



JUSTICIA

ISSN impreso 0124-7441
ISSN digital 2590-4566

“Fracaso o éxito” política criminal antidrogas en Colombia 1986-2021

“Failure or success” anti-drug criminal policy in Colombia 1986-2021

“Fracasso ou sucesso” política criminal anti-droga na colômbia 1986-2021



Marisol Gómez Camacho

Universidad de Investigación y Desarrollo UDI
marisolgomezcamacho@gmail.com

Recibido: 22 de junio de 2021 / **Aceptado:** 13 de agosto de 2021
<https://doi.org/10.17081/just.26.40.5204>

Resumen

El **objetivo** de este artículo, es estudiar la forma como se ha atendido por parte del Estado colombiano, el problema de las drogas ilegales, centrando la atención en la marihuana, es decir, analizar las políticas públicas relacionadas con la criminalización o la atención, distinguiendo dos enfoques, el primero como un problema de seguridad, acompañado de la criminalización del consumo, y el segundo, visto como un problema de salud pública y que requiere atención médica y social. Para este propósito, se empleó una **metodología** cualitativa, en donde se utilizó la técnica de análisis documental de literatura especializada, normatividad, jurisprudencia. Dentro de las **conclusiones** se puede destacar a la influencia internacional para la adopción de medidas, puntualmente de Estados Unidos, la Unión Europea y organismos internacionales, así como el populismo punitivo, como método de justificación y argumentación del enfoque de la política pública, dejando de lado a la evidencia empírica y a la experiencia histórica.

PALABRAS CLAVE : Drogas Ilegales, Marihuana, Política Pública, Estado, Populismo.

Abstract

The **objective** of this review article is to study how the Colombian State has dealt with the problem of illegal drugs, focusing attention on marijuana, that is, to analyze public policies related to criminalization or care, distinguishing two approaches, the first as a security problem, accompanied by the criminalization of consumption, and the second, seen as a public health problem that requires medical and social attention. For this purpose, a qualitative **methodology** was used, where the technique of documentary analysis of specialized literature, regulations and jurisprudence was employed. Among the **conclusions** we can highlight the international influence for the adoption of measures, specifically from the United States, the European Union and international organizations, as well as punitive populism, as a method of justification and argumentation of the public policy approach, leaving aside empirical evidence and historical experience.

KEYWORDS: Illegal Drugs, Marijuana, Public Policy, State, Populism.

Como Citar: Gómez Camacho, M. (2021). “Fracaso o éxito” política criminal antidrogas en Colombia 1986-2021. *Justicia*, 26(40), 63-81. <https://doi.org/10.17081/just.26.40.5204>

I. Introducción

La política criminal llama la atención por los temas álgidos en los cuales se enfoca, por las posiciones ideológicas y políticas en que se concentra. De manera que, este artículo dirige su mirada a la historia de las políticas antidrogas en Colombia durante los últimos gobiernos, de cara a describir como las decisiones de los mismos han impactado en el cambio económico y delictivo del país, a partir del enfoque que se le da al problema de las drogas ilegales.

En primer lugar, se describe algunos conceptos como “política”, “política pública”, con la intención de comprender como la política criminal es un sector de la política estatal donde se toman decisiones con el fin de prevenir y actuar frente a los delitos, a partir de un conjunto de medidas jurídicas, sociales, educativas, económicas que adopta una sociedad política organizada (Sanz, 2018).

En segundo lugar, se describirán las políticas antidrogas de los gobiernos colombianos desde 1986 hasta 2018 y algunos detalles del gobierno actual. De tal forma, que se busca generar en el lector una opinión acerca de la manera en la cual se ha desarrollado la política antidroga “problemática social” y/o “problemática jurídica” con el propósito de mostrar si la mejor política criminal es una política social, que tiene por objeto el fenómeno criminal y la legislación que lo contempla, en donde su método es jurídico-penal o debe ser sociológico y criminológico (Borja, 2011).

Política y Política Pública

La política es separada conceptualmente en tres términos diferenciados: polity, politics y policy. Polity se refiere a la esfera política en general, politics corresponde a las actividades políticas realizadas para lograr el control del poder político, dentro de este concepto se encuentra el juego electoral, los debates en el congreso y las movilizaciones sociales y policy, designa a las actividades resultantes de la política las consecuencias y los resultados (Roth, 2010).

En cuanto a la definición de política pública se describe como un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados por lo menos parcialmente por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (2010).

Otra de las definiciones comúnmente aceptadas de política pública, la describe como un:

instrumento de transformación o mantenimiento del orden social. Las políticas públicas son por lo tanto un lugar fundamental para el ejercicio de la dominación mediante la movilización de ciertos actores y medios, que ofrece una respuesta a necesidades colectivas o consideradas como tales (Giraud & Warin, 2008).

A partir de lo anterior, y con fin de hacer una diferenciación conceptual, se debe indicar que la política cuestiona el papel del Estado y de las instituciones políticas en cuanto a su concepto de realidad social y critica el marco normativo y dominante de unos pocos, está profundamente ligada a las relaciones de poder que se desarrollan en un momento determinado. Por otro lado, la política pública, hace referencia a un conjunto de acciones desplegadas por los Estados, con el ánimo de atender un determinado asunto que resulta de interés, y generalmente se enfoca en la resolución e problema o la disminución del impacto de estos, se trata entonces del uso de múltiples métodos de investigación y argumentos empleada para resolver problemas del sistema político (2008).

En ese orden de ideas, y con referencia las políticas públicas, Lasswell llamó también a este nuevo campo de estudio como las "ciencias de las políticas de la democracia" ya que tenían como finalidad el diseño de políticas democráticamente orientadas, señalando así la conexión existente entre el trabajo gubernamental, la teoría política, la construcción de instituciones y de un Estado de derecho enfocados a la realización en sus palabras de la "dignidad humana".

Es así como Foucault considera que, a partir del siglo XVII, el arte de gobernar consistió en "manipular, mantener, distribuir, restablecer relaciones de fuerza, (...) en un espacio de competencia que implica un desarrollo competitivo," es decir que "el arte de gobernar se despliega en un campo relacional de fuerzas" (Foucault, 2006), y las políticas públicas son expresiones de esas relaciones de fuerza, como un método de atención y resolución, el cual se soporta en la legitimidad del Estado para crearlas y ejecutarlas.

Dentro del espectro de la política pública, se destaca a la política criminal, como aquel sector del conocimiento que tiene como objeto el estudio del conjunto de medidas criterios y argumentos que emplean los poderes públicos para prevenir y reaccionar frente al fenómeno criminal (Borja, 2011), ese sentido, el enfoque de la atención al problema de las drogas ilegales en América Latina y en gran parte del mundo, se ha centrado en la criminalización, de ahí la relevancia conocer a la política criminal en sentido general.

Conforme lo expuesto, se debe decir que la política criminal es un conjunto de políticas públicas, desarrolladas para prevenir y castigar, encaminadas a revisar las instituciones y los tipos penales que orientan el sistema de justicia penal, para diseñar las políticas públicas en materia penal criminal, para auxiliar en la determinación de la pena, con el fin de establecer los principios rectores del derecho penal y para analizar distintas fases del proceso penal.

Ahora bien, existen ciertos enfoques para la creación de política pública según el autor André- Noël Roth Deubel, entre ellos los tradicionales, integracionistas e interpretativistas. El enfoque tradicional considera que el tema central del análisis de política, es el de la ciencia económica: el problema de la distribución de recursos escasos entre distintos fines (Majone G, 1997), mientras que el enfoque integracionista; llamado "integracionistas" o mixto, es muy amplio y variado. Va desde una perspectiva neo institucional, neopositivista, cercanas a las teorías del primer grupo, hasta posturas que se alimentan de la epistemología pos positivistas y de la teoría crítica (1997).

