Hanns Seidel Stiftung

Oficina Colombia

RESEARCH PAPER

Colombia y la política de drogas: ¿qué niveles de reenfoque y cómo hacerlo en el marco de las convenciones internacionales?

6

www.hss.de/co

Hanns Seidel Stiftung

Oficina Colombia

Colombia y la política de drogas: ¿qué niveles de reenfoque y cómo hacerlo en el marco de las convenciones internacionales?

Autores

Isaac De León Beltrán

Santiago Garre Pelegrina

Dedicado a Francisco Thoumi

"La prohibición ha tenido poco impacto en la oferta y demanda de drogas"
(Koffi Annan, 2016)

Bogotá, febrero de 2023

Colombia y la política de drogas:
¿qué niveles de reenfoque y cómo hacerlo en el marco de las convenciones internacionales?

Autores
Isaac De León Beltrán / https://orcid.org/0000-0002-0382-8490
Santiago Garre Pelegrina / https://orcid.org/0000-0002-4590-4017

© Hanns Seidel Stiftung Colombia

Demian Regehr
Representante Regional Hanns Seidel Stiftung Colombia y Venezuela

Alexandra Moreno G.
Gerente de Proyectos Hanns Seidel Stiftung

Juanita Romero Mejía
Asistente de Proyectos Hanns Seidel Stiftung

ISBN: 978-628-95364-1-6

Hanns Seidel Stiftung Colombia
Carrera 9A No. 99-02, Edificio Citibank, Oficina 806ª
Bogotá D. C., Colombia
Tel.: +57 1 621 9888

@hannsseidelcol
Hanns Seidel Stiftung Colombia
www.hss.de/co

Diagramación:
William Cruz Corredor
wccimprenta@gmail.com

Impresión
La Imprenta Editores S. A. S.
www.laimprentaeditores.com
Bogotá - Colombia
2023

Impreso y hecho en Colombia

Prohibida la reproducción y la comunicación pública total o parcial, sin autorización previa y expresa de los titulares.

El texto aquí publicado es exclusiva responsabilidad de los autores y no expresa necesariamente el pensamiento de Hanns Seidel Stiftung Colombia.

Resumen

El gobierno liderado por Gustavo Petro se plantea reenfocar la política de drogas de Colombia. La lectura del informe de empalme en la materia, ha generado un conjunto de reacciones que, a juicio de quienes escriben el presente documento, son más que justificadas. Vivir ajeno a la realidad de un mundo prohibicionista es, sin dudas, el primer paso hacia el fracaso de cualquier propuesta que se elabore.

Entre las metas que se ha planteado Gustavo Petro para su gobierno se encuentra dar a conocer qué significará en términos prácticos el reenfoque en su política de drogas. Por ello, es claro que el futuro inmediato implicará un debate alrededor de la propuesta y su viabilidad en el marco de las convenciones internacionales.

Ante esta realidad política que ocupará parte de la agenda pública más inmediata se propone un *research paper* que aborde la cuestión delimitando el margen de maniobra que ofrecen las convenciones a través de sus conceptos jurídicos indeterminados. Términos como "uso médico", "desarrollo industrial", "uso alternativo", "desarrollo científico" contenidas en las convenciones no cuentan con una definición en los tratados. Por ello, dotarlas de contenido, observando los parámetros que ha establecido la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (en adelante, JIFE), reduce o amplía, según el punto de vista, el universo de posibilidades para el gobierno, así como el éxito o fracaso de su propuesta.

Todo lo anterior se propone con el ánimo de dar herramientas al nuevo gobierno, pero también, promover un debate político en la materia que sea serio, responsable y que permita lograr avances en materia de protección ambiental, protección de los derechos humanos y construcción de paz.

Tabla de contenido

PÁG.

3 **Resumen**

7 **Prólogo** *Demian Regehr*

9 **Exordio** *Pedro Arenas*

11 **1. Introducción**

13 **2. Las Convenciones Internacionales: instrumento necesario para el cambio**

13 2.1. La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, modificada por el Protocolo de 1972
16 2.2. El Convenio sobre sustancias psicotrópicas de 1971
17 2.3. La Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1988

19 **3. La reinterpretación de las convenciones internacionales de drogas: las claves para el reenfoque de la política en materia ambiental, protección de los derechos humanos y construcción de paz**

21 3.1. Los órganos del SICD y sus funciones: cauces para la reorientación internacional de la política de drogas de Colombia
22 3.2. La UNGASS 2016: la prevalencia de los derechos humanos

25 **4. Recomendaciones**

25 4.1. Algunas consideraciones previas
26 4.2. La decisión estructural
28 4.3. Recomendaciones de tipo normativo, política pública e institucional
28 4.3.1. El cánnabis y sus derivados
29 4.3.2. La coca y la cocaína
30 4.3.2.1. La dimensión internacional de la política de drogas
32 4.3.2.2. El desarrollo institucional necesario
33 4.3.2.3. La cadena de valor del narcotráfico
36 4.3.2.4. La dimensión penitenciaria

39 **Bibliografía**

41 **Notas al final**

ÍNDICE DE ABREVIATURAS

ATS	*Amphetamine-Type Stimulants*
CAMAD	Centros de Atención Médica a Drogadictos
CND	Comisión de Estupefacientes
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y caribeños
CES	Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas
CNE	Consejo Nacional de Estupefacientes
CND	*Commission on Narcotic Drugs*
DEA	*United States Drug Enforcement Administration*
DIJIN	Dirección de Investigación Criminal e Interpol
DIPOL	Dirección de Inteligencia Policial
DIRAN	Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional
DNI	Dirección Nacional de Inteligencia
EEUU	Estados Unidos de Norteamérica
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
GAFILAT	Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
IPS	Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
JIFE	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
NSP	Nuevas Sustancias Psicoactivas
OEA	Organización de Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PDET	Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial
PISDA	Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo
PISCC	Plan Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana
PNIS	Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.
RRI	Reforma Rural Integral
SICD	Sistema Internacional de Control de Drogas
SIJIN	Seccional de Investigación Criminal de Policía Nacional
SIPOL	Seccional de Inteligencia Policial.
UE	Unión Europea
UIAF	Unidad de Análisis e Inteligencia Financiera
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNGASS	*United Nations General Assembly Special Session*
UNODC	*United Nations Office on Drugs and Crime*

Prólogo

Demian Regehr
Representante Regional Hanns Seidel Stiftung Colombia y Venezuela

Hanns Seidel Stiftung es una fundación política alemana cuyos compromisos esenciales se identifican con el fortalecimiento de la democracia, sus instituciones, la paz y el desarrollo. Con presencia en más de 70 países, gracias al apoyo del parlamento federal alemán y con fondos provenientes del Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ), nuestra historia en Colombia inició en el año 1992 por medio de un convenio de cooperación que ha servido para acompañar los procesos de promoción del Estado de derecho y la democracia, en un trabajo que se ha desarrollado conjuntamente con aliados locales, la sociedad civil y algunos entes del Estado colombiano.

