

# La política antidrogas. Nuevos horizontes de cambio en el control de la oferta y la demanda

Misael Tirado Acero • Angélica Vizcaíno Solano  
Bernardo Pérez Salazar

**PENAL 13**

## Bernardo Pérez Salazar

Comunicador social de la Universidad del Valle. Magíster en planificación del Desarrollo Regional, Institute of Social Studies (La Haya, Reino de los Países Bajos). Investigador del Grupo Conflicto y Criminalidad y docente de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia, donde realiza estudios sobre economías criminales, agencias de control penal y conflicto armado, temas sobre los cuales ha publicado obras, al igual que varios capítulos de libros y artículos académicos. Correo electrónico: bperezsalazar@yahoo.com



JUS-Penal es la colección que presenta los resultados de investigación, reflexión y análisis sobre las instituciones, doctrinas y prácticas relacionadas con la creación, interpretación y aplicación del derecho penal. Buscando esquemas más allá de los diseñados para interpretar la ley y teniendo como horizonte una mejor comprensión y desarrollo de la justicia penal colombiana e internacional, esta colección aporta elementos para el debate y la formación de un pensamiento penal crítico, tanto en la comunidad académica como en los profesionales que participan en el campo jurídico-penal.

OTROS TÍTULOS DE LA COLECCIÓN  
JUS-PENAL:

- Reglas de producción de las pruebas y regla de exclusión en sede de casación penal.
- El entramado penal, las políticas públicas y la seguridad.
- La investigación penal en las sociedades posindustriales.

## Misael Tirado Acero

Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Tiene posgrados en Economía y Evaluación Social de Proyectos de la Universidad de los Andes. Doctor en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas de la Universidad Externado de Colombia. Posdoctorado en Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Argentina. Docente investigador y líder del Grupo Conflicto y Criminalidad de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia. Par académico e institucional del Ministerio de Educación Nacional, integrante de la Sala de Evaluación de CONACES, par evaluador de Colciencias, par evaluador del CNA. Consultor de Naciones Unidas y de la Presidencia de la República. Correo electrónico: misaeltirado@gmail.com.

## Angélica Vizcaíno Solano

Economista de la Universidad Nacional de Colombia; abogada de la Universidad La Gran Colombia; especialista en Gestión y Evaluación Social y Financiera de Proyectos de la Universidad Católica de Colombia; magíster en Derecho con énfasis en Derecho Administrativo y Ciencias Políticas. Actualmente cursa un Doctorado en Derecho. Docente e investigadora del Grupo Conflicto y Criminalidad de la facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia. Asesora y consultora en derecho administrativo, contratación estatal, formulación y evaluación de proyectos, planeación estratégica, políticas públicas, economía social. Correo electrónico: angelica.vizcaino7@gmail.com.

Misael Tirado Acero • Angélica Vizcaíno Solano  
• Bernardo Pérez Salazar

# La política antidrogas. Nuevos horizontes de cambio en el control de la oferta y la demanda

BS  
PENAL 13



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
de Colombia  
Vigilada Mineducación

Tirado Acero, Misael

La política antidrogas. Nuevos horizontes de cambio en el control de la oferta y la demanda / Misael Tirado Acero, Angélica Vizcaíno Solano y Bernardo Pérez Salazar—Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2016

96 páginas ; 17x 24 cm.—( Colección Jus penal : no. 13 )

ISBN: 978-958-8934-19-8 (digital)

ISBN: 978-958-8934-18-1 (impreso)

I. Título II. Serie III. Vizcaíno Solano, Angélica IV. Pérez Salazar, Bernardo

1. Política antidrogas. 2. Drogas-Legislación-Colombia

Dewey 364.15861 SCDD ed. 21

### **Proceso de arbitraje**

1er concepto

Evaluación: 30 de junio de 2016

2do concepto

Evaluación: 9 de julio de 2016

© Universidad Católica de Colombia

© Misael Tirado Acero  
Angélica Vizcaíno Solano  
Bernardo Pérez Salazar

Primera edición, Bogotá, D. C.  
Noviembre de 2016

#### *Dirección Editorial*

Stella Valbuena García

#### *Coordinación Editorial*

María Paula Godoy Casasbuenas

#### *Corrección de estilo*

Ángela Robles

#### *Diseño de colección*

Juanita Isaza

#### *Diagramación*

Andrés Mauricio Enciso Betancourt

#### *Publicación digital*

Hipertexto Ltda.

www.hipertexto.com.co

Bogotá, D. C., Colombia

#### *Impresión*

Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A.

Bogotá, D. C., Colombia

#### **Facultad de Derecho**

Carrera 13 N° 47-49

Bogotá, D. C.

derecho@ucatolica.edu.co

#### **Editorial**

Universidad Católica de Colombia

Av. Caracas 46-72 piso 5

Bogotá, D. C.

editorial@ucatolica.edu.co

www.ucatolica.edu.co

Todos los derechos reservados. Esta publicación no puede ser reproducida ni total ni parcialmente o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sin el permiso previo del editor.

Hecho el depósito legal

© Derechos reservados

## CONTENIDO

<b>Prólogo</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	11
<b>Capítulo 1.</b> El panorama global: evolución reciente del fenómeno del consumo de sustancias psicoactivas .....	15
Patrones de consumo .....	16
Consumo y carga de enfermedad .....	17
El consumo de sustancias psicoactivas en Colombia .....	20
Consumo de psicoactivos en la población escolar en Colombia .....	25
Tendencias globales.....	29
<b>Capítulo 2.</b> La junta internacional de fiscalización de estupefacientes y la eficacia de la política antidrogas: el caso colombiano .....	31
Política antidrogas en Colombia: la flexibilización como alternativa.....	34
La economía de la lucha contra las drogas.....	38
Perspectivas futuras.....	44
<b>Capítulo 3.</b> Hacia nuevos horizontes del análisis de política antidrogas.....	51
Hacia una nueva trayectoria en la lucha antidrogas .....	52
El consumo .....	52
La oferta .....	57
Las políticas públicas antidrogas en Colombia .....	61
Escenarios de cambio en la política antidrogas en Colombia .....	77

Multilateralismo internacional o sociedad civil global: ¿llegará el cambio del régimen prohibicionista por alguna de estas vías?.....	79
<b>Conclusiones</b> .....	85
<b>Bibliografía</b> .....	89

## PRÓLOGO

A mediados de abril de 2016 se reunió, en Nueva York, la sesión especial de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, la cual generalmente aparece referenciada en las fuentes con el acrónimo en inglés UNGASS, con el fin de valorar los avances de la política prohibicionista, contenida en las convenciones internacionales vigentes que regulan la fiscalización de las drogas ilícitas en el mundo.

La resolución final de la sesión especial reafirma el enfoque prohibicionista vigente, soslayando llamados de distintas agencias del sistema de las Naciones Unidas, al igual que el de organizaciones de la sociedad civil, en el sentido de eliminar la criminalización de personas que consumen drogas y abolir la pena de muerte como sanción a delitos relacionados con sustancias ilícitas. También elude el reconocimiento explícito de la validez del enfoque de reducción del daño que, la propia Asamblea General abiertamente respaldó en 2007, ante la evidencia del sufrimiento humano ocasionado por la aplicación obtusa de medidas contempladas en las convenciones internacionales.

Entre los perjuicios, atribuibles al referido régimen internacional de fiscalización de drogas vigente se señalan, entre otros, las violaciones sistemáticas de derechos humanos, la exacerbación de la transmisión del VIH y la hepatitis C, los centenares de miles de muertes prevenibles asociadas anualmente al consumo de sustancias ilícitas, la violencia y corrupción características de los mercados criminales de drogas, la estigmatización sistemática de los consumidores, y la

destrucción de los medios de vida de pequeños agricultores sometidos a la erradicación forzada de cultivos ilícitos, entre otros.

En síntesis, la resolución final de UNGASS 2016, expresa una visión anacrónica a la luz de las realidades que hoy se observan en países de distintos continentes, entre ellos Colombia. Aquí, la legislación avanza hacia la despenalización del consumo de drogas; se desarrollan programas de reducción del daño dirigidos a consumidores, en sustitución de las anteriores medidas de encarcelamiento; y se explora la regulación de modelos legales de mercados para cannabis de uso medicinal, a través del decreto 2467 de 2015 y la ley en el mismo sentido que recientemente pasó para sanción presidencial.

El consumo de estupefacientes es un fenómeno históricamente ligado a las sociedades humanas. Desde luego son muchas y, bastante diferentes, las sustancias empleadas, pero lo relevante radica en la variedad de usos sociales dados a las mismas según su índole. Desde el consumo individual, reposado y solitario de la morfina, como el de Arthur Conan-Doyle, creador del personaje literario Sherlock Holmes, hasta el uso colectivo de éxtasis, que marca las formas de interacción grupal de jóvenes en discotecas. También, por ejemplo, las drogas han influenciado ampliamente el mundo de la ciencia y el arte, basta con mencionar a los poetas malditos bajo el influjo de la absenta o a Sigmund Freud bajo los efectos de la cocaína. Sin ir muy lejos, Steve Jobs admitió que, en múltiples ocasiones, consumía LSD durante sus prácticas de Budismo Zen.

Ahora bien, el uso y mezcla de sustancias psicoactivas ha arrojado muchas veces secuelas nocivas, tal como lo mencionan los autores en el primer capítulo de este libro. En años recientes los niveles de morbilidad, así como de las enfermedades asociadas al consumo de estas sustancias —lícitas e ilícitas— ha aumentado, generando impactos negativos a nivel social. Este incremento se ve directamente reflejado en el crecimiento de accidentes asociados al consumo de estupefacientes, al igual que en una sobrecarga a los sistemas de salud.

Esto plantea cuestiones relevantes para la discusión, como por ejemplo, cuántos recursos debe destinar el sistema público de salud —que pagamos todos con nuestros impuestos— a sufragar los gastos de atención de los consumidores y drogodependientes. En principio, en el marco del Estado Social de Derecho, se debe garantizar el derecho fundamental a la salud. No obstante, en palabras de Michel Foucault (2007), en las denominadas estrategias neoliberales de gobernanza, es



responsabilidad cívica del individuo desempeñarse como “gerente de sí mismo”. Desde esta perspectiva, corresponde a la persona proveerse autónomamente de información disponible sobre los riesgos que puede acarrear un determinado patrón de consumo y responsabilizarse por optimizar el manejo de su salud.

En tal paradigma, la salud no es tanto un derecho, sino una “recompensa” a la puesta en práctica —de manera auto-reflexiva— de estilos de vida con sus respectivos patrones de consumo, conformes a los mandatos aprobados por las autoridades de salud pública. Quienes se resistan a modificar conductas clasificadas como dañinas para sí mismos, comprometerán su derecho a exigir servicios de salud, como han sugerido algunos que debería ser el caso en relación a fumadores y a personas obesas. De allí que, desde la perspectiva neoliberal, haya lugar a la discusión sobre la procedencia legal de terapias coercitivas impuestas por el Estado a las personas a las que se les dictaminen problemas de consumo abusivo de drogas, debido a condiciones de salud mental.

No obstante, cabe resaltar que, debido al aumento en los niveles de consumo, reflejados en el incremento del índice de Años de Vida Ajustados por Discapacidad (AVAD), los autores han conseguido demostrar la ineficacia de las políticas de fiscalización y persecución de estupefacientes. Procesos en los cuales no sólo se ha desgastado la energía de las naciones, sino que se han desperdiciado valiosos recursos que, de ser invertidos en la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, tal vez, darían mejores resultados. Lo anterior sin contabilizar los daños que genera la prohibición, ya referidos en términos de corrupción, vidas humanas, violencia y alteración de la economía. Por ende, los capítulos segundo y tercero constituyen un marco interesante para la evaluación de las políticas de control penal de las drogas e, igualmente, explorar alternativas.

Allí se destaca el compromiso del Estado colombiano, de cumplir de buena fe sus responsabilidades internacionales, pero desde una interpretación del régimen internacional de fiscalización de drogas, basada en el enfoque de Derechos Humanos; esto, dada la prevalencia de las obligaciones de respeto, defensa y protección de los mismos. También se recogen experiencias recientes, como la legalización de la oferta y distribución de cannabis para uso medicinal, científico y recreativo en algunos estados de Estados Unidos de América y Uruguay, en franca tensión con la prohibición establecida en las convenciones internacionales sobre esta materia.

Adicionalmente, se señalan las dificultades prácticas que plantea el nuevo marco de política antidrogas en Colombia, particularmente para diferenciar los casos en que las autoridades se enfrentan a una persona que padece una condición de adicción, de quien incurre en prácticas punibles, como el porte de estupefacientes para la distribución y venta. Dicha definición no siempre es clara, especialmente en este último caso, cuando además el imputado exhibe la condición de adicto. Establecer la ruta de atención que procede para atender la conducta de infractores con trastornos asociados con el uso de sustancias, la cual se debe diferenciar claramente de la aplicable en los casos de quienes incurren en su tráfico y comercialización, aún si son adictos, representa uno de los principales escollos sin resolver satisfactoriamente en el marco de la nueva política antidrogas en nuestro país.

En relación con este último punto, será de interés que en una siguiente fase del programa de investigación que desarrollan los autores, se aborde la discusión crítica de los postulados de la Jurisprudencia Terapéutica sobre la administración de justicia. Derivada del movimiento de la justicia transformativa, este tipo de jurisprudencia define a los operadores judiciales como “agentes terapéuticos” y tiene como objeto reducir los efectos perjudiciales de la administración de justicia y a la vez promover sus efectos beneficiosos, limitando en la medida de lo posible la subordinación del debido proceso, así como los valores propios del sistema de justicia al cumplimiento de este propósito<sup>1</sup> (Winick, 1996).

La Jurisprudencia Terapéutica ha sido ampliamente criticada, entre otras razones, por las dificultades propias de llegar a consensos sobre los atributos que permitirían establecer el valor terapéutico de una medida judicial. Pero aun lográndolo, es dudoso que las ciencias sociales puedan aportar pruebas incontrovertibles en el sentido que un procedimiento legal sea superior a otro en términos de su “valor terapéutico”. Aun así, es conveniente adelantar debates en torno a estas preocupaciones desde ya, en cuanto las observaciones propias del campo de la salud pública tendrán que ser consideradas en la definición del tratamiento del “adicto delincuente”, dentro de nuestro sistema de administración de justicia.

Así mismo, es importante mencionar que el libro aquí prologado parte de un texto anterior, denominado *Las drogas: políticas nacionales e internacionales de*

.....  
1 Traducción propia del original.

*control. Una introducción crítica*, mediante el cual los autores realizan un primer abordaje de la ineficacia de la criminalización y las consecuencias de la misma, siendo así posible evidenciar la continuidad de sus investigaciones y los temas que por cuestiones de tiempo y espacio quedaron por fuera de éste.

La presente obra es el resultado de una investigación colaborativa desarrollo de la línea Fundamentos y transformaciones del poder punitivo en el marco del Proyecto Nueva Criminalidad y Control, del Grupo de Derecho Penal Conflicto y Criminalidad de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Colombia. Como auxiliar de investigación, se contó con el apoyo de Juan Camilo Bedoya Chavarriaga, estudiante de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia, miembro del grupo Sustancias Psicoactivas de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia y miembro del semillero Reflexiones posmodernas del delito, adscrito al grupo en el que se realizó este proyecto.

No queda más que destacar el aporte al conocimiento en el campo que representa el presente texto, en tanto aborda una problemática esencial en materia de las agendas políticas nacionales e internacionales y de gran importancia en el marco de las políticas públicas, ante un eventual acuerdo de paz con las organizaciones guerrilleras del país. Razón por la cual es necesario acercarse al tema con cautela, pero siempre con el ánimo de transformar realidades en pos de racionalizar los enfoques prohibicionistas o legalistas, en el marco del escenario político actual, tanto nacional como internacional.

Germán Silva García  
Decano de la Facultad de Derecho  
Universidad Católica de Colombia



## INTRODUCCIÓN

*Ayer, se arrancaban raíces o se mascaban hojas para lograr un resultado incierto. Hoy, se fabrican productos químico psicotrópicos de síntesis cuya especificidad se conoce. Se ha logrado técnicamente modificar la conciencia, no ya por accidente, sino de encargo.*

*Sídney Cohen, The Beyond Within, 1965*

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS, 1994) una sustancia o droga psicoactiva es aquella que, al ingerirse, afecta procesos mentales, como la cognición o la memoria. El término es asemejado generalmente con el de psicotrópico y ambas expresiones refieren al grupo de sustancias, legales e ilegales, de interés para la política en materia de drogas. En general, la literatura refiere con el término psicotrópico, a medicamentos utilizados principalmente en el tratamiento de los trastornos mentales, como los ansiolíticos, sedantes, antidepresivos, anti maníacos y neurolépticos.

Bajo la categoría de sustancias psicotrópicas se encuentran los estupefacientes, acepción utilizada para referirse a sustancias cuya acción sedante, analgésica, narcótica y euforizante puede conducir al acostumbamiento y a la toxicomanía, por lo cual tienen un elevado potencial de abuso y / o dependencia psíquica/física. Entre ellos, se cuentan los estimulantes —cocaína, caféina, nicotina—, los alucinógenos —Peyote y Psilocybes, los opiáceos —morfina, heroína—, y los sedantes/hipnóticos —alcohol— (OMS, 1994).

En 2010, la Oficina de Naciones Unidas Contra las Drogas y el Crimen (UNODC) estimó que el consumo de estupefacientes, sin incluir alcohol ni tabaco, era prevalente entre el 3,3% y el 6,4% de la población mundial, entre 15 y 64 años, y que una de cada cien muertes se debe al consumo de sustancias psicoactivas<sup>2</sup>. Cinco años después, el reporte anual —sobre el tema— de la UNODC, señaló que este panorama permanecía estable: la prevalencia del consumo de estupefacientes estimada en 2015, en la población de 15 a 64 años, era del orden de 5,2%, lo que sugiere que el problema de las drogas parece estar cada vez más lejos de desaparecer<sup>3</sup>.

Estas cifras, obtenidas de los propios organismos encargados de la gestión del sistema internacional de fiscalización de drogas actualmente vigente, ilustran con claridad las deficiencias del enfoque que orienta esta política global<sup>4</sup>. Y, se suman a otras que aportan evidencia sobre la situación precaria de los pequeños cultivadores, así como de los consumidores con trastornos por el abuso de sustancias, debido a la insuficiente atención que han recibido en el marco de este régimen.

Una primera aproximación a esta problemática fue realizada por los autores de esta obra en una publicación anterior, titulada *Las drogas: políticas nacionales e internacionales de control. Una introducción crítica* (2015). En ella se examinaron los alcances y efectos de la reforma al artículo 49 de la Constitución Política de Colombia, mediante el cual se prohíbe, más no se penaliza, el consumo y porte de dosis mínimas de drogas ilícitas y se analiza la normatividad legal que desarrolla la enmienda constitucional, en particular con relación a la obligación del Estado de garantizar atención integral a las personas con trastornos de

2 Al respecto puede verse: UNODC, Informe mundial sobre las drogas 2012, en: [https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR\\_2012\\_Spanish\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_Spanish_web.pdf) p. 50

3 Al respecto puede verse: UNODC, Informe mundial sobre las drogas, 2015 en: [https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/eventos/2015/WDD2015/WDR15\\_ExSum\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/eventos/2015/WDD2015/WDR15_ExSum_S.pdf) p. i

4 Pese a la retórica de los discursos oficiales sobre el tema, también es consecuencia del soslayo de muchos factores y condicionantes —como la pobreza y las crisis del tejido social— que contribuyen a la proliferación del fenómeno de producción y comercialización ilícita de drogas, así como a los problemas asociados a su consumo abusivo. Como señala Jorge Enrique Carvajal, en su libro *Derecho, seguridad y globalización (2015)*, estos factores concomitantes, son el resultado de un “modelo económico que ha traído como consecuencia una exclusión social de carácter estructural, que se refleja en una inseguridad tanto económica como ontológica, y que es acompañada por el incremento del individualismo, el consumo masivo y el hedonismo. [Lo anterior se debe a que] con la implementación del modelo neoliberal se dejó atrás el del Estado benefactor intervencionista, que propendía por el pleno empleo, la redistribución de la riqueza y la mayor inclusión política” (p. 11).

consumo por el abuso de sustancias psicoactivas (Pérez Salazar, Vizcaíno Solano, Tirado Acero, 2015).