Peter Hall y Rosemary Taylor (1994) en un texto de referencia para la disciplina politológica, subrayan que, en el neo institucionalismo, aunque no constituye un cuerpo teórico unificado – lejos de esos- es posible distinguir tres grandes vertientes para la ciencia política contemporánea: las vertientes históricas, de elección racional, (o económica), y sociológica (Hall & Taylor, 1996). Es por ello, que refiere la escuela Public Choice, "la aplicación de la teoría económica (economics) a la ciencia política. Su objeto de estudio es el mismo de la ciencia política: la teoría del Estado, las reglas del voto, el comportamiento electoral, la política de partidos, la burocracia, etc. (Muller & Surel, 1998). De igual forma, (Foucault, 2006) expresa que el instrumento general desarrollado para definir y racionalizar las modalidades de esta intervención será la economía política, definida no en su sentido estrecho del "análisis (...) de la producción y circulación de riquezas", sino en su sentido más amplio: "Todo método de gobierno en condiciones de asegurar la prosperidad de la nación" (Roth Deubel, 2010)

Así las cosas, el enfoque interpretativista o construccionista, define que las políticas públicas deben ser consideradas como "relatos" o "coaliciones discursivas" destacan la importancia de la comunicación o como lo señala Lasswell: una ciencia de la política orientada por valores. Además, autores como John Forester (1993) y Franck Fischer (1993, 2003) apoyados en la propuesta teórica de Habermas y Foucault han

recogido la posibilidad de democratización de la formación de la política pública en particular con los “jurados” o “foros” ciudadanos como mecanismo de participación o deliberación pública.

Finalmente, este artículo busca revisar si ha existido en la creación de cada una de las políticas criminales antidrogas de los gobiernos seleccionados, una presión externa- internacional, puntualmente de Estados Unidos, la Unión Europea y organismos internacionales, que a partir de directrices han definido una hoja de ruta para luchar contra las drogas en el mundo, así mismo se indaga por la influencia del populismo punitivo para adoptar decisiones, como método de justificación y argumentación del enfoque de la política pública, dejando de lado a la evidencia empírica y a la experiencia histórica.

Políticas Antidrogas a Nivel Latinoamericano

En América Latina, el asunto de las políticas criminales contra las drogas ha operado de similar manera, considerando que la única lucha válida contra el consumo de sustancias ilegales en el mundo, se ha enmarcado dentro de lo dispuesto por Estados Unidos y las Naciones Unidas. De modo que la llegada de este tipo de políticas a la región, se dio bajo las relaciones de dependencia entre los países latinoamericanos y los Estados Unidos y por medio de los escenarios multilaterales tales como UNASUR y la OEA (Cadena & Devia, 2013).

Con fundamento en lo anterior, es claro que actualmente las luchas contra las drogas en América Latina han sido reinterpretadas por cada Estado, las acciones comunes se desarrollaron hasta finales de los años noventa, luego de que las administraciones de los países de la región adoptaran relaciones bilaterales en la guerra contra las drogas, este aliado para los países sería Estados Unidos desde su prohibicionismo Hard o Bruselas, así como el bloque europeo por medio del prohibicionismo Soft, estas alianzas significaron muchas cosas más que la lucha contra las drogas, dado que los beneficios comerciales y financieros otorgados a los países que hacían parte de estas alianzas hizo que fuera llamativo para los gobiernos, pues la financiación internacional, se traduciría en más dinero para las administraciones (Tokatlian, 2009, p. 321).

Pese a lo anterior, y ante el visible fracaso de las políticas prohibicionistas, el escenario en América Latina con respecto a la prohibición de la marihuana, por ejemplo, ha cambiado notoriamente, esto se debe a que las políticas punitivas no tuvieron el éxito augurado, y por el contrario el problema se intensificó. Al mismo tiempo que se debilitaron las relaciones entre Washington, Bruselas y los países latinoamericanos. Se abrieron nuevos caminos y nuevas formas de abordar el problema, actualmente se pueden encontrar tres enfoques frente al consumo de marihuana, primero, el llamado prohibicionismo riguroso y punitivo, segundo, la legalización de un consumo sólo bajo parámetros medicinales, y tercero, la legalizada del consumo tanto medicinal como recreativo; cómo ocurre en Uruguay, que en 2014 fue el primer país del mundo en regular el cultivo, comercialización y el consumo medicinal y recreativo de la marihuana, lo cual sería el punta pie inicial.

A continuación, se presenta el estado de la regulación de la marihuana en América, desde las tres líneas mencionadas, la prohibición total, la legalización para uso medicinal y la legalización para el uso recreativo.

Gráfica 1. Estado de la Legalización de la Marihuana, en el Continente Americano, en 2020



Fuente: Elaboración propia, a partir de la información de (CNN en español, 2020)

Se aprecia que el estado de legalidad de la marihuana es variado, es evidente el retroceso en las políticas prohibicionistas radicales, que reprimen totalmente su consumo, pero aún persisten en Venezuela, Brasil, Bolivia, Panamá, Honduras, Guatemala, Nicaragua, el Salvador, República Dominicana y Cuba. Sin embargo, un gran número de países toman la vía de la legalización medicinal, como México, Jamaica, Colombia, Ecuador, Perú, Chile, Paraguay y Argentina y finalmente, países como Uruguay, Estados Unidos o Canadá han legalizado su consumo recreativo y medicinal. Es así como en los países con mayor población a excepción de Brasil, han optado por la legalización del uso medicinal.

La prohibición de drogas en América Latina ha estado atravesada por dos disposiciones internacionales de Naciones Unidas, la primera, La Convención Única sobre Estupefacientes, y la segunda, el Protocolo de 1972 que fortaleció su marco jurídico, puesto que sistematizó en un texto único todos los acuerdos internacionales sobre el control de drogas que existían, lo cual amplió los sistemas de control vigentes, y permitió incluir el cultivo de plantas que se usan como materia prima en la producción de drogas (TNI y WOLA, 2010), estas disposiciones significó que los Estados parte se obligaran en poner en marcha varias estrategias que buscaban: limitar la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes con fines estrictamente médicos y científicos (Corda, Cortés, & Piñol, 2019, p. 14).

Otro de los instrumentos internacionales que influyeron en las políticas latinoamericanas que luchaban contra las drogas, fue el Convenio de 1971 sobre Sustancias Sicotrópicas, este cambio la forma de delimitar la peligrosidad del cannabis puntualmente del componente THC o (tetrahidrocannabinol) y recibió un control menos riguroso que la planta, haciendo que fuera reclasificado en un listado con menores controles, ya que su uso en procesos productivos de la industria farmacéutica hacían ver la utilidad del componente (Bewley, Blickman, & Jelsma, 2014, p. 25).

Por otro lado, la convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, estableció la necesidad de que los Estados expidieran leyes que consideraran delitos a la posesión, adquisición y el cultivo de estupefacientes o de sustancias psicotrópicas para el consumo personal, esta norma se adoptó en toda la región, y se entendió como una etapa más de la lucha contra las drogas, este tipo de disposiciones aún persisten en la región. Es válido resaltar que la Convención de 1988, no penalizó el consumo, sino que los distintos Estados de América Latina, empezaron a penalizar, y a la par, se creaban normas que tipificaban delitos entorno a la marihuana (TNI y WOLA, 2010).

Tomando como referencia a las normas expuestas, los ordenamientos jurídicos latinoamericanos viraron hacia la prohibición y la penalización de la marihuana, lo cual implicó que los recursos económicos y administrativos se enfocaran al fortalecimiento de la fuerza pública, endureciendo los castigos y penalizando el consumo. Sin que se pusiera atención al uso médico y científico progresivo del cannabis, que además estaba permitido según las convenciones citadas, pocos países supieron aprovechar esta nueva libertad (Corda, Cortés, & Piñol Arriagada, 2019, p. 15), es claro que las directrices políticas que han orientado desde aspectos morales, éticos y hasta religiosos, y la evidencia empírica o científica, se ha dejado a un lado, lo cual ha generado que el problema de la producción y el consumo sean más fuertes que nunca.

Más allá de este complejo panorama, las nuevas iniciativas que buscan un cambio de paradigma son cada vez más comunes, ya que es evidente el agotamiento de la lucha prohibicionista, esto se acrecienta a partir de estudios científicos que evidencian beneficios medicinales de la marihuana, y el aumento del consumo global pese a las estrategias de prohibición, sin mencionar los daños que producen otro tipo de sustancias que no son consideradas ilegales, se hace evidente que la tipificación de la ilegalidad no implica que el problema sea resuelto, pues parece avivar el consumo y por ende la producción.