En Colombia, Hanns Seidel Stiftung cuenta con iniciativas orientadas a la formación sobre principios constitucionales y sus consecuencias para el individuo, la sociedad y el estado: desarrollo de capacidades de liderazgo, en especial de los jóvenes y las mujeres; capacitación de políticos y funcionarios públicos, para ejercer sus actividades y funciones públicas con mayor eficiencia y eficacia; pedagogía para la paz y enseñanza de metodologías para la resolución pacífica y alternativa de conflictos; concientización ambiental y empoderamiento de ciudadanos en zonas rurales; integración socioeconómica de la población migrante venezolana; desarrollo de capacidades institucionales para la generación de disrupción del aprendizaje criminal de las estructuras criminales que atentan contra el estado de derecho; publicación de investigaciones, como recurso para la formulación de políticas públicas; apoyo a la integración de víctimas del conflicto armado.

En 2022, se cumplen 30 años de nuestra presencia en Colombia y coincidiendo con la llegada al poder del Presidente Gustavo Petro, Hanns Seidel Colombia desea contribuir al fomento y la promoción de los debates políticos necesarios en la actualidad colombiana. Por lo anterior, en este contexto, presentamos nuestro *Research Paper No. 6 Colombia y la política de drogas: ¿qué niveles de reenfoque y cómo hacerlo en el marco de las convenciones internacionales?* que aborda una cuestión crucial en el programa del nuevo gobierno. Isaac de León Beltrán y Santiago Garre analizan detalladamente el marco de regulación internacional de drogas en el que, según los autores, debe circunscribirse cualquier debate político sobre esta materia.

Además, los autores invitan no sólo a una reflexión necesaria tanto para el ejecutivo como para la oposición política, sino que proponen una matriz de posibles acciones para reenfocar, desde la responsabilidad y un proceso gradual de transición, la fallida política prohibicionista. Por lo anterior, Hanns Seidel Stiftung, agradece la realización de esta publicación a los autores en un ejercicio científico social que invita al debate político democrático, responsable y serio. Nuestro objetivo como fundación política es presentar

una herramienta científica que contribuya a la tarea de los tomadores de decisión y los generadores de política pública, así como de informar a la ciudadanía en general sobre las transformaciones, que tanto De León Beltrán como Garre, consideran necesarias para alcanzar el bien superior que es la paz en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito.

Con esta publicación, Hanns Seidel Colombia contribuye al debate dirigido a la revisión, reenfoque y esbozo de las líneas que todo gobierno debe observar para introducir cambios en las políticas nacionales que abordan las drogas de uso ilícito. Sin dudas, un instrumento necesario para la construcción de nuevos consensos, la introducción de las visiones posibles sobre el problema público y la introducción de la prevalencia de las prerrogativas de Colombia en materia de derechos humanos por encima del marco normativo internacional que regula las drogas.

Exordio

Pedro Arenas
Corporación Viso Mutop

Las políticas de drogas, a nivel nacional, no pueden estar atadas al cumplimiento irrestricto de tareas derivadas de las convenciones y tratados internacionales sobre esta materia, dado que las obligaciones en derechos humanos prevalecen sobre las demás competencias de los Estados. Santiago Garre e Isaac Beltrán, nos recuerdan, en este ensayo, esta máxima cada vez más aceptada en las cumbres anuales de la Comisión de Drogas Narcóticas de las Naciones Unidas.

En efecto, desde la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU en 2016, los técnicos de distintas agencias del sistema de Naciones Unidas han incorporado en su lenguaje y en distintos documentos, términos y conceptos asociados a los derechos humanos.

Los Estados, por su parte, tienen límites en la persecución del delito, deben acogerse a procedimientos y reglas y no pueden comportarse igual a los delincuentes. Esta realidad jurídica evidencia, en el caso colombiano, una fuerte perversión de las políticas de drogas que se han empleado durante casi cinco décadas y torna odiosa cualquier evaluación de programas, supuestamente antinarcóticos, como el de las aspersiones aéreas y terrestres con glifosato, denominados PECIG y PECAT.

Es un hecho notorio que las fórmulas empleadas bajo la estrategia de reducción de la oferta, como las de eliminación de cultivos, no han cumplido su finalidad. No basta que los impulsores de esas acciones, ante los cuestionamientos, respondan con justificaciones sobre salud, cooperación y seguridad, puesto que los resultados son irrefutables: al comienzo de los años noventas, Colombia tenía menos de 50.000 hectáreas sembradas con coca, pero según los cálculos más conservadores de la Casa Blanca y de la UNODC, actualmente supera las 200.000 hectáreas. El dato revela la necesidad de cambios de enfoque en la política.

Los daños asociados a las drogas y las políticas que pretenden contener la producción, transformación y comercio de aquellas son una realidad. Derechos de personas y comunidades se han visto transgredidos por agentes del estado y por diversos grupos ilegales que se disputan las rentas de un negocio tan lucrativo como prohibido. Por ello, el llamado del Presidente Gustavo Petro a reconocer las fallas del sistema coercitivo sobre drogas es oportuno. Al mismo tiempo, es imperativo pasar de lo discursivo a las realizaciones, construyendo una nueva política basada en la reducción de daños ambientales, la protección de los derechos humanos y la construcción de paz, tal como insisten los autores del presente documento.

Si bien existe un sistema internacional de control de drogas, hay espacio suficiente para avanzar en el camino de las reformas internas, sin excusas o sometimientos a intereses extranjeros,

que siguen pesando, para infortunio, en el caso colombiano. Pero ya hay una batería importante de herramientas con las cuales se puede trabajar por producir los cambios anunciados. En esto consiste este libelo de Garre y Beltrán, en donde destaca el foco que ponen sobre las posibilidades que tenemos como país.

