

## LA JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES Y LA EFICACIA DE LA POLÍTICA ANTIDROGAS: EL CASO COLOMBIANO

En 1961, con el fin de establecer mecanismos de control en la lucha contra las drogas, se unificaron nueve convenios internacionales —vigentes en ese momento— para la fiscalización de la fabricación, porte, consumo y tráfico de estupefacientes. El resultado fue la Convención Única sobre Estupefacientes de ese año, de la cual se derivó, en 1968, el establecimiento de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, en adelante JIFE. Posteriormente, la convención única fue enmendada por el Protocolo del 25 de marzo de 1972, celebrado en Ginebra, y, finalmente, el Convenio de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

La convención de 1961 estableció tres listas que definen y clasifican las sustancias controladas que los Estados Miembros deben observar para hacer efectivas las disposiciones formuladas y, cuya fiscalización, es responsabilidad de la Comisión de Estupefacientes a través de la JIFE<sup>11</sup>.

Así la JIFE quedó integrada a la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social de la ONU, encargada de monitorear la aplicación de las

.....  
11 Para consultar las listas y comprender cuáles son los estupefacientes sometidos a fiscalización, dirigirse a [http://www.salud.gob.hn/transparencia/transparencia/archivos/regulacion/convenios/LISTA%20CONVENCION%201961%20\(ESTUPEFACIENTES\).pdf](http://www.salud.gob.hn/transparencia/transparencia/archivos/regulacion/convenios/LISTA%20CONVENCION%201961%20(ESTUPEFACIENTES).pdf) y a [https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention\\_1961\\_es.pdf](https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention_1961_es.pdf). Para observar las que fueron sometidas a revisión consultar [https://www.incb.org/documents/Psychotropics/conventions/convention\\_1971\\_es.pdf](https://www.incb.org/documents/Psychotropics/conventions/convention_1971_es.pdf)

convenciones en materia de psicotrópicos y de administrar el sistema de control de estimativos y estadísticas. Para cumplir ese fin, la Convención Única de 1961, en su artículo 9º, estableció la siguiente composición para la JIFE:

- a. Tres miembros que posean experiencia médica, farmacológica o farmacéutica, elegidos de una lista de cinco personas, por lo menos, propuestas por la Organización Mundial de la Salud.
- b. Diez miembros elegidos de una lista de personas propuestas por los Estados Miembros de las Naciones Unidas y por las Partes que no sean miembros de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1972, p.12).

El mismo artículo, en su numeral 4, establece las siguientes funciones para la Junta:

[Tratar de] limitar el cultivo, la producción, la fabricación y el uso de estupefacientes a la cantidad adecuada necesaria para fines médicos y científicos, de asegurar su disponibilidad para tales fines y de impedir el cultivo, la producción, la fabricación, el tráfico y el uso ilícitos de estupefacientes (Naciones Unidas, 1972, p.13).

Es decir, la JIFE tiene el deber de pedirle explicación a los Estados Miembros, sobre las violaciones aparentes de las convenciones mencionadas y las conexas a las mismas, de igual manera, sobre las medidas que tiendan a superarlas. Cuando la JIFE toma dicha determinación, existen dos alternativas posibles: que ella preste auxilio, al Estado miembro, en el planteamiento de preceptos que permitan eliminar las violaciones aparentes a los convenios; o que, al percatarse de la falta de toma de medidas necesarias, ponga dicha situación en conocimiento de otros Estados Miembro a la Comisión de Estupefacientes y al Consejo Económico y Social.

Como último recurso, las disposiciones de fiscalización facultan a la JIFE para tomar medidas preventivas y sancionatorias, entre ellas, recomendar a las partes la cesación de importación de drogas al país renuente o dejar de exportar drogas al mismo. En algún caso extremo, ambas medidas (UNODC, 2015).

No obstante, en el pasado reciente se han dirigido críticas al desempeño de la JIFE en cuanto al ejercicio de sus funciones fiscalizadoras. Entre ellas, su silencio frente al efecto de la prohibición sobre los programas de reducción del daño, los cuales están dirigidos a disminuir el riesgo de contagio de enfermedades como el virus de inmunodeficiencia humana (VIH), entre consumidores de drogas de

•La junta internacional de fiscalización de estupefacientes.

administración intravenosa. Así mismo, su posición crítica constante frente al uso y consumo de marihuana medicinal, desconociendo los aportes científicos sobre sus beneficios terapéuticos. También, la ausencia de una posición clara de la JIFE frente a los “tratamientos de rehabilitación” basados en prácticas de castigo<sup>12</sup> físico y psicológico, a los cuales son sometidas —forzosamente— personas con patrones de consumo abusivo, en detrimento de Derechos Humanos, entre otras<sup>13</sup>.

Como se mencionó anteriormente, el uso y consumo de drogas, así como sus efectos en la salud, fueron el tema central en el *Reporte Mundial de Drogas 2015* entregado por la ONU. Allí, se presenta evidencia de que el encarcelamiento de personas con patrones problemáticos de consumo de drogas no representa solución para esta preocupación, pero sí está creando problemas serios de hacinamiento y gobernabilidad en las cárceles, así como la proliferación del uso de drogas en su interior. Por otra parte, se destacan los problemas asociados con la transmisión de enfermedades, entre las que se encuentran el VIH y la hepatitis B y C, debido a la estigmatización legal que impone barreras a los consumidores problemáticos para acceder a servicios sociales de atención que prevengan y atiendan, a tiempo, estos riesgos para la salud pública.