Una serie de hechos políticos y judiciales del pasado reciente han transformado notoriamente el panorama de la regulación de sustancias ilícitas en Colombia. Con miras a su participación en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) convocada en abril de 2016, el gobierno colombiano desarrolló una serie de lineamientos políticos novedosos en esta materia. Estos, eventualmente dieron lugar al establecimiento de sanciones distintas al encarcelamiento por delitos no violentos relacionados con drogas ilícitas y, por otra parte, a la reglamentación de usos medicinales y científicos de la marihuana, primero mediante el decreto 2467 de 2015 y luego mediante una ley en el mismo sentido y que recientemente pasó para sanción presidencial.

A su vez, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, en providencia de marzo de 2016, falló que no debe ser procesado el porte de una sustancia estupefaciente cuando la cantidad es relativamente superior a la dosis personal —fijada por la ley— y cuando su único propósito es el del consumo derivado de la enfermedad o adicción del portador. Poco después la misma Sala de Casación Penal 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 dosis mínima de narcóticos y confirmó la condena de un expendedor de estupefacientes a quien las autoridades hallaron con una cantidad de marihuana que superaba en 11 gramos la dosis personal mínima permitida por la ley.

Estos hechos ilustran algunas de las consecuencias prácticas que traen consigo los nuevos lineamientos de la política antidrogas en el país y, cuyo manejo, obliga a reflexionar sobre los horizontes hacia los cuales conducen estas modificaciones en relación con la regulación, tanto de la oferta como del consumo de sustancias. Si en el pasado la responsabilidad residía principalmente en manos del sistema judicial y la fuerza pública, hoy emergen los retos que el país debe enfrentar para materializar el propósito de una oferta de servicios que —efectivamente— garantice la atención integral para las personas afectadas por la acción de los circuitos criminales de las drogas ilícitas. Este libro ofrece una aproximación a estos retos, en la medida en la que reconoce la necesidad de hacer prevalecer los derechos humanos y atender a las dimensiones sociales y de salud pública, de fenómenos

como los trastornos por el abuso de sustancias y la realización o la dependencia económica de los hogares más vulnerables de actividades asociadas a la cadena criminal de la oferta de drogas ilícitas.

Para desarrollar la investigación que aquí se presenta, se recurrió a la revisión documental y al análisis crítico de los objetivos, estrategias y acciones desarrolladas en el marco de los instrumentos de políticas —de orden nacional e internacional— vigentes en materia de regulación de la oferta y demanda de drogas ilícitas; al igual que los resultados, efectos, y consecuencias de su aplicación, contenidos en informes de agencias del sistema de las Naciones Unidas a cargo de la materia, así como en investigaciones independientes.

La presente contribución consta de tres capítulos. El primero se ocupa del panorama global de la evolución reciente del consumo de drogas y sus efectos, tanto a nivel nacional como internacional, a partir de las fuentes estadísticas disponibles. El segundo, aborda el análisis de la evolución de la doctrina desarrollada por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), órgano independiente cuasi-judicial, con funciones de control del cumplimiento de las convenciones internacionales sobre drogas, así como la eficacia de la política antidrogas resultante. Finalmente, el tercer capítulo discute un nuevo horizonte para la comprensión del problema de las drogas, así como para la reforma de las políticas en torno al tema.



# EL PANORAMA GLOBAL: EVOLUCIÓN RECIENTE DEL FENÓMENO DEL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS

Estudios realizados por la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2000), a principios de la primera década del siglo XXI, estimaban una prevalencia de consumo, entre la población mundial de 15 a 64 años, del orden del 58% respecto al alcohol, a lo largo de la vida<sup>5</sup>; acerca del tabaco, se estimaba en un 37%; y para el caso de otras sustancias psicoactivas se estimaba un 5%<sup>6</sup>.

Según el reporte más reciente —producido en 2014 por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)—, se estima que la prevalencia de uso de sustancias ilícitas a escala global ha permanecido estable en lo que va del siglo XXI. En 2012, se mantuvo en el orden del 5,2% de la población mundial, entre 15 y 64 años de edad, lo que equivale a que cerca de 243 millones de personas pertenecientes a este grupo etario manifiestan haber consumido alguna sustancia ilícita, por lo menos una vez en el transcurso del año anterior, principalmente: cannabis, opioides, cocaína y estimulantes de tipo anfetamina.

Así mismo, se estima que la población afectada por problemas asociados al abuso de drogas a escala global, también se mantiene estable en un nivel del 0,6%

.....  
5 La prevalencia es un concepto estadístico que mide el número total de personas que presentan una condición o conducta durante un periodo de tiempo, dividido por la población expuesta a esa condición o conducta.

6 Ver más en: [http://www.who.int/substance\\_abuse/facts/global\\_burden/en/index.html](http://www.who.int/substance_abuse/facts/global_burden/en/index.html)

de la población mundial entre 15 y 64 años, lo que equivale a cerca de 27 millones de personas. De acuerdo con la misma fuente, los hombres generalmente son, dos o tres veces, más propensos a utilizar este tipo de drogas que las mujeres (UNODC, 2014).

### Patrones de consumo

Paulatinamente se observa el crecimiento del fenómeno del uso de dos o más sustancias ilícitas, tanto en consumidores recreativos como habituales, en todas las regiones del mundo. En general se distinguen tres patrones de consumo “poli-drogas”. El primero consiste en ingerir distintas sustancias, buscando efectos acumulativos o complementarios, como se observa entre personas que mezclan cannabis y cocaína con alcohol; otras combinaciones incluyen la heroína con tranquilizantes, alcohol y opioides como la metadona; así mismo, algunos consumidores combinan la cocaína con otros estimulantes.

Un segundo patrón de consumo “poli-droga” busca neutralizar los efectos adversos de otras drogas, como en el caso del uso de la cocaína con la heroína u otros opioides, combinación que, además, produce efectos complementarios.

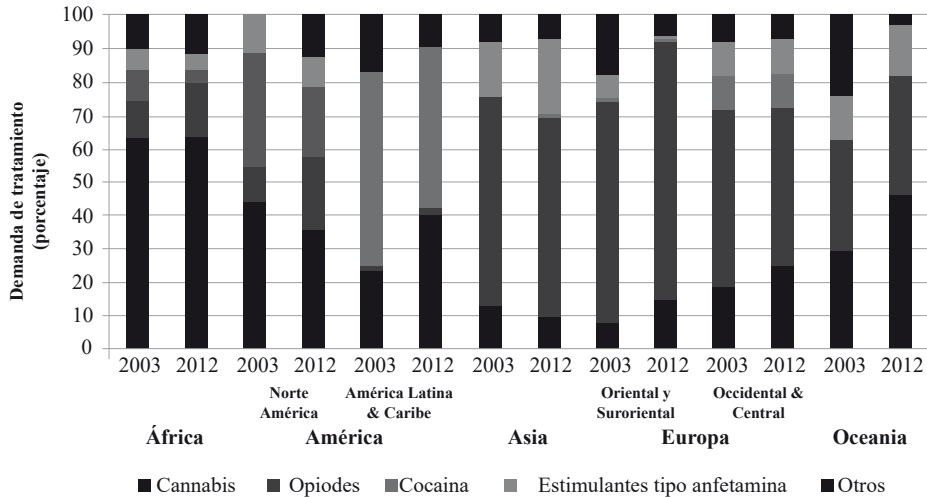
Finalmente, un tercer patrón se observa cuando una droga es reemplazada o sustituida gradualmente por otra, debido a cambios en la oferta —precios o su disponibilidad— o en la moda de consumo. Ejemplos de este patrón “poli-droga” se observan en casos en los que la heroína es sustituida por otros opioides como la oxycodona (así ha sucedido en algunas regiones del mundo) o donde el éxtasis es reemplazado por la mefedrona o alguna nueva sustancia psicoactiva.

Algunos estudios sobre hábitos entre consumidores de sustancias ilícitas, registran que el 60% de los usuarios de cocaína cumplen con patrones “poli-droga”, combinando ésta con alcohol (42%), cannabis (28%) o heroína (16%). Efectivamente, este tipo de consumo representa un riesgo mayor para la salud de quienes usan este tipo de sustancias, en tanto incrementa la toxicidad de las mismas, lo cual puede conducir eventualmente a sobredosis, así como a la muerte (UNODC, 2014).

En la siguiente figura se observa, por regiones, la evolución de la demanda agregada de tratamientos registrados por los servicios de salud, como consecuencia de la dependencia de sustancias ilícitas, entre 2003 y 2012.

•El panorama global: evolución reciente del fenómeno del consumo•

Figura 1. Cambios en la droga primaria de interés en el tratamiento de pacientes, por región, 2003-2012.



Fuente: NODC. (2014). World Drug Report 2014. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, p.4.

La demanda de tratamientos por dependencia a sustancias psicoactivas ha incrementado de distintas formas en las regiones establecidas en la tabla anterior. Por opioides están África, América del Norte, América Latina y el Caribe, Europa Oriental y Oceanía; como consecuencia de estimulantes de tipo anfetaminas, creció notablemente durante este período en Asia, América Latina y el Caribe; respecto al cannabis y, exceptuando a América del Norte y Asia —que muestran un decrecimiento—, en la mayor parte de regiones del mundo se observa un aumento sustancial en la demanda de tratamientos por dependencia de esta sustancia.

### Consumo y carga de enfermedad

El problema del consumo de sustancias psicoactivas no es susceptible de ser reflejado de forma adecuada, considerando únicamente su prevalencia, por lo que es necesario tener en cuenta la *carga global de enfermedad* asociada al consumo abusivo de las mismas. Esta se estima con base al índice de Años de Vida Ajustados por Discapacidad —AVAD—, el cual se calcula estimando los años de vida perdidos debido a la muerte prematura por enfermedad, sumados a los años de vida perdidos debido a discapacidades, asignando a cada patología un

determinado valor ponderado de discapacidad que se multiplica por el promedio de años de vida durante los cuales se padece dicha condición.

Según el estimado preliminar de la OMS, en el año 2000, sobre el aporte a la carga global de enfermedad asociado al consumo de alcohol, tabaco, y drogas ilícitas, estas sustancias —en su conjunto— contribuyeron en 12.4% de las muertes registradas a nivel mundial. Al discriminar el total de años de vida perdidos por discapacidad, debido al uso de estas sustancias, se calcula que el consumo conjunto de las mismas corresponde al 8.9% del AVAD global (Tabla 1).

Tabla 1. Carga de enfermedad global aportada por el consumo sustancias psicoactivas

	<b>Mortalidad</b> (% de total de muertes en el mundo)	<b>AVAD</b> (% del total de años de vida perdidos por discapacidad)
<b>Tabaco</b>	8,8	4,1
<b>Alcohol</b>	3,2	4,0
<b>Sustancias ilícitas</b>	0,4	0,8
<b>Total</b>	12,4	8,9

Fuente: Tomada de The World Health Report [WHO] (2002).

Como se observa, la mortalidad relacionada con sustancias psicoactivas representa apenas una pequeña fracción de la atribuida al alcohol y al tabaco: su participación del índice AVAD es apenas una décima parte del total, atribuido de forma conjunta, al alcohol y al tabaco.

La carga de enfermedad aportada por el consumo de psicoactivos varía visiblemente según sexo y promedio de ingreso. El AVAD asociado a estas sustancias es visiblemente mayor en los países de ingresos altos, particularmente entre el sexo masculino. En el año 2000 el consumo masculino de tabaco, alcohol y sustancias ilícitas causó el 33,4% del total del AVAD a nivel global. En contraste, en los países de ingreso económico medio y bajo —con altos niveles de mortalidad—, la carga de enfermedad aportada por el consumo de drogas ilícitas en la población masculina ascendió a 6,8% del total del AVAD en el 2000, tal como se aprecia en la tabla 2.

•El panorama global: evolución reciente del fenómeno del consumo•

Tabla 2. Participación de AVAD aportados por el consumo de alcohol, tabaco y sustancias ilícitas, por nivel de ingresos y de mortalidad, y sexo

	Países de ingreso alto %		Países de ingresos medios y bajos con baja mortalidad %		Países de ingresos medios y bajos con alta mortalidad %	
	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino	Masculino	Femenino
<b>Sustancias ilícitas</b>	2,3	1,2	1,2	0,3	0,8	0,2
<b>Alcohol</b>	14,0	3,2	9,8	2,0	2,6	0,6
<b>Tabaco</b>	17,1	6,2	6,2	1,3	3,4	0,6
<b>Demás AVADs</b>	66,6	89,4	82,8	96,4	93,2	98,6
<b>Total</b>	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Tomada de WHO (2002).

La desproporcionada incidencia que tiene el consumo de alcohol y de tabaco sobre la mortalidad y los índices AVAD, en contraste con la que es atribuible al consumo de sustancias ilícitas, plantea interrogantes acerca de los criterios que orientan los esfuerzos de los gobiernos para controlar las adicciones a psicoactivos, ignorando la evidencia empírica sobre los daños causados por el alcohol y el tabaco a los hogares, así como la carga que estos representan para la organización y prestación de los servicios de salud.

Un estudio realizado en 2013 acerca de la carga de enfermedad atribuible a la dependencia de sustancias ilícitas, estimó que en 2010 representaba el 0,8% del AVAD, cifra equivalente a aproximadamente 20 millones del mismo (Degenhardt et al., 2013). De acuerdo con esta fuente, a escala mundial, el mayor número de personas que registran problemas de salud, como consecuencia de alguna dependencia, son usuarias de sustancias opioides y anfetaminas, siendo las primeras la mayor causa directa de AVAD (cerca de 9,2 millones). Estos resultados son similares a los arrojados por el estudio realizado por la OMS en el año 2000.

Para el año 2010, la mayor carga de enfermedad asociada con dependencia de sustancias ilícitas se observó en países de ingresos altos, entre ellos, Estados Unidos de América (EUA), Reino Unido, Rusia y Australia, donde se registraron tasas superiores a 650 AVAD por 100 mil habitantes. Adicionalmente, el estudio

indica que las sustancias administradas por vía intravenosa aportaron 2,1 millones de AVAD asociado al riesgo de VIH, y 0,5 millón de AVAD asociado al riesgo de hepatitis C. Por su parte, el suicidio como riesgo asociado a la dependencia de anfetaminas aportó cerca de 0,85 millón de AVAD; este mismo riesgo asociado a la dependencia de opioides aportó cerca de 0,67 millón de AVAD y 0,32 millón de AVAD asociado a la dependencia a la cocaína.

### El consumo de sustancias psicoactivas en Colombia

En Colombia se han realizado múltiples estudios sobre la situación de consumo de psicoactivos, entre ellos, el *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas 2008*, realizado por el Ministerio de Protección Social y la Dirección Nacional de Estupefacientes. Este se hizo en torno a una muestra de 29.164 personas, entre los 12 y los 65 años, la cual fue representativa de la situación de consumo de cerca de 20 millones de colombianos y colombianas, residentes en las capitales departamentales y en los municipios en el área urbana que tuvieran 30.000 o más habitantes (126 municipios en total). De los entrevistados, el 16% pertenecía al grupo de 12 a 17 años, 18% al de 18 a 24 años, 22% al de 25 a 34 años, 20% al de 35 a 44 años y 24% al de 45 a 65 años<sup>7</sup>.

Según el estudio, más del 85% de las personas pertenecientes al grupo etario encuestado, informó haber consumido alcohol alguna vez en la vida, un poco más del 60% manifestó haberlo hecho en el último año y cerca del 35% en el último mes. Alrededor del 45% de los encuestados manifestaron haber consumido cigarrillos alguna vez en la vida, y un 17% expresó haberlo hecho en el último mes. La encuesta estimó que un 12% de las personas pertenecientes al grupo etario encuestado, manifestaba consumo que sugiere el abuso o dependencia del alcohol (2,4 millones de personas), de los cuales 1 de cada 5 se encuentra en el rango entre 12 y 26 años (675 mil jóvenes).

En relación con las sustancias psicoactivas, entre ellas marihuana, cocaína, bazuco, éxtasis, heroína, LSD, hongos, e inhalables, la encuesta halló una prevalencia de consumo a lo largo de la vida cercana al 10% de la población perteneciente a los grupos de edad contemplados en el estudio. Se encontró que la marihuana es la droga ilícita de mayor prevalencia de consumo (8% alguna vez

7 Los resultados del más reciente de estos estudios se encuentran en la tabla 3.

•El panorama global: evolución reciente del fenómeno del consumo•

en la vida), seguida por la cocaína (2.5% alguna vez en la vida), y en tercer lugar el basuco (1.1% alguna vez en la vida).

Tabla 3. Panorama global del consumo de sustancias psicoactivas en Colombia.  
Principales indicadores 2008

	Prevalencia		
	Vida	Año	Mes
Tabaco / Cigarrillo	44,49	21,46	17,06
Alcohol	86,08	61,18	34,77
Tranquilizantes sin prescripción <sup>1</sup>	1,72	0,52	0,22
Estimulantes sin prescripción <sup>2</sup>	0,23	0,06	0,02
Marihuana	7,99	2,27	1,60
Cocaína	2,48	0,72	0,43
Basuco	1,09	0,17	0,10
Éxtasis	0,91	0,28	0,11
Inhalables	0,76	0,22	0,09
Heroína	0,19	0,02	0,02
Hongos	0,57	-	-
LSD	0,07	-	-
Cualquier sustancia ilícita <sup>3</sup>	9,13	2,74	1,83
Cualquier sustancia ilícita <sup>4</sup>	8,96	2,68	1,81

1 Diazepam, Lorazepam, Alprazolam, Bromazepam, Brotizolam, Clonazepam, Clobazam, Flunitrazepam, Midacolum, Triazolam, Clordiazepóxido.

2 Metilfenidato, Metanfetamina.

3 Prevalencia de vida incluye las siguientes sustancias: marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, metanfetamina, morfina, heroína, opio, LSD, hongos, barbitúricos, ketamina, GHB, inhalables.  
Prevalencias e incidencias de último año y último mes incluyen las siguientes sustancias: marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, inhalables, heroína.

4 Prevalencia de vida incluye las siguientes sustancias: marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, metanfetamina, morfina, heroína, opio, LSD, hongos, ketamina, GHB.  
Prevalencias e incidencias de último año y último mes incluyen las siguientes sustancias: marihuana, cocaína, basuco, éxtasis, heroína.

\* En el cuestionario no se incluyeron preguntas para evaluar prevalencias de último año y último mes de hongos y LSD.

Fuente: Tomada de República de Colombia (2009).

De acuerdo con los resultados de la encuesta de 2008, se estima que, de los 450 mil consumidores de marihuana, alrededor de 250 mil (55%) manifiestan patrones de consumo dependiente. Así mismo, expone que de las 140 mil personas que declararon haber usado cocaína durante el último año, cerca del 60%

mostraron síntomas de abuso o dependencia; esto es, cerca de 85 mil personas. Finalmente, la encuesta estima que los consumidores de bazuco ascienden a cerca 34 mil personas, de los cuales 78% se clasifican en las categorías de abuso y dependencia, esto es más de 26 mil personas.

En síntesis, el estudio de 2008 encontró que, en Colombia, cerca de 2,4 millones de personas abusan o tienen dependencia al alcohol y que alrededor de 360.000 se encuentran en situación de abuso o dependencia de sustancias ilícitas, incluyendo marihuana, cocaína, bazuco, éxtasis, heroína e inhalantes, entre otros (República de Colombia, 2009).

Para complementar el estimativo de la incidencia del consumo de sustancias psicoactivas en Colombia, conviene considerar los hallazgos de un estudio, realizado en 2008, con la aplicación de una entrevista-diagnóstico desarrollada por la OMS entre poblaciones de adolescentes de hasta 15 años y jóvenes de hasta 21 años. Esto, con el fin de comparar consumos autoreportados —al menos una vez en la vida— de alcohol, tabaco, marihuana y cocaína, en una muestra de 17 países, en cinco continentes, entre los cuales se incluye nuestro país (Degenhardt, L. et al., 2008), lo cual se puede ver en la tabla 4.

De acuerdo con las mediciones anteriores, la prevalencia del consumo, a nivel nacional, es de al menos una vez en la vida para el alcohol; tanto entre adolescentes de hasta 15 años (57,4%) como en jóvenes de hasta de 21 años (92,2%), siendo esta prevalencia superior a la media registrada en el conjunto de los 17 países considerados en la muestra (45% y 90%, respectivamente). Entre adolescentes de hasta 15 años y jóvenes de hasta 21 años, sólo superan a Colombia en prevalencia de consumo de alcohol, países como Alemania (82,1% y 97,8% respectivamente), Nueva Zelandia (74,1% y 94,1%) y Francia (68,2% y 94,1%). La prevalencia del consumo de alcohol en EUA supera levemente la registrada en Colombia entre los jóvenes hasta de 21 años (93,1%), pero no entre los adolescentes de hasta 15 años (50,1%). Lo mismo sucede con Ucrania, donde la prevalencia del consumo de alcohol entre jóvenes hasta de 21 años es del 98,5%, mientras entre adolescentes hasta de 15 años es del orden de 39,3%.