Para evidenciar de mejor manera lo anterior, es válido mencionar que según datos del Informe Mundial de Drogas de 2018 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, alrededor de 192,2 millones de personas usaron cannabis al menos una vez en el 2016, esto representa un incremento de 16 % a lo largo de la última década, y más si se compara con las 34 millones de personas que usaron opioides y las 18 millones que usaron cocaína (UNODC, 2018, p. 7), esto quiere decir que la prohibición ha fracasado, sin mencionar, que como ya se dijo, cada día se conoce más acerca del uso medicinal de la marihuana, así como de sus beneficios en distintos tratamientos, por lo cual muchos países han adoptado una postura legalista. Además de lo dicho, se debe decir que, en 2000, la producción lícita total era de 1,4 toneladas y para 2017 de 406,1 toneladas (UNODC, 2018) resulta claro que los esfuerzos deben enfocarse en la legalización y el uso responsable de la marihuana, más que en continuar con la prohibición ineficaz.

En la misma línea, es oportuno indagar por el papel de la Organización Mundial de la Salud, ya que a partir de las recomendaciones sobre la prohibición de la marihuana se han creado líneas de legalización o de suavidad normativa respecto a la marihuana, de esta forma, hay que tomar como referencia al Comité de Expertos de la OMS en Dependencia de Drogas (ECDD) en 2018, este comité debió realizar una revisión de la evidencia científica relacionada con el cannabis, como producto de esto, en enero de 2019, hizo una serie de recomendaciones sobre el cambio en la clasificación de sustancias relacionadas con la marihuana, esto creo una oportunidad para una nueva regulación internacional, que puede significar una solución al colapso de los sistemas penitenciarios en varios países latinoamericanos que es producto además, de la excesiva criminalidad del consumo, ya que, un "alto porcentaje de las personas encarceladas por delitos de drogas están en prisión por posesión simple, incluido el cannabis" (Corda, Cortés, & Piñol, 2019, p. 18).

Haciendo un análisis rápido de la lucha contra las drogas en la región, es claro que los esfuerzos se han orientado a los eslabones más débiles de la cadena de la producción y el consumo, es decir a las personas

consumidoras, quienes se encuentran indefensas, al ser víctimas de la violencia de los controladores del mercado, y también, perseguidos por el Estado y sus normas represivas, de ahí que sea una necesidad explorar nuevas alternativas o nuevos caminos de entender la legalización y el consumo responsable (TNI y WOLA, 2010, p. 59).

En este punto, se hace necesario citar algunos ejemplos en donde la regulación es una realidad, así la cosas, en Estados Unidos, hasta el 2020, por lo menos en 15 de los 50 estados totales, y en el Distrito de Columbia, está legalizado el uso recreativo de la marihuana, además, la marihuana medicinal es legal en 30 de los 50 estados mencionados, esto quiere decir, que Estados Unidos se encuentra en medio de un cambio progresivo en la lucha contra las drogas, sumado a que estas estrategias fortalecen a la economía, ya que el mercado de la marihuana legal paga impuestos, y genera empleos, haciendo que se reactiven zonas que siempre han sido epicentros de delincuencia (Ibarra, et ál, 2020).

Un claro ejemplo de cambio de orientación en la lucha contra las drogas, se encuentra en México que en marzo de 2021 dio un vuelco a la reglamentación sobre la marihuana, puesto que los legisladores de dicho país mediante una votación histórica de 316 a 129, legalizaron el uso recreativo del cannabis, esto a su vez se da como resultado de lo que ya había manifestado la Corte Suprema de México, al considerar como inconstitucional a la prohibición del consumo de esta planta (Lopez, 2021), así mismo, esta noticia se produce luego de que este tres años atrás fuera aprobada la marihuana medicinal, de esta forma, México se convierte en un ejemplo de cambio de enfoque en la lucha contra las drogas, lo cual a su vez abre las puertas a un mercado legal de marihuana, que podría convertirse en el más grande del mundo, si se tienen en cuenta a los más de 128'000.000 millones de habitantes de México (2021).

Siguiendo la misma línea, es obligatorio presentar el caso de Uruguay, toda vez que en 2013 se convirtió en el primer país del mundo en legalizar el uso recreativo de la marihuana, en vista del paso del tiempo, se hace necesario conocer la forma en cómo se implementó esta medida, y frente a ello, se debe indicar que hay tres instancias o estrategias determinantes, para lo cual fue clave la creación del Instituto para la Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), el cual se encarga de regular y supervisar la implementación de esta nueva política (Calle, 2020), sin embargo, se debe precisar que Uruguay prohíbe el consumo de marihuana en espacios públicos cerrados donde esté prohibido fumar tabaco, de igual manera no permite la publicidad ni cualquier otra forma de promoción de la marihuana (Contreras, Libanese, & Lozano, 2018).

Como ya se mencionó la implementación del uso de la marihuana recreativa se dio desde tres estrategias, la primera de ellas fue el cultivo doméstico, y puntualmente se estableció que un ciudadano en su hogar solo puede tener hasta seis plantas hembras, y la producción anual no puede exceder los 480 gramos, así las cosas, es importante mencionar que, para junio de 2018, había un total de 8.588 cultivadores domésticos. La segunda estrategia se enfocó en los clubes de membresía, en donde mínimo 15 personas y máximo 45, se unen para cultivar marihuana de manera conjunta, y de igual forma solo pueden aportar 480 gramos de cannabis al año, y así mismo, en caso de contar con excedentes de protección se deberá entregar a la IRCCA, según datos oficiales para junio de 2018, había un total de 91 de estos clubes. La tercera estrategia, se enfocó a la comercialización de marihuana a personas que realizaran un registro previo en el sistema dispuesto por IRCCA, así mismo se definió un tope de 40 gramos al mes, lo cual implica 10 gramos a la semana, y las farmacias se convirtieron en los puntos de venta oficiales siempre que mediara un permiso especial del Estado, a junio de 2018, estaban registrados un total de 24.350 ciudadanos uruguayos (Hudak, Ramsey, & Walsh, 2018).

A partir de lo expuesto, es evidente que existe mucho por corregir y por aprender en el proceso de legalización, el caso de Uruguay al ser un programa pionero en el mundo, ha tenido que afrontar dificultades,

relacionas con la distribución, la oferta y el sistema financiero al que se integra este nuevo mercado, sin embargo, el ejemplo uruguayo debe servir como modelo para los países que están emprendiendo este tipo de iniciativas, sin embargo, se debe hacer un precisión fundamental y es que la población de Uruguay no sobrepasa los 4 millones de habitantes, es claro que los retos al implementar estos sistemas de legalización en países con poblaciones superiores en términos numéricos como el caso de México con 128 millones de habitantes serán de otro nivel.

Otro ejemplo que vale pena mencionar es el caso de Argentina, que, en 2020, aprobó el auto cultivo para pacientes que necesitan la marihuana como parte de un tratamiento, de igual forma, se estableció el aprovisionamiento gratis por parte del Estado a estos pacientes, al mismo tiempo, en el seno del congreso se desarrollan iniciativas para legalizar el uso recreativo de la planta. Desde otro enfoque, se puede ver que países como Brasil, Venezuela y Bolivia, continúan con la lucha tradicional y las propuestas que buscan la legalización no han tenido éxito.

A modo de cierre de este panorama, es clara una correlación entre legalidad de marihuana, la calidad de vida y democracia alta, es decir los países en donde la calidad de vida, así como la calidad de la democracia es alta, tales como Uruguay, Estados Unidos y Canadá, han legalizado el consumo y mantienen políticas no punitivas, mientras que los países con menos índices de calidad de vida y de calidad de democracia tales, como Venezuela, Bolivia, el Salvador, Honduras y Nicaragua, defienden políticas punitivas y prohibicionistas frente al consumo de la marihuana (PNUD, 2019).