Anticipándose a las sesiones especiales de la Asamblea General de la Naciones Unidas, para tratar el problema mundial de las drogas en 2016, se registraron indicios de que la JIFE modificó algunas de sus interpretaciones más recalcitrantes sobre el alcance de sus funciones y el desempeño de las mismas en el marco de las convenciones vigentes frente al problema del consumo de estupefacientes y su consecuencia social. Si bien Werner Sipp —presidente de ese organismo— en el prólogo a su reporte de 2015, reitera su confianza en que la reducción importante de la demanda y la oferta de drogas ilícitas se logrará cumpliendo plenamente los tratados y los principios de las declaraciones políticas vigentes, también reconoce la necesidad de promover las normas de Derechos Humanos, otorgar más

.....  
12 En lo que se refiere al castigo como resultado de la transgresión de los elementos jurídicos sobre los cuales se construye una sociedad, Bernal & Moya (2015) proponen que la finalidad del mismo es evitar esta clase de suplicios reformativos, en tanto este se coloca como un derecho humano en favor del procesado para evitar que el Estado pase por encima de este.

13 En China se tiene reporte, por parte de la JIFE, de que en el año 2011, 220.000 personas fueron internadas en “centros de tratamiento obligatorio”, sin mencionar que en ellos se llevan a cabo trabajos forzados como medidas disuasivas del tráfico o consumo de narcóticos. Para profundizar en las críticas realizadas a la JIFE véase <http://www.espolea.org/blog-hablemos-de-drogas/es-la-jife-peligrosa-para-su-salud>

prioridad a la prevención, el tratamiento, la rehabilitación y la reducción de las consecuencias negativas del uso indebido de drogas. Al respecto señala:

Los tratados prevén alternativas a las medidas de castigo: no exigen que se encarcele a los usuarios de drogas por usar drogas o cometer faltas. En lugar de sentencias condenatorias u otras acciones punitivas, o como complemento a ellas, los Estados pueden adoptar medidas de prevención del uso indebido de drogas y de educación, detección precoz, tratamiento, pos-tratamiento, rehabilitación y reinserción social de las personas afectadas. Además, los Estados disponen de cierto margen en lo que respecta a las sanciones con que castigan el comportamiento ilícito, en el marco de sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico (Naciones Unidas, 2016, p.IV).

### **Política antidrogas en Colombia: La flexibilización como alternativa**

En el caso colombiano, el proceso de fiscalización y control de estupefacientes ha estado articulado con planes y programas de otros países, el más notable de ellos es el *Plan Colombia*, apoyado por Estados Unidos de América (EUA). Su finalidad principal ha sido combatir la producción y tráfico de drogas —en el marco de las estructuras organizadas del narcotráfico internacional— y disminuir la demanda de sustancias ilícitas en nuestro país.

No obstante, desde su concepción a finales de la década de los 90, el *Plan Colombia* suscitó interrogantes sobre la efectividad de su enfoque y los mecanismos que implementó para desmontar las organizaciones criminales dedicadas a esta actividad y, sobre las medidas para reducir la demanda de drogas ilícitas en el país. Esto, en cuanto que, durante las últimas décadas, las operaciones de tráfico internacional de estupefacientes se han extendido desde Colombia hacia países vecinos, abriendo nuevas rutas y nuevos mercados. Por otra parte, el enfoque para enfrentar el problema de la demanda de drogas ilícitas, como un asunto principalmente criminal y no de salud pública, ha traído consigo mayores daños. Entre ellos, la creación de barreras de acceso a servicios sociales para los sectores más vulnerables, expuestos a su consumo por medio de su estigmatización legal; la congestión y colapso de establecimientos carcelarios, al privar de la libertad a consumidores y expendedores menores de drogas ilícitas; la violación de Derechos Humanos, a través de tratamientos de rehabilitación basados en métodos de violencia física y mental; y en general, mediante la corrupción y

•La junta internacional de fiscalización de estupefacientes.

deslegitimación de la institucionalidad a cargo del manejo de la política antidrogas en nuestro país.

En el contexto colombiano, la discusión sobre la flexibilización de estupefacientes abarca diversas posturas, desde el apoyo hasta la negación total. De acuerdo con el Departamento Nacional de Planeación, la legalización de las sustancias controladas por convenciones institucionales, implica la modificación del orden jurídico interno para establecer la regulación —por parte del Estado— de la producción, comercialización y distribución de las mismas<sup>14</sup>. En esa línea, la Organización de Estados Americanos recientemente se refirió a la reglamentación, como una medida dirigida a proteger al público, tanto de agentes económicos inescrupulosos, como de prácticas que atenten contra su bienestar económico. Esto demanda la vigilancia de entidades e instituciones gubernamentales, dentro de un marco que permita que “las drogas controladas estén disponibles legalmente para otros propósitos diferentes a los medicinales o los científicos pero siempre bajo control estatal, cuyos parámetros difieren según los riesgos a la salud que se deriven del consumo de cada sustancia” (Organización de los Estados Americanos [OEA], 2013, p.14).

A la fecha, en el país rige la prohibición del tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, en los términos establecidos en el Artículo 11 de la Ley 1453 de 2011, la cual modifica el Código Penal contenido en la ley 599 de 2000<sup>15</sup>. Dentro de este marco, el porte de sustancias controladas en dosis personales ha sido despenalizado, es decir, esta conducta es sancionada por medio de medidas no penales. Entre ellas, la aplicación de intervenciones administrativas destinadas

.....  
14 Ver Departamento Nacional De Planeación. (2003). *Posibles implicaciones de la legalización del consumo, producción y comercialización de las drogas en Colombia*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/234.pdf>.