En cuanto al consumo de tabaco, el estudio encontró que la prevalencia en Colombia tanto para adolescentes de hasta 15 años (12,3%) como para jóvenes de hasta 21 años (37,5%) está bastante por debajo de la media arrojada por el conjunto de los 17 países evaluados (17% y 51% respectivamente).



Tabla 4. Consumo de alcohol, tabaco, cannabis y cocaína al menos una vez en la vida entre adolescentes de hasta 15 años y jóvenes de hasta 21 años en países seleccionados del mundo, 2008

Continentes	País	Muestra	Alcohol						Tabaco						Marihuana						Cocaína					
			Hasta los 15 años de edad		Hasta los 21 años de edad		Hasta los 15 años de edad		Hasta los 21 años de edad		Hasta los 15 años de edad		Hasta los 21 años de edad		Hasta los 15 años de edad		Hasta los 21 años de edad		Hasta los 15 años de edad		Hasta los 21 años de edad					
			%	Error estándar	%	Error estándar	%	Error estándar	%	Error estándar	%	Error estándar	%	Error estándar	%	Error estándar	%	Error estándar	%	Error estándar	%	Error estándar				
América	Colombia	4.426	2,3	57,4	12,3	1,3	37,5	1,9	2,9	0,6	10,2	1,2	0,8	0,3	3,1	0,8										
	México	5.782	1,9	29,0	21,4	1,4	52,5	1,6	2,2	0,5	8,0	1,1	0,6	0,3	4,1	0,7										
	EUA	5.692	2,5	50,1	43,6	2,4	71,6	2,8	20,2	1,8	54,0	2,8	2,5	0,8	16,3	1,6										
	Bélgica	1.043	8,3	67,0	_a	_a	_a	_a	4,7	2,5	22,2	6,6	0,0	0,0	0,6	0,4										
	Francia	1.436	3,2	66,2	_a	_a	_a	_a	15,3	4,3	44,1	5,3	0,0	0,0	1,9	1,3										
Europa	Alemania	1.323	3,2	82,1	_a	_a	_a	_a	13,0	3,3	41,0	4,8	0,0	0,0	6,1	2,7										
	Italia	1.779	3,6	44,9	_a	_a	_a	_a	3,3	1,1	13,7	2,5	0,0	0,0	0,9	0,6										
	Países Bajos	1.094	7,7	59,6	_a	_a	_a	_a	7,0	3,0	34,6	7,1	0,0	0,0	1,0	0,6										
	España	2.121	4,8	52,8	_a	_a	_a	_a	8,5	2,6	27,7	4,4	0,1	0,1	5,3	1,8										
	Ucrania	1.719	3,9	39,3	46,0	4,9	72,1	3,9	1,3	0,7	12,3	2,6	_b	_b	_b	_b										
Oriente Medio y África	Israel	4.859	1,2	15,2	8,9	0,9	43,2	1,6	0,3	0,2	13,7	1,1	0,0	0,0	0,5	0,2										
	Libano	1.031	5,2	24,3	18,0	2,8	51,1	6,4	0,4	0,3	5,7	2,7	_b	_b	_b	_b										
	Nigeria	2.143	3,2	31,4	6,9	1,7	10,1	1,7	0,2	0,2	1,9	0,9	_b	_b	_b	_b										
	África del Sur	4.315	1,4	9,4	11,0	1,6	31,0	1,6	1,6	0,5	11,0	1,4	_b	_b	_b	_b										
Asia	China	887	6,7	30,4	_a	_a	_a	_a	_b	_b	_b	_b	_b	_b	_b	_b										
	Japón	1.628	5,1	31,7	15,2	3,7	54,7	5,0	_b	_b	_b	_b	_b	_b	_b	_b										
Oceania	Nueva Zelanda	12.790	1,5	74,1	_a	_a	_a	26,8	1,4	61,8	1,5	0,1	0,1	5,0	0,8											

Fuente: Tomado de Degenhardt (2008).

En relación con sustancias ilícitas como la marihuana, la prevalencia del consumo en Colombia entre adolescentes de hasta 15 años (2,9%) y de jóvenes de hasta 21 años (10,2 %) es cercana a la media calculada para los 17 países (3% y 14% respectivamente). No obstante, es visiblemente menor que la prevalencia de consumo registrada por países como Nueva Zelanda (26,8% y 61,8%, respectivamente), EUA (20,2% y 54,0%), Francia (15,3% y 44,1%), Alemania (13,0 % y 41,0%), y Países Bajos (7,0 % y 34,6%).

En cuanto a cocaína se refiere, el estudio establece para Colombia una prevalencia de consumo de al menos una vez en la vida entre adolescentes, de hasta 15 años de edad, del orden del 0,8% y, entre jóvenes de hasta 21 años de edad, de 3,1%. En relación con la media calculada para los 17 países, la prevalencia de consumo de cocaína en Colombia resulta relativamente alta, aun cuando son visiblemente inferiores a las registradas para países como EUA (2,5% y 16,3%, respectivamente), Alemania (0% y 6,1%), Países Bajos (0% y 5,3%), Nueva Zelanda (0,1% y 5,0%) y México (0,6% y 4,1%).

En 2013, el Observatorio de Drogas de Colombia realizó un nuevo estudio de consumo de sustancias psicoactivas, con base en metodologías estandarizadas internacionalmente, cuyos resultados son comparables con los del estudio realizado en 2008 (República de Colombia, 2013). Los resultados de 2013 muestran una disminución significativa en el uso de tabaco, reduciéndose la prevalencia de 17% en 2008 a 13% en 2013, entre quienes reportaron consumo presente. De acuerdo con el estudio, la principal baja se registra entre nuevos consumidores: durante el año previo al estudio del 2008, cerca de 540 mil personas reportaron haber iniciado el uso de tabaco, cifra que descendió a 260 mil para el mismo período en el estudio del 2013.

Respecto al alcohol, la encuesta de 2013 encontró un aumento de dos puntos porcentuales en el consumo actual de la población comprendida entre 12 y 65 años, pasando de 34% en 2008 a 36% en 2013. El incremento se atribuye principalmente a una mayor prevalencia del consumo entre las mujeres, pasando de 23% en 2008 a 26% en 2013, particularmente en los grupos de edad de 18 a 34 años. Por su parte, los jóvenes de 12 a 17 años reportaron una prevalencia de consumo presente de alcohol del orden del 19%.

En lo que tiene que ver con la presencia de patrones de consumo problemático de alcohol, la encuesta detectó una prevalencia de 11% en la población entre

•El panorama global: evolución reciente del fenómeno del consumo•

12 y 65 años, equivalente a cerca de 2,6 millones de personas. De estas, alrededor de 276.000 personas presentan comportamientos indicativos de dependencia, en su mayoría en el grupo de edad entre los 18 y 24 años.

La encuesta también detectó, en 2013, un incremento en la prevalencia en el consumo de otras sustancias psicoactivas, entre ellas, marihuana, cocaína, bazuco, éxtasis o heroína, tanto en su uso alguna vez en la vida (de 9% en 2008 a 12 % en 2013), como en uso del último año (de 3% a 4% durante el período). Se estima que este incremento se asocia al aumento en el consumo entre los hombres (de 4% a 6%), y en especial en el grupo de 18 a 24 años (de 6% a 9%).

El análisis discreto del uso de cada una de estas sustancias psicoactivas, muestra que el incremento general registrado se relaciona casi exclusivamente con el aumento en el consumo de marihuana. En efecto, mientras en 2008 el 8% de la población colombiana declaró haber usado marihuana alguna vez en la vida, un 11.5% declaró lo mismo en el 2013, señalando un aumento de casi cuatro puntos. Respecto al uso en el último año, la prevalencia aumenta significativamente a nivel nacional desde un 2% en 2008 hasta un 3% en 2013. Este incremento significativo se observa tanto en hombres (3.5% a 5%) como en mujeres (de 0.8% a 1.3%), en los grupos de edad de 12 a 17 años (3% a 4%) y de 18 a 24 años (de un 5% el 2008 a un 8% el 2013).

### **Consumo de psicoactivos en la población escolar en Colombia**

En 2011, tanto el Ministerio de Educación, como el de Salud, el del Interior y el del Derecho, realizaron una encuesta nacional sobre consumo de sustancias psicoactivas en población escolar, con el propósito de estimar las prevalencias, tanto a lo largo de la vida, como en el último año y en el último mes, en el grupo etario entre los 12 y los 18 años. Para ello se analizó una muestra de 92.929 estudiantes del grado sexto al undécimo, pertenecientes a 1.134 establecimientos educativos, de 161 municipios, representativos de una población de 3,5 millones de personas del sistema escolar, tanto público como privado. La composición de la muestra consistió en un 27% de escolares entre 11 y 12 años, un 52,5% entre 13 y 15 años, y un 20,5% entre 16 y 18 años de edad; por otra parte, un 75,2% de los estudiantes estaban matriculados en establecimientos públicos y un 24,8% en establecimientos privados (República de Colombia, 2011).

De los estudiantes encuestados, cerca del 24% declaró haber consumido tabaco alguna vez en la vida, presentándose una cifra superior para los hombres, con casi el 28%, en relación a las mujeres, que presentan una cifra alrededor del 21%. Los reportes de consumo de cigarrillo en el último mes tuvieron una prevalencia del orden del 10% en los escolares, donde el consumo entre los hombres (12%) es significativamente superior al de las mujeres (8%). Las declaraciones de uso de tabaco aumentan sistemáticamente conforme al grado, pasando del 4% de prevalencia en el último mes en el grado sexto, a un 15% en el undécimo grado.

En cuanto al alcohol, dos de cada tres escolares reportan haber consumido alguna bebida en su vida, entre ellas, cerveza, aguardiente, ron, vino, whisky u otras, siendo la cerveza la de mayor uso. Más del 19% de los escolares de sexto declararon haber consumido alcohol en el último mes, cifra que se eleva a 39 % entre los estudiantes de octavo, llegando a algo más del 60% entre los estudiantes del último grado, con un significativo mayor uso entre estudiantes de establecimientos privados (44 %) que públicos (38%).

Entre los consumidores de alcohol durante el mes anterior, casi el 5% declara beber diariamente, el 12% lo hace entre 3 y 6 veces por semana, y el 24 % de 1 a 2 veces por semana, siendo la cerveza la bebida de mayor consumo. Finalmente, más del 70% de los escolares señala que le resultaría fácil comprar alcohol, siendo entre los estudiantes del sexto grado la prevalencia de esta respuesta del orden de 49%; es decir, 1 de cada 2 escolares de sexto grado manifiesta esto.

En relación con el consumo de al menos una sustancia ilícita o de uso indebido, entre ellas, marihuana, cocaína, bazuco, éxtasis, heroína, alucinógenos, *po-per*, *dick* y otros solventes, 12% de los estudiantes reportan haberlo hecho alguna vez en su vida, con una prevalencia del 14% entre los hombres y del 10% entre las mujeres. Para los escolares de 11 a 12 años, la prevalencia de quienes declaran haber consumido cualquier sustancia psicoactiva alguna vez en la vida asciende al 4%; entre los estudiantes de 16 a 18 años esa cifra llega al 20%.

Se estima que el 7% de los escolares de nuestro país reporta haber fumado marihuana alguna vez en su vida, con una prevalencia de cerca del 9% entre los hombres y del 5% entre las mujeres. En términos generales, la encuesta revela que cerca de 178 mil escolares consumieron marihuana durante el último año —algo más de 100 mil estudiantes hombres y 70 mil estudiantes mujeres—. Entre los escolares de sexto grado, cerca del 2% declararon haber usado marihuana en el

•El panorama global: evolución reciente del fenómeno del consumo•

último año, cifra que se incrementa hasta 9% en undécimo grado. Más del 33% de los estudiantes declara que resultaría fácil conseguir marihuana, es decir, 1 de cada 3 escolares, cifra representada en un 16,5% entre los estudiantes del sexto grado y casi 25% en los de séptimo año.

En cuanto al consumo de cocaína, cerca del 3% de los escolares del país declararon haber consumido esta sustancia alguna vez en la vida, con una prevalencia de 3,5% para los hombres y 2 % para las mujeres. El 2% de los estudiantes reportaron haberla consumido en el último año y el 1% en el último mes. Entre los escolares de sexto grado, 0,6% reportaron haber consumido cocaína en el último año, cifra que crece sistemáticamente en los grados superiores, llegando a más del 3% en undécimo grado.

En el estudio se reporta el consumo de otras sustancias. Por ejemplo, la prevalencia del uso, en el último año, de pegantes y/o solventes es del 2%; el éxtasis alcanza el 0,8% de prevalencia anual a nivel nacional; en tanto para el bazuco es de 0,5%; por otra parte, cerca del 3% de los estudiantes declaró haber usado *dick*<sup>8</sup> en el último año; 1,4% *popper*, 1% alucinógenos y 19% consumió bebidas energizantes. En cuanto a la facilidad de obtener otras drogas, 12% de los estudiantes manifestó que resultaría fácil obtener bazuco, 9% conseguir cocaína, 8% éxtasis y 5% heroína.

Unos años antes, en 2009, tanto el Ministerio de Protección Social, como el del Interior y el de Justicia y del Derecho, realizaron un estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en adolescentes en conflicto con la ley, con el propósito de establecer la magnitud y características del uso de estupefacientes y su relación con actividades criminales. Se estudiaron 1.189 adolescentes infractores de la ley, de los cuales el 71% estaba cumpliendo sanciones de privación de libertad (medio cerrado) y de libertad vigilada o asistida. El 90% eran de sexo masculino, el 85% tenía entre 16 y 18 años, y el delito más común por el que fueron detenidos era el hurto (54%), seguido por el homicidio (20%).

El estudio encontró que el nivel de consumo de sustancias psicoactivas en los adolescentes infractores de la ley es muy superior al que se observa en la población general. En el caso de la cocaína es 20 veces superior; en el de la marihuana y el bazuco 10 veces; en tranquilizantes ocho veces; en inhalables de

8 Cloruro de metileno, un agente volátil solvente, presente en una gran cantidad de productos comerciales con aplicaciones como adelgazantes de pinturas, quitamanchas y otros.

siete a nueve veces; en heroína seis veces; y, en éxtasis es tres veces superior. Consecuentemente, cerca del 25% de los hombres y el 30% de las mujeres que participaron del estudio cumplieron los criterios para clasificar su consumo como dependiente de sustancias, una cifra alarmante si se considera que la proporción de personas con patrones de abuso de drogas, en la población general, es inferior al 1%. Corolario de lo anterior, el 70% de los jóvenes manifestó expresamente su interés en recibir ayuda profesional para problemas de consumo.

Los datos personales y familiares de los jóvenes infractores en conflicto con la ley, revelan condiciones de vida más precarias que las de la población general, no solo desde el punto de vista económico, sino principalmente en el ámbito de la dinámica familiar, el ambiente de violencia y consumo de drogas, las experiencias de vida durante la adolescencia, la falta de oportunidades y otras circunstancias similares. Los dos factores de riesgo más sobresalientes, tanto para cometer delitos como para usar sustancias psicoactivas, estaban relacionados con el tener amigos delincuentes y consumidores. Aun así, el estudio no encontró factores que den cuenta de las diferencias tan grandes en los niveles de consumo evidenciadas en esta población, más allá del valor especial que el emplear drogas adquiere para ellos, principalmente para relajarse, olvidar los problemas y sentirse bien (Kleiman, M., Caulkins, J., & Hawken, 2010).

En síntesis, la información que ofrecen los estudios epidemiológicos nacionales sobre el uso de sustancias psicoactivas, adelantados durante la última década, entre la población de 12 a 65 años (2008 y 2013), en población escolar (2011) y en población joven en conflicto con la ley (2009), señala la tendencia a la reducción en el consumo de tabaco y la estabilidad en el consumo de alcohol. Ambas sustancias continúan siendo las de mayor uso y las que más impactos negativos generan en la salud, particularmente en el segmento de personas que presentan patrones de abuso o dependencia de psicoactivos, las cuales generalmente representan el 1% de la población. A su vez, los estudios indican un aumento general en el consumo de sustancias como la marihuana, con indicadores de uso reciente del 3% entre la población comprendida en el grupo de 12 a 65 años, el 5% en población escolar, y el 8% en el grupo de 18 a 24 años.

Un reto importante en el futuro inmediato será el seguimiento y control de subgrupos de adolescentes y jóvenes adultos que se encuentran en riesgo de adquirir patrones de consumo excesivo y dependiente de sustancias psicoactivas,

•El panorama global: evolución reciente del fenómeno del consumo•

con una prevalencia muy superior a la observada en la población general, como ocurre entre la población de infractores adolescentes en conflicto con la ley.

Otras alertas importantes en relación a los cambios en los patrones de consumo, son la concentración en zonas geográficas específicas como Antioquia, el Eje Cafetero, Valle del Cauca y Bogotá; el crecimiento del uso de heroína y su expansión en Bogotá, Medellín, Armenia, Pereira, Santander de Quilichao, Cali y Cúcuta; y la diversificación hacia el uso de sustancias diferentes, incluyendo algunas nuevas en el país, como el 2CB y las metanfetaminas.

### Tendencias globales

Los estudios globales sobre consumo de sustancias psicoactivas —de las últimas décadas— coinciden en señalar el gradual desplazamiento de sus focos geográficos, debido a un incremento en los niveles de consumo en los países de ingresos medios y bajos, lo que supone que la carga de enfermedad asociada a dependencia y abuso de psicoactivos se incrementará en torno a países relativamente menos preparados para soportarla.

En el mismo sentido, las proyecciones demográficas del planeta, sumadas a la tendencia de un creciente consumo de sustancias psicoactivas entre los grupos de edad más jóvenes y a la aceleración en las tasas de urbanización, pronostican un probable aumento del número total de consumidores en los países de ingresos medios y bajos.

Además, las encuestas revelan que la brecha de consumo de psicoactivos entre hombres y mujeres, particularmente en el caso de las bebidas alcohólicas, ha comenzado a cerrarse en la medida en la que ha aumentado su consumo por mujeres jóvenes en los países de ingresos medios, como efectivamente se observa en el caso de Colombia, a raíz de la desaparición de barreras socioculturales y una mayor igualdad de género.

Conviene tener en mente que, en gran parte, el incremento en el volumen de consumo de sustancias psicoactivas no depende tanto de la cantidad total de usuarios, sino de la cantidad de usuarios crónicos, los cuales comúnmente dan cuenta del grueso del consumo<sup>9</sup>. Por consiguiente, para el caso del consumo de

9 Como lo ilustran Kleiman, Caulkins y Hawken (2014), una persona que toma diez tragos al día es más importante para la industria de bebidas alcohólicas que cincuenta personas que se toman un trago a la semana. Desde esta

psicoactivos, generalmente el 20% de usuarios dan cuenta del 80% del consumo total, circunstancia que por definición los sitúa en la clasificación de problemáticos o dependientes.

En cuanto al consumo global de sustancias psicoactivas discriminadas específicamente, el uso de cocaína y de heroína muestra una tendencia a disminuir, particularmente en los países de ingresos más altos, a medida que son sustituidos por opioides y estimulantes tipo anfetaminas. No obstante, esa tendencia no necesariamente se mantiene en países de ingresos medios, como sucede en América Latina y el Caribe, donde las autoridades sanitarias, con frecuencia, manifiestan su preocupación por el incremento en la demanda de tratamiento a causa del consumo de heroína<sup>10</sup>.

Lo que sí se observa como una tendencia generalizada a nivel global, es la creciente popularidad del consumo de cannabis. Es probable que este psicoactivo continúe siendo el de mayor uso entre los clasificadas como ilícitos. También es razonable pronosticar que el consumo de una creciente variedad de sustancias sintéticas, lícitas e ilícitas, continuará en ascenso (UNODC, 2012).

---

perspectiva, es fácil comprender por qué el incremento en el consumo total de sustancias psicoactivas generalmente es resultado del consumo problemático.

<sup>10</sup> Este fenómeno puede presentarse como consecuencia de los intercambios en los mercados y las posibilidades de oferta de ciertas sustancias en algunos lugares, como resultado de la lucha frontal contra las drogas.