La Lucha Contra las Drogas en Colombia Como Políticas de Criminalización

En este punto se abordara el caso colombiano y sus políticas prohibicionistas, sin embargo antes de adentrarse en el tema, se debe hacer algunas salvedades, en primer lugar que un análisis de la prohibición de las drogas no debe perder de vista el rol protagónico del narcotráfico y en segundo lugar, la influencia del conflicto armado como escenario en donde se desarrollan las acciones, por lo que la prohibición de las drogas se ha entendido como la consecuencia lógica de la lucha directa contra el narcotráfico y las estructuras criminales, lo cual termina siendo contraproducente, ya que lo que incentiva y financia a estos grupos es la ilegalidad de las drogas, bajo este imaginario de prohibición como sinónimo de lucha contra las drogas, el problema no parece tener fin (Rosen & Zepeda, 2014) precisamente, es necesario examinar las consecuencias de la ilegalidad de ciertas drogas, especialmente de la marihuana, como parte de los escenarios de violencia que nutren a la economía ilegal.

Con fundamento en lo dicho, es evidente que Colombia resulta ser un escenario excesivamente ecléctico en donde confluyen variadas problemáticas, entre ellas el narcotráfico, el consumo y la producción de drogas, sin contar al conflicto entre grupos guerrilleros y paramilitares con el Estado, que hacen como ya se dijo, que la prohibición de la marihuana pareciera la consecuencia lógica. Sin embargo, y con referencia a la prohibición es importante conocer la forma en cómo se ha atendido el tema en cuestión, en donde de entrada se debe decir, la fuerza, la punibilidad y la criminalización han sido las respuestas por parte del Estado.

Uno de los condicionantes a la lucha contra las drogas, han sido sin duda los cambios políticos que se producen generalmente con la llegada de un gobierno nuevo, esto ha significado grandes modificaciones en la lucha contra las drogas, sin embargo, se puede afirmar sin temor a errar, que las políticas siempre han estado encaminadas a la prohibición y a la penalización de la producción y el consumo de drogas, puntualmente de la marihuana, por otra parte, desde otros órganos del Estado, se han creado lineamientos

muy importantes sobre el consumo de la marihuana, por ejemplo desde la Corte Constitucional, que desde su jurisprudencia ha sentado precedentes sobre el porte y consumo, de la marihuana (Sentencia C-253, 2019). Ahora, que lo anterior no implica que las discusiones estén agotadas, puesto que, a nivel social varios sectores apoyan o rechazan su legalización, lo cual implica que aún se está lejos de un acuerdo de tipo social, político y jurídico sobre el tema, y esto se debe, a que este tema entra en conflicto con los modelos morales y éticos conservadores de la sociedad colombiana.

La revisión de la lucha contra las drogas, en especial de la marihuana que se propone, abarca a los últimos gobiernos en Colombia, el punto de partida será el gobierno de Virgilio Barco que asumió el cargo en 1986 hasta el actual gobierno de Iván Duque Márquez que inició en 2018. El objetivo es entender la forma como se ha abordado la producción y el consumo de la marihuana, para aportar al entendimiento de nuevas formas de atender el problema y repensar el sentido y las consecuencias de estas luchas estériles.

Periodo presidencia de Virgilio Barco 1986 – 1990

Durante los años 1986 a 1990, varias características de la actual lucha contra las drogas se fueron consolidando, se debe tener en cuenta que en 1986, el presidente para ese entonces de los Estados Unidos, Ronald Reagan expresó públicamente que las drogas eran una amenaza para la seguridad nacional de Estados Unidos, por lo que todos los esfuerzos debían orientarse en la lucha frontal y directa, es evidente que este tipo de estrategias ha influenciado la forma como en Colombia se entendería y atacaría el problema, y más si se tiene en cuenta que panorama internacional, así como el crecimiento del mercado ilegal de droga hizo de Colombia un actor estratégico en las dinámicas del narcotráfico.

Producto de las tendencias norteamericanas de la lucha contra las drogas, el presidente de Colombia Virgilio Barco, prometió acabar con el tráfico de drogas en Colombia, una promesa que claramente materializada, es importante indicar que cuando el presidente Barco inició su gobierno no había una política antidrogas clara, esta se configuró en el transcurso del gobierno, se crearon estrategias para atacar el asunto de las drogas ilegales, la mayoría de estas iniciativas tenían que ver con el uso de la extradición a grandes capos de la droga, además de buscar el fortalecimiento del sistema de justicia, producto de esto se empezaban a contar múltiples asesinatos a magistrados, jueces y fiscales, así como magnicidios a grandes figuras del país, que denunciaban públicamente a los grandes capos del narcotráfico dentro de la institucionalidad y los medios de comunicación, de igual forma, se buscó mantener bajo control del tráfico de sustancias ilícitas a nivel interno, sin embargo, esta estrategia sería considerada excesiva en el uso de la fuerza y recursos, ya que el Ejército y la militarización de la policía empezaron a evidenciar un época de violencia urbana sin precedentes, también, se buscó la distinción conceptual entre narcotráfico y narcoterrorismo (Deas & Carlos, 1994).

Sumado a lo anterior, y bajo lo que denominó como “Estrategia de Paz” se emprendieron negociaciones con los grupos guerrilleros de 1989 y 1990, como un esfuerzo por crear legitimidad estatal mediante una reforma constitucional amplia, estos fueron de apoyo de la acción frente al narcotráfico, pese a esto, una estrategia llamó bastante la atención y críticas al respecto, y tenía que ver con el poco control al dinero y bienes del narcotráfico, que terminaron siendo usados en la misma estrategia contra las drogas. Por otra parte, se destacan dos leyes que se relacionan directamente con el problema en mención, la primera de ellas fue la Ley 68 de 1986, que buscaba la extradición de narcotraficantes a Estados Unidos, pero que eventualmente sería declarada inconstitucional por la Corte, producto de la creación de esta norma se desplegaron grandes episodios de violencia en contra de funcionarios públicos y otras personas

importantes que en el cumplimiento de su deber fueron asesinados por las mafias que sabían que la justicia norteamericana era implacable en los asuntos de drogas (Deas & Carlos, 1994).

En la misma líneas, la segunda norma fue la Ley 30 de 1986, más conocida como el Estatuto Nacional de Estupefacientes, dicha norma con un carácter evidentemente represivo en cuanto al uso y comercialización de drogas, trazó buena parte de la postura del Estado colombiano en esta materia, producto de esta norma, la criminalización y el castigo presentaron un crecimiento exponencial, y en contraste otras estrategias alternativas disminuyeron o no existían, más allá de que esta ley fuera modificada por lo expresado en la Sentencia C-221 de 1994 en donde la Corte Constitucional, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, expresara que dicha norma vulneraba el derecho al libre desarrollo de la personalidad, puesto que criminalizaba el consumo de la dosis mínima.

Periodo Presidencial de Cesar Augusto Gaviria Trujillo 1990 – 1994

En el transcurso de este periodo presidencial, ocurrieron eventos decisivos en la lucha contra del narcotráfico en, uno de esto tuvo que ver con la llamada la bonanza marimbera que se desarrollaría en las décadas de los ochenta y noventa, producto de esto, el país empieza a ocupar un lugar relevante en el comercio de drogas internacional, debido a que se empiezan a cultivar nuevas variedades de marihuana con más contenido de THC, a esta nueva variedad se le ha dado el nombre de creepy, su demanda en los mercados ilegales internacionales es notoriamente más alta que la de otras variedades.

Con relación al gobierno, se empiezan a destacar algunos puntos centrales en la lucha contra las drogas. Como tal, estas estrategias se articulan a la penalización y persecución del consumo y la producción, todo esto bajo la coordinación con Estados Unidos que aún persistía con su intención de extraditar a los capos del narcotráfico, nuevamente este tipo de políticas de seguridad, ocasionaron grandes problemas de seguridad y violencia, la cual estuvo dirigida a los funcionarios públicos que estaban encargados de investigar y castigar quienes dirigían el narcotráfico en Colombia, se presentaron asesinatos sistemáticos a miembros de la fuerza pública, además de atentados que sembraron el terror en las ciudades capitales y en las zonas rurales, es así como las políticas contra las drogas se enfocaron en dismantelar y atacar a los llamados carteles (Sáenz, 2017), esta estrategia se desarrolló con el apoyo de la fuerza armada, lo cual ha dejado miles de vidas perdidas en dicho enfrentamiento, y los resultados parecen no acompañar la efectividad de estas políticas.