Introducción /1

El propósito de esta publicación es esbozar las líneas que delimitan el debate que reenfoque la política de drogas de Colombia. La ventana que se abre dada la firme intención del morador de la Casa de Nariño para reorientar la política, debe verse como una oportunidad de cambio, pero también, como una responsabilidad frente a la potencial transformación. En concordancia, las dimensiones de un problema como el de las drogas, en especial, el clorhidrato de cocaína, no puede ser abordado fútilmente. De igual forma, conociendo las posturas más conservadoras frente al fenómeno de las drogas ilícitas, hoy en la oposición, no puede incoarse un proceso de debate político bajo el amparo de algunos mitos. Por lo anterior, se prescribe la necesidad de que éste se vertebre desde la responsabilidad y la ausencia de falacias.

Así lo que se propone a continuación, no es ofrecer respuestas al proceso de crecimiento de las violencias, la intensificación de las violaciones de derechos humanos, la corrupción y la consecuente degradación del sistema democrático o los impactos profundos que ha generado en términos sociales y culturales el fenómeno del narcotráfico en Colombia (Uprimny, 2021, 168). Por el contrario, lo que sí ofrecemos en este espacio de discusión es el conjunto de herramientas que permitan promover el debate político en torno al problema, pero teniendo en cuenta el margen de autonomía jurídica y política que Colombia tiene en el marco del vigente régimen internacional prohibicionista.

Así las cosas, el ejercicio propuesto encuentra el punto de partida las distintas convenciones internacionales, vigentes en la materia, para concluir en un conjunto de recomendaciones que persiguen mostrar el sendero posible y plausible del reenfoque sin violentar los compromisos normativos internacionales suscritos por Colombia.

Con todo, de acuerdo con la propuesta anunciada por Petro las dimensiones en que se circunscriben las propuestas son: erradicación y sustitución de ingresos, cooperación judicial internacional que incluye la extradición diferenciada, interdicción y lucha contra la corrupción, lavado de activos y enriquecimiento ilícito. Nos permitimos incorporar la problemática asociada al consumo y el abanico de cooperación internacional que puede accionar el dar continuidad al enfoque de salud pública que recoge el Acuerdo de Paz con las FARC-EP.

Las Convenciones Internacionales: instrumento necesario para el cambio /2

El sistema internacional de control de drogas (en adelante SICD) está compuesto por tres grandes convenciones internacionales. la Convención Única de Estupefacientes de 1961, modificada por el Protocolo de 1972, el Convenio de Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

En el presente epígrafe se introducen el conjunto de elementos que componen el ordenamiento jurídico internacional en materia de drogas que debe ser observado para el reenfoque de política que el gobierno de Gustavo Petro aspira a plantear. No es plausible, en un mundo prohibicionista, plantear propuestas exitosas, de carácter nacional, si escapan a estas previsiones. Por lo anterior, a continuación, se analizan los preceptos que en el marco de la *flexibilidad* (Thoumi, 2021, 20 y ss.) de las convenciones abren la ventana de oportunidad al cambio.

2.1. La Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, modificada por el Protocolo de 1972[i]

El artículo primero de la Convención recoge el conjunto de definiciones a emplearse a lo largo del texto normativo. El segundo, indica el sistema de listas (I, II, III y IV) que profiere el entramado normativo, los niveles y formas de fiscalización a los que los Estados Parte de la convención se comprometen.

El artículo 3 de la Convención de 1961[ii] recoge los mecanismos de modificación del ámbito material de la convención, esto es, del conjunto de sustancias que deben hacer parte del SICD. De la lectura de este precepto se percibe el carácter fuertemente restrictivo del Sistema y cómo en una proporción prominente se prevé que la modificación del ámbito material se asocie con la ampliación de la prohibición y fiscalización de sustancias. Sin embargo, en ese contexto fiscalizador se puede identificar que los tres actores clave en el entramado institucional que desarrolla y en que se articula la Convención son la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud:

1. La Organización Mundial de la Salud, goza de la autoridad científica para la toma de decisiones y recomendaciones en el marco del SICD[iii].

2. La Comisión, por su lado, goza del carácter ejecutivo en el marco del SICD. Como vemos en el artículo 8[iv] de la Convención, sus funciones la erigen como el órgano que activa las posibles modificaciones del ámbito material y del sistema de listas, señala la atención de los Estados no Parte del SICD, así como de la JIFE en lo que es de su competencia, pero más importante aún, hace las recomendaciones para la aplicación de la Convención

y en este sentido hasta recomienda programas de investigación científica.

3. Por último, la Junta, regulada en el artículo 9[v] es el órgano que en cooperación con los gobiernos implementa el conjunto de medidas orientadas a la fiscalización desde la limitación de cultivos al uso de estupefacientes, pasando por las limitaciones de producción y fabricación de estupefacientes.

Tener claridad sobre lo anterior, permitirá al gobierno ahondar en un proceso de flexibilización de la política de drogas, comprender qué debe hacer ante cada uno de los órganos y agencias en el marco del SICD.

El análisis que aquí se propone, nos permite saltar hasta el artículo 22[vi] de la Convención que aborda las disposiciones especiales aplicables al cultivo qué evidentemente son de resorte para el caso del arbusto de coca. Colombia ha prohibido el cultivo, superior a veinte plantas, de la mata de coca desde 1986. Sin duda, las costosas políticas de erradicación y sustitución que se han llevado a cabo responden a la obligación que deriva del numeral segundo del artículo objeto de análisis. Este precepto contiene un elemento esencial para el cambio que persigue el Gobierno Petro y se resume en la siguiente idea: si un país tiene la autonomía suficiente para elaborar y emitir un juicio que determine la prohibición del cultivo de la mata de coca, se presume que, de forma inversa, también tiene la autonomía para determinar que no lo prohíbe. En todos los casos, las «medidas apropiadas» del numeral segundo del artículo nos remiten a un grado de autonomía suficiente que está íntimamente ligado al ordenamiento jurídico colombiano.