## 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.

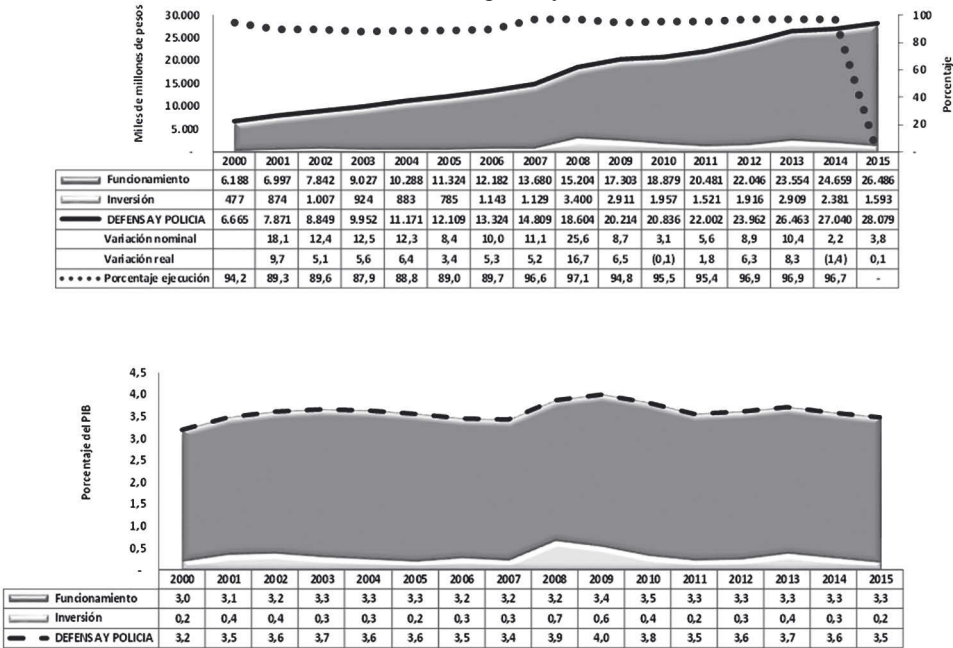
18 Presidente de Colombia entre 1998 y 2002.

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 policia	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.

•La junta internacional de fiscalización de estupefacientes•

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*.



## HACIA NUEVOS HORIZONTES DEL ANÁLISIS DE POLÍTICA ANTIDROGAS

En el mundo contemporáneo hablar de tráfico y consumo de drogas ilícitas refiere por íntima asociación a un mismo fenómeno. Los escenarios en los que se enfrentan consumidores, traficantes, productores y autoridades públicas encargadas de su represión, se atraviesan, interceptan y correlacionan. Un adicto, por ejemplo, no tiene por búsqueda lucrarse del negocio del tráfico de droga, mientras que el expendedor sí. Al traficante le importa poco la salubridad pública, mientras que para el Estado la salubridad es un bien jurídico protegido, lo cual impulsa sus acciones en contra de la producción y consumo de estupefacientes. De esta manera el Estado justifica, por ejemplo, la necesidad de erradicar los cultivos ilícitos como forma de garantizar la salubridad pública como un derecho colectivo.

No obstante, la ruta empleada para combatir el tráfico de drogas podría terminar por ser más perjudicial que el problema que le da origen. Es el caso de la erradicación forzada de cultivos ilícitos, la cual genera escasez de materia prima, lo que le permite al traficante de drogas valerse de las dinámicas y las lógicas del mercado —oferta y demanda— para fijar precios que le arrojan márgenes de ganancia extraordinaria. En general, al consumidor habitual, en su cotidianidad, le importa poco lo que pase antes que la droga llegue a él. En su actuación social, el consumidor le resta importancia a las conductas ilícitas conexas al tráfico de drogas, sustrayéndose del cuestionamiento sobre las actividades al margen de la ley que, directa o indirectamente, apoya. Es más, el consumidor, a pesar de ser

quien le da el principal sentido a la cadena al pagar el valor pleno del proceso y la sustancia—, carece de la misma *mens rea* o intención criminal que poseen los traficantes de droga. El Estado, por su parte, tiene una responsabilidad —aún mayor que el consumidor— debido a su inoperancia para hacer cumplir sus propios dictámenes en materia penal, en su obligación de proteger el bien de la salud pública.

### Hacia una nueva trayectoria en la lucha antidrogas

Durante las últimas décadas, la lucha antidrogas ha dejado una estela de aprendizajes. A pesar de reconocer la inoperancia —en las políticas públicas— de los principios del prohibicionismo, dictados desde los centros de poder internacional, estos se sostienen como la piedra angular de las políticas antidrogas. Por doquier se menciona la ineficacia estatal en temas de la lucha contra los estupefacientes y del combate contra el consumo problemático, dado que el prohibicionismo ha derivado en el fortalecimiento de las estructuras criminales. Ello deslegitima la labor estatal, haciendo entrar a las instituciones en el universo del descrédito, lo que refuerza la polarización.

Aun así, los Estados, al igual que las instituciones intergubernamentales y supranacionales, se resisten a aceptar el debilitamiento progresivo de su dominio material y de su capacidad institucional, y luchan por mantener vigente un imaginario —socialmente vinculante— del poder de sus estructuras, no solo entre los destinatarios de las políticas públicas sino de la sociedad en general. Los principios prohibicionistas permanecen, no por su eficacia sino porque son un pilar fundamental del sostenimiento del Estado y de su capacidad de hacerle frente a situaciones problemáticas, con base en los diversos medios materiales que tiene a su disposición.

### El consumo

La significación del consumo varía respecto de la legislación y la aceptación social que opere sobre el mismo. El contexto se plantea como problemático según el imaginario y la prohibición que se tenga de los estupefacientes. Hablar de una política pública prohibicionista que castiga el uso, designando la actividad del consumidor como un delito, en la cual la acción del Estado será de tipo coercitiva y punitiva, no es igual que concebir el consumo como un problema de salud

pública, pues en este último caso la persona y su práctica serán vistos, ya no como un delito, sino como una condición de salud que involucra a un enfermo y no a un delincuente.

El consumo es una problemática social. Para el usuario, el ámbito de discriminación y marginalidad que se asocia a su condición es bien conocido y diferenciado. Su estigmatización como drogadicto se encuentra impregnada por la consideración de ser un delincuente en potencia, que se deriva de suposiciones sobre las actividades conexas que probablemente realice para mantener su hábito.

El fenómeno del consumo colectivo da origen a imaginarios sociales sobre los espacios concretos en que este tipo de actividad se realiza, asociándoseles a la marginalidad. El daño social que esta estigmatización representa para dichos individuos, se expresa en la popularización de la idea de que la única alternativa para su tratamiento es la mal llamada “limpieza social”, que propugna la idea de su aniquilación social.

No se mide con el mismo racero a poblaciones o grupos pertenecientes a estratos altos, los cuales son usualmente compradores de “drogas caras”, que a usuarios adictos a sustancias como el bazuco, por ejemplo. La adicción y el abuso de estupefacientes en esferas del “buen vivir” no resulta tan notorio como en las del “mal vivir”. Si bien se registran algunas políticas públicas y programas de gobierno, dirigidos a estas últimas poblaciones, para la restitución de sus derechos, su asistencialismo reproduce la marginación social de sus beneficiarios. Este argumento crítico de las políticas públicas es uno de los pilares para la construcción y mejora de acciones integrales en torno al manejo de problemas asociados al consumo de drogas, para enfrentar no sólo la drogadicción, sino también para enfrentar las condiciones que contribuyen a la reproducción social de dicha condición.

Por otra parte, el endurecimiento de las penas —en las legislaciones nacionales— para enfrentar delitos relacionados con drogas, en respuesta a la presión internacional ejercida por medio de instrumentos de condicionamiento —establecidos en el marco de las convenciones de drogas de Naciones Unidas—, se ha traducido en el crecimiento inusitado de la tasa general de encarcelamiento, con lo cual los sistemas carcelarios hoy se encuentran sobrecargados con un grave hacinamiento. Aparte de que las penas por delitos de drogas, que suelen oscilar entre 12 y 25 años —en la mayoría de los países de América Latina—, resultan

ser desproporcionadas con respecto a otros delitos, su aplicación general no distingue entre delitos violentos y no violentos, ni en el trato dado a distintos niveles de involucramiento en el negocio. Así, consumidores, pequeños expendedores y mulas reciben penas similares a los grandes narcotraficantes. Un estudio realizado en Colombia entre 2002 y 2007 encontró que apenas un 2% de los presos por delitos de drogas son mandos medios y altos, mientras al 98% no se le ha probado participación determinante en las redes del negocio del narcotráfico en nuestro país (Metaal & Youngers, 2010).

A todo esto se suma la detención preventiva de consumidores y otros presuntos responsables de delitos de drogas que, con frecuencia, se prolonga durante años sin que se resuelva la situación. Así mismo, y debido a presupuestos públicos muy por debajo de las necesidades, los precarios estándares en las condiciones de los internos en las estructuras carcelarias —de la mayoría de los países—, se traducen en carencias en el acceso a tratamiento y a otros servicios sociales para los usuarios dependientes de drogas. De esta manera queda configurado el desolador panorama de vulneración de Derechos Humanos al que se encuentran expuestos jóvenes, mujeres y grupos de personas de escasos recursos que, por su condición de consumidores o de involucramiento en papeles menores dentro de los engranajes de los circuitos del tráfico de drogas ilícitas, terminan encarcelados.

Afortunadamente hay alternativas al encarcelamiento que representan respuestas más apropiadas para enfrentar los problemas de abuso de drogas y conductas conexas, que afectan la seguridad pública y que pueden tener impactos significativos en la reducción de los problemas de hacinamiento carcelario. Entre ellas, se cuentan medidas como la modificación de políticas y normas para distinguir claramente entre sustancias, conductas y tipos de consumo, lo cual permite la aplicación de tratamientos y penas diferenciadas a acciones tan distintas como portar, vender y traficar.

Una estrategia complementaria consiste en la salida del sistema penitenciario, luego de la imposición de la pena, por medio de subrogados penales como los programas de libertad condicional supervisada, o los servicios comunitarios de justicia restaurativa, entre otros. Otra alternativa que se ubica en la etapa procesal son los tratamientos bajo supervisión judicial, comúnmente conocidos como tribunales de tratamiento de drogas. Y, finalmente, en la etapa pre-procesal se



cuentan alternativas como las comisiones administrativas para la valoración y canalización voluntaria de consumidores en rutas de desintoxicación<sup>28</sup>.

No obstante, cualquiera de las medidas sustitutas o complementarias de control penal, enunciadas arriba, es una alternativa inferior frente a la efectiva prevención de problemas derivados del abuso de drogas. Prevenir el abuso de drogas antes de que inicie su consumo, es una estrategia de sentido común para promover comunidades sanas y seguras. También lo es para impedir el contacto de los adolescentes con el sistema judicial por conductas violentas en conflicto con la ley. Infortunadamente, llevar estos principios incontrovertidos a la práctica y materializarlos en hechos es más difícil que expresarlos, en cuanto no todas las intervenciones preventivas son eficaces y con frecuencia resulta difícil diferenciar las que sí lo son de aquellas que no.

El metanálisis sistemático de evaluaciones de iniciativas de prevención de abuso de drogas arrojan al menos cuatro hallazgos acerca de las características de aquellas que son eficaces: 1) sus prácticas se estructuraran con base en aprendizajes derivados de la experiencia y evidencias de sus resultados positivos; 2) están centradas en las circunstancias y necesidades específicas de los adolescentes y adultos jóvenes en las comunidades a las cuales pertenecen; 3) están dirigidas a atender factores de riesgo comunes a conjuntos de problemas asociados a dimensiones mentales, emocionales y de comportamiento, entre ellos, el *bullying*, el rechazo social, la deserción escolar, la depresión y los embarazos adolescentes, entre otros; 4) su cobertura abarca un amplio rango de ámbitos sociales frecuentados por jóvenes en el desarrollo de sus actividades cotidianas (ONDCP, 2010).

Hay además algunos principios, que se derivan del análisis de las iniciativas de prevención, que son eficaces. El primero es que una comunidad local tiene a su alcance una mejor comprensión, tanto de los factores de riesgo que incitan a los jóvenes al abuso de sustancias y a conductas violentas en conflicto con la ley, así como sobre los factores protectores a disposición de la colectividad para prevenir este tipo de problemas. Por consiguiente, el diseño y puesta en práctica de planes de acción preventivos eficaces, son el resultado de coaliciones y

.....  
28 Para más información, ver: MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO. (2014). *Alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas*. Primer Informe Técnico de la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), Bogotá: Gobierno de la República de Colombia - Ministerio de Justicia y del Derecho.

alianzas integradas a las comunidades y orientadas a ese propósito. De lo anterior se desprende el corolario que las agencias y dependencias públicas, a cargo de la prevención y el manejo de problemas de abuso de sustancias y conductas juveniles violentas en conflicto con la ley, deben tener en cuenta y frente a lo cual deben ser receptivas, puesto que son las necesidades sentidas de la comunidad en relación con estos aspectos, lo cual permite cimentar sus intervenciones a esta escala (Garner, 2007).

Otro principio derivado de iniciativas exitosas de prevención, es que éstas deben apuntar a influenciar activamente las actitudes de los jóvenes hacia las drogas y la violencia. En la mayoría de los casos, los padres ejercen la primera y más importante influencia sobre las intenciones y comportamientos de sus hijos. Por esto, resulta de gran importancia el propósito de allegarles oportunamente recursos de información y destrezas comunicativas sobre la formación, orientación y manejo de la disciplina de sus hijos, para prevenir este tipo de conductas. En el caso de jóvenes con padres privados de la libertad o con problemas de abuso de sustancias psicoactivas, los programas de mentores adultos, que ofrecen voluntariamente orientación y supervisión, pueden brindar un apoyo importante de protección eficaz frente a los riesgos en referencia.

Un principio adicional, observado en las iniciativas comunitarias de prevención, es que su eficacia depende de la cobertura de sus acciones en ámbitos frecuentados por los jóvenes en el desarrollo de sus actividades cotidianas, incluyendo los hogares, centros educativos, clubes deportivos, lugares de trabajo, comunidades de fe y centros de recreación. Los lugares de trabajo son estratégicos, tanto para informar a jóvenes en edad de riesgo, como para formar a padres de familia en relación con destrezas orientadas a una adecuada comunicación y manejo de asuntos de disciplina con sus hijos.

En síntesis, el diseño efectivo de programas de prevención de abuso de sustancias psicoactivas responde a tres criterios fundamentales, a saber: 1) su foco está centrado en intervenciones para prevenir que jóvenes en riesgo entren en contacto con el sistema judicial por delitos violentos; 2) su diseño e implementación son el resultado de coaliciones y alianzas comunitarias integradas por organizaciones sociales, servicios comunitarios, educadores, policía y operadores judiciales, que tienen a su disposición recursos adecuados para el desarrollo de destrezas de orientación de adolescentes y adultos jóvenes y la disuasión del abuso

de sustancias por parte de padres de familia, mentores y servidores públicos; y 3) cuentan con la dotación de recursos de información y comunicación, aportados por agencias públicas, para orientar a los jóvenes sobre los peligros del abuso de sustancias psicoactivas y los factores de riesgo asociados a la violencia juvenil.

## La oferta

Como ya se mencionó, la oferta maneja la cadena de suministro de drogas ilícitas. No obstante, no conviene encasillar y catalogar a quienes participan en distintos eslabones, como un solo grupo poblacional homogéneo, pues la cadena de oferta de drogas ilícitas está integrada por agentes que incluyen, desde empresarios especialistas en el uso y aplicación de la violencia y las finanzas ilícitas, pasando por químicos y farmacéuticos encargados de controlar el procesamiento y refinamiento del producto, por transportadores, y hasta por indígenas y campesinos a cargo del cultivo de materias primas.

También es preciso contemplar el asunto de las autonomías étnico-territoriales, como ocurre en el caso de las comunidades indígenas y las comunidades negras titulares de propiedades colectivas. Como se sabe, los cultivos ilícitos, en áreas bajo el control de estos grupos étnico-territoriales, ha sido un fenómeno persistente durante las últimas décadas y ha generado choques con el Estado, como resultado del reclamo por el respeto a la autonomía territorial. Las comunidades han señalado las medidas represivas adelantadas en contra de los cultivos ilícitos, como amenazas para su integridad cultural y territorial, particularmente en los casos en que estos cultivos han sido introducidos, en los territorios, sin autorización local y son controlados por parte de grupos traficantes de droga. En algunos casos son aceptados por las comunidades étnico-territoriales como una actividad económica benéfica, dadas las precarias condiciones en las que viven, con lo cual también entran a participar como agentes de la cadena de oferta de drogas ilícitas.

Por otra parte, en la cadena de oferta juegan un papel determinante, en las dinámicas y circuitos económicos locales, los cultivos ilícitos y los laboratorios de procesamiento. En general, las poblaciones étnicas y campesinas —en zonas rurales— con frecuencia se ven abocadas a integrarse al negocio de las drogas ilícitas, debido a su posición marginal y vulnerable en la escala socio-económica. Sin

embargo, la situación de los sectores campesinos, frente al ordenamiento jurídico —en materia punitiva—, es diferente a la de las comunidades étnico-territoriales. Las zonas que habitan los campesinos, en general, son objeto de acciones estatales directas, a diferencia de lo que ocurre en el caso de las comunidades indígenas y negras, pese a que las condiciones de pobreza de los primeros sean similares o peores que las de las segundas.

Otro fenómeno, que también se observa en la cadena de oferta de drogas ilícitas, es el la auto-marginación social, tal como ocurre con frecuencia entre consumidores habituales de estupefacientes. El mecanismo de reproducción social de la auto-marginación es muy particular, dado que opera con la generalización del uso como medio de pago de la propia mercancía en distintos grados de procesamientos, situación que progresivamente obliga a depender de su producción para poder adquirir localmente bienes de primera necesidad, y a la vez condena a los hogares a hacer la mayoría de sus transacciones con esta forma de “circulante” local que limita y constriñe las oportunidades de movilidad física y social. Así mismo, en zonas económicamente dependientes de esta actividad ilícita, las oportunidades de empleo en cualquier otra actividad son casi nulas, por lo cual los pobladores rurales sucumben ante la ilegalidad, para cubrir sus necesidades básicas insatisfechas y, en esas circunstancias, queda anclada —sin alternativa—, al plano socioeconómico de la cadena de oferta de drogas ilícitas.

No son desconocidos los casos en los cuales poblaciones rurales se ven involucradas en los circuitos de tráfico de drogas ilícitas, como cultivadores o comerciantes, por imposición de grupos armados —al margen de la ley—, así como por carteles de la droga que, ante la debilidad del Estado en dichas zonas, deciden tomar el poder y ejercerlo a sus anchas de manera alterna. Como consecuencia de lo anterior, con frecuencia estas comunidades se ven sometidas a diversas formas de violencia, originadas tanto en la acción estatal dirigida en contra de la cadena de la oferta de drogas ilícitas, así como en las acciones de los grupos criminales y mafiosos que controlan y regulan la operación de estas cadenas. Ambas situaciones contribuyen a acrecentar las dinámicas violentas propias de muchas comunidades rurales. Cuando se analizan las cadenas de suministro de drogas ilícitas, a la luz de la política estatal de sustitución de cultivos ilícitos, se revelan grandes dificultades para el abandono de esta actividad en zonas de influencia histórica

del narcotráfico, o para que una vez erradicados estos no vuelvan a aparecer en la región.

La eficacia de los programas integrales de reforma rural y de sustitución de cultivos ilícitos, para atacar las dificultades referidas anteriormente, dependen, entre otras cosas, de que se supere la generalizada y bien documentada discrepancia entre los discursos políticos que respaldan las iniciativas y planes de “desarrollo alternativo”, y los muy limitados recursos destinados a los mismos en la práctica, los cuales usualmente son asignados a muy corto plazo. Numerosas evaluaciones de estos programas alternativos, reiteran la necesidad de comprometer recursos suficientes y sostenidos para garantizar que zonas históricamente dependientes de economías ilícitas, sean dotadas de inversiones en infraestructura física, educación y salud, para poder acceder competitivamente con su producción a mercados lícitos y rentables.