Durante la presidencia de Cesar Gaviria Trujillo, la presencia de Estados Unidos fue clave para la implementación de las estrategias contra las drogas, esto como producto de las presiones del entonces presidente George Bush, el presidente Cesar Gaviria Trujillo debió implementar las medias relacionadas con la lucha armada en contra los carteles de droga, además de la extradición de sus miembros, esto como una forma de contra prestar el apoyo económico al que se había comprometió Estados Unidos, así las cosas, las estrategias de legalización ni siquiera fueron contempladas y en su lugar, los recursos de todo orden fueron direccionados para reforzar a la fuerza pública con el objetivo final de capturar a los grandes capos de la droga (Sáenz, 2017), es así, como después de treinta años, es evidente que las decisiones no fueron las correctas, pese a que si bien se dio de baja o se capturaron a grandes capos otros han ido reemplazándolos, de esta forma es claro que el problema va más allá de una lucha armada, y se requieren de estrategias alternativas que vinculen escenarios de legalización.

Más allá de lo anterior, los intentos de cambiar la forma de la lucha contra las drogas en el país, se presentaron por vía de jurisprudencia de la Corte Constitucional principalmente, por ejemplo, en 1994

estableció que algunos artículos de la Ley 30 de 1986, que castigaban el porte de la dosis personal bajo la figura de contravención que es básicamente es una infracción menor a un delito, de esta forma se estableció que eran contrarios a la Constitución Política, razón por la cual era necesario apartarlos como conducta del ámbito penal, así mismo, la jurisprudencia de la Corte Suprema consideró que "aun cuando la cantidad supere los 20 gramos (en supuestos de drogodependencia, adicción o trastornos por consumo) se trata de una dosis de aprovisionamiento no punible y corresponde cerrar la causa penal" (Corda & Filomena, 2019, p. 5-6). Es claro entonces, que desde estas corporaciones se evidencia un cambio en la forma de entender el problema, a partir de casos puntuales del uso de la marihuana, como una condición de farmacodependencia.

A partir de todo lo expuesto, resulta bastante contradictorio que actualmente el expresidente Cesar Gaviria en compañía varios expresidentes entre ellos Vicente Fox de México y Henrique Cardozo de Brasil hayan adelantado iniciativas que buscan la legalización de la marihuana y otras drogas, pues dese su experiencia, la lucha contra las drogas de la que ellos fueron promotores durante sus mandatos ha fracasado.

Periodo Presidencial de Ernesto Samper Pizano 1994 – 1998

En lo que respecta al periodo presidencial de Ernesto Samper Pizano, es clara la ocurrencia de cambios en la lucha contra las drogas, esto en razón a que la lucha armada parecía debilitarse institucionalmente y las consecuencias sumamente dolorosas eran evidentes, y a esto, se sumó el hecho de que los poderes del Estado habían sido profundamente influenciados por el narcotráfico y los grupos al margen de la ley, en ese orden de ideas, entre 1995 y 1999, sin embargo, en términos generales el enfoque se mantuvo, así las cosas el Estado colombiano destinó aproximadamente \$2.34 billones de pesos que equivaldrían a US\$ 1.48 mil millones de dólares, con el fin de reducir progresiva y sistemáticamente la producción, fabricación, distribución, tráfico, consumo de estupefacientes, y por ende, reducir los delitos relacionados con el narcotráfico (Departamento Nacional de Planeación Dirección de Justicia y Seguridad, 2002, p. 12).

En ese orden de ideas, el presupuesto destinado para la lucha contra las drogas, se repartió de la siguiente manera, \$1.36 billones, es decir, el 58.21% para la Reducción de la Oferta de Drogas Ilícitas, así mismo, \$613.6 mil millones o el 26.22% al Fortalecimiento Jurídico e Institucional, por otra parte, \$221.1 mil millones lo que equivalía al 9.45% fue para el Desarrollo Alternativo, en el mismo sentido \$121.9 mil millones o el 5.21% se ejecutó en la Reducción de la Demanda de Drogas, además \$19.7 mil millones es decir, 0.84% y \$1.4 mil millones o el 0.06% fueron destinados a la Gestión Ambiental y a la Política Internacional respectivamente (Departamento Nacional de Planeación Dirección de Justicia y Seguridad, 2002, p. 12). Estos datos son muestra de que la tendencia hacia la lucha frontal contra las drogas se mantuvo, y en un segundo plano los procesos alternativos tales como sustitución de cultivos ya hacían por lo menos parte de la estrategia general.

Durante este gobierno, tomo fuerza una estrategia que aun actualmente causa controversia, esta es la destrucción de cultivos ilegales mediante la fumigación aérea empleando el glifosato como agente químico, teniendo como aliado y a la multinacional Monsanto como proveedores de la aspersion, más allá de los efectos novicios para los campesinos y otros cultivos no ilícitos, sin mencionar que el efecto en la lucha contra las drogas es mínimo. En ese sentido, "según la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional, entre 1995 y 1999 se fumigaron un promedio de 6.266 hectáreas de amapola y 41.180 hectáreas de coca al año" (Departamento Nacional de Planeación Dirección de Justicia y Seguridad, 2002, p. 19). Por otra parte, se empezaron a implementar otras estrategias relacionadas con la destrucción de infraestructura necesaria

para el procesamiento de la droga, durante este periodo, se contabilizó la destrucción de un total de 2.489 laboratorios y 347 pistas clandestinas en el periodo comprendido entre 1995 y 1999 (2002, p.20).

Además de lo anterior, el gobierno endureció el control sobre las sustancias químicas que son necesarias en el procesamiento de la cocaína, así como en el proceso látex-morfina-heroína, estos programas se ejecutaron por medio de la coordinación de las entidades judiciales, policiales, administrativas, portuarias, aduaneras, de comercio exterior y de transporte, esto trajo como resultado, la incautación de un total de 10'969.098 kilogramos de sustancias sólidas y 9'368.929 litros de sustancias líquidas durante el periodo de análisis (Departamento Nacional de Planeación Dirección de Justicia y Seguridad, 2002, p. 20).

En lo que respecta a los cambios legislativos, es importante destacar a la Ley 333 de 1996 que estableció las reglas de la extinción de dominio, y permitió perseguir a aquellos bienes que había sido adquiridos con recursos provenientes de actividades propias del crimen organizado, es decir, de los carteles del narcotráfico (Departamento Nacional de Planeación Dirección de Justicia y Seguridad, 2002, p. 20). De igual forma, la Ley 365 de 1997, es importante ya que por medio de esta se establecieron mecanismos para combatir las diversas formas de delincuencia organizada, además de permitir incrementar las penas para los delitos de mayor trascendencia, y limitar los beneficios procesales.

Otro de los aspectos importante durante este periodo, tuvo que ver con la Ley 383 de 1997 contra la evasión y el contrabando, así como la violación a la suscripción de acuerdos internacionales sobre el control de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y delitos conexos. Así mismo, un aspecto sustancial ocurrido en 1995 fue la creación del Plan Nacional de Desarrollo Alternativo (PLANTE), que tenía como meta era reducir la participación de pequeños productores campesinos, colonos e indígenas en los cultivos de coca y amapola y articularla en la construcción de alternativas sociales y económicas lícitas (Departamento Nacional de Planeación Dirección de Justicia y Seguridad, 2002, p. 18). Es decir, una nueva postura a la tradicional lucha armada.

Finalmente, y al igual que con el expediente Cesar Gaviria, no deja de ser contradictorio, que el expresidente Ernesto Samper Pizano en los últimos años, ha venido escribiendo activamente una serie de documentos en donde establece la necesidad de una salida alternativa a la clásica lucha contra las drogas, pues es consciente de los límites de la estrategia tradicional y de los resultados negativos de la misma (Samper, 2016).

Periodo Presidencial de Andrés Pastrana Arango 1998 – 2002

A lo largo de este periodo presidencial, la lucha contra las drogas se desarrolló de similar manera a la de administraciones anteriores, y esto se materializó por medio del Plan Nacional de Lucha contra las Drogas, que se ejecutó de 1998 a 2002, este plan de enfocaría en los siguientes puntos: el primero, fue el fortalecimiento Jurídico e Institucional. El segundo, fue la reducción de la oferta de drogas. El tercero, el desarrollo alternativo. El cuarto, la reducción de la demanda. El quinto, la política internacional. Y el sexto, la gestión ambiental (Departamento Nacional de Planeación Dirección de Justicia y Seguridad, 2002).