Los otros dos países productores de coca a nivel global son el Perú y Bolivia. Un conjunto multicausal de variables explica por qué Colombia alberga más del 70 por ciento de la coca del mundo (UNODC, 2021, 10). Y el único de los tres productores que prohíbe tajantemente la siembra del arbusto es el último. No se quiere inferir la conclusión de que un sistema de legalización del cultivo acaba con la siembra ilícita pues tanto el Perú como Bolivia, a pesar de contar con modelos de legalización del arbusto cuentan con grandes áreas sembradas que escapan a la fiscalización del Estado y que, por ende, alimentan la potencial producción ilegal de cocaína. Sin embargo, sí es diciente que Colombia, siendo el único país que lo prohíbe y en consecuencia no puede destinar la coca a otros usos distintos a la cocaína, de forma sistemática, albergue el porcentaje ampliamente mayoritario de la coca del mundo.

El siguiente artículo de la Convención que resulta de interés para el presente trabajo es el vigésimo sexto[vii]. Éste incorpora la necesidad de desarrollar un sistema de fiscalización como el previsto para los países que permiten la producción de opio y que se recoge en el artículo 23[viii] del mismo cuerpo normativo. Esto es crucial, porque un cambio que es posible en el marco del SICD exige de desarrollo institucional para garantizar la fiscalización. Este asunto no es menor porque pone de relieve la necesidad de ahondar en el intercambio de conocimiento con los otros dos países productores de hoja de coca y que se acogieron a esta previsión normativa.

El artículo 27[ix] de la Convención también es de vital importancia. El numeral primero permite pensar en posibles usos diferentes a los médicos siempre que la preparación o uso de hojas pueda estar libre de alcaloides. En este sentido, uno de los grandes retos más allá de la autorización de los, poco extendidos en Colombia, usos

ancestrales, como por ejemplo la masticación de la hoja, está asociado a la investigación y desarrollo. Si procesos como los que han adelantado campesinos y afrodescendientes de Lerma (Cauca), o procesos como los que han desarrollado pueblos indígenas en Cauca y Putumayo, incluso, investigaciones sobre el genoma de la coca desarrollado en la Universidad de los Andes, abrieran un conjunto de usos industriales de la coca y su hoja, esta podría ser una posible línea de acción para el entramado institucional que debe desarrollarse de acuerdo con el artículo 23 de la Convención.

Recordemos que uno de los grandes retos que tienen hoy el Perú y Bolivia es que no logran consumir la producción de hoja en sus respectivos países. Estos elementos no pueden ser tomados a la ligera, una política de drogas innovadora debe venir no sólo acompañada de una comprensión sistémica del SICD, sino que debe soportarse de procesos de investigación científica rigurosos.

La Convención Única tiene dos artículos relacionados con el comercio y distribución tanto nacional (artículo 30[x]) como internacional (artículo 31[xi]) que son de especial interés para la eventual reorientación de una política de drogas en Colombia. De nuevo, no es baladí la comprensión e interpretación sistémica del SICD. Es fundamental comprender que, en ningún caso, al menos con el desarrollo de conocimiento existente en la actualidad, 240.000 hectáreas de coca pueden ser un inventario que se ajuste a niveles de consumo de un eventual mercado nacional o internacional asociado a usos lícitos de la hoja. Por poner un ejemplo, en la actualidad la industria que más hoja de coca consume es la de la Coca-Cola y, se estima que para su producción global emplea la producción de hoja de unas 23.500 hectáreas, esto es, unos 150.000 kilos de hoja de coca al año[xii]. Planteamientos similares realizaron investigadores de las Universidades de Los Andes, Nacional, del Cauca y la Tadeo Lozano en 2019 en alianza con Postobón[xiii] (El Tiempo, 2019, 5 de septiembre). Esto obliga a desarrollar líneas de investigación que permitan encontrar posibles usos y, en la medida de lo posible, industriales. Ardua tarea aguarda en relación con posibles destinaciones de usos lícitos alternativos al mar de coca para cocaína que está sembrado actualmente en Colombia.

Mención especial requiere el artículo 33 de la Convención Única que indica que la posesión de estupefacientes sólo se permitirá con autorización legal. Artículo que desmitifica la prohibición internacional de la dosis de consumo personal y que requiere de acciones frente al Decreto 1844 de 2018[xiv] que catalogó como comportamientos contrarios a la convivencia, tanto el porte como la tenencia de sustancias psicotrópicas y estupefacientes. En este sentido se quiere hacer hincapié en la idea de que, si bien es plausible y compatible reorientar la política de drogas en Colombia, introduciendo un enfoque de reducción del daño que permita el consumo, incluso regular la hoja de coca y desarrollar una industria nacional alrededor de ella, no estaría exenta de continuar la lucha contra el tráfico ilícito de sustancias estupefacientes prevista en el artículo 35[xv] de la Convención. Es más, debe comprenderse que la posibilidad de la regulación resultaría en una Colombia en un vecindario prohibicionista.

Por último, el artículo 47 que regula el proceso de enmienda y modificaciones de la Convención resulta de interés. Sin embargo, para el proceso de reorientación de la política de drogas que se persigue no resulta necesario modificar el SICD, sino entender que el margen de maniobra del

mismo da cierto grado de flexibilidad respecto de cómo se han venido haciendo las cosas por décadas.

2.2. El Convenio sobre sustancias psicotrópicas de 1971

En el contexto de un creciente consumo de drogas y psicoactivos, en 1971 no sólo se adicionó un protocolo modificatorio a la Convención Única, sino que se promovió el Convenio[xvi] sobre sustancias psicotrópicas objeto de análisis. Este Convenio complementa el SICD en la medida que introduce la necesidad de controlar, más allá de las drogas de origen natural, el conjunto de medicamentos sintéticos producidos por la industria farmacéutica de los que la sociedad civil abusaba y abusa. Como indica Thoumi (2021, 129) esta fue una respuesta reactiva respecto del crecimiento de los mercados mundiales de drogas ilegales y la creencia inocua que la prohibición podía ser la base para el control de la producción, porte y consumo de sustancias.

Promovido por los Estados Unidos el Convenio guarda una estructura similar a la Convención Única, y precisamente, en una lógica de complementariedad en el marco del entonces incipiente SICD, se establece un sistema de medidas de fiscalización que deben ser acogidas por los Estados parte, ahora, para las sustancias sintéticas. El Convenio incorporó una diversidad de regímenes de fiscalización diferenciado para cada una de las listas. Esto ocurrió en tanto se consideró -y aún se considera- que hay una correspondencia para cada tipo de sustancia de acuerdo con su valor terapéutico y su riesgo de uso indebido (*drug abuse*).