Al respecto, conviene señalar que las zonas rurales económicamente dependientes de cultivos ilícitos —durante largos períodos—, con frecuencia presentan un notorio deterioro de su base de servicios ambientales y, en consecuencia, de la calidad y disponibilidad de recursos naturales necesarios, entre ellos el agua y la fertilidad de los suelos, para sostener actividades económicas rentables. De acuerdo con las caracterizaciones de cultivadores de ilícitos, situados en zonas de frontera agropecuaria, cerca del 40% llegó allí con la intención de sembrar coca, entre otras razones por el deterioro de las condiciones de producción y de vida en zonas campesinas al interior de la frontera agrícola. Por consiguiente, las estrategias de desarrollo alternativo deben partir del reconocimiento de que la migración a zonas de cultivos ilícitos es motivada por la aspiración a resolver, de manera relativamente expedita, los problemas de ingresos de hogares campesinos que huyen de la pobreza.

Otra limitación es la estructura de la tenencia y propiedad del suelo que, en zonas de alta dependencia económica de cultivos ilícitos, suele ser altamente atomizada en pequeñas unidades que no ofrecen posibilidades de obtener beneficios a esa escala. Un corolario de esta situación, es una alta densidad poblacional de mano de obra local, la cual difícilmente puede ser absorbida de manera productiva —una vez erradicados los cultivos ilícitos—, por cualquier otra combinación de actividades, a una escala tan pequeña. Además se estima que generalmente los demás renglones productivos del sector agropecuario generan un ingreso neto por

trabajador / hectárea /año equivalente a menos de una cuarta parte del obtenido en el cultivo de coca<sup>29</sup>.

En conclusión, la calidad y disponibilidad de recursos naturales, para soportar la base de producción agropecuaria en zonas económicamente dependientes de cultivos ilícitos, a su vez condiciona la cantidad de mano de obra que puede ser absorbida económicamente por aquellas actividades con las cuales los programas de desarrollo alternativo pretenden realizar su sustitución. Además, es necesario tener presente que los hogares rurales, generalmente, devengan parte variable de sus ingresos realizando actividades no agrícolas, entre otras, la pesca, la caza, la extracción de maderas, la minería y el comercio al detal. Por consiguiente, es previsible el incremento de la dependencia a estas actividades —muchas de las cuales se realizan al margen de la ley— como medida de compensación ante la disminución de ingresos de los hogares. Esto, como consecuencia de la menor ocupación de mano de obra en las actividades agropecuarias sustitutas, al igual que por la menor remuneración por las mismas.

Al respecto, es importante que los programas de desarrollo alternativo incluyan en su diseño mecanismos de ajuste para atender esta “descompensación de ingresos”, derivada de la naturaleza particular de los cultivos rotulados como “ilícitos”, pues el riesgo asociado a esta condición genera un margen de ganancia extraordinario para sus productos<sup>30</sup>. Así, a pesar de la baja fertilidad de los suelos sobreutilizados y deteriorados por su mal manejo, esta rentabilidad extraordinaria

.....  
 29 Se estima que las labores de cultivo, cosecha y procesamiento de la pasta de coca, demandan 150 jornales por hectárea al año. Tomando como base de cálculo una disponibilidad de 200 jornales anuales por trabajador agrario, una hectárea de coca demanda cerca de 0.75 trabajadores por año. Asumiendo que el 30% de la población rural es económicamente activa, se estima que, en una zona con predios en promedio de 3 hectáreas de extensión, la densidad poblacional es del orden de 30 familias, con un promedio de 5 integrantes por km<sup>2</sup> (100 hectáreas), lo que representa una disponibilidad anual de mano de obra local del orden de 50 trabajadores. Si el 50% del área de los predios en consideración está dedicada al cultivo de coca, ésta demandaría 37.5 trabajadores / año, (50 has. X 0.75 trabajador /año), es decir el 75 % de la oferta de 50 trabajadores por año disponibles. Al respecto ver Pérez Salazar, B. (2003). Criterios e indicadores ambientales para la conversión productiva de zonas de cultivos ilícitos, en R. Prieto (Coord.) *Sociología jurídica: Análisis del Control y Conflictos Sociales*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 165-188.

30 Además, conviene tener presente que en las zonas económicamente dependientes de cultivos ilícitos, esta actividad opera a manera de un sistema de “producción por contrato”, en el que funciona dentro de una cadena productiva gestionada por empresarios criminales en capacidad de ofrecer, a la mayoría de los productores locales dedicados a esta actividad, la provisión de crédito, asistencia técnica, protección personal, provisión de semillas, suministro de agroquímicos, financiación, pago oportuno de las cosechas, entre otros servicios. Al respecto ver Pérez Salazar, B. (2003). Criterios e indicadores ambientales para la conversión productiva de zonas de cultivos ilícitos, en R. Prieto (Coord.) *Sociología jurídica: Análisis del Control y Conflictos Sociales*, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 165-188.

es la que soporta económicamente el uso intensivo de insumos como abonos, pesticidas y otros agroquímicos, cuya aplicación —a su vez— demanda una cantidad significativa de mano de obra por unidad de área de cultivo. Sostener un uso comparable de insumos y mano de obra por unidad de área de producción con otros renglones de actividad, que no gozan de este nivel extraordinario de rentabilidad, resulta económicamente inviable.

Una alternativa para hacerlo, implicaría dejar de centrarse en las unidades de producción familiares, existentes en las zonas dependientes de cultivos ilícitos, para que así los programas de desarrollo alternativo, puedan concebirse como programas de desarrollo territorial, basados en la combinación de renglones productivos complementarios, configuraciones tecnológicas y organizacionales de unidades de producción de la escala y eficiencia necesaria para llegar —competitivamente— a mercados finales extra-regionales, a los cuales es clave tener acceso para soportar el crecimiento sostenido del ingreso local.

Una propuesta territorial podría visualizarse como una combinación de unidades de producción de diverso tamaño, encadenadas entre sí. Sus componentes básicos serían, por una parte, unidades de producción empresariales, con capacidad de fomentar oportunidades competitivas de generación de ganancias en actividades no agropecuarias, para incrementar el efecto multiplicador de los ingresos generados en mercados extra-regionales sobre la economía local. Y, por otra parte, pequeñas unidades de producción familiar que dispongan de una base de activos y conocimientos mínimos para alcanzar el umbral de productividad y calidad, necesarios para competir en los mercados locales de alimentos y materias primas simples, con algún grado de procesamiento técnico básico. El propósito principal de esta propuesta de desarrollo territorial es dinamizar oportunidades de encadenamiento entre empresas y las unidades de producción familiar, tanto en actividades agropecuarias como no agropecuarias, para así dinamizar la economía rural local y, principalmente, los ingresos de los hogares.

Aparte de la programación de inversiones en redes de infraestructura y servicios requeridos para soportar la articulación competitiva de estas empresas y la generación de ingresos en mercados extra-regionales, en estas áreas ambientalmente degradadas, los programas de desarrollo alternativo deben contemplar, entre otros componentes, fuentes de financiación diseñadas para establecer y sostener proyectos productivos con una estructura de costos recurrentes de mediano

(10 a 20 años) y largo plazo (20 a 50 años), como son los de la oferta ambiental de los bosques, que están basados en sistemas de manejo silvicultural. Esto, teniendo en cuenta que dichas áreas están caracterizadas por una alta densidad de mano de obra agropecuaria, dependiente del ingreso de cultivos ilícitos; por el pequeño tamaño de las unidades de producción; por los suelos afectados por procesos erosivos de moderados a severos; y, finalmente, por una deficiente cobertura de redes de infraestructura y de servicios básicos.

En síntesis, la experiencia anterior con programas de desarrollo alternativo, sugiere que la sostenibilidad de sus resultados, en zonas económicamente dependientes de cultivos ilícitos, obedece a su capacidad de asegurar encadenamientos sólidos de acceso, tanto de las unidades económicas, como de sus productos con mercados extra-regionales. Además el foco de estos programas debe estar centrado en mejorar los ingresos antes que en la cantidad de hectáreas de cultivos ilícitos aún por erradicar. Las condiciones anteriores necesariamente requieren que estos programas estén claramente inscritos en las estrategias de desarrollo territorial de orden nacional de largo plazo, y deben responder claramente a prioridades de recuperación de la disponibilidad y calidad de la base local de servicios ambientales tales como agua, cobertura vegetal y fertilidad de los suelos, al igual que de las necesidades de los hogares rurales, y particularmente de mujeres y jóvenes.

### **Las políticas públicas antidrogas en Colombia**

El tráfico de drogas ilícitas, en nuestro país, ha tenido un desarrollo vertiginoso debido a condiciones de diversa índole a lo largo de los últimos años. Entre ellas, el aprovechamiento, por parte de las estructuras criminales que controlan esta actividad, de las condiciones de pobreza, miseria y marginalidad —tanto en áreas rurales como urbanas—. La falta de consolidación del control territorial por parte de los Estados nacionales y la propia incapacidad de los gobiernos para combatir y reducir esta actividad ilícita. Otro factor propicio para la expansión y fortalecimiento de las estructuras criminales que controlan el circuito de las drogas, son los entornos de violencia en los que prosperan agentes y organizaciones al margen de la ley, los cuales constituyen escenarios favorables para la articulación, crecimiento y posterior consolidación del negocio a escala local, nacional e internacional. Así se han enriquecido y empoderado estas estructuras, las cuales,



a medida que crecen, permean progresivamente diversas capas sociales, económicas, financieras, políticas y culturales.

Esta reproducción ampliada es el resultado de un constante crecimiento del consumo de drogas ilícitas a escala mundial, lo cual genera a su vez la intensificación del intercambio y las relaciones culturales, económicas y políticas en torno a la distribución y uso de sustancias psicoactivas. Este fenómeno se reestructura y moderniza a una velocidad mayor que a la de los mecanismos empleados por los Estados y los organismos internacionales que buscan perseguir, controlar y acabar con este flagelo.

Por consiguiente, no es sorprendente que las soluciones implementadas por los Estados y el sistema internacional, lejos de alcanzar su objetivo, hayan contribuido a fortalecer el poder de las estructuras criminales que controlan los mercados internacionales de drogas ilícitas. El caso colombiano es emblemático en este sentido. Históricamente, el nuestro ha sido uno de los países en América Latina con mayor presencia y desarrollo de estructuras criminales dedicadas a la producción y tráfico de drogas, las cuales han permeando los sectores más dinámicos de la economía nacional, por medio de los dineros ilícitos derivados de este negocio altamente lucrativo. Los primeros indicios de este proceso se remontan a la tristemente célebre “ventanilla siniestra”, operada por el Banco de la República en la década de los 70, para captar divisas de procedencia desconocida; así mismo, pasando por el auge de la violencia del narcotráfico desencadenada por los carteles de Medellín y Cali, en la década de los 80; y, posteriormente, hasta la financiación de actores políticos por parte de los grupos al margen de la ley en la década de los 90.

Es importante mencionar aquí, que desde aquel entonces el país no ha desmayado en su esfuerzo de combatir las drogas ilícitas, e incluso lo ha redoblado, sin que este endurecimiento haya permitido alcanzar mayor grado de eficacia. Así como ya se señaló, el notorio *Plan Colombia* —estándarte del compromiso de nuestro país con la lucha internacional contra las drogas ilícitas—, después de más de una década de inversiones, no logró eliminar la actividad organizada de tráfico internacional de estupefacientes, ni tampoco a escala nacional. En este marco histórico es necesario resaltar el registro del continuado incremento en el gasto de la fuerza pública en Colombia durante los últimos tres lustros. Esta situación se remonta a los dos mandatos del ex presidente Álvaro Uribe, en los cuales

la lucha frontal contra la “insurgencia y el terrorismo” fue la piedra angular de la política de seguridad, dirigida en contra de las FARC-EP y del ELN, al igual que contra las estructuras del narcotráfico controladas por estas. Aun así, dichos esfuerzos no derivaron ni en el aniquilamiento definitivo de las guerrillas ni en la erradicación total de la actividad de la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas en nuestro país.

Posteriormente, en la primera administración del presidente Juan Manuel Santos, se consignó la política antidroga, dentro del Plan Nacional de Desarrollo establecido mediante la Ley 1450 del 16 de junio de 2011, con el objetivo de atacar la cadena del tráfico de estupefacientes en el marco del eje denominado: *Igualdad de oportunidades para prosperidad social*.

No obstante, la experiencia de las últimas tres décadas en Colombia demuestra la gran resiliencia de las estructuras criminales involucradas con el tráfico de sustancias ilícitas, como fue el caso de los grandes carteles de la droga en Colombia que, ante la captura o baja de sus máximas cabecillas, lograron reinventarse para sostener su actividad tanto a escala nacional como internacional. Al respecto se constata que la propia prohibición y persecución son funcionales a la continuidad de la actividad, dado que la escasez y dificultad de maniobra para la distribución se refleja en el incremento del precio de venta de las drogas, contribuyendo a la rentabilidad del negocio para las estructuras criminales que lo controlan.

En el marco del referido *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, Prosperidad para todos*, el Ministerio de Defensa Nacional diseñó la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad —PISDP—, que contempla 6 objetivos y 20 estrategias para garantizar la consolidación de la paz dentro del territorio colombiano.

Como se aprecia en la tabla anterior, en relación al tema del tráfico de drogas, el objetivo estratégico se plantea en términos de “llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos”, para cuyo logro se proponen tres estrategias. Entre ellas, el fortalecimiento de la erradicación manual y la aspersión, la destrucción de infraestructura para producción y almacenamiento, así como la incautación de las drogas ilícitas, con lo que se busca afectar la economía de las bandas criminales y así lograr, de manera posterior, la judicialización de sus integrantes.

En la siguiente tabla se presenta el desarrollo de estas estrategias, por medio de metas e indicadores, para el cuatrienio del objetivo en consideración:

Tabla 10. Alineación objetivos estratégicos PND y PIDSP

Estrategia PND	Programa PND	Objetivos estratégicos PIDSP	Estrategias
Consolidación de la paz	Seguridad y orden público	Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos	Erradicar cultivos ilícitos
			Fortalecer las capacidades de interdicción
			Desarticular las BACRIM
		Desarticular los GAML y crear condiciones suficientes de seguridad para la consolidación	Acabar con la violencia desarticulando los GAML
			Integrar y adaptar los esquemas de seguridad
			Implementar un modelo de control, administración y seguridad fronteriza
			Fortalecer la acción integral
		Avanzar hacia un sistema de capacidades disuasivas creíble, integrado e interoperable	Diseñar e implementar un sistema de defensa integrado, flexible y sostenible
			Incrementar la cooperación de Colombia, tanto a nivel regional como internacional
			Implementar un programa de ciberseguridad y ciberdefensa
		Contribuir a la atención oportuna a desastres naturales y catástrofes	Crear una instancia de respuesta sectorial
			Promulgar una política sectorial
			Estabilizar y asegurar áreas afectadas
		Fortalecer la institucionalidad y el bienestar del sector seguridad y defensa nacional	Modernizar la gestión sectorial
			Impulsar proyectos de ciencia, tecnología e innovación
			Alcanzar un GSED competitivo
	Avanzar en una estrategia de bienestar para miembros de la Fuerza Pública		
	Seguridad y convivencia ciudadana	Crear condiciones de seguridad para la convivencia ciudadana	Fortalecer el control policial en el territorio nacional
			Desarticular las organizaciones delincuenciales
			Fortalecer la investigación criminal

Fuente: Tomado de Ministerio Defensa Nacional (2011).

Tabla 11. Objetivo: Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos

Estrategias / Programas	Indicadores	Línea base	Metas 2014
Erradicar cultivos ilícitos	Disminuir hectáreas de cultivo de coca existentes	59.000	30.000
	Asperjar hectáreas de cultivos de coca	101.940	370.000
	Erradicar manualmente hectáreas de cultivo de coca	43.986	149.000
	Incrementar los municipios libres de cultivos ilícitos	823	942
Fortalecer capacidades de interdicción	Incautar cocaína	155,9	598
	Incautar marihuana	275	1.017
	Incautar e inmovilizar insumos químicos sólidos y líquidos	17.720	54.668
	Inmovilizar e incautar aeronaves	266	600
	Inmovilizar, incautar y neutralizar embarcaciones	501	1.800
	Incautar, hundir y destruir semisumergibles	6	9
	Destruir infraestructura para la producción de drogas ilícitas	1.516	3.800
	Confiscar o interrumpir coca vs. Producción potencial (%)	50%	70%
	Disminuir trazas aéreas	12	4
Disminuir trazas marítimas	395	100	
Desarticular las BACRIM	Incrementar los municipios sin influencia de las BACRIM	83%	100%
	Desarticular número de estructuras de las BACRIM	7	7

Fuente: Ministerio Defensa Nacional (2011).

Por su parte, con base en las metas planteadas por el gobierno nacional, para el periodo comprendido entre 2010 y 2014, frente al fenómeno del tráfico de drogas, la Policía Nacional desarrolló 16 estrategias operativas, siendo una de estas la *Estrategia de Intervención Integral contra el Narcotráfico* —EICON— en cabeza de la Dirección de Antinarcóticos. Esta busca atacar de manera efectiva y articulada la cadena criminal vinculada al narcotráfico (producción, distribución, comercialización, lavados de activos y delitos conexos), generando la pérdida del atractivo económico que este flagelo ostenta, así como una reducción en la rentabilidad para los delincuentes (Policía Nacional, 2013). Los resultados operativos de la Dirección Antinarcóticos en la ejecución de esta estrategia se presentan en la tabla 12.

Indudablemente y tras el reforzamiento —en los últimos años— de todo el aparato de seguridad del país, es importante mencionar que las estrategias institucionalizadas dentro de las acciones operativas de la Policía Antinarcóticos, así como las adelantadas de manera conjunta con otras ramas de la fuerza pública, han derivado en resultados aceptables en relación al impacto que tienen sobre los

Tabla 12. Resultados Operativos de la Estrategia de Intervención Integral contra el Narcotráfico —EICON—

Actividades	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Aspersión cultivos ilícitos</b>										
Coca-Hectareas	138.775	172.025,17	153.133,69	133.495,68	104.772	101.940.000	103.302.000	100.549.000	47.052.000	55.554.000
Amapola — Hectareas	1.624	231,44	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Eradicación manual cultivos ilícitos</b>										
Coca-Hectareas	32.704,56	41.530	65.286,66	95.620,94	59.835	43.794	22.232	20.011	11.735	5.319
Amapola — Hectareas	709	1.697,46	375,20	381,42	546	711	304	309	324	476
Total hectáreas de coca	171.479,56	213.555,17	218.420,35	229.116,62	164.607	145.734	125.534	120.500	58.787	60.873
Total hectáreas de Amapola	2.333	1.928,90	375,20	381,42	546	711	304	309	324	476
<b>Incautación de drogas</b>										
Cocaína — kilos	74.417	51.567	52.540	119.1108	99.483	83.588	79.115	103.533	109.789	89.943
Base de Coca — kilos	19.803	33.025	18.855	30.457	25.664	31.795	46.524	39.514	37.429	21.524
Basuco	1.988	1.692	1.955	1.675	1.926	2.262	2036	2.438	2.593	2.415
Total	96.208	86.284	73.350	151.240	127.073	117.645	127.675	145.485	149.811	113.882
Hoja de coca — kilos	261.491	305.812	463.323	509.963	460.930	549.057	699.497	201.434	130.372	100.813
Marihuana prensada — kilos	92.423	89.041	121.458	199.793	180.356	228.137	297.043	311.654	347.227	260.021
Heroína — kilos	722	425	491	644	732	302	521	468	380	213
Drogas de síntesis (pastillas)	153.098	31.823	1.998.547	20.606	142.708	26.337	47.171	90.996	184.770	60.588
<b>Destrucción de laboratorios</b>										
Base de coca	781	978	1.373	1.590	1.550	1.352	1.035	1.012	838	717
Cocaína	108	156	143	161	188	158	128	152	119	76
Heroína	6	9	1	4	0	2	1	1	1	1
Permanganato de potasio	15	11	3	4	2	4	7	4	3	9

Actividades	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Amoniacio				0	0	0	0	0	0	0
Total laboratorios	910	1.154	1.520	1.759	1.740	1.516	1.171	1.169	961	803
<b>Destruccion de pistas</b>										
Pistas ilegales	0	13	13	19	20	19	19	16	12	3
<b>Incautación e inmovilización de sustancias químicas</b>										
Sólidos — toneladas	1.476,6	3.057,9	5.190,8	3.831,5	19.063	11.731	16.747,5	14.090	17.995	13.219
Líquidos — toneladas	3.380,8	4.052,1	6.710,5	8.826,4	6.039	4.269	5.514,1	10.664	9.994	5.748
Total toneladas	4.857,4	7.110,1	11.901,2	12.657,9	25.102	16.000	22.261,6	24.754	27.989	18.967
<b>Incautación e inmovilización</b>										
Armas	1.234	603	374	759	453	545	289	2.330	1.057	168
Aeronaves	12	15	20	52	207	226	152	178	258	246
Vehículos	742	632	433	425	490	421	418	566	525	598
Embarcaciones	137	43	214	242	336	400	399	458	499	505
<b>Captura infractores ley 30 — 1986</b>										
Nacionales	80.671	62.205	59.421	54.080	60.807	78.823	75.192	87.718	91.551	86.014
Extranjeros	84	169	201	153	214	295	280	354	335	402
Total capturas	80.755	62.374	59.652	54.233	61.021	79.118	75.472	88.072	91.886	86.416
Capturas con fines de extradición (incluidos en nacionales)	74	100	125	99	74	119	195	142	160	142
<b>Extinción de dominio</b>										
Bienes presentados	4.948	5.579	4.303	4.901	3.310	4.935	6.208	9.388	10.328	15.121
Bienes ocupados	1.889	3.100	1.900	2.365	2.059	2.263	2.408	2.805	3.545	3181

Fuente: Ministerio de Defensa. Policía Nacional. Dirección de Antinarcoóticos. (s.f.).

delitos y daños sociales conexos al tráfico de drogas. Estas estrategias se caracterizan por estar estructuradas con base a un eje unidireccional de impacto mediático y de relevancia para el país, cuyos resultados se expresan en el avance en lucha contra las organizaciones del narcotráfico. No obstante, se quedan cortas en términos de las soluciones dadas a los grupos y sectores sociales directamente afectados por este negocio, entre ellos, los consumidores y agentes más vulnerables dentro de la cadena de la oferta de sustancias ilícitas (Gaviria & Mejía, 2011).