15 Dice el artículo: El que, sin permiso de autoridad competente, salvo lo dispuesto sobre dosis para uso personal, introduzca al país, así sea en tránsito o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera, financie o suministre a cualquier título droga que produzca dependencia, incurrirá en prisión de ocho (8) a veinte (20) años y multa de (1.000) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si la cantidad de droga no excede de mil (1.000) gramos de marihuana, doscientos (200) gramos de hachís, cien (100) gramos de cocaína o de sustancia estupefaciente a base de cocaína o veinte (20) gramos de derivados de la amapola, doscientos (200) gramos de metacualona o droga sintética, la pena será de cuatro (4) a seis (6) años de prisión y multa de dos (2) a cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si la cantidad de droga excede los límites máximos previstos en el inciso anterior sin pasar de diez mil (10.000) gramos de marihuana, tres mil (3.000) gramos de hachís, dos mil (2.000) gramos de cocaína o de sustancia estupefaciente a base de cocaína o sesenta (60) gramos de derivados de la amapola, cuatro mil (4.000) gramos de metacualona o droga sintética, la pena será de seis (6) a ocho (8) años de prisión y multa de cien (100) a mil (1.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (Ley 1453, 2011, art.376).

a disuadir a los usuarios de continuar consumiendo drogas ilícitas, en el marco de la obligación del Estado de garantizar la atención integral en salud con fines preventivos y, para las personas que consuman dichas sustancias, de conformidad con lo establecido en el Artículo 49 de la Constitución Política Nacional, reformado mediante el Acto Legislativo 02 de 2009<sup>16</sup>.

Las posturas que apoyan la legalización de la droga indican que con ella disminuiría la criminalidad y el Estado entraría a jugar un papel preponderante en el desarrollo de la legislación sobre este asunto. Sin embargo, los opositores a esta propuesta afirman que la legalización de la droga, al contrario de lo que piensan los partidarios de esta medida, aumentaría la criminalidad, así como también implicaría el indulto a quienes en un principio fueron considerados criminales.

Este ha sido un tema ampliamente abordado desde la Constitución Política de 1991, creando en el proceso un marco jurídico, así como un grueso bloque de constitucionalidad, pretendiendo garantizar derechos fundamentales para toda la sociedad a través de la aplicación de estos. Por lo anterior, al indagar sobre las implicaciones de la legalización de la droga —en Colombia— es necesario remitirse a los intentos fallidos en este ámbito, con el primer paso que ha sido su despenalización, específicamente en cuanto a la “dosis personal”.

Se ha de considerar el pronunciamiento de la Corte Constitucional en sentencia C-221 de 1994, en el cual se observan ciertas características especiales de esta problemática social (drogadicción) y el lineamiento de cómo ello puede afectar los derechos fundamentales de las personas, tanto de los consumidores como de los no consumidores, según lo menciona la honorable magistratura al referirse en los siguientes términos.

A una persona no pueden castigarla por lo que posiblemente hará, sino por lo que efectivamente hace. A menos que el ser drogadicto se considere en sí mismo punible, así ese comportamiento no trascienda de la órbita más íntima del sujeto consumidor, lo que sin duda alguna es abusivo, por tratarse de una órbita precisamente sustraída al derecho y, a fortiori, vedada para un ordenamiento que encuentra en la libre determinación y en la dignidad de la persona (autónoma para elegir su propio destino) los

.....  
16 Al respecto ver la discusión extensa acerca de los antecedentes y alcances de esta reforma constitucional en Perez, B. Vizcaino, A. Tirado, M (2015) *Las Drogas: Políticas Nacionales Internacionales de Control. Una Introducción Crítica*. Facultad de Derecho. Universidad Católica De Colombia. Ver también: Organización de los Estados Americanos, (2013). El Problema de las Drogas en las Américas: Estudios. <http://www.procon.org/sourcefiles/organization-of-american-states-aug-2014.pdf>

•La junta internacional de fiscalización de estupefacientes.

pilares básicos de toda la superestructura jurídica. Sólo las conductas que interfieran con la órbita de la libertad y los intereses ajenos, pueden ser jurídicamente exigibles. No se compadece con nuestro ordenamiento básico la tipificación, como delictiva, de una conducta que, en sí misma, sólo incumbe a quien la observa y, en consecuencia, está sustraída a la forma de control normativo que llamamos derecho y más aún a un sistema jurídico respetuoso de la libertad y de la dignidad humana, como sin duda, lo es el nuestro (Corte Constitucional, Sala Plena, C-221, 1994).

Esto conlleva a analizar una cuestión básica: ¿lo que se penaliza o despenaliza es la actuación de la persona que consume droga, el hecho de consumirla o ambas? Considerando que lo despenalizado es el porte y consumo de la “dosis personal”, se puede pensar que lo que estaba penalizando era, tanto la conducta de portar y consumir drogas como el sujeto portador y/o consumidor. Esto redundaría en la problemática antes descrita, puesto que no considera el consumo de drogas como un problema de salud pública y el porte de las mismas como un asunto de interés nacional.

Ahora bien, desde la óptica de la honorable Corte Constitucional se debe observar la postura de los organismos internacionales, así como la de algunos países donde la adicción a sustancias controladas se maneja como un problema de salud pública, como es el caso de Holanda, Portugal y España.

Holanda, al despenalizar el consumo de drogas blandas, así como Portugal y España al regularlas, han mostrado resultados positivos en el control del uso, por parte de los adictos a distintos tipos de droga, disminuyendo la mortalidad por sobredosis y por contagio de enfermedades transmisibles como el VIH; igualmente en la reducción de los delitos conexos al consumo de sustancias estupefacientes.