En el párrafo primero de su artículo 2[xvii], -dedicado al alcance de la fiscalización de las sustancias, se informa cual será el proceso por medio del cual se incorporarán nuevas sustancias al ámbito material del Convenio, así como, se podrán trasladar de una lista a otra o se podrán eliminar. Este extenso precepto reserva un papel protagónico y prominente a la OMS en la medida que la política prohibicionista reposa en la evidencia científica y médica. Independientemente de lo anterior, esta cuestión no es fútil en la medida que si Colombia opta por una reorientación más o menos ambiciosa debe ser consciente de la necesidad de abrir espacios de diálogo ante la OMS. De igual forma, el cuerpo normativo objeto de análisis empodera a la JIFE como una suerte de guardián de las obligaciones que derivan del mismo. En este sentido, la Junta es el otro gran actor con el que se debe tener una interlocución permanente para dejar claro cómo las medidas que puedan tomarse con base en un reenfoque de la política de drogas en Colombia son respetuosas del SICD. Es importante mencionar que existen antecedentes en qué países han argumentado no tener que mantener esta interlocución amparados en que éstos atienden al SICD y no a la Junta.

Para lo que nos ocupa son también fundamentales el artículo 5[xviii] y 7[xix] del Convenio. Estos dos preceptos representan la receta mágica del SICD: la limitación del uso a los fines médicos y científicos, cuestión que abordaremos de nuevo en el siguiente epígrafe. A partir del artículo 8 al 16 se regula cómo debe fiscalizarse la producción, el sistema de licencias, las recetas y sistemas de dispensación, los registros, la publicidad de los medicamentos, la comercialización internacional, un conjunto de restricciones a la exportación e importación, el transporte en botiquines, la inspección y los informes que deben suministrar las partes.

Del artículo diecisiete al veinte se prescriben tanto las funciones de los órganos ya identificados

en la Convención Única, así como los instrumentos con que cuentan, sobre todo la JIFE, para hacer cumplir el cuerpo normativo. El 21, recupera de nuevo la obligación de todos los firmantes de desarrollar políticas y normas para perseguir el tráfico ilícito y establecer canales de cooperación entre las partes en todos los niveles del sistema de justicia.

2.3. La Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1988

Por último, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 completa el Sistema Internacional de Control de Drogas.

Esta Convención se erige como un mecanismo de reacción al crecimiento desenfrenado de los mercados ilícitos de drogas y los problemas de seguridad que derivaron de ellos. Un ejemplo de estos desafíos en materia de seguridad es la guerra que declaró el cartel de Medellín al Estado. Esos fenómenos de violencia en conjunción con la sistemática corrupción del sistema institucional gracias a las grandes rentas obtenidas del negocio, generaron alarmantes desafíos a la soberanía y la seguridad de los Estados.

Si bien tanto la Convención Única (artículo 35) como el Convenio de 1971 (artículo 21) incluían preceptos que buscaban perseguir el tráfico ilícito tanto de estupefacientes como de sustancias sicotrópicas, la Convención de 1988 se esmera en detallar cómo debe realizarse esta persecución tanto a nivel nacional como a nivel de cooperación entre las partes. Tanto es así, que esta Convención tuvo algunas consecuencias directas en el SICD: engrosó sustancialmente las listas I y II de sustancias controladas por la JIFE, ubicó en el centro de la fiscalización el delito de blanqueo de dinero, impulsó la penalización de la posesión para consumo personal, fomentó los procesos de extradición, reguló las entregas controladas y se propuso fortalecer la cooperación internacional entre los firmantes. Todo ello con el ánimo de luchar contra las organizaciones del crimen organizado dedicadas al narcotráfico.

La Convención de 1988 representa un esfuerzo sin precedente de ahondar en la lucha contra un problema que, desde su firma, no ha logrado frenar ni el crecimiento de los mercados ilícitos, ni el consumo, ni la capacidad de los grupos ilegales dedicados al negocio ilícito para ahondar en la diversificación de las economías ilícitas.

La reinterpretación de las convenciones internacionales de drogas: las claves para el reenfoque de la política en materia ambiental, protección de los derechos humanos y construcción de paz

/3

La lógica que impera en el Sistema Integral de Control de Drogas (SICD) es que las sustancias estupefacientes y sicotrópicas deben usarse exclusivamente con fines médicos y científicos. Tanto es así que, como vimos en el epígrafe anterior, el artículo 4 de la Convención Única sobre Estupefacientes incorpora el compromiso de los Estados firmantes de "tomar medidas legislativas y administrativas que sean necesarias" en *pro* de restringir el consumo.

De igual forma, la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 insiste en la lógica restrictiva al mencionar las mismas limitaciones en sus artículos 5 y 7. En total, las dos convenciones incorporan cuatro listas de drogas y precursores químicos con las limitaciones acordadas. El gran logro de la Convención Única es haber puesto fin al conjunto de excepciones a los usos médicos y científicos previstas, por ejemplo, en la Convención Internacional del Opio de 1912 y su revisión de 1925 (Thoumi, 2021, 31-32). Es claro que esta solución era una opción cuando el problema de las drogas se limitaba a una lista corta de sustancias, sin embargo, la actualidad viene marcada por la complejidad que representan listas con un número abrumador de sustancias e insumos químicos[xx] así como el número de gobiernos que se han comprometido con este orden internacional, de los treinta y cuatro firmantes de la Convención Internacional del Opio de 1912, a más de 200 en nuestros días.

La crisis del multilateralismo nos abre una ventana de oportunidad en la medida que tejer el cambio de la mano de EE.UU. del aliado hasta la fecha hegemónico es más plausible en la actual sociedad internacional multipolar que en una sociedad internacional hegemónica pura. Trabajos como el de McAllister (2000) dan cuenta del fuerte impulso que los EE.UU. dieron a la agenda prohibicionista durante la primera mitad del siglo XX, entre otras razones, por la designación de religiosos y expolicías en sus comisiones internacionales para la conclusión de estos tratados. Ejemplo de ello es el caso del obispo Brent al frente de la misión diplomática estadounidense, secundado por el facultativo moralista Hamilton Wright. Si bien esa realidad prohibicionista inicial contó con el papel protagónico y esencial de los EE.UU., el mundo actual cuenta con decenas de países más radicales en el postulado prohibicionista como son Rusia, China y los países musulmanes.