Al interior de este plan, se crearon una serie de estrategias que se articularon a las actividades institucionales de varias entidades que serían las encargadas de ejecutar el Plan Nacional de Lucha Contra las Drogas, en ese orden de ideas, la siguiente gráfica establece la estructura institucional a partir de los puntos mencionados.

Gráfica 2. Entidades encargadas de ejecutar el Plan Nacional de Lucha Contra las Drogas – 1998 a 2002



Fuente: Tomado de (Departamento Nacional de Planeación Dirección de Justicia y Seguridad, 2002).

Como se observa en la gráfica, para la implementación de este plan se empleó un amplio andamiaje institucional en la mencionada lucha, en ese sentido, dentro del punto Desarrollo Alternativo, se destaca el programa PLANTE que buscaba enfocar el desarrollo del sector rural, de ahí que sea un programa prioritario articulado al proceso de paz, precisamente las intenciones de llegar a un acuerdo negociado con la Guerrilla de las FARC-EP, hizo que la lucha contra las drogas fuera enfocado de manera diferente, ya que el narcotráfico se había convertido en la fuente principal de financiamiento de los grupos ilegales, en ese sentido, el programa PLANTE, buscó transformar la dinámica económica del cultivo ilegal en el sector rural, es así que “para el año 2000 la cobertura del Programa fue de aproximadamente 25.000 beneficiarios entre campesinos, colonos y 19 etnias indígenas, focalizados en 96 municipios y 11 departamentos, vinculados con más de 50 proyectos de desarrollo social, económico y ambiental” (Departamento Nacional de Planeación Dirección de Justicia y Seguridad, 2002).

Sin embargo, y producto del fracaso de las negociaciones de paz con la guerrilla de las FARC-EP, a partir de 1998 disminuyeron los gastos destinados a los procesos alternativos, de esta forma, los recursos del Plan Nacional de Lucha Contra las Drogas, se destinaron para emprender nuevamente la lucha frontal y otras formas como la erradicación, además de eso, sumado a lo anterior, desde 1998 se presenta una disminución generalizada del gasto contra las drogas, como resultado del complicado momento de las finanzas públicas y puntualmente al déficit fiscal como porcentaje del PIB, que pasó de 3.6% en 1998 a 6.1% en 1999 (2002), bajo esta situación el recurso destinado para estos programas no pueden sostenerse en el tiempo, ya que el gobierno nacional acordó con el FMI unas metas de reducción del déficit, cuyo principal componente estaba representado por los gastos del sector público central (2002, p.33).

Periodo Presidencial de Álvaro Uribe Vélez dos periodos 2002 – 2010

Durante los dos periodos presidenciales de Álvaro Uribe Vélez se pueden evidenciar dos momentos centrales y a su vez contradictorios, el primero de estos hace referencia a las estrategias que se orientaron a la prevención, educación y rehabilitación y el segundo momento, al énfasis en la criminalización del consumo.

Como se mencionó hay dos momentos contradictorios entre sí durante estos dos periodos presidenciales, dentro del primer momento se destaca la Ley 812 de 2003, la cual establece el "Plan Nacional de Desarrollo 2003-2006, hacia un Estado comunitario", en el marco de este plan el Consejo Nacional de Estupefacientes orientaría la política de prevención y tratamiento, además de eso, se indicaba que los bienes incautados al narcotráfico serían empleados para atender a las personas en condición de drogadicción, con el fin de suplir sus necesidades clínicas y terapéuticas, con asistencia social correlativa (Londoño & Restrepo, 2011, p. 146), sin lugar a dudas, estas iniciativas son de orden progresista si se tiene en cuenta el enfoque de los gobiernos anteriores, sin embargo, en la práctica esto no se llevaron a cabo, ya que las estrategias de defensa y de seguridad empezaban ocupar el núcleo del gobierno bajo lo que se denominó como la seguridad democrática.

De esta forma, estas iniciativas del primer momento, se vieron relegadas a escenarios de prohibición y criminalización del consumo, en donde precisamente el discurso populista, que buscada la mayor aceptación de las masas conservadoras cerró la puerta a las estrategias alternativas y el camino de la fuerza armada fue el elegido, en lo que se denominó como "combate a la criminalidad", de esta forma, el discurso cambio drásticamente y se empezó a dar el rotulo de narcoterrorismo a los grupos que se financiaban a partir de las drogas ilícitas, así mismo, se crea el imaginario de un nuevo enemigo público que se vio representado en el consumidor principalmente. Y pese a los resultados de las iniciativas de gobiernos anteriores, la lucha frontal y arma, recibió el apoyo de la comunidad internacional pues el presidente de esa época "logra obtener apoyo internacional para poner en marcha soluciones de corte militar y punitivo según los cánones internacionales de la guerra contra las drogas" (Londoño & Restrepo, 2011, p. 148).

Es claro que todo esto ocurrió mientras se hacía notoria e incuestionable la infiltración paramilitar en las más altas esferas del poder político en Colombia, que a su vez estaba influenciado por el dinero del narcotráfico, de esta forma, la lucha se recrudeció y nuevamente las estrategias populistas terminaron por guiar las políticas contra las drogas, es así como la Ley 745 de 2002, es un claro ejemplo de la criminalización del consumo, puesto que tipifica como contravención penal el consumo y el porte de dosis personal de estupefacientes o sustancias que produzcan dependencia, del mismo modo, el enfoque punitivo se es más notorio con la Ley 1153 de 2007 que pretendió regular "el tratamiento de las pequeñas causas en materia penal". Para lo cual en el capítulo de las contravenciones penales "contra la salud pública", estableció los tipos penales contravencionales de la Ley 745 de 2002, ya que prescribió como penas el trabajo a favor de la comunidad y la multa, así como el arresto en caso de incumplimiento, además del arresto ininterrumpido de uno a cuatro años cuando el contraventor tuviere antecedentes penales o contravencionales (Londoño & Restrepo, 2011, p. 152).

Como consecuencia de lo anterior, se puede traer como referencia a la Reforma Constitucional de 2009, ya que esta incorporaba expresamente la prohibición del porte o consumo de estupefacientes y psicotrópicos, desconociendo de esta forma, un amplio desarrollo jurisprudencial sobre el tema, y retrotrajo avances importantes en esta materia, en 2011, se indicaron las sanciones en el Estatuto de Seguridad Ciudadana lo cual se sustentó en la prohibición anterior, esto terminó por generar muchas interrogantes sobre si esto implicaba una vuelta a la criminalización, razón por la cual fue obligatorio la reiteración de los principios de la sentencia C-221 de 1994 que contemplaba la criminalización del consumo como inconstitucional (Londoño & Restrepo, 2011).

A modo conclusión, resulta evidente que las estrategias durante estos dos periodos presidenciales, no se orientaron a las causas estructurales del problema de las drogas, sino que su enfoque se dio en un nivel mediático, ya que la aspersión aérea, la erradicación manual y la lucha frontal armada fueron los ejes centrales de la política, sin que se contemplaran otras formas alternativas como la sustitución de cultivos, de esta forma el andamiaje institucional se empleó para perseguir a los consumidores y lo cual dejó un rotundo fracaso ya que el volumen de la producción de la marihuana se multiplicó por diez en los últimos veinticinco años porque pasó de 1.000 toneladas métricas en 1981 a 10.000 en el año 2006 (Comisión Latinoamericana de Drogas y Democracia, 2010).

Periodo Presidencial de Juan Manuel Santos Calderón 2010 – 2018

En el transcurso de estos periodos presidenciales, la lucha contra las drogas se desarrolló desde un enfoque aparentemente distinto, principalmente en el segundo mandato, que se centró en la salud pública, de esta forma, las políticas de criminalización se vieron disminuidas, un ejemplo de este cambio, se puede ver en el proyecto de ley que buscaba reglamentar el acto legislativo 02 de 2009, para dar un enfoque de salud pública al consumo de las drogas en contraposición a un enfoque de seguridad del gobierno anterior, este cambio es fundamental para pensar salidas alternas a la lucha armada, ya que las medidas se van a enfocar en los tratamientos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman sustancias estupefacientes o psicotrópicas, de igual forma, se busca el bienestar de las personas que están en procesos de adicción, y finalmente, se busca implementar procesos de educación y rehabilitación de los consumidores (Proyecto de Ley 248, 2010).

