos dos grupos sean sujetos prioritarios de los marcos regulatorios y no sus nuevas víctimas.
- 4. Advertir que la reducción del mercado ilegal de drogas vía regulación no implicará la desaparición automática de grupos ilegales o de la violencia terrorista, pero sí una reducción significativa de su financiamiento y poder.** El Relator podría incorporar en su informe un análisis honesto sobre los alcances de la regulación, teniendo en cuenta que los grupos criminales han diversificado sus economías hacia la minería ilegal y la extorsión, entre otras. Sin embargo, dado que el mercado de drogas sigue siendo una fuente importante, cualquier reducción de esas rentas vía regulación implicaría una reducción de su capacidad de financiar violencia y su poder de desestabilización.