Otro elemento fundamental son los conceptos de usos y fines médicos y científicos recogidos en la primitiva regulación internacional de 1909 y consolidada en 1961 que deriva de un significado concreto de la época en la que se excluyeron aportes de las ciencias sociales (Thoumi, 2021, 43). Esto conduce inexorablemente a replantear la vigorosidad del SICD en el contexto actual. ¿Debe nutrirse de contenido el significado de los usos médicos y científicos? ¿Es plausible

pensar en la posibilidad de aplicar estos conceptos de forma armonizada en todos los países del mundo?

Además, el grueso de las normas internacionales adoptadas se basó en una realidad concreta del mundo afectado especialmente por el opio, la marihuana y la cocaína. Si bien la Convención de 1971 fue una suerte de respuesta al creciente número de sustancias psicoactivas tanto sintéticas como de origen vegetal, la realidad es que nuestros días están inundados de nuevas sustancias psicoactivas (NPS) así como las de tipo anfetamínico (ATS). De otro lado, el mismo sistema controla el conjunto de precursores químicos necesarios para producir estas sustancias. Ardua tarea que por cuenta de la capacidad de innovación de las organizaciones criminales rápidamente se da con alternativas que escapan a la vigilancia por parte de los Estados.

La actualidad viene además marcada por una realidad inapelable: la evolución de los mercados ilícitos de drogas. De un lado, el crecimiento en número y poder de las organizaciones criminales dedicadas al negocio ilícito de las drogas. De otro, la capacidad de diversificación y la convergencia de actividades y mercados ilícitos. Hoy las organizaciones narcotraficantes no sólo trafican drogas: en el caso colombiano, también extorsionan, secuestran, se dedican al tráfico de especies, extraen ilícitamente recursos minerales, se dedican al sicariato, a la trata de personas, se alían a políticos y distorsionan la democracia, y corrompen y cooptan las instituciones necesarias para dar continuidad al negocio. Esto sin duda, da cuenta de una evolución que no encuentra en el SICD, un proceso evolutivo que permita trasladar y actualizar los fines que éste persigue. Todo lo anterior nos conduce de nuevo a la necesidad de realizar un análisis de los costos sociales que derivan del consumo frente a los que derivan del mercado ilícito. Pero también, y no menos importante, es preciso vincular la agenda global de drogas a la agenda de protección ambiental y el cambio climático. Colombia puede ser pionera en la necesidad de abrir este diálogo, así como en la generación del conocimiento necesario para vincular ambas agendas en el seno de un país productor.

Desde su génesis el SICD muestra que la agenda prohibicionista no estaba exenta de conflicto con países que abogaban por un mercado de drogas regulado y flexible. Es costumbre que los tratados internacionales contengan un conjunto de definiciones pertinentes de los términos que configuran el contenido de las normas de derecho internacional público con el fin de evitar malos entendidos entre los firmantes (Thoumi, 2016, 20). El hecho inequívoco que la Convención Única no definiera los conceptos que rigen el SICD, representa la mayor ventana de oportunidad para cualquier Estado parte para dotarlos de contenido en un margen de ambigüedad e interpretación que, no olvidemos, permite el sistema normativo. Es más, como indica Thoumi (2021, 150 y ss.) en sus distintas traducciones en los seis idiomas oficiales, la Convención presenta incoherencias, así como también ocurre en la Convención de 1971 y la UNGASS de 2016. No es objeto de este documento ahondar en el análisis de las inconsistencias entre las versiones de los tratados, pero sí identificar como esto nos remite de forma inexorable a la oportunidad de dotar de contenido el conjunto de conceptos jurídicos indeterminados que contiene el SICD.

Conceptos como *bienestar* cuya interpretación varía de forma sustancial en las distintas sociedades y directamente asociada a cuestiones consuetudinarias y/o ideológicas imposibilitan

la aplicación de una definición singular del término. Además, si analizamos el impacto que tiene en la sociedad colombiana el fenómeno del narcotráfico podemos argumentar sin problema que impacta de forma inoficiosa el bienestar de la misma no sólo en términos de *salud pública* sino en términos de seguridad pública, convivencia, seguridad ambiental, respeto de derechos fundamentalísimos, desarrollo económico y social, todas ellas dimensiones que podrían incorporarse a un concepto amplio de bienestar.

El término *fines médicos*, como indica Thoumi (2021, 152-153) no ha gozado de interpretación armónica por parte de los gobiernos por ejemplo a la hora de enfrentar los problemas de consumo de sus ciudadanos. Esa ausencia de coherencia no sólo se ha traducido en diferencias entre los Estados sino también que ha gozado de una evolución en el tiempo y de acuerdo con costumbres ancestrales. De igual forma, el término *propósito científico* incorporado al cuerpo normativo para habilitar la experimentación alternativa, distorsiona los *fines científicos* previstos en el mismo SICD.

Todo lo anterior nos remite a observar que los Estados gozan de un margen de maniobra, nada desdeñable, en la interpretación divergente de los tratados que podrán gozar de la misma legitimidad que la que propone una estricta lectura prohibicionista del SICD. Además, la ambigüedad de los convenios también se traslada a las posiciones e interpretaciones hechas por la JIFE a lo largo de los años, generando un desafío alrededor de la posibilidad de lograr articular una interpretación única de las convenciones.

3.1. Los órganos del SICD y sus funciones: cauces para la reorientación internacional de la política de drogas de Colombia

Mención especial requiere la figura de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) creada por la Convención Única de 1961. Este órgano independiente y con carácter casi judicial, resulta de la fusión de dos órganos como la Junta Central Permanente del Opio creada por la Convención de Ginebra de 1925, y el Órgano de Fiscalización de Estupefacientes creado por la Convención de 1931 (JIFE, 2012, 2-3). Estas organizaciones de las que se predica la independencia de sus miembros, respecto de los gobiernos, se erigen como una suerte de jueces en lo relacionado con el SICD con la gran limitante que no cuenta con potestades sancionatorias sino la simple capacidad de generar "sanciones morales y avergonzar" (Thoumi, 2021, 80). El mandato de la JIFE se concreta en la promoción del cumplimiento, por parte de los gobiernos, de las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional. En este sentido, la JIFE se torna el interlocutor natural de los gobiernos de los Estados firmantes en relación con el cumplimiento a las obligaciones de aprobar la normatividad apropiada para cumplir con los fines del SICD.