Ahora, el mostrar ejemplos internacionales comporta un cuestionamiento diferente y es el de determinar ¿qué tipo de medidas son las adecuadas considerando el contexto, la cultura, la sociedad, la política y la economía en la cual se debe desarrollar el planteamiento? Es entendible que en países europeos los mecanismos frente al uso y consumo de drogas tengan un enfoque hacia la consideración de esto como un problema de salud pública pues, histórica, social y culturalmente, tienen un mayor recorrido en el tema. En este punto de la discusión resulta relevante considerar los costos que, en Colombia, están asociados a la política antidrogas, así como la evaluación de su vigencia en términos de resultados y eficiencia en el uso de recursos públicos.

## La economía de la lucha contra las drogas

Comprender el contexto de lo que sucede en Colombia, requiere rememorar las palabras del Dr. Juan Manuel Santos<sup>17</sup> quien, estando a cargo del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2000-2002), mencionó —cuando comparaba el costo para los colombianos de mantener a un soldado en combate— que para ese momento el valor era de

8 millones de pesos al año, o sea unos 650.000 pesos al mes, siendo ese costo hoy mayor a los 18 millones anuales pues cada soldado vale ahora, cada mes, un millón y medio de pesos. Lo anterior se debe a que los soldados se están profesionalizando y que ha aumentado el pie de fuerza para enfrentar efectivamente a la guerrilla (Red de Gestores Sociales, 2007, párr. 5).

Un ejemplo de lo ocurrido en la lucha contra las drogas es la *Operación Gato Negro*,

Mediante la cual el Ejército capturó al capo del narcotráfico brasileño, Fernandinho Beira Mar, [lo cual] le costó al Estado 16.382 millones de pesos. En la acción participaron 3.555 soldados y duró 70 días. Sólo las municiones y el uso de aeronaves costaron 10.775 millones de pesos (Red de Gestores Sociales, 2007, párr.7).

El anterior es solo uno de los ejemplos de los resultados obtenidos en la lucha contra las drogas, pues en la *Operación Thanatos* se hicieron gastos similares, lo cual repercute en la vida crediticia externa del país y, por lo tanto, en su presupuesto nacional y la destinación de este a cada uno de los sectores. Colombia llegó a tener, durante la presidencia de Andrés Pastrana Arango<sup>18</sup>, una deuda externa equivalente al 52% del P.I.B (42.303 millones de dólares).

Siguiendo a Ramiro Gutiérrez, los costos económicos de sostener una guerra<sup>19</sup> contra el narcotráfico tiene las siguientes implicaciones:

- a. 4,8 billones de pesos para gasto militar, lo cual significa aumentarlo del 1,9 % del PIB al 4,4%; b) \$650 mil millones para expandir la capacidad carcelaria y,

17 Presidente de Colombia 2010- 2018.

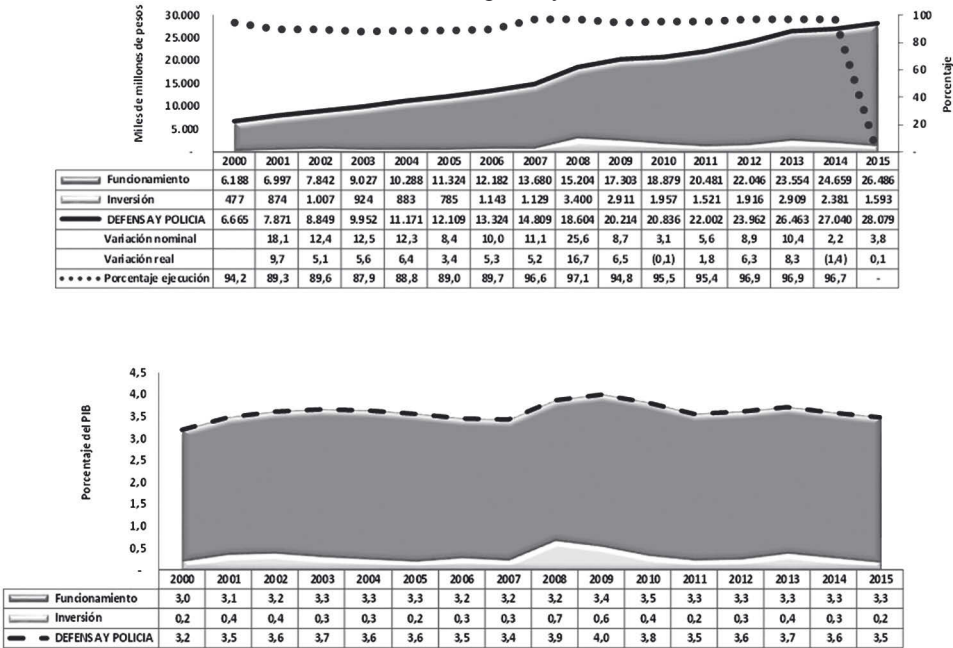
18 Presidente de Colombia entre 1998 y 2002.

19 Es necesario resaltar, como lo menciona Carvajal (2015) en *El entramado penal, las políticas públicas y la seguridad*, que no existe una única e invariable forma de realizar la guerra, existiendo por lo tanto múltiples escenarios, en los cuales “la violencia se sustenta por medio de una gramática o discurso que se ajustan o desconocen las normas existentes para regular los enfrentamientos” (p. 11).



•La junta internacional de fiscalización de estupefacientes.

Figura 2. Presupuesto destinado al Sector Defensa y Policía en millones de pesos y P.I.B.