Algunas de estas preocupaciones, sobre los cambios de énfasis en la política para la solución del problema de la droga en Colombia, se recogen en los textos preliminares de los acuerdos de paz entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP, actualmente en curso en La Habana<sup>31</sup>. Allí, este punto se aborda como un componente esencial en el proceso de sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera que, además de persistir en la lucha contra el narcotráfico, requiere de tratamientos diferenciados para los sectores sociales en situación de mayor vulnerabilidad frente a los daños causados por el problema de la droga. Ello incluye, tanto la transformación productiva de los territorios dependientes económicamente del negocio, así como la promoción de la sustitución voluntaria de los cultivos de uso ilícito. También contempla prestarle atención a las necesidades específicas de los consumidores afectados por el abuso de sustancias, bajo un enfoque de salud pública y protección de Derechos Humanos.

En cuanto a lo que tiene que ver con la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico, los acuerdos preliminares contemplan una estrategia focalizada en el establecimiento de estrictos controles a la elaboración y tráfico de insumos para la producción de narcóticos, así como la desarticulación y judicialización de redes vinculadas a la cadena de oferta de drogas ilícitas que operan en el territorio colombiano. También se prevén nuevas acciones de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico y al fortalecimiento de los controles para impedir el lavado de activos en distintos sectores de la economía.

En relación con la transformación productiva de los territorios, cuyas economías locales históricamente han sido dependientes de la cadena de la oferta de drogas, los acuerdos proponen establecer un programa de sustitución y desarrollo alternativo, con enfoque de desarrollo rural, de la mano de las comunidades

.....  
31 Ver "Acuerdo Solución al problema de las drogas ilícitas" en <http://tinyurl.com/gtebc5s>

afectadas por los cultivos ilícitos, y el apoyo de las autoridades nacionales, departamentales y locales. Al respecto, se refiere explícitamente que dicho programa quedará enmarcado en el compromiso de inclusión social del campo colombiano a nuevas dinámicas de desarrollo, y por consiguiente será un componente especial del acuerdo de la Reforma Rural Integral. Para su desarrollo contará con la activa participación de las comunidades, las cuales jugarán un rol en el diseño, ejecución y seguimiento de su implementación.

Finalmente, los acuerdos contemplan la destinación de recursos para realizar acciones de rehabilitación e inserción de consumidores con problemas de abuso de sustancias, desde un enfoque de salud pública y de Derechos Humanos, mediante un proceso coordinado con las familias y comunidades, en articulación con las instituciones del Estado.

En los textos de los acuerdos es visible la importancia concedida a la situación de los sembradores de cultivos ilícitos en los territorios de influencia histórica del grupo insurgente, así como a las necesidades de atención de la población afectada por el abuso de sustancias en esos lugares. El crecimiento del área de cultivos ilícitos que se ha registrado durante el lapso de las negociaciones en La Habana, ha pasado de alrededor de 50.000 hectáreas en 2012 a cerca de 100.000 hectáreas en 2015, lo cual podría ser una respuesta al interés de las FARC-EP por ampliar la base social que se encuentra en sus zonas de influencia y que serán beneficiarias de la política de desarrollo alternativo prevista en los acuerdos<sup>32</sup>.

En vista de que la problemática de abuso de psicoactivos no sólo se presenta en los grandes centros urbanos del país, sino que además también afecta a la población joven en las zonas económicamente dependientes de cultivos ilícitos<sup>33</sup>, los compromisos pactados en relación con la atención a consumidores afectados por abuso de estupefacientes, también parecen responder a la constatación de la

.....  
32 De acuerdo con el informe más reciente de la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito, entre las manifestaciones más visibles en la dinámica de los cultivos ilícitos en Colombia durante los últimos años, se registra “una densificación de las siembras en los núcleos más tradicionales, una participación más activa de las comunidades afectadas, la reactivación de los mercados ilegales en las regiones afectadas por cultivos ilícitos, el surgimiento de nuevos grupos o la lucha de los existentes para adueñarse del negocio y una serie de expectativas de beneficios para los cultivadores de coca”. Ver UNODC. (2016). *Monitoreo de Cultivos Ilícitos 2015*, p. 13. Consultado en: <http://tinyurl.com/zj5u5kz>.

33 Al respecto, ver República de Colombia. 2013. *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia - 2013 Informe Final*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho - Observatorio de Drogas de Colombia y el Ministerio de Salud y Protección Social.



necesidad de atender este fenómeno social, tanto en relación con bebidas alcohólicas como con sustancias ilícitas tales como marihuana, cocaína, y bazuco, entre otros.

No obstante lo anterior, hay que destacar el notable vacío, observado en los acuerdos, en relación con la prevención del inicio del consumo de sustancias entre la población adolescente, cuya mención es apenas incidental y debería ser un componente central de la estrategia. Es probable que el tema se haya soslayado sobre el supuesto de que con la erradicación y sustitución de cultivos ilícitos, en las zonas de influencia histórica de las FARC-EP, simultáneamente desaparecerá el riesgo del inicio del consumo de sustancias por parte de los adolescentes. Este supuesto es cuestionable, ya que como se ha visto anteriormente, los patrones de consumo de sustancias entre la población joven incluyen tanto derivados de los cultivos ilícitos como la cocaína, el bazuco, la marihuana, y la heroína, así como también bebidas alcohólicas, psicofármacos sin prescripción como las anfetaminas, los opiáceos y los opioides, al igual que otras sustancias sintéticas, tales como el *éxtasis* y los inhalables como el *dick* y el *popper*.

Al respecto, vale señalar que desde la primera década de este siglo se ha documentado, a escala mundial, el creciente abuso de sustancias psicoactivas de origen natural y sintético amparadas por “vacíos regulatorios”. Estas son creadas mediante la manipulación de su composición química, haciendo que sus efectos sean homólogos a los producidos por aquellas que figuran como controladas en los listados de las convenciones internacionales de fiscalización de drogas. Se destacan entre las denominadas “nuevas sustancias psicoactivas”, drogas como la ketamina, el khat, el kratom, el krokodil, la mefedrona y las catinonas sintéticas, la fenetilamina, las piperazinas, la salvia divinorum y los cannabinoides sintéticos. Al igual que en otros patrones de consumo, la elección de estos psicoactivos es influenciada por tendencias de moda. Durante los últimos años, estas tendencias se derivan hacia las drogas sintéticas. Por consiguiente, los esfuerzos de prevención del inicio del consumo en adolescentes, tanto en zonas urbanas como en áreas rurales dependientes económicamente de cultivos, representa una prioridad que el marco de la política antidroga vigente tiene insuficientemente atendida.

Aparte de una política antidroga eficaz, se requiere un marco de institucionalidad pública que contribuya a superar las deficiencias que actualmente afectan

de forma negativa la capacidad de gestión y cumplimiento de metas de la política pública en nuestro país<sup>34</sup>. Este marco implicaría lo siguientes puntos.

**Un sistema político democrático y representativo soportado en un sistema electoral que garantice elecciones libres y transparentes.** La democracia representativa que rige nuestro sistema político actual es afectada por una crisis de credibilidad persistente, tal como lo manifiestan diferentes actores y sectores sociales<sup>35</sup>. A su vez, se registra una desconfianza generalizada en la institucionalidad pública y en los partidos políticos, a raíz de la percepción social sobre la ineffectividad de las soluciones asistencialistas brindadas por el Estado, las cuales distan mucho de las aspiraciones de los sectores poblacionales afectados por el conflicto armado, el estancamiento económico y la desesperanza política.

El sistema de representación política —actualmente— demuestra incapacidad para atender las necesidades sentidas de la población, no solo por el abierto favorecimiento a los intereses particulares de los principales conglomerados económicos presentes en el país, sino por la penetración de la corrupción en todos los niveles de la vida pública. Una consecuencia preocupante de este fenómeno es la manera en la cual las actividades informales, frecuentemente dominadas y reguladas por estructuras criminales, se convierten en los referentes principales para la consecución de ingresos, bienes y servicios, para un sector creciente de la población excluida completamente de la actividad formal en el país. En consecuencia, allí donde no prospera la corrupción, lo hace la cultura de la ilegalidad y los antivalores del oportunismo, la depredación y la apatía social.

En Colombia, el sufragio universal implantado a mediados del siglo XX, ha creado condiciones favorables, a nivel electoral, para generar espacios propicios a la gestión democrática de los asuntos públicos en el país. No obstante, la eficacia del sistema electoral en Colombia no mejoró significativamente con la universalización del voto.

La época del llamado *Frente Nacional*, la alternación de conservadores y liberales en la presidencia, representa un antecedente importante respecto a un gran acuerdo de paz en el país. Sin embargo, ello no contribuyó de manera alguna a la

34 Ver PNUD. (2002). *Informe sobre Desarrollo Humano 2002: Profundizar la Democracia en un Mundo Fragmentado*, España: Mundi-Prensa.

35 Ver Dorado, F. (2014) Crisis de representación y voto en blanco, ALAI, *América Latina en Movimiento*, Colombia, en: <http://alainet.org/active/71252>

implementación de un sistema electoral libre y justo, como lo evidencian tanto el surgimiento, durante este periodo, de tres grupos insurgentes importantes en nuestro país, así como el escándalo registrado en las elecciones presidenciales de 1970, en las que, en medio de las acusaciones de fraude electoral, llegó a la presidencia Misael Pastrana.

Una década después fue de público conocimiento, la gran influencia que tuvieron las estructuras criminales, vinculadas al narcotráfico, sobre elecciones a cargos de representación popular, a lo largo y ancho del territorio nacional. En la década de los 90 se conoció la envergadura de la injerencia criminal en las contiendas electorales por medio del *Proceso 8.000*, bajo la administración del presidente Ernesto Samper. Adicionalmente, la violencia asociada a estas manifestaciones criminales, involucradas en la gestión de lo público, cobró la vida de miles de líderes y candidatos a diferentes cargos de elección democrática, privando a generaciones completas de avanzar en un camino de representación real y trascendencia, así como materialización de sus ideas.

En este sentido, sucesos como el exterminio de la Unión Patriótica, los ataques violentos contra movimientos de campesinos, estudiantes y obreros, e incluso el asesinato del candidato presidencial Luis Carlos Galán —quien representaba una amenaza para el narcotráfico y el paramilitarismo de la época—, son un memoria macabra de la cercana relación existente entre las estructuras criminales, vinculadas al narcotráfico y la ilegalidad, con el sistema electoral en ese momento de la historia política nacional.

Pese a la implantación de la Constitución de 1991, que representó grandes avances a nivel jurídico y administrativo, particularmente a nivel del funcionamiento del Estado, la percepción negativa de lo público por parte de la ciudadanía no se ha modificado sustancialmente después de 25 años de su promulgación; tampoco lo ha hecho el porcentaje de participación electoral, el cual a nivel nacional suele ser inferior al 50% del censo votante. Lo anterior denota, además de un desencanto por la acción administrativa del Estado colombiano, una palpable apatía ciudadana ante las orientaciones políticas para el manejo de las crisis que se enfrentan en numerosas esferas de la actividad pública.

**Un sistema de controles y equilibrio de poder entre el legislativo, el judicial y el ejecutivo que soporte la gobernabilidad local democrática y legítima.** Formalmente existe el equilibrio de poderes en Colombia. No obstante,

las críticas a los sistemas presidencialistas de occidente siguen dejando abierta la discusión sobre los límites del poder ejecutivo que, con frecuencia, sobrepasa lo formalmente dictado y legalmente constituido, violentando así los espacios propios de los poderes judicial y legislativo.

Las críticas al proceso de reelección presidencial, que se ha materializado en los últimos gobiernos —Uribe y Santos—, señalan las problemáticas asociadas a ejercicios presidenciales de más de un periodo. No obstante, se debe destacar que la Constitución del 91, al regular el uso de los llamados estados de excepción, representó un avance para impedir los abusos cometidos por el poder ejecutivo desde mediados del siglo XX, dado que el país vivió más de treinta años continuos de excepcionalidad bajo la figura de “Estado de Sitio” contemplada en la Constitución de 1886<sup>36</sup>.

Salvo en las grandes ciudades como Bogotá y en regiones que representan espacios geopolíticos y económicos dominantes históricamente, no existen lugares robustos de expresión de las preocupaciones y necesidades sociales de los territorios del país. Es decir, la periferia en Colombia es vista como la sumatoria de zonas que representan “parásitos fiscales”, dado que su desarrollo y olvido las ha sumido en la pobreza extrema y la corrupción les ha dejado en la ampliación de un letargo y retraso económico, principalmente, al que solo se puede hacer frente por medio de políticas públicas de tipo asistencialista. Este retraso en regiones apartadas, así como en la periferia de las ciudades, facilita la articulación del narcotráfico con cualquier esfera de la comunidad (Sierra, 2013).

**Una sociedad civil dinámica, capaz de supervisar al gobierno y a las transacciones privadas, y de brindar alternativas para la participación política.** Pese al esfuerzo de veedurías ciudadanas, así como del creciente protagonismo mediático de instituciones como la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República, el desentendimiento generalizado de asuntos de vital importancia a nivel local, departamental y nacional, a causa de la falta de credibilidad en las entidades públicas, es evidencia de la disfuncionalidad de la estructura político-institucional vigente en nuestro país, para atender debidamente las necesidades sentidas y las aspiraciones de la mayoría de los sectores poblacionales colombianos.

36 Agamben señala que el abuso de los estados de excepción es la más fuerte amenaza interna a las democracias modernas. Ver Agamben, Giorgio. (2004). *Estados de Excepción* (Homo Sacer II, 1). Valencia: Editorial Pre-Textos.

•Hacia nuevos horizontes del análisis de la política antidrogas•

Sin desconocer los esfuerzos realizados por movimientos sociales de estudiantes, campesinos, indígenas, defensores de Derechos Humanos y de causas de justicia ambiental, que han protagonizado manifestaciones populares significativas en el pasado reciente, con una gran visibilidad en los medios masivos de comunicación, hay que señalar que estos no han logrado articularse para incidir de manera eficaz sobre la agenda política con miras a alcanzar soluciones a las problemáticas comunes que los aquejan.

**Medios informativos libres e independientes.** La independencia de los medios de comunicación es una tarea difícil de lograr en cualquier país. Privados o públicos, se les acusa de perseguir intereses de algún tipo en favor u oposición de los gobiernos. En Colombia, el debate —si bien es creciente— no alcanza a ser motivo de reflexión de la ciudadanía en general. Con la entrada de los canales privados de televisión al país, se sostuvo la idea de quitar el monopolio de dos canales públicos, lo cual sería algo benéfico para la opinión pública y la objetividad de los sucesos presentados. No obstante, y tras más de quince años del suceso, es posible apreciar que se pasó de tener dos canales públicos predominantes a dos privados del mismo tipo. Esto se debe en gran parte a que los medios de comunicación requieren de grandes capitales para su funcionamiento y esto compromete, en el proceso, su objetividad.

Por otro lado, los medios masivos de comunicación se encuentran en manos de los grandes conglomerados económicos, como es el caso del principal periódico del país (El Tiempo), en cabeza del grupo de Luis Carlos Sarmiento Angulo. El grupo Santo Domingo, domina a su vez el segundo medio de prensa escrita (El Espectador), uno de los dos canales privados más importantes (Caracol Televisión) y una de las tres cadenas radiales más fuertes del país (Blu Radio). Finalmente, la Organización Ardila Lülle domina el otro canal de televisión privado y predominante (Canal RCN), así como un sinnúmero de emisoras radiales (RCN Radio) que, junto a Caracol Radio —del grupo español PRISA—, cierran el abanico de los grandes medios de comunicación en Colombia<sup>37</sup>.

Cabe resaltar que, en estas condiciones, la libertad y la independencia de la información u opinión resultan ser bastante vulneradas. Internacionalmente

37 Ver Lewin, J. (2012) Si Sarmiento compra Caracol radio, así se concentrarían los medios en los "cacaos", La silla Vacía, Colombia, en: <http://lasillavacia.com/historia/si-sarmiento-compra-caracol-radio-asi-se-concentrarian-los-medios-en-los-cacaos-39046>

se considera que Colombia, pese a la violencia dirigida a algunos periodistas, cuenta con una prensa libre e independiente. El control oligopólico de los medios masivos representa una visible limitación a una efectiva independencia real en términos de libertad de prensa.

**Servicio civil profesionalizado.** Los procesos de modernización, sin una presencia real de la modernidad han sido una constante en América Latina. El académico Carlos Londoño (2000) resume, de la siguiente manera, el proceso por el cual existe en Colombia dicha situación:

Contradicción entre la existencia de un ESTADO LIBERAL DE DERECHO (importado) sin que exista la NACIÓN, entendida ésta (la Nación) como una comunidad de intereses, integrada con base en una identidad de costumbres, tradiciones, religión, idioma y, sobre todo, integración sobre la base de un modelo de producción económica dominante.

- Como tal, hemos tenido un Estado Liberal más formal (MODERNIZACIÓN) (división teórica del poder en tres ramas, elecciones periódicas, etc.) que real (las mayorías no tienen una participación real en el ejercicio del poder; el Estado ha sido puesto al servicio de los intereses particulares de un sector social reducido; las mayorías no tienen una cultura política que les permita ser conscientes para participar racionalmente) (SIN MODERNIDAD). Estado establecido verticalmente, desde arriba, y no nacido como resultado del pacto de todos los ciudadanos, de su voluntad política, de abajo hacia arriba (Londoño, 2000, p. 2).

Colombia tiene entonces, en su servicio civil, una maquinaria que se encuentra lejos de responder a las necesidades del país. En los últimos lustros, no se registran avances significativos en esta materia, como lo revelan los índices de desigualdad que ubican a nuestro país como uno de los más desiguales de toda América Latina (Huertas, 2004).

Todo lo anterior pone de manifiesto las limitaciones que, en el presente, obstaculizan la implementación de una política pública antidroga eficaz, cuyo éxito dependerá de su articulación con otros instrumentos para transformar los problemas sociales presentes en el país, que hoy contribuyen a la reproducción de condiciones favorables para la prosperidad de los negocios ilícitos de las estructuras criminales.

## Escenarios de cambio en la política antidrogas en Colombia

En el escenario internacional se han barajado diferentes posibilidades para mejorar los resultados en la lucha contra el tráfico ilegal de drogas, que han sido objeto de numerosos y diversos debates sobre la alternativa de la modificación del enfoque prohibicionista que actualmente domina la política internacional. Las propuestas en este sentido han sido objeto de constantes rechazos por parte de gobiernos como el de EUA, Rusia y China, entre otros, al igual que por los organismos internacionales actualmente a cargo de la ejecución de la política vigente. No obstante, con el pasar de los años y la maduración del debate, ha tomado fuerza, entre intelectuales y líderes sociales y políticos de diversa orientación, la idea de flexibilizar el enfoque prohibicionista que se encuentra en la base de las convenciones internacionales vigentes en la actualidad.