La JIFE como intérprete de los conceptos jurídicos indeterminados del SICD ha podido hacer notar que esa falencia implica dar cierto margen de interpretación a las partes (JIFE, 2004, 37). Y en este sentido, la JIFE fue clara en la medida que indicó que ahí se exige una evaluación de utilidad que debe proferir la OMS tal y como prevé el Convenio de 1971.

Otras entidades del sistema de las Naciones Unidas tienen competencias en relación con la fiscalización de drogas: la Asamblea General, imparte orientación normativa en relación con la limitación del uso de sustancias con fines médicos y científicos. El Consejo Económico y Social, quien elige los miembros de la JIFE y escruta la actividad del órgano fiscalizador en sus periodos de sesiones anuales. La Comisión de Estupefacientes integrada por 53 miembros, elegidos también por el Consejo Económico y Social, se erige como el máximo asesor en materia de modificación del régimen de fiscalización internacional para la adopción de nuevos tratados y herramientas para darles cumplimiento (JIFE, 2012, 6-7). Remontarse a las recomendaciones que ha adoptado la Comisión es identificar que básicamente se ha dedicado a someter a fiscalización a nuevas sustancias, basado en las recomendaciones que ofrece la Organización Mundial de la Salud.

Lo anterior nos remite a comprender el papel prominente que las convenciones otorgan a la OMS. En este sentido, cualquier modificación que se quiera hacer en materia de listas, así como usos no médicos y/o científicos, que pretenda lograr ser aprobada por la CND o el CES de la ONU, debe contar con el aval de la mencionada agencia del sistema de Naciones Unidas. Esto se puede interpretar de la siguiente manera: las convenciones tienen la capacidad para regular tanto el mercado legal como el mercado de lo ilegal a partir de la interpretación que hacen algunos funcionarios del sector salud. Este es un aspecto adicional que explica la influencia de la OMS en los mercados de drogas, cualquier que sea su naturaleza legal o ilegal. Y, en consecuencia, esto implica que cualquier cambio que haga un gobierno en Colombia, no puede necesariamente traducirse en un cambio a nivel del SICD. Esto nos obliga a descartar este derrotero para los cambios que propone Petro.

3.2. La UNGASS 2016: la prevalencia de los derechos humanos

La UNGASS 2016 promovida por Colombia, Guatemala y México se convocó con el ánimo de promover un debate sobre la política internacional de drogas. El documento final del periodo extraordinario de sesiones[xxi] confirmó la agenda prohibicionista tal y como se lee en el segundo párrafo de la primera página (ONU, 2016, 1) si bien incorporó matices como el que deriva de términos como el *uso indebido*:

> "Reafirmamos nuestro compromiso con las metas y los objetivos de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas, entre los que figura 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, y reafirmamos nuestra determinación de prevenir y tratar el uso indebido de esas sustancias y prevenir y combatir su cultivo, producción, fabricación y tráfico ilícitos"

La expresión *uso indebido* incorpora un matiz sustancial en el camino de la desestigmatización de las sustancias y en el papel protagónico que jugaría la sociedad civil organizada. Además, el mismo documento recoge entre sus párrafos el siguiente, y cito textualmente (ONU, 2016, 2):

> "Reafirmamos nuestro compromiso inquebrantable de garantizar que todos los

> aspectos de la reducción de la demanda y medidas conexas, la reducción de la oferta y medidas conexas, y la cooperación internacional se aborden de plena conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional y la Declaración Universal de Derechos Humanos, con pleno respeto de la soberanía y la integridad territorial de los Estados, el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, todos los derechos humanos, las libertades fundamentales, la dignidad inherente a todas las personas y los principios de igualdad de derechos y respeto mutuo entre los Estados"

Lo que nos remite a que el sistema normativo internacional de drogas no puede ser interpretado sin los principios de la Carta ni la Declaración Universal de Derechos Humanos, así como respetando el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados y su soberanía. Por último, otro párrafo que merece atención especial del mismo documento es el siguiente (ONU, 2016, 4):

> "La sociedad civil, así como la comunidad científica y el mundo académico, desempeñan un papel importante en la lucha contra el problema mundial de drogas, y observa que las poblaciones afectadas y los representantes de las entidades de la sociedad civil, **cuando proceda**, deben desempeñar un papel participativo en la formulación, aplicación y aportación de pruebas científicas pertinentes en apoyo según proceda, de la evaluación de políticas de programas de fiscalización de drogas y reconocemos la importancia de la cooperación con el sector privado a este respecto".

Sin duda, como indica Thoumi (2021, 208), el gran problema de esta afirmación es como interpretar el "cuando proceda". Para un gobierno como el de Petro, el diálogo con la sociedad civil afectada por el problema debería de ser permanente.

Para los autores, el problema se salva en cumplimiento de los fines del SICD: desde que se tienen registros no ha menguado la producción de clorhidrato de cocaína habiendo invertido en la lucha miles de millones de dólares, así como miles de vidas y enormes cantidades de activos ambientales. En consecuencia, sin éxito ni en la reducción de la oferta ni en la reducción de la demanda se han producido estos daños irreparables. Así las cosas, el cambio de estrategia fundamentado en la escucha a las poblaciones afectadas, el mundo académico, dotar de significado las definiciones no definidas por las convenciones, etcétera, procede cuando logra los fines del SICD, reducir la demanda y/o la oferta.

De nuevo, volvemos al análisis de costos sociales de las estrategias y políticas implementadas. Y en el marco de la soberanía y el respeto a los derechos humanos, se conviene trazar una nueva ruta de acción que permita en primera instancia reducir los costos sociales en términos de vidas y activos ambientales que conlleva la lucha contra la cocaína en Colombia y, en segunda instancia, se aboga por medio de estas nuevas estrategias, basadas en evidencias, reducir la oferta de una droga que se consume sobre todo en otros países. Y en ese mismo sentido, se pronunció en 2019 el informe de Naciones Unidas "lecciones aprendidas en los últimos diez años: un resumen de los conocimientos adquiridos y producidos por el Sistema de las Naciones Unidas sobre cuestiones relacionadas con las

drogas". Este informe recoge afirmaciones tan tajantes como las siguientes:

> "Los convenios de fiscalización de drogas permiten a los países flexibilidad suficiente para diseñar y aplicar políticas nacionales en cuanto a las drogas de acuerdo con sus prioridades y necesidades, de conformidad con el principio de responsabilidad común y compartida. Como subrayan la UNGASS, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los convenios internacionales de fiscalización de drogas, los tratados internacionales de derechos humanos y otros instrumentos pertinentes se complementan y refuerzan mutuamente" (ONU, 2019, 42).