Fuente: Ministerio de Hacienda y de Crédito Público (2015), p. 53

en consecuencia, procesar los numerosos capturados que genera una guerra; c) \$46 mil millones para reposición de infraestructura; y d) \$1 billón para la red de protección social; en total serían \$6,9 billones anuales (Gutiérrez, s.f., párr.16).

Las cifras para el periodo comprendido entre el año 2000 y el 2005, demuestran que se incrementó el presupuesto para la lucha contra el narcotráfico, comparado con lo destinado para el mismo sector por otros países de América Latina, tanto así que Colombia a nivel de Latinoamérica y el Caribe ocupó el puesto número 14 en inversión en educación<sup>20</sup>, en tanto sus rubros financieros se encontraban destinados o comprometidos en otras actividades.

De lo anterior se deduce que la lucha contra las drogas para Colombia va en detrimento del patrimonio del Estado, en tanto afecta su Sistema General de Presupuesto lo que, consecuentemente, implica la reducción en la inversión

20 Para ampliar esta información puede consultarse *Los costos de la guerra* en <http://elpilon.com.co/los-costos-de-la-guerra/> donde se puede observar que en Colombia, para el año 2010, por cada 1.000 habitantes hay 12 soldados, policías y detectives; 8 educadores, 2 empleados de la salud y 0.4 docentes universitarios.

social, como se evidencia en los sondeos realizados tanto por el Min. De Hacienda y Crédito Público como por el Instituto de Investigación de Paz de Estocolmo (SIPRI)<sup>21</sup>.

Las cifras estadísticas de inversión en defensa y policía, procedentes del Ministerio de Hacienda y Crédito Público —entre los años 2000 y 2015<sup>22</sup>—, demuestran el incremento en el porcentaje de ejecución para este sector con respecto al PIB, como se muestra en la figura 2.

En la siguiente tabla comparativa se evidencia una variación significativa en el año 2011 en los rubros de defensa y seguridad, en relación con los otros sectores reales de la economía nacional.

Tabla 5. Comparativo de rubros de Defensa y Seguridad con rubros de naturaleza social, en millones de pesos

	2011	% PIB	2012	% PIB	
Protección social	43.177	7.2	50.419	7.7	
Educación	17.546	2.9	18.971	2.9	
Salud	11.832	2.0	12.945	2.0	
Actividades y servicios de la Defensa Nacional	9.255	1.5	9.954	1.5	3.1% y 3.0% PIB
Actividades de orden público y seguridad ciudadana	9.518	1.6	9.759	1.5	
Vivienda y espacio público	1.777	0.3	2.222	0.3	
Recreación, deporte, cultura y comunicación	1.112	0.2	1.158	0.2	
Medio ambiente	989	0.2	1.285	0.2	
Fomento y regulación del desarrollo económico	3.041	0.5	3.988	0.6	

Fuente: Elaboración propia a partir de Dirección General del Presupuesto Público (2011)

En el cuadro de distribución del presupuesto general de la nación por sectores (tabla 6), se observa que para el año 2014, Defensa y Policía representó el 17% de la distribución.

21 Stockholm International Peace Research Institute o por sus siglas en inglés SIPRI.

22 Las cifras presupuestales manejadas corresponden desde el año 2000 hasta la actualidad (año 2015).

Tabla 6. Distribución del P.G.N. de 2014 por sectores

Sector	Funcionamiento	Inversión	Total	Relativa
Defensa y policía	25.546	2.198	27.744	17,9
Educación	25.082	2.194	27.276	17,6
Trabajo	20.460	3.997	24.457	15,7
Salud y protección social	13.805	4.199	18.084	11,8
Hacienda	12.272	2.234	14.506	9,3
Inclusión social y recreación	1.271	7.476	8.747	5,6
Transporte	628	6.728	7.356	4,7
Vivienda, ciudad y territorio	1.526	2.007	3.533	2,3
Rama judicial	2.566	300	2.866	1,8
Minas y energía	488	2.362	2.850	1,8
Justicia y del derecho	2.030	617	2.647	1,7
Fiscalía	2.346	144	2.490	1,6
Agropecuario	420	1.684	2.105	1,4
Comunicaciones	538	1.406	1.944	1,3
Organismos de control	1.337	70	1.407	0,9
Planeación	196	839	1.035	0,7
Registraduría	726	94	820	0,5
Comercio, industria y turismo	535	261	796	0,5
Interior	708	56	764	0,5
Relaciones exteriores	600	57	657	0,4
Presidencia de la República	450	167	617	0,4
Información estadística	127	410	537	0,3
Ambiente y desarrollo sostenible	268	224	492	0,3

Sector	Funcionamiento	Inversión	Total	Relativa
Congreso de la República	418	33	451	0,3
Ciencia y tecnología	18	324	342	0,2
Cultura	210	132	342	0,2
Deporte y recreación	25	247	272	0,2
Empleo público	99	128	228	0,1
Inteligencia	113	20	134	0,1
Total PGN	114.810	40.608	155.418	100,0%

Fuente: Tomado de Ministerio de Hacienda y Crédito Público (2014)

En la actualidad, el Presupuesto General de la Nación —en adelante P.G.N.—, según lo informó el diario *La Nación*, para el año 2015 se presenta de la siguiente manera:

Tabla 7. Distribución del P.G.N. de 2015

<b>Distribución del Presupuesto General de la Nación 2015</b>	
<b>Sectores</b>	<b>Presupuesto destinado</b>
Defensa:	\$28 billones
Educación:	\$28 billones
Trabajo:	\$4,5 billones (incluye Sena y Colombia Mayor)
Salud:	\$4,11 billones
Pensiones:	\$29,4 billones
Inclusión social:	\$9,0 billones
Ciencia y Tecnología:	\$379.000 millones
Gastos de funcionamiento:	\$120,1 billones
Inversión:	\$46,2 billones
Total	\$167 billones

Fuente: Tomado de Diario La Nación (2014).