Otro aspecto a destacar durante este periodo, es que se da un cambio en las dinámicas del consumo, ya que Colombia pasa de ser un país productor a un país consumidor, lo cual agrava el problema central, sumado a que el problema de las drogas durante estos periodos presidenciales estuvo profundamente relacionado con el proceso de paz que entre el gobierno y la guerrilla de las FARC-EP, como parte de un nuevo intento después del fracaso del expresidente Andrés Pastrana, lo que se buscó fue, una lucha diferenciada contra las drogas, que trajo por ejemplo la suspensión de la aspersión aérea toda vez que sus efectos nocivos para la salud y su poco efecto en las dinámicas de la producción así lo hicieron necesarios.

Con base en la situación anterior, el gobierno pretendió que las comunidades productoras tuvieran alternativas reales y diferentes para los cultivos ilícitos, lo cual entro como parte de uno de los puntos del acuerdo de paz de 2016, su idea era romper con las cadenas de producción, ya que es claro que el cultivo ilícito es la única forma de sustento de miles de familias campesinas. En el mismo sentido, se crea el Programa Nacional Integral de Cultivos de Uso Ilícito, esto significó la firma de múltiples acuerdos entre el Estado y las comunidades para la sustitución voluntaria, de esta forma para el año 2017 se habían firmado 57 acuerdos con múltiples comunidades, en nueve departamentos del país, en donde históricamente se había presentado una amplia presencia de las FARC-EP. Lamentablemente este tipo de acuerdos no trascendieron más allá de la firma ya que en la implementación del acuerdo no se hicieron efectos los acuerdos con las comunidades.

En lo que respecta al consumo, es importante destacar la expedición del Código Nacional de Policía y Convivencia de 2016, en contraste con lo anterior, fue un retroceso en las políticas de salud pública frente al consumo, ya que establece sanciones de multa para el porte y consumo de estupefacientes en lugares públicos, más allá de si se trata de la cantidad definida en la ley como dosis personal, de esta forma, se le otorga a la Policía Nacional la vigilancia de estas conductas, se trata entonces de un proceso de

criminalización que nuevamente desconoce el amplio desarrollo jurisprudencial al respecto.

Después de lo dicho hasta aquí, resulta claro que la criminalización sigue siendo la regla general de la lucha, y una muestra de esto es que desde enero de 2017 a febrero de 2019, según cifras de la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía de Colombia, se han impuesto 521.666 comparendos bajo el nuevo Código de Policía por conductas relacionadas con el porte y consumo de drogas (Corda & Filomena, 2019) sumado a lo anterior, la criminalización es evidente si se toma como referencia al decreto emitido por el Gobierno en octubre de 2018, el cual creó un procedimiento abreviado para imponer estos comparendos, lo que derivó en un aumento del 56,74% de las multas por portar estupefacientes (2019).

De esta forma, y más allá de los intentos por abordar el problema desde una perspectiva de salud pública, es claro que la prohibición y criminalización se mantienen, como parte de la política pública en esta materia, más allá de que uso de la marihuana se ha generalizado y los estudios al respecto hacen ver que los problemas de su consumo no son similares a los de otras drogas legales, en el Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia de 2013, se indica que solo 1,9 % de las personas usuarias de cannabis presenta un consumo problemático (Corda, Cortés, & Piñol, 2019).

Periodo Presidencial de Iván Duque Márquez 2018 – 2022

Finalmente y con el arribo del presidente Iván Duque Márquez como candidato de Centro Democrático, liderado por el expresidente Álvaro Uribe Vélez, se retoma de manera aún más firme la criminalización del consumo de drogas, y esto se ve reflejado en la política integral de la lucha contra las drogas denominada como “Ruta futuro”, esta política se desarrolla a partir de tres ejes fundamentales, el primero de ellos es la reducción de las hectáreas cultivadas, en segundo lugar reducir la exportación y finalmente reducir el consumo interno.

Además de lo anterior, son claras las iniciativas legislativas que buscan criminalizar el porte, así como el consumo en sintonía con el gobierno anterior (Alvarez, 2010), sin perjuicio del mantenimiento de otras estrategias que se mantienen por ejemplo el Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS) producto del acuerdo de paz de 2016, dentro de la actual política contra las drogas, se aumenta la erradicación manual, muestra de esto es que se triplicó el número de Grupos de Erradicación Manual (GEM), que pasaron de 23 a 68, esto significa una inyección de capital considerable a este proceso que solo para finales de 2018 había dejado a 74 uniformados muertos (Garzón & Gelvez, 2019).

De igual forma, una de las estrategias que ha generado un gran debate en el país, ha sido la fumigación aérea, toda vez que este gobierno ha insistido en retomar la aspersión pese a los constantes llamamientos de las organizaciones civiles y de salud nacionales e internacionales que indican la peligrosidad de sustancias como el glifosato. De esta forma la Corte Constitucional frenó su uso por las graves consecuencias a la salud, producto de esto, el 7 de diciembre de 2020, por medio de un debate en el Congreso de la República se expusieron las razones para la aprobación del glifosato en la aspersión aérea, dando lugar a conceptos médicos que ratifican el efecto dañino del químico puntualmente su influencia en el desarrollo de cáncer, mientras que el partido del actual presidente insistió en la necesidad de su uso, pese a que no está demostrada la relación entre la fumigación aérea y la disminución del cultivo ilícito (Martínez, 2020).

De esta forma, es importante resaltar que los procesos alternativos a la lucha contra las drogas y que fueron propuestos por el gobierno anterior, dentro de los cuales se encuentra la suspensión de la aspersión aérea, o la legalización medicinal de la marihuana, han sido suspendidas o entorpecidas por el actual

gobierno, más allá de que afirma seguir manteniendo el problema como un asunto de salud pública, así las cosas, las estrategias de este gobierno se resumen en cuatro puntos: el primero es reducir el consumo de drogas y su impacto, el segundo, reducir la disponibilidad de drogas, desarticular, el tercero, afectar las organizaciones criminales y finalmente afectar a las economías y las rentas criminales.

II. Conclusiones

A partir de lo expuesto, es claro que Colombia ha transitado históricamente por políticas prohibicionistas frente a las drogas, sin duda, los gobiernos durante este periodo de estudio no han tenido una apertura genuina a otras formas alternativas de atender el asunto de la droga, razón por la cual, los cambios en el enfoque son cruciales, toda vez que de esta forma, el Estado colombiano se acompasaría a las dinámicas globales que buscan salidas alternativas a los problemas de las drogas en Colombia.

Es evidente el fracaso de las luchas contra las drogas en los diferentes gobiernos, puesto que el problema del consumo y del narcotráfico están latentes en la sociedad colombiana, por esta razón, es necesario reevaluar las posturas frente al tema, es importante que las decisiones sean adoptadas a partir de información empírica, y no a partir de posturas morales o populistas que ven en el problema una estrategia discursiva para atraer a votantes, esto implica entonces que las discusiones deben orientarse por los costos y efectos de mantener políticas prohibicionistas que no atiendan al problema de raíz, sino que recrudescen sus efectos.