La noción de soberanía nacional es un elemento central en el marco de este debate, en cuanto los convenios, tratados internacionales y políticas comerciales, que soportan la interrelación compleja que se da entre Estados, a su vez erosionan de manera progresiva la autodeterminación de las naciones. Uno de los principales obstáculos para la modificación del *statu quo* del enfoque prohibicionista de la política antidrogas, es que ésta ha representado un pilar central del proceso de construcción y administración del “sistema internacional” vigente desde el final de la Segunda Guerra Mundial y el establecimiento de la Organización de las Naciones Unidas.

El enfoque de los gobiernos más poderosos direcciona la política mundial contra amenazas como el terrorismo internacional, después del 11 de septiembre de 2001, y contra la proliferación de armas nucleares de destrucción masiva. Frente a esto, las posiciones que, centradas en la defensa del principio de autodeterminación como fundamento de las relaciones políticas entre Estados en el ámbito internacional, exponen a sus defensores a presiones y sanciones económicas y políticas que, en la práctica, pueden debilitar su capacidad de autodeterminación y gobernabilidad, como se observa, en la actualidad, el caso de Venezuela luego de la caída de los precios del petróleo en el mercado internacional a mediados del 2015.

La marcada relación histórica que tiene el fenómeno criminal del narcotráfico internacional con la violencia en Colombia, imprime una complejidad adicional

al proceso de discusión interna de las alternativas al statu quo en relación con la política antidroga internacional. Desde el *Plan Colombia*, que inició en la administración del ex presidente Andrés Pastrana, se arraigó una posición oficial del gobierno nacional completamente alineada con las directrices prohibicionistas de la política antidroga internacional, cimentada en el discurso que permanentemente evoca la sangre derramada en la lucha contra el narcotráfico, desde la década de los 80 y principios de los 90, y en los míticos golpes asestados a las estructuras criminales más poderosas de aquel entonces con la muerte y captura de los grandes “capos” del narcotráfico. No obstante lo anterior, la realidad de la mutación de estas estructuras, así como su continuidad en el negocio, han llevado a una gradual flexibilización de la posición del discurso oficial del gobierno colombiano en relación con este tema, tanto en foros nacionales como internacionales.

Este cambio no radica en que se haya disminuido la capacidad de la fuerza pública para combatir estas estructuras criminales, sino en la progresiva aceptación de que tras la captura de cada nuevo cabecilla, este era remplazado de inmediato por otra figura, bien fuera su segundo en la línea de mando, o por alguien dictado en la dinámica de la competencia con rivales por controlar las rutas y mercados ilícitos. Con el tiempo, este proceso cíclico ha confirmado que las estructuras criminales son cada vez más resilientes frente a la acción represiva del Estado, y a la vez, ha desvirtuado la efectividad del prohibicionismo inflexible, sostenido durante décadas por el gobierno colombiano sin obtener logros visibles en el debilitamiento del negocio ni de las estructuras, o en la reducción de la capacidad de producción de sustancias ilícitas ni en su consumo.

Así las cosas, el camino de la flexibilización de la política antidrogas, se presenta como una alternativa en el marco de la negociación política de la terminación del conflicto armado en Colombia, en la cual se amplía la perspectiva desde la que se aborda el problema. En el pasado, ésta era dominada por respuestas represivas a cargo de la fuerza pública y del sistema judicial, acompañada de acciones marginales dirigidas al desarrollo alternativo de las zonas económicamente dependientes de cultivos ilícitos, así como de tratamientos y rehabilitación de consumidores con trastornos —debido al abuso de sustancias—, y a campañas de prevención del inicio del consumo entre adolescentes. Progresivamente, el debate público ha modificado la visión preminentemente represiva, abriendo el campo para abordar el tema desde la óptica de la salud pública, dándole más importancia



a las personas afectadas por problemas de abuso de sustancias psicoactivas, ya no encarcelándolas y tratándolas como criminales, sino desde un modelo médico de manejo de adicciones, por medio de tratamientos integrales de recuperación y rehabilitación física y social que pretenden superar las condiciones de marginalidad que reproducen y amplían el fenómeno de uso excesivo de sustancias.

Así mismo, de manera novedosa comienzan a explorarse medidas alternativas al encarcelamiento por delitos no violentos relacionados con drogas, para así garantizar los Derechos Humanos de estas personas que, al ser recluidas en establecimientos carcelarios y penitenciarios, quedan expuestas a entornos de alto riesgo de contraer enfermedades infecciosas y adquirir niveles de consumo de drogas incluso más elevados, con lo cual la prevalencia del VIH, la hepatitis y la tuberculosis resulta considerablemente mayor en estos espacios que en la población general (UNDOC, 2016a).

Este mismo enfoque de garantías de Derechos Humanos es el que comienza a prevalecer en la base del diseño de los programas de sustitución de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo en zonas económicamente dependientes de estos. Aparte de brindar alternativas económicas y sociales para los pequeños cultivadores, se busca eliminar la estigmatización de la cual fueron víctimas en el pasado, restaurando su dignidad como productores rurales y brindándoles acceso a infraestructura y otros bienes y servicios que les permitan acceder a mercados legales y a obtener un nivel de ingresos digno y apropiado para el mejoramiento de la calidad de vida de sus hogares y comunidades.

### **Multilateralismo internacional o sociedad civil global: ¿llegará el cambio del régimen prohibicionista por alguna de estas vías?**

El multilateralismo centra el análisis en las relaciones y formas de ejercicio de poder entre Estados, en el desarrollo de sus respectivos intereses y agendas nacionales. Los escenarios multilaterales son epicentros de debate sobre los principios y mecanismos para el control y tratamiento de los problemas de drogas y el narcotráfico, en diferentes esferas de participación y cooperación internacional. La creciente articulación de este negocio con otras actividades y mercados ilícitos, junto con la incidencia representada por la enorme liquidez asociada a esas actividades y su disponibilidad para financiar la expansión y diversificación de sus

portafolios de negocios, tanto en ámbitos lícitos como ilícitos, obliga a la ONU —como pilar importante en la administración del “sistema internacional”— a dedicar esfuerzos al estudio y análisis de las consecuencias que estos fenómenos implican para los distintos países a nivel nacional e internacional, tanto en la esfera de la oferta como del consumo.

La noción convencional de soberanía, según la cual la autoridad política legítima suprema dentro del orden global reside en los Estados soberanos —es imposible poner límites o autoridades por encima de ellos—<sup>38</sup>, es una visión que se está erosionando rápidamente en el mundo actual, donde una creciente interdependencia soporta mecanismos bilaterales y multilaterales de cooperación entre países. En este orden de cosas, con frecuencia estos instrumentos terminan condicionando, según los intereses de los países que dominan el sistema internacional, aquellas transformaciones sociales y políticas internas demandadas por los demás Estados, particularmente aquellos que requieren apoyo internacional en materia comercial, técnica y económica. En el caso colombiano, la lucha contra el tráfico internacional de drogas, orquestada por medio del *Plan Colombia*, dependió de las financiaciones directas de EUA, al igual que del aprovisionamiento de tecnología e intercambio de información requeridas para tal fin.

En el mes de abril de 2016 fue celebrada la Sesión Especial de la UNGASS, con el fin de evaluar los logros alcanzados por medio del sistema internacional de fiscalización de sustancias estupefacientes y, cuya resolución final, reafirma el compromiso de los países de continuar respetando los acuerdos contenidos en las convenciones internacionales que regulan el tema. En vista de esto, es evidente que son formidables los obstáculos que debe sortear el propósito de modificar el enfoque prohibicionista del régimen vigente, en el marco del escenario multilateral del Sistema de las Naciones Unidas. Como es natural, las competencias de la UNGASS están delimitadas por los alcances establecidos en su convocatoria, la cual en este caso contempla,

examinar los progresos en la aplicación de la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, incluida una evaluación de los logros y los retos en la tarea de contrarrestar el problema mundial de las drogas, en el

.....  
38 Los positivistas sostienen además que el Derecho internacional no se puede considerar propiamente como tal, en cuanto, por definición, una condición necesaria para ello es la existencia de un aparato capaz de asegurar su cumplimiento y sancionar el incumplimiento de sus disposiciones, como sucede en el caso de las jurisdicciones nacionales. Ver Hart, H. (1961). *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press.

marco de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas y otros instrumentos pertinentes de las Naciones Unidas (Asamblea, 67/193, 2012).

La propia Convención Única prevé los mecanismos de su reforma, los cuales no son favorables al cambio. Las partes proponentes de una enmienda a este instrumento internacional deben radicar ante al Secretario General de la ONU el correspondiente proyecto acompañado de su motivación. El Secretario General pondrá la reforma propuesta, y las razones que la justifican, en conocimiento de los gobiernos que hacen parte de la convención, así como del Consejo Económico y Social de la ONU. Este órgano está facultado para elegir entre convocar a una conferencia para considerar la enmienda, o consultar directamente a las partes si la aceptan. En este último caso, si en los 18 meses siguientes a su puesta en circulación por el Consejo, ninguna parte rechaza el proyecto, ésta entrará en vigor. En caso de que una o más partes presenten sus comentarios dentro de los 18 meses y rechacen la reforma, el Consejo considerará la opción de convocar una conferencia para sopesar la propuesta. No obstante, la propia Carta de las Naciones Unidas faculta al Consejo a negarse a tomar una decisión sobre un proyecto de esta índole (Pérez, Vizcaíno & Tirado, 2015).

Por consiguiente, resulta improbable que, mientras este procedimiento de enmienda continúe vigente, pueda prosperar cualquier propuesta adelantada por iniciativa de un país frente a la presión de los gobiernos defensores del *statu quo*. Es decir, en este escenario multilateral la modificación del régimen internacional vigente depende de la formación de coaliciones y alianzas políticas amplias, en el seno del Sistema de las Naciones Unidas, en torno a una plataforma común para flexibilizarlo, con base en un núcleo de ideas afines. Eventos extraordinarios como la UNGASS representan espacios para que dichas coaliciones puedan medir sus fuerzas, así como ajustar sus plataformas para ganar nuevos adeptos.

En el caso de la sesión especial de 2016, es evidente que la coalición de los países que promueven la reforma, entre los cuales se encuentra Colombia, aún carece de suficiente apoyo para su agenda en el marco de este escenario multilateral. Esta incluye, entre otros puntos, el reconocimiento explícito de la prevalencia de los Derechos Humanos en la aplicación de las disposiciones de las convenciones internacionales; la flexibilización de la interpretación de los instrumentos convencionales para permitir que cada país, defina de manera autónoma los usos médicos y científicos de las drogas, al igual que sus políticas nacionales de lucha

contra las mismas; la adopción de medidas alternativas a la cárcel para delitos no violentos relacionados con estupefacientes; y, finalmente, proveer alternativas económicas para pequeños cultivadores de marihuana, coca y amapola para que hagan la transición hacia la legalidad.

La resolución final de la sesión especial de 2016, reafirmó el compromiso de las partes con las metas y los objetivos de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas vigentes, así como con la promoción activa de una sociedad libre del uso indebido de drogas. Sólo de manera incidental, recoge menciones a la

preocupación por la salud y el bienestar de la humanidad, así como los problemas relacionados con la salud personal y pública, sociales y de seguridad derivados del uso indebido de los estupefacientes y las sustancias sicotrópicas, en particular entre los niños y los jóvenes, y la delincuencia relacionada con las drogas (ONU, Asamblea General S-30/1,2016).

Aun así, la transformación del enfoque prohibicionista de la política antidrogas cuenta, en el último tiempo, con el apoyo creciente en foros internacionales de la sociedad civil. Potenciados con tecnologías de la información y comunicación, estos foros promueven un intenso intercambio entre especialistas, analistas, política pública, líderes políticos y sociales, y activistas en torno al desarrollo de nuevas propuestas y enfoques de carácter interdisciplinar. En estos escenarios también se impulsan debates sobre las estrategias más apropiadas para su implementación en distintos contextos políticos, socio-demográficos y culturales. De esta manera comienza a emerger el fenómeno de la “sociedad civil global”, que cobra una creciente relevancia con la integración espontánea de cadenas transnacionales de intercambio e incidencia, que propician el reacondicionamiento del debate, desde un enfoque de Derechos Humanos, centrado en la persona y el respeto de su dignidad, en el marco de redes institucionales y sociales incluyentes y sensibles a las necesidades de los sectores más vulnerables y marginados.

En la sociedad civil global reside una incommensurable riqueza representada en la diversidad de valores, ideas e intereses que se expresan libremente sin tener que conformarse a consensos conceptuales ni políticos pre-establecidos. Si bien con frecuencia a esta se le asocia con expresiones de protesta con visibilidad internacional, al igual que con escenarios como el Foro Social Mundial, dichas manifestaciones no agotan la naturaleza compleja de este fenómeno, tal como lo indica el análisis del papel que juega como movimiento contra-hegemónico que

opone resistencia a las dinámicas de los mercados globales y del sistema internacional (Goetze, 2008).

El modelo republicano liberal, que tiene su fundamento en el desarrollo del ciudadano y su sentido democrático, centra su atención en la participación directa afincada en contextos plurales. Típicamente este modelo se observa en el seno de organizaciones no gubernamentales que apoyan demandas en distintos campos de acción, impulsando causas humanitarias. Entre ellas, la abolición de la pena de muerte como sanción a delitos relacionados con las drogas y la eliminación de la criminalización de consumidores, así como el situarse en contra de las violaciones sistemáticas de Derechos Humanos y la estigmatización de personas que hacen uso de sustancias psicoactivas, con el amparo de las convenciones internacionales de fiscalización de drogas. Otras consignas, impulsadas desde plataformas de la “sociedad civil global”, incluyen la atribución de responsabilidades a la doctrina prohibicionista por los centenares de miles de muertes prevenibles, asociadas anualmente al consumo de drogas, y el incremento en la transmisión del VIH y la hepatitis C entre consumidores, a los cuales se limita el acceso a atención médica si no se someten a tratamientos radicales de abstinencia; así mismo, por la destrucción de los medios de vida de pequeños cultivadores sometidos a la erradicación forzada de cultivos ilícitos, entre otros.

Sin embargo, desde una perspectiva neo-gramsciana, el modelo republicano liberal que predomina en estas plataformas de “sociedad civil global”, no se ocupa de cuestionar el efecto de impulsar estas demandas dentro del propio marco de legitimación establecido por las convenciones internacionales y el sistema internacional hegemónico. Desde este punto de vista el alcance de las iniciativas para transformar el *statu quo*, en materia de la fiscalización de drogas, queda acotado a conformarse con la flexibilización del régimen vigente, para de esta manera eliminar en cada país las barreras legales y normativas que obstaculizan un tratamiento del problema de las drogas desde un enfoque en el que prevalezca el respeto, la defensa y la protección de los Derechos Humanos, por encima de las medidas establecidas para alcanzar el objetivo de una “sociedad libre del uso indebido de drogas”.

Es evidente que por esta vía, la “sociedad civil global” jamás logrará enmendar el enfoque prohibicionista de las convenciones internacionales en materia de drogas. No obstante, resulta alentador observar que, en las discusiones de la

sesión especial de 2016, la propuesta que se impulsa desde los foros y las plataformas de la sociedad civil, efectivamente ha permeado las agendas, en relación con este tema, de los países que favorecen la modificación del *statu quo*, entre ellos Colombia. Estos lograron la creación de un grupo técnico internacional para analizar los resultados de las experiencias autónomas de regulación de usos médicos y científicos de las drogas, así como las tensiones y diferencias que puedan surgir en la implementación de estas políticas. Los hallazgos de este grupo técnico serán insumo para una nueva sesión de UNGASS programada para 2019.

## CONCLUSIONES

Con el resurgimiento del debate internacional y nacional en torno al control de la producción, tráfico y uso de sustancias psicoactivas, este fenómeno social ha recobrado una especial importancia en años recientes, tanto en el ámbito de las políticas públicas y la normatividad, como en los campos de la salud pública y los Derechos Humanos. La creciente aceptación social del uso medicinal y recreativo de algunas sustancias, como la marihuana, y la evidencia de sus efectos moderados en términos del impacto sobre indicadores como los Años de Vida Ajustados por Discapacidad (AVAD), en comparación con otras sustancias lícitas como el alcohol y el tabaco, se ha traducido en la flexibilización del régimen prohibicionista que regula estos psicoactivos desde el ámbito internacional, por medio de las convenciones suscritas por la mayoría de los países del mundo en relación con este tema. Por ello, se hace necesario el seguimiento, ajuste y evaluación de los resultados de las nuevas políticas, a luz de los objetivos buscados con las mismas, tanto desde la lógica formal del gobierno como desde la satisfacción de los grupos sociales que se pretende proteger o favorecer.

Buena parte de las políticas públicas, implementadas anteriormente a nivel nacional en materia de drogas, respondieron —en su momento— al clamor de sectores sociales que respaldaron dichas propuestas en las urnas, principalmente en relación al control de los eslabones de la cadena de la oferta, producción y tráfico de sustancias. No obstante, su eficacia se ha visto menguada, en buena medida, porque se dejó en manos del sistema judicial y la fuerza pública el peso de

la responsabilidad de los resultados de la lucha contra la producción y tráfico de estas sustancias ilícitas, soslayando los aspectos sociales y de salud pública de fenómenos como el consumo o la realización de actividades, de mayor exposición y menor remuneración, en los distintos eslabones de la cadena criminal asociada a la oferta de drogas ilícitas, entre grupos poblacionales vulnerables que ven en ellas oportunidades para mejorar sus condiciones de vida.

Con lo anterior no se plantea orientar la política nacional antidrogas en una dirección diametralmente opuesta a la vigente. En vez de esto, se propone impulsar la exploración e implementación de nuevos enfoques y alternativas que faciliten abordar, de manera integral, el problema de estupefacientes en nuestro país. Esto, bien sea mediante medidas de regulación de la oferta, o por medio de poner en funcionamiento servicios efectivos de recuperación y rehabilitación para los consumidores con trastornos, o a través de estrategias demostradas y comprobadas de prevención del inicio del consumo de sustancias en adolescentes, tanto en ámbitos urbanos como en zonas rurales, históricamente dependientes de economías ilícitas.

En este mismo sentido, conviene estudiar, diseñar e implementar estrategias de intervención social y económica que contribuyan a incrementar la rentabilidad de las actividades realizadas por pequeños productores, en ámbitos rurales donde persiste la dependencia económica de cultivos de uso ilícito. Simultáneamente es preciso mejorar el sistema educativo y abrir oportunidades atractivas para los jóvenes que inician su proceso de incorporación a la población económicamente activa, de manera que dispongan de alternativas reales para salir de la pobreza y alcanzar metas de superación distintas a las que ofrecen los circuitos de las economías locales vinculadas al mundo de las drogas ilícitas. Todo esto, sobre la base de la recuperación efectiva del control territorial por parte del Estado y el subsecuente escenario de garantías de seguridad física y de integridad de las personas en aquellas zonas del país que históricamente han sido abandonadas a su suerte o sometidas a órdenes de grupos criminales.

Finalmente, se debe destacar el auge que, en años recientes, se ha experimentado en torno al consumo de drogas sintéticas, y el riesgo que estas representan especialmente para los grupos poblacionales más jóvenes, que son expuestos a cadenas de oferta empeñadas en lograr el inicio del consumo de estas sustancias en edades cada vez más tempranas. Al respecto, conviene plantear preguntas



•Conclusiones•

acerca del enfoque de prevención y los medios que serán necesarios para asegurar la protección de estos grupos etarios frente al riesgo del daño severo que estas drogas pueden representar, tanto a escala urbana como rural. Si bien, con las reformas recientes en Colombia, se incrementó la disponibilidad de recursos para la recuperación y rehabilitación de personas con trastornos por consumo de sustancias psicoactivas, el tema de las intervenciones para la prevención ha quedado relegado para su financiación principalmente a cargo de los recursos de las entidades territoriales.