•La junta internacional de fiscalización de estupefacientes.

Ahora bien, al consultar los datos que posee el Banco Mundial, se puede constatar que en Colombia ha habido un indicador constante, con algunos incrementos, del presupuesto destinado al gasto militar como porcentaje del PIB, lo cual queda expuesto en la tabla que se presenta a continuación.

Tabla 8. Gasto militar de un país como porcentaje del producto interno bruto

País	Indicador	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Colombia	Gasto militar (% del PIB)	3,7	3,9	3,6	3,1	3,3	3,4	3,4

Fuente: Tomado del Banco Mundial (2015)

Esta tendencia muestra el esfuerzo de lo gastado en el mantenimiento del orden público o el cumplimiento de la misión constitucional, por parte de las fuerzas armadas para salvaguardar la integridad del territorio nacional, así como también la destinación de parte de ese porcentaje a la lucha contra las drogas en sus distintos niveles (narcotráfico y micro tráfico), tal y como puede ser observado en el cuadro 9.

Tabla 9. SIPRI Gasto Militar Base de datos, 1988-2014

Variable Vs. Años	Unidades	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Gasto militar, moneda local años financieros	Billones de pesos	17,810.000	19,496.000	19,787.000	19,048.000	21,035.000	24,297.000	26,132.000
Gasto militar, Moneda Local Calendario años	Billones de pesos	17,810.000	19.496.000	19.787.000	19.048.000	21.035.000	24.297.000	26.132.000
Gasto militar, USD actual	Actual USD	9,051.125	9,033.220	10.422.057	10.306.582	11.706.299	13,001.493	13,053.964
Gasto militar per cápita		200.454	197.221	224.397	218.922	245.392	269.063	266.952

Fuente. Tomado de Stockholm International Peace Research Institute (2015).

El gasto militar ha venido representando un constante desgaste financiero para Colombia en el control y lucha contra las drogas, pues esta es una problemática social que encierra a todos los demás sectores, afectándolos presupuestalmente.

### Perspectivas futuras

En tiempos recientes, la JIFE ha publicado varios informes referidos a diversas propuestas de cambio del enfoque actual frente a las drogas. Así, por ejemplo, en su informe de 2014 la Junta califica como perjudicial la decisión de Uruguay de legalizar y regular la producción y distribución de marihuana en ese país, por cuanto considera el cannabis como una droga peligrosa (JIFE, 2015)<sup>23</sup>.

Recientemente la Unión de Naciones Suramericanas —UNASUR— apoyó abiertamente las medidas de legalización que adoptó Uruguay y, en tal sentido, el Director de Política de Drogas del Ministerio de Justicia de Colombia se pronunció de la siguiente manera.

Pasamos de un enfoque exclusivamente punitivo que se ha venido manejando en América Latina y en el mundo a un enfoque mucho más integral [...] Queremos poner en el centro de la política de drogas al ser humano, su bienestar y su salud por encima de todos los demás criterios de intervención (Suramerica antepondrá las personas a la represión en su política sobre drogas, 2015, párr 4).

De esta forma, ha quedado en evidencia que en el desarrollo del *Plan Colombia* se han invertido más de 9.000 millones de dólares desde el momento de su implementación. Esta situación probablemente se modificará a causa del momento político que se vive en el país, a raíz de la eventual terminación del conflicto armado interno que se espera luego de firmado el acuerdo de paz<sup>24</sup> entre las FARC-EP y el gobierno colombiano (Tirado, Trujillo & Huertas, 2015).

Se trata pues, no de reducir el problema a términos políticos o económicos o tan siquiera normativos, sino de afrontarlo de una manera práctica y dinámica de cara al contexto y a la realidad, donde la lucha frontal contra las drogas ha

.....  
23 Uruguay, por su parte, después de la legalización de la marihuana en su ordenamiento jurídico, elaboró un proyecto para modificar el régimen internacional de fiscalización y control de drogas vigente, con miras a su presentación ante la Sesión Especial de la Asamblea de las Naciones Unidas, para revisar el tema en 2016. El documento puede ser consultado en: <http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/UNASUR-UNGASS-31-08-2015.pdf> y en: [www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2726&catid=14&Itemid=59](http://www.infodrogas.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=2726&catid=14&Itemid=59)

24 En la Habana Cuba en Agosto 24 de 2016 y ratificado mediante acto protocolario en firma final el 26 de septiembre de 2016 en Cartagena, Colombia.

•La junta internacional de fiscalización de estupefacientes.

demostrado ser ineficiente en la consecución de sus objetivos. Lo anterior se debe a que para los traficantes es más lucrativo que exista una penalización o prohibición, pues esto genera escasez en la oferta del mercado y eleva los precios, en tanto que con una legalización o regularización el Estado podría intervenir, no sólo en torno al uso permitido de las drogas, sino también a la cantidad y a la forma de distribución de estas.

La situación de Colombia, en opinión del ex-ministro de Justicia colombiano Dr. Yesid Reyes Alvarado, evidencia la necesidad imperiosa —ante el contexto internacional actual— de adelantar procesos de adecuación de las políticas públicas, especialmente aquellas que tienen que ver con la fiscalización de estupefacientes en medio de la lucha contra las drogas. Reyes expone que “no se trata de desconocer las convenciones internacionales, sino de ajustar su interpretación reconociendo que en los últimos 40 años la lucha contra las drogas no ha funcionado como se esperaba” (Usi, 2015, párr. 1). En síntesis, se debe trascender la criminalización del consumo de drogas como la solución al problema, para así considerarlo como un asunto de salud pública, pues tal como lo afirma Reyes “las penas de prisión no curan adicciones” (Usi, 2015, párr. 4).