Es claro que el manejo histórico de la política criminal antidroga en Colombia a llevado a diferentes expresidentes a reconsiderar su forma de gobierno y solicitar la legalización de la marihuana, por el crecimiento económico, por el pago de impuestos, enfocándose este recurso en la calidad de vida frente a la salud pública y no solo en su seguridad pública

Referencias Bibliográficas

- Alvarez Licona, N. E. (2010). ¿Se debe criminalizar el consumo de drogas ilegales? *Cuicuilco*, 31 - 42. Obtenido de http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-16592010000200003
- Bewley-Taylor, D., Blickman, T., & Jelsma, M. (2014). *Auge y caída de la prohibición del cannabis. La historia del cannabis en el sistema de control de drogas de la ONU y opciones de reforma*. Amsterdam: Transnational Institute (TNI), Global Drug Policy Observatory (GDPO). Obtenido de <https://www.tni.org/files/download/auge-y-caida-web.pdf>
- Borja Jiménez, E. (2011). *Curso de política criminal* (segunda edición ed.). Barcelona: Tirant lo Blanch.
- Cadena Afanador, W., & Devia Garzón, C. A. (2013). La lucha contra las drogas en América Latina y las iniciativas generadas desde la UNASUR y la OEA. *Revista científica "General José María Córdova"*, 39 - 59. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/recig/v11n12/v11n12a03.pdf>
- Calle Aguirre, M. C. (15 de julio de 2020). La 'app' uruguaya que rastrea los procesos de producción y distribución de marihuana. *France 24*. Obtenido de <https://www.france24.com/es/20200615-uruguay-app-marihuana-cosecha-produccion-rastreo>
- CNN en Español. (20 de noviembre de 2020). Marihuana legal: los países de América que han legalizado el uso del cannabis y los que no. Obtenido de <https://cnnespanol.cnn.com/2020/11/20/marihuana-legal-los-paises-de-america-que-han-legalizado-el-cannabis-y-los-que-no/>

- Comisión Latinoamericana de Drogas y Democracia. (2010). Drogas y democracia en América Latina: hacia un cambio de paradigma. Obtenido de http://bibliodrogas.cl/bibliodrogas/documentos/livro_espanhol_04.pdf
- Congreso de la República. (10 de junio de 2011). Ley 1448. *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones*. Bogotá D.C., Colombia. Obtenido de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html
- Contreras, V., Libanosa, E., & Lozano, A. (2018). Eventual escenario de la legalización de la marihuana en Colombia. Un reto para la regularización publicitaria. *Ciencia y Sociedad*, 23 - 35. Obtenido de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87060589003>
- Corda, A., & Filomena, D. (Octubre de 2019). Respuestas legislativas sobre cultivo y posesión de cannabis en las Américas. Bogotá, D.C., Colombia: Colectivo de Estudios Drogas y Derecho. Obtenido de <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/01/Cartillas-CEDD-Respuestas.pdf>
- Corda, A., Cortés, E., & Piñol Arriagada, D. (2019). *Cannabis en Latinoamérica: la ola verde y los retos hacia la regulación*. Bogotá D.C.: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia. Obtenido de <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/02/Cannabis-en-Latinoam%C3%A9rica-La-Ola-Verde.pdf>
- Corte Constitucional. (6 de junio de 2019). Sentencia C-253. Bogotá D.C., Colombia: M.P. DIANA FAJARDO RIVERA. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-253-19.htm>
- Deas, M., & Carlos, O. (1994). *El gobierno Barco, política, economía y desarrollo social 1986-1990*. Bogotá: Fondo Cultural Cafetero y Fedesarrollo. Obtenido de <http://www.jorgeorlandomelo.com/luchnarco.htm>
- Departamento Nacional de Planeación Dirección de Justicia y Seguridad. (04 de febrero de 2002). Comportamiento e Impacto del Gasto en la Lucha Contra las Drogas: 1995 – 1999. Bogotá D.C., Colombia: REPÚBLICA DE COLOMBIA - GRUPO DE ESTUDIO DE GOBIERNO Y ASUNTOS INTERNOS. Obtenido de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Justicia%20Seguridad%20y%20Gobierno/GEGAI_Comportamiento_e_Impacto_en_la_Lucha_Contra_las_Drogas%20_1995_-_1999.pdf
- Foucault, N. (2006). *Seguridad, territorio, población*. Mexico : FCE.
- Garzón Guevara, J. C., & Gelvez, J. D. (7 de marzo de 2019). <http://www.ideaspaz.org>. Obtenido de <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1734>
- Gaviria, A., & Daniel, M. (2011). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.
- Giraud, O., & Warin, P. (2008). *Politiques publiques et démocratie*. Paris La Découverte.
- Hall, P., & Taylor, R. (1996). Political science and the three new institutionalism. *political studies*.
- Hudak, J., Ramsey, G., & Walsh, J. (2018). *Ley de cannabis uruguayo: pionera de un nuevo paradigma*. Centro para la Gestión Pública Efectiva en la Institución Brookings y WOLA. Obtenido de https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2018/03/GS_06142018_Cannabis-Uruguay_Spanish.pdf
- Ibarra, F., Reyes, C., Álvarez, G., Salazar, J., Ramírez, T., & Gutiérrez, V. (2020). *Modelos de Regulación Legal del Cannabis en Estados Unidos*. México D.F.: México Unido Contra la Delincuencia. Obtenido de https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2020/06/Modelos-de-regulacio%C3%A9n-legal-del-cannabis-en-Estados-Unidos_MUCD_02junio2020.pdf

- Londoño Berrío, H. L., & Restrepo Parra, A. (2011). Guerra contra las drogas, populismo punitivo y criminalización de la dosis personal. *Estudios Políticos*, 141-167. Obtenido de http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672011000200007#4
- Lopez, O. (10 de marzo de 2021). México se dispone a legalizar la marihuana y a convertirse en el mayor mercado del mundo. *The New York Times*. Obtenido de <https://www.nytimes.com/es/2021/03/10/espanol/mexico-ley-cannabis.html>
- Majone G. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. Mexico: FCE.
- Martínez Rodríguez, L. A. (7 de diciembre de 2020). <https://www.senado.gov.co>. Obtenido de En Audiencia pública se evaluó si afecta o no la salud, el uso del glifosato en zonas especiales de Colombia: <https://www.senado.gov.co/index.php/prensa/noticias/2141-en-audiencia-publica-se-evaluo-si-afecta-o-no-la-salud-el-uso-del-glifosato-en-zonas-especiales-de-colombia>
- Muller , P., & Surel, Y. (1998). *L'analyse des politiques publiques*. . Paris- Montchrestien: PUF.
- Naciones Unidas. (1961). 1ª. La convención Única de Estupefacientes de. Nueva York, Estados Unidos. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int_Drug_Control_Conventions/Ebook/The_International_Drug_Control_Conventions_S.pdf
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). (2018). *Informe mundial sobre las drogas 2018*. Vienna: Naciones Unidas. Obtenido de http://fileserv.idpc.net/library/WDR18_ExSum_Spanish.pdf
- PNUD. (2019). *Panorama general Informe sobre Desarrollo Humano Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*. Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Obtenido de http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2019_overview_-_spanish.pdf
- Proyecto de Ley 248. (55 de abril de 2010). *Senado de la República de Colombia*. Bogotá D.C., Colombia.
- Restrepo Parra, A. (2013). Guerra contra las drogas, consumidores de marihuana y legalización. *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 69-80. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/5526/552656544006.pdf>
- Rosen, J. D., & Zepeda Martínez, R. (2014). La Guerra contra las Drogas en Colombia y México: estrategias fracasadas. *Ánfora*, 179-200. Obtenido de <https://www.redalyc.org/pdf/3578/357833888008.pdf>
- Rosen, J. D., & Zepeda Martínez, R. (2016). La Guerra contra las Drogas y la Cooperación internacional: el caso de Colombia. *Revista CS*, 63-84. Obtenido de <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n18/n18a04.pdf>
- Roth Deubel, A. N. (2010). *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (primera ed.). Bogotá: Universidad Nacional.
- Sáenz Rovner, E. (Diciembre de 2017). Documentos Escuela de Administración y Contaduría Pública FCE - CID Nº 33. *Aspectos de la diplomacia, el narcotráfico, la agitación laboral y los derechos humanos durante el gobierno de César Gaviria en Colombia (1990-1994)*. Bogotá D.C., Colombia: UNiversidad Nacional de Colombia. Obtenido de <http://www.fce.unal.edu.co/media/files/CentroEditorial/documentos/documentosEACP/documentos-EACP-33.pdf>
- Samper Pizano, E. (2016). Drogas, prohibición o legalización. *Cuadernos de estrategia*, 17-32. Obtenido de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5673539>
- Sanz Mulas, N. (2018). *Política Criminal presente y futuro*. España: Ibañez .
- Tokatlian, J. G. (2009). *La guerra contra*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Transnational Institute (TNI) y Washington Office on Latin America (WOLA). (2010). *Sistemas sobrecargados: leyes de drogas y cárceles en América Latina*. Amsterdam y Washington, D.C. : TNI – WOLA.