## BIBLIOGRAFÍA

- Agamben, G. (2004). *Estados de Excepción* (Homo Sacer II, 1). Valencia: Editorial Pre-Textos.
- Annan, K., Arbor, L., Gaviria, C., Branson, P., Henrique R., Cattai F., ... Zedillo, E. (2014). *Asumiendo el Control: Caminos Hacia Políticas de Drogas Eficaces*. Global Commission on drug policy.
- Aunque sean adictos, expendedores de estupefacientes deben ser judicializados: Corte (5 de septiembre de 2016). *Corte Suprema de Justicia*. Recuperado de: <http://190.24.134.101/corte/index.php/2016/04/11/aunque-sean-adictos-expendedores-de-estupefacientes-deben-ser-judicializados-corte/>
- Ayuntamiento de La Coruña. (s.f.). *Coruña sin drogas*. Recuperado de <http://www.coruna.es/servlet/Satellite%3Fc%3DPage&cid%3D1238384283951&pagename%3DCorunaSinDrogas%252FPage%252FGenerico-Page-Generica>
- Banco Mundial. (2015). *Gasto militar (% del PIB)*. Recuperado de: <http://api.worldbank.org/v2/es/indicator/ms.mil.xpnd.gd.zs?downloadformat=excel>
- Beltrán, I. (2014). *Aprendizaje Criminal — Un Análisis de las Organizaciones Narcotraficantes*. Bogotá: Ediciones de la U. Ingeniería Jurídica.
- Bernal, C. & Moya, M. (2015). *Libertad de expresión y proceso penal*. Recuperado de: <http://publicaciones.ucatolica.edu.couflip/libertad-de-expresion-y-proceso-penal/index.html#/1/>
- Berridge, R. (2001). *Bases neurobiológicas de la adicción. Teorías de la Adicción*. Recuperado de: <http://www.neuroclassics.org/ADICCION/ADICCION.htm#ÍNDICE>
- Brau, Jean-Louis. (1974). *Historia de las drogas*. Barcelona: Bruquera S.A.
- Carvajal Martínez, J. (2015). *Derecho, seguridad y globalización*. Bogotá. Recuperado de: [publicaciones.ucatolica.edu.couflip/derecho-seguridad-y-globalización/index.html#/4/](http://publicaciones.ucatolica.edu.couflip/derecho-seguridad-y-globalización/index.html#/4/)

- Comisión asesora para la política de drogas en Colombia. (2015). *Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia*, Bogotá: Comisión Asesora Para La Política De Drogas En Colombia.
- Congreso de la República. (16 de junio de 2011). Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. [Ley 1450 de 2011]. DO: 48102
- Congreso de la República. (31 de julio 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”. [Ley 1566 de 2012]. DO: 48508
- Corte Constitucional De La República De Colombia, Sala Plena (5 de mayo de 1994). *Sentencia C-221*. [MP. Carlos Gaviria Diaz]
- Costa Fernández, O. (2013). El multilateralismo en crisis. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, (101), p. 7-25.
- Degenhardt, L., Wai-tat, C., Sampson, N., Kessler, R., Anthony, J., Angermeyer, M., ... Wells, E. (2008). Toward a Global View of Alcohol, Tobacco, Cannabis, and Cocaine Use: Findings from the WHO World Mental Health Surveys. *Public Library of Science Medicine*, 5 (7), p.141.
- Degenhardt, L., Whiteford, H.A., Ferrari, A.J, Baxter, A.J., Charlson, F.J, Hall, W.D, ... Vos, T. PhD (2013). Global burden of disease attributable to illicit drug use and dependence: findings from the Global Burden of Disease Study 2010. *Lancet*, 382 (9904), 1564-1574. Doi 10.1016/S0140-6736(13)61530-5
- Del Olmo, R. (1992). *¿Prohibir o domesticar? Políticas de drogas en América Latina*. Recuperado de: <http://justiciaforense.com/material/cursos2012/Cursos%202013/ARCHIVOS%20FORENSES%202/PDF/EI%20problema%20de%20las%20drogas.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2003). *Posibles implicaciones de la legalización del consumo, producción y comercialización de las drogas en Colombia*. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/234.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014: Prosperidad para Todos*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Dorado F. (12 de febrero de 2014). Crisis de representación y voto en blanco. *América Latina en Movimiento*. Recuperado de: <http://alainet.org/active/71252>
- Drogas: La guerra que nadie ganó (16 de abril de 2016). *Semana*. Recuperado de: <http://www.semana.com/nacion/articulo/guerra-antidrogas-onu-la-replantearia-a-instancias-de-colombia/469668>
- Fallo sobre dosis mínima aumentará el consumo de drogas’: Procurador (15 de marzo de 2016). *El Tiempo*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/procurador-cuestiona-fallo-de-la-corte-sobre-dosis-minima/16537328>
- Foucault, M. (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. Buenos Aires: FCE.

## •Bibliografía•

- Gaviria, A. & Mejía, D. (Comp.) (2011). *Políticas antidroga: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Garner, L. (2007). *Evaluation of a Youth Substance Abuse Prevention Coalition: A Case Study Of A Community-Initiated Model*. Recuperado de: <http://tinyurl.com/gS36qhj>
- Gómez Jaramillo, A. & Silva García, G. (2015). *El futuro de la criminología crítica*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Gómez, A., Carvajal, J., Romero, A., Pérez, B., Beltrán, D., Romero, C., Sierra, P. (2015). *El entramado penal, las políticas públicas y la seguridad*. Recuperado de: [publicaciones.ucatolica.edu.co/uflip/el-entramado-penal-las-politicas-publicas-y-la-seguridad/index.html#/1/](http://publicaciones.ucatolica.edu.co/uflip/el-entramado-penal-las-politicas-publicas-y-la-seguridad/index.html#/1/)
- González, I., Reyes, Y., Sampedro, C., Castro, C., Mejía, D., Benavidez, F., ... Gálvez, C. (2012). *Diagnóstico y Propuesta de Lineamientos de las Política Criminal para el Estado Colombiano*. Bogotá: Minjusticia, APC Colombia & Unión Europea
- Gotze, C. (2008). Whose civil society is it anyway? En Yongnian, Z & Fewsmith (Eds.) *Opening Society: The non-state sector and governance (pp. 33-56)*. London and New York: Routledge.
- Guillén López, G. (2009). *Discusión político criminal en torno al tráfico de drogas*, Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Gutiérrez Z., R. (s.f.). Los costos de la guerra en Colombia. Recuperado de: <http://www.croniconet/paginas/doc/doc01.htm>
- Hart, H. (1961). *The Concept of Law*. Oxford: Clarendon Press.
- Huertas, M. (2004). *Las Políticas Públicas y las nuevas relaciones estado-sociedad*. Bogotá: Ed. Pontificia Universidad Javeriana
- Hulsman, L. Bernat, J. (1984). *Sistema Penal y Seguridad Ciudadana: Hacia una Alternativa*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Jelsma, M. (s.f.). UNGASS 2016: Perspectivas para la reforma de los tratados y la coherencia de todo el sistema de la ONU en materia de políticas de drogas. Recuperado de: [http://www.undrugcontrol.info/images/stories/Jelsma\\_\\_United\\_Nations\\_final\\_Spanish.pdf](http://www.undrugcontrol.info/images/stories/Jelsma__United_Nations_final_Spanish.pdf)
- JIFE. (2015). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 2014*. Recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/colombia/2015/Marzo/AR\\_2014\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/colombia/2015/Marzo/AR_2014_S.pdf)
- Kandel, D.B., & Logan, J.A. (1984). Patterns of drug use from adolescence to early adulthood: I. Periods of risk for initiation, continued use and discontinuation, *American Journal of Public Health*, 74 (7), 660-665.
- Kleiman, M., Caulkins, J., & Hawken, A. (2014). *Drogas y políticas sobre drogas: Lo que todo el mundo necesita saber*. Bogotá: Universidad de Los Andes-Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas.

- La distribución del presupuesto del 2015. (12 de julio de 2014). *La Nación*. Recuperado de: <http://www.lanacion.com.co/index.php/economica/item/237860-la-distribucion-del-presupuesto-del-2015>
- Lewin, J. E. (05 de diciembre de 2012). Si Sarmiento compra Caracol radio, así se concentrarían los medios en los “cacaos”. *La silla Vacía*. Recuperado de: <http://lasillavacia.com/historia/si-sarmiento-compra-caracol-radio-asi-se-concentrarian-los-medios-en-los-cacaos-39046>
- Londoño, C. (2000). *Procesos de Modernización sin Modernidad en América Latina*. Recuperado de: [http://cmap.upb.edu.co/rid=1140998952052\\_1019774824\\_883/EsquemaProcesosModernizacionAmericaLatina.doc](http://cmap.upb.edu.co/rid=1140998952052_1019774824_883/EsquemaProcesosModernizacionAmericaLatina.doc)
- Los drogadictos son enfermos, no delincuentes: Corte Suprema (5 de septiembre de 2016). *Corte Suprema de Justicia*. Recuperado de: <http://190.24.134.101/corte/index.php/2016/03/14/los-drogadictos-son-enfermos-no-delincuentes-corte-suprema/>
- Mackenzie, R. (2008). Feeling Good: the Ethopolitics of Pleasure; Psychoactive Substance Use and public Health and Criminal Justice Governance; Therapeutic jurisprudence and Drug Courts in the USA. *Social & Legal Studies*, 17(513). DOI: 10.1177/0964663908097083.
- Mcguire, J. (ed.) (1995). *What Works Reducing Reoffending*. Chichester: John Wiley and Sons.
- Metaal, P. & Youngers C. (eds.) (2010). *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*, Amsterdam / Washington D.C.: Transnational Institute/ Washington Office on Latin America.
- Ministerio de Defensa, Policía Nacional, Dirección de Antinarcóticos. (s.f.). Balance Operativo. 2005-2014. Documento Interno de Trabajo Dirección Antinarcóticos Policía Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2011). *Guía de Planeamiento estratégico 2011- 2014*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público de la República de Colombia. (2014). *Presupuesto General de la Nación 2014*. Recuperado de: <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldelanacion/ProyectoPGN/2014/PRESUPUESTO%20GRAL%202014.pdf>
- Ministerio de Hacienda y de Crédito Público. (2015). *Bitácora Presupuestal*. Recuperado de: <http://www.minhacienda.gov.co/portal/page/portal/HomeMinhacienda/presupuestogeneraldelanacion/cifrasHistoricas/Bitacora%20Cifras%20Presupuestales%20Actualizada.ppsx>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2014). *Alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas. Primer Informe Técnico de la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)*. Bogotá: Gobierno de la República de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho.
- Naciones Unidas. (1972). *Convención única de 1961 sobre estupefacientes. Enmendada por el protocolo de 1972 de modificación de la convención única de 1961 sobre estupefacientes*. Recuperado de: <http://apps.who.int/medicinedocs/documents/s21517es/s21517es.pdf>

## •Bibliografía•

- Naciones Unidas. (2016). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes 2015*. Recuperado de: [https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2015/Spanish/AR\\_2015\\_S.pdf](https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2015/Spanish/AR_2015_S.pdf)
- Nolan, J. L. (1998) *The Therapeutic State: Justifying Government at Century's End*. New York: New York University Press.
- O'connell, T. (s.f.). *Drug sense*. Recuperado de: <http://www.drugsense.org/probreg.htm>
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito. (2014). *Resumen Ejecutivo. Informe Mundial Sobre las Drogas*. Washington D.C.: Office of National Drug Control Policy.
- ONDCP. (2010). *National Drug Control Strategy*, Washington D.C.: Office of National Drug Control Policy.
- Organización de las Naciones Unidas, Asamblea General (19 de abril de 2016). *S-30/1*. Recuperado de: <http://tinyurl.com/gw2mwya>
- Organización de los Estados Americanos. (2013). *El Problema de las Drogas en las Américas: Estudios*. Recuperado de: <http://www.procon.org/sourcefiles/organization-of-american-states-aug-2014.pdf>
- Organización de los Estados Americanos. (2013). *Escenarios para el Problema de Drogas En Las Américas 2013-2025*. Recuperado de: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/destacados/CO031032013-informe-escenarios-.pdf>
- Organización Mundial de la Salud. (1994). *Glosario de términos de alcohol y drogas*. Recuperado de: [http://www.who.int/entity/substance\\_abuse/terminology/lexicon\\_alcohol\\_drugs\\_spanish.pdf](http://www.who.int/entity/substance_abuse/terminology/lexicon_alcohol_drugs_spanish.pdf)
- Perez, B.; Vizcaino, A. & Tirado, M. (2015). *Las Drogas: Políticas Nacionales Internacionales de Control. Una Introducción Crítica*. Bogotá: Universidad Católica De Colombia.
- Pérez Salazar, B. (2003). Criterios e indicadores ambientales para la conversión productiva de zonas de cultivos ilícitos. En Prieto, R (Coord.) *Sociología jurídica: Análisis del Control y Conflictos Sociales*, (pp. 165-188). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Plan Colombia deberá enfocarse en sustitución de cultivos: John Kerry. (1 de octubre de 2015). *Canal Caracol*. Recuperado de: <http://www.noticiascaracol.com/colombia/plan-colombia-debera-enfocarse-en-sustitucion-de-cultivos-john-kerry>
- PNUD. (2002). *Informe sobre Desarrollo Humano 2002: Profundizar la Democracia en un Mundo Fragmentado*, España: Mundi-Prensa.
- Policía Nacional. (2013). *16 Estrategias Operativas de la Policía: Plan Corazón verde*. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
- Política de Defensa y Seguridad Democrática, (2003). *¿Nombre del documento?* Recuperado de: [http://www.derechoshumanos.gov.co/Programa/Documents/2010/seguridad\\_democratica.pdf](http://www.derechoshumanos.gov.co/Programa/Documents/2010/seguridad_democratica.pdf).

- Red de Gestores Sociales. (30 de noviembre de 2007). ¿Qué pasa en este país? [Entrada de blog] Recuperado de: <http://reddegestoressociales.blogspot.com/2007/11/que-pasa-en-este-pas.html>
- República de Colombia. (2009). *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia-2008*, Bogotá: Ministerio de la Protección Social / la Dirección Nacional de Estupefacientes.
- República de Colombia. (2010). *Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en adolescentes en conflicto con la ley*. Recuperado de: <http://www.descentralizadrogas.gov.co/Portals/0/Estudio%20Consumo%20adolescentes.pdf>.
- República de Colombia. (2011). *Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en población escolar Colombia-2011*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho (Observatorio de Drogas de Colombia), el Ministerio de Educación Nacional, y el Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS).
- República de Colombia. (2013). *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia-2013 Informe Final*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho - Observatorio de Drogas de Colombia y el Ministerio de Salud y Protección Social.
- Sanford, S. & Arrigo, B. (2005). Lifting the Cover on Drug Courts: Evaluation Findings and Policy Concerns. *International Journal of Offender Therapy and Comparative Criminology*, 49 (3), 239-59.
- Sierra, A. (2013). *Las fronteras de Colombia entre la guerra y el abandono*. Recuperado de: <http://colombiainternacional.uniandes.edu.co/view.php/470/view.php>
- Stockholm International Peace Research Institute. (2015). Gasto Militar. Base de datos 1988 - 2014. Recuperado de: <http://knoema.com/SIPRI2015/sipri-military-expenditure-database-1988-2014>
- Suramerica antepondrá las personas a la represión en su política sobre drogas. (1 de septiembre de 2015). *La Vanguardia*. Recuperado de: <http://www.lavanguardia.com/vida/20150901/54436149136/suramerica-antepondra-las-personas-a-la-represion-en-su-politica-sobre-drogas.html>
- Tirado Acero, M. (2011). *El Esclavo frente al Espejo de la Modernidad o su Autocolonialismo*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada- Legis.
- Tirado Acero, M., Peña, W. & Carbonell, C. (2011). *La investigación jurídica y socio-jurídica, precisiones y claves*. Bogotá: Editorial Periódicas S.A.
- Tirado Acero, M.; Trujillo, J. & Huertas, O. (2015). *Niños, Niñas y Adolescentes vinculados al conflicto armado interno colombiano*. Bogotá: Editorial Unisabaneta.
- Tokatlian, J. (1995). *Drogas Dilemas y Dogmas — Estados Unidos y la Narcocriminalidad organizada en Colombia*. Bogotá: Tercer mundo editores en coedición con el Centro de Estudios Internacionales, Universidad de los Andes.
- UNODC. (2012). *World Drug Report 2012*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.



## •Bibliografía•

- UNODC. (2009). *Informe Mundial de Drogas 2009*. Resumen ejecutivo. Recuperado de: [http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR\\_2009/Executive\\_summary\\_Spanish.pdf](http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2009/Executive_summary_Spanish.pdf)
- UNODC. (2012). *World Drug Report 2012*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime.
- UNODC. (2014). *World Drug Report 2014*. Vienna: United Nations Office on Drugs and Crime, (United Nations publication, Sales No. E.14.XI.7).
- UNDOC. (2015). *Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE)*. Recuperado de: Mandato y Funciones: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/es/drogas/jife.html>
- UNODC. (2015). *World Drug Report 2015*. Recuperado de: [https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/eventos/2015/WDD2015/World\\_Drug\\_Report\\_2015.pdf](https://www.unodc.org/documents/mexicoandcentralamerica/eventos/2015/WDD2015/World_Drug_Report_2015.pdf)
- UNODC. (2016). *Monitoreo de Cultivos Ilícitos 2015*. Recuperado de: <http://tinyurl.com/zj5u5kz>
- UNODC. (2016a). *Reporte Mundial de Drogas 2016. Resumen Ejecutivo*. Recuperado de: <http://tinyurl.com/h5f55w4>
- Usi, E. (26 de junio de 2015). *Control de Drogas de las Naciones Unidas*. Recuperado de: <http://www.undrugcontrol.info/es/sala-de-prensa/ultimas-noticias/item/6403-qlas-penas-de-prision-no-curan-las-adiccionesq>
- Wallerstein, I. (2007) *Geopolítica y geocultura: ensayos sobre el moderno sistema mundial*. Barcelona: Kairos.
- Who. (2002). *The World Health Report 2002. Reducing risks, promoting healthy life*. Geneva: WHO.
- Winick, B. J. (1996). The Jurisprudence of Therapeutic Jurisprudence. En D. B. Wexler and B. J. Winick (eds.). *Law in a Therapeutic Key: Developments in Therapeutic Jurisprudence* (p. 646). Durham, NC: Carolina University Press.
- World Health Organization. (2014). *Global status report on alcohol and health*. Luxembourg: World Health Organization. Doi: 978 92 4 156475 5



**UNIVERSIDAD CATÓLICA**  
**de Colombia**  
Vigilada Mineducación

Editado por la Universidad Católica de Colombia en noviembre de 2016, impreso en papel propalibros de 75 g., en tipografía Times New Roman, tamaño 11 pts.

Publicación digital  
Hipertexto Ltda.

Impreso por:  
Xpress Estudio Gráfico y Digital S.A

Sapientia aedificavit sibi domum

Bogotá, D. C., Colombia



LA POLÍTICA ANTIDROGAS.  
 NUEVOS HORIZONTES DE  
 CAMBIO EN EL CONTROL  
 DE LA OFERTA Y LA  
 DEMANDA

13

En 2010, la UNODC (en inglés, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) estimó que el consumo de estupefacientes, sin incluir alcohol ni tabaco, era prevalente entre el 3,3% y el 6,4% de la población mundial entre 15 y 64 años. Cinco años después, el reporte anual de la dicha oficina señala que el panorama permanece estable: la prevalencia del consumo de estupefacientes estimada en la población de 15 a 64 años, es del orden de 5,2%, lo que confirma que en el mundo el problema de las drogas está lejos de desaparecer.

Las cifras ilustran las deficiencias del enfoque prohibicionista que actualmente orienta la política global de control de estupefacientes. En Colombia, hechos políticos y judiciales recientes han transformado el panorama de la regulación de sustancias ilícitas, entre ellos, el establecimiento de sanciones distintas al encarcelamiento por delitos no violentos relacionados con drogas ilícitas, y la reglamentación de usos medicinales y científicos de la marihuana. Por su parte, en providencia de 2016, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia falló que en casos en que el propósito único del porte de sustancia estupefaciente –sin importar la cantidad que exceda la dosis personal fijada por la ley– sea el consumo derivado de enfermedad o adicción del portador, este no debe ser sancionado por la justicia. Por otro lado, poco tiempo después, la misma Sala confirmó la condena de un adicto por venta, tráfico, comercio o distribución cuando fue sorprendido por las autoridades portando una cantidad de marihuana que superaba por apenas 11 gramos la dosis personal mínima permitida por la ley.

Estos casos ilustran las consecuencias prácticas que traen los nuevos lineamientos de la política antidrogas en el país, y obligan a reflexionar sobre los horizontes hacia los cuales conducen estas modificaciones en la normatividad que regula el tema en Colombia.



UNIVERSIDAD CATÓLICA  
 de Colombia  
 Vigilada Mineducación