Al respecto, conviene traer a colación algunas de las recomendaciones de la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, creada por el Gobierno Nacional en enero de 2013, con el mandato de evaluar las estrategias aplicadas en el país frente a la problemática de estupefacientes, y formular lineamientos para una política nacional de drogas acorde con las realidades y necesidades actuales en esta materia (Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, 2015).

En relación al régimen internacional de fiscalización de sustancias controladas, contenido en las convenciones de Naciones Unidas, la Comisión señala que corresponde al Estado cumplir de buena fe sus compromisos internacionales. No obstante, recomienda que para hacer frente a las limitaciones y problemas graves derivados de la aplicación del régimen internacional prohibicionista, Colombia debe tomar medidas con base en una interpretación de ese régimen internacional, en clave de Derechos Humanos que le otorgue mayor flexibilidad, dado que las obligaciones en dichas materias son prevalentes. Más aún, expresa que Colombia debería políticamente proponer la flexibilización y modificación de ese régimen internacional.

Al respecto señala experiencias recientes, como la legalización de la marihuana en algunas partes de Estados Unidos y en Uruguay, las cuales se encuentran en

franca tensión con la prohibición establecida en las Convenciones, sobre permitir la oferta y distribución para uso recreativo. Estas, guían el camino en el sentido de desarrollar una interpretación que flexibilice el régimen, y resulta justificable desde la perspectiva de las obligaciones en derechos humanos y salud pública, que deben ser prevalentes sobre las Convenciones de Drogas.

Adicionalmente, la comisión asesora recomienda someter los programas e intervenciones, para enfrentar la demanda y oferta de drogas, a evaluaciones sistemáticas y de largo alcance, cuyos resultados deben ser de conocimiento público. Así mismo plantea la conveniencia de desarrollar un marco de regulación del uso medicinal de la marihuana y de otras sustancias psicoactivas, priorizando la prevención del consumo en menores de edad.

Algunas de estas recomendaciones formuladas en mayo de 2015, por la referida comisión asesora, ya han sido acogidas por el gobierno colombiano y desarrolladas por el Congreso de la República y por sentencias de la Corte Suprema. Así, en diciembre de 2015 el presidente Juan Manuel Santos expidió el decreto 2467 de ese año, con el objeto de reglamentar el cultivo de plantas de marihuana, la posesión de semillas para su siembra, el control de las áreas de cultivo, así como los procesos de producción y fabricación, exportación, importación y usos destinados a fines médicos y científicos. Según la revista *Semana*, en los primeros meses de 2016, el Consejo Nacional de Estupefacientes preparó las resoluciones reglamentarias del decreto presidencial, a la vez que gobernadores, como Luis Pérez en Antioquia, han propuesto abrir el debate sobre el destino de las rentas que genere esta actividad. Así mismo, desde el Senado de la República, en mayo de 2016, el senador Juan Manuel Galán tramitó un proyecto de ley para regular el tema por medio de una disposición legal que pasó a sanción presidencial, luego de su aprobación por parte del Congreso de la República (Drogas: La guerra que nadie ganó, 2016).

Por su parte, en providencia del 14 de marzo de 2016, la Sala de Casación Penal —de la Corte Suprema de Justicia— absolvió a un soldado regular, adicto desde niño, quien fue sorprendido con 50.2 gramos de marihuana en sus bolsillos, poco antes de salir a patrullaje en zona rural de Santander y posteriormente fue condenado a nueve años de prisión. Al interior del proceso, fue demostrado que la dependencia por la marihuana de este, se remontaba a edades anteriores; situación fáctica que fue probada mediante el testimonio de un psiquiatra, un soldado, amigos y familiares. Según el fallo de la Corte,



•La junta internacional de fiscalización de estupefacientes.

En los eventos en que no tenga fines de fabricación, comercialización o tráfico, el porte de una sustancia estupefaciente relativamente superior a la dosis personal fijada por la ley no debe ser procesado como delito, siempre y cuando su único propósito sea el consumo derivado de la enfermedad o adicción del portador (Los drogadictos son enfermos, no delincuentes: Corte Suprema, 2016, párr. 1).

Poco después esta decisión puso sobre la mesa los dilemas asociados a los nuevos lineamientos de política antidroga colombiana que intentan sanciones distintas al encarcelamiento por delitos no violentos relacionados con drogas ilícitas. Luego de difundida la referida providencia, el procurador general de la Nación, Alejandro Ordoñez, criticó la decisión asegurando que, con base en esa resolución, se abre la puerta a la impunidad para “los expendedores, que podrán apelar al argumento de la Corte Suprema de Justicia para seguir llevando alucinógenos a los niños y jóvenes del país” (‘Fallo sobre dosis mínima aumentará el consumo de drogas’: Procurador, 2016, párr. 2).

Cerca de un mes después de su primera sentencia, la Sala de Casación Penal de la Corte confirmó una condena de 64 meses de prisión efectiva contra un expendedor de estupefacientes, en cuya vivienda, en Sincelejo, las autoridades hallaron 31.7 gramos de cannabis —11.7 gramos por encima de la dosis personal mínima permitida por la ley— precisando que las circunstancias particulares del caso permitieron, mediante prueba circunstancial, edificar su compromiso penal. Estas fueron, el conocimiento que tenía la Policía de que en la casa donde ocurrió la detención vendían estupefacientes, el hallazgo de bolsas pequeñas transparentes y dinero en efectivo en billetes de varias denominaciones —característicos del menudeo— y finalmente, que una vez se percató de la presencia de los uniformados, el procesado huyó y lanzó un paquete hacia el exterior —este no fue ubicado—. En síntesis, la Sala concluyó que en el caso de adictos sorprendidos portando o almacenando dichas sustancias con fines de venta, tráfico, comercio o distribución, aplica el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, con independencia del parámetro legal sobre la dosis mínima de narcóticos (Aunque sean adictos, expendedores de estupefacientes deben ser judicializados: Corte, 2016)<sup>25</sup>.

.....  
25 Al respecto, la Sala advirtió que en el caso de “un alcohólico [que] es un enfermo, a nadie se le ocurriría judicializarlo como delincuente por esa conducta, pero, cuando en ese estado de salud adultera licor y comercia con el producto, habrá traspasado con su obrar las prohibiciones del Código Penal y se le deberá procesar por alterar bebidas alcohólicas” (Aunque sean adictos, expendedores de estupefacientes deben ser judicializados: Corte, 2016, párr. 6).

Esta secuencia de decisiones en el nuevo marco de la política antidrogas, ilustra las dificultades prácticas que enfrentarán los operadores de justicia colombianos en el establecimiento de la sanción aplicable en el caso de los delitos no violentos, relacionados con drogas ilícitas, como sucede en el caso anterior. De acuerdo con los nuevos lineamientos, dicha sanción debe ser alternativa al encarcelamiento, para evitar la violación de los derechos humanos del infractor, dado que en ese medio probablemente se verá expuesto tanto a un riesgo mayor —que el del resto de la población colombiana— de adquirir enfermedades transmisibles, así como a patrones de consumo de sustancias más intensos que los que ya afectan al infractor.

El predominio de los Derechos Humanos sobre la responsabilidad penal de un adicto responsable de un delito no violento, como es comercializar sustancias ilícitas que afectan la salud pública —como bien jurídico protegido—, le impone a la administración de justicia la carga de establecer sanciones alternativas a la privación de la libertad, un asunto para el cual las autoridades de salud pública están mejor preparadas que las autoridades judiciales. En el escenario internacional, este dilema se ha resuelto mediante innovaciones como los “tribunales de drogas”.

Estos son mecanismos judiciales en los cuales el poder coercitivo de equipos de operadores judiciales (que incluyen a jueces, fiscales, defensores, servidores de servicios sociales y supervisores de libertad condicional), es utilizado para establecer y hacer seguimiento a compromisos fijados para infractores no violentos que se acojan, como alternativa a sanciones penitenciarias, a modelos médicos o comunitarios para el tratamiento de adicciones. El mecanismo contempla presentaciones regulares ante el juez, así como muestras de orina para verificar la abstinencia de consumo. Las recaídas son aceptadas como parte del proceso y generan la prolongación del compromiso del infractor a mantenerse en el tratamiento<sup>26</sup>.

Después de más de tres décadas de experiencias con este mecanismo alternativo de tratamiento de infractores adictos, las evaluaciones realizadas arrojan resultados contradictorios que no permiten llegar a juicios concluyentes acerca de aspectos como eficacia terapéutica, su impacto sobre la reincidencia por parte de los infractores o sobre su costo/efectividad (Mackenzie, 2008).

26 Para más información sobre el tema, ver McGuire, J. (ed.) (1995). *What Works Reducing Reoffending*. Chichester: John Wiley and Sons; ver también Sanford, S. and Arrigo, B. (2005). Lifting the Cover on Drug Courts: Evaluation Findings and Policy Concerns. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, (3) 49.

Según algunos de sus críticos, la popularización de los tribunales de drogas, en numerosos países, coincide con una creciente pérdida de legitimidad de las instituciones públicas para generar adhesión ciudadana. Por consiguiente, en distintos ámbitos se observa que operadores judiciales, en busca de remedio para el debilitamiento del efecto de las fuentes tradicionales de legitimidad del orden jurídico-político, se muestran cada vez más dispuestos a acoger perspectivas alternativas como la “jurisprudencia terapéutica”. Por esta vía, argumentan los críticos, se afianza un modelo de gobernanza que se despolitiza y es sustituido por otro centrado en el “Estado terapéutico”. En este contexto, la legitimidad de la acción del Estado se deriva de la progresiva “patologización” de la conducta humana, alimentada mediante estrategias retóricas que fácilmente ganan apoyo popular, indistintamente del mérito de estas agendas, cuando son evaluadas con base en otros criterios, promovidas por movimientos sociales activistas en los campos de la educación, la salud, la seguridad social, y el propio el sistema penal<sup>27</sup>.

Este no es el lugar para profundizar sobre las alternativas al encarcelamiento, presentadas para la sanción de responsables de delitos no violentos relacionados con drogas, sin embargo, conviene dejar planteadas estas reflexiones críticas sobre el modelo de gobernanza estatal al cual pueden conducir las políticas que otorgan prevalencia a los Derechos Humanos —de las personas que han infringido la ley penal por conductas originadas en trastornos asociados al consumo de sustancias psicoactivas— y que ofrecen tratamiento terapéutico como alternativa para sustituir sanciones penales a quienes estén dispuestos a someterse voluntariamente a los mismos.

.....  
<sup>27</sup> Ver Mackenzie R. (2008). *Feeling good*. Ver también Nolan, J. L. (1998) *The Therapeutic State: Justifying Government at Century's End*.