> "Mediante el trabajo conjunto a través del Grupo de Trabajo [...] el Sistema de las Naciones Unidas puede proporcionar el tipo de apoyo multidisciplinario a los Estados Miembros que pueden ofrecer políticas de control de drogas más eficaces, humanitarias y basadas en la evidencia que ayudan en lugar de obstaculizar los esfuerzos de un país para alcanzar sus Objetivos de Desarrollo Sostenible y 'no dejar a nadie atrás'" (ONU 2019, 43).

Por último, otro documento que es preciso considerar es la Declaración Ministerial de la Comisión de Estupefacientes de 2019[xxii]. En este documento, un órgano creado por el SICD profiere que "los tres convenios internacionales de fiscalización de drogas, que permiten una flexibilidad suficiente para que los Estados parte diseñen y apliquen políticas nacionales en cuanto a drogas de acuerdo con sus prioridades y necesidades" (CND, 2019, 2).

Recomendaciones /4

4.1. Algunas consideraciones previas

Este acápite busca trasladar al debate público la necesidad de dar al gobierno el tiempo para definir cuál es el alcance de la propuesta de reenfoque que ha anunciado desde la formulación del plan de gobierno que radicó junto a la inscripción de su candidatura en enero de 2022. En política los 100 primeros días de todo gobierno se consideran como una suerte de periodo de gracia de los poderes ejecutivos para trazar las líneas maestras de lo que representará el periodo de gobierno en términos de política pública. Al gobierno de Gustavo Petro no se le ha otorgado este periodo de gracia, pero se invita a tomárselos para algunos asuntos que buscan ser trascendentales de su propia gestión.

Es importante que en este proceso exista una suerte de apertura a la discusión con la ciudadanía, expertos, academia, grupos de interés y otros sectores políticos, pero debe construirse una propuesta de base y a puerta cerrada desde el ejecutivo que sea realista, ambiciosa y que observe los márgenes que el SICD ofrece.

Además, entendida la voluntad del gobierno de desnarcotizar la agenda bilateral con los Estados Unidos, es necesario centralizar la comunicación de los asuntos en quien disponga el Presidente, pero, a toda costa, evitar los pronunciamientos inoficiosos, desafortunados y contraproducentes como los que se han podido leer y escuchar desde que inició el periodo de gobierno. Esto implica monopolizar la comunicación en la materia y más importante aún, desarrollar una estrategia de comunicación y pedagogía para evitar malas interpretaciones y confusiones con los aliados, pero también con los contendores del gobierno. Esto implica la necesidad de observar al menos dos cuestiones:

1. En primer lugar, que el proceso de construcción sea liderado por la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y el Derecho, a quien compete por prescripción legal el asunto. Sin dudas, debe buscarse en el seno del Consejo Nacional de Estupefacientes (en adelante CNE) una participación activa en la formulación, pero ese paso debe darse con una propuesta que contenga la voluntad del nuevo gobierno. Sería interesante que esta Dirección conformara una comisión técnica que integre un representante de los sectores defensa, agricultura, ambiente, interior, salud, organizaciones de la sociedad civil y comunidades rurales (étnicas y campesinas). Se propone generar un espacio de tipo consultivo para el CNE.

2. En segundo lugar, se sugiere que la construcción de la política se construya sobre la base del pensamiento operativo u operacional que deriva de la disciplina de la ingeniería industrial (Olaya, 2013, 1-6). El pensamiento

operacional es un conjunto de técnicas cualitativas y cuantitativas que permite construir modelos de la realidad con los cuales se puede aplicar el principio de aprendizaje de ensayo y error. Estos modelos son artefactos que facilitan el aprendizaje de los actores involucrados porque permite identificar complejas cadenas causales. Los modelos usados en el pensamiento operacional reconocen la limitada capacidad cognitiva de los seres humanos, lo cual se evidencia cuando tenemos serias dificultades para predecir el comportamiento de una variable que es afectada por otra y, entre las dos, hay un retraso en los efectos. De esta manera, los modelos pueden ser usados para simular el comportamiento de una representación de la realidad y, de esta manera, se aumenta la capacidad de los formuladores de política para anticipar resultados no deseados.

Una ventaja adicional es que la simulación tiene un bajo costo porque las consecuencias se estiman en un modelo informático y no en la realidad. Esta clase de modelos reconocen que los actores de un sistema interactúan estratégicamente y por lo tanto es razonable esperar que la decisión del Estado cause una reacción de los actores afectados. De esta manera, el pensamiento operacional sirve para construir representaciones compartidas del problema de interés y de esta manera mejora la capacidad de diseño y ajuste de la política.

La ingeniería industrial como ciencia aplicada y con su capacidad creadora de artefactos ha sido ampliamente empleada para la intervención de sistemas sociales. Así la conceptualización sistémica del asunto público (Richmond, 1993, ápud. Olaya, 2013, 3) que representa las drogas, nos permitirá diseñar una intervención en forma de política pública que, contando con unos propósitos superiores claros, habiendo identificado los actores cuyas decisiones y comportamientos se persigue impactar, así como la generación de las condiciones sociales en los territorios que se pretenden intervenir (Gómez-Quintero y Olaya, 2016, 8).

4.2. La decisión estructural

El primer elemento esencial de una reorientación de la política de drogas debe abordarse desde la perspectiva jurídica. En este sentido, Uprimny (1998; 2021,174 y la Comisión Asesora de Política de Drogas (2013, 8)) sintetiza los distintos modelos de manejo jurídico a los que pudiera un Estado acogerse. Estos modelos se resumen en el siguiente cuadro:

Tabla 1. Modelos de manejo jurídico de sustancias psicoactivas

	I	II	III	IV
Tipo de política, denominación y ejemplos	Prohibición estricta o guerra a las drogas. Estrategia de países como Estados Unidos, Rusia, China o los países musulmanes.	Prohibición flexible o reducción del daño. Estrategia holandesa o suiza.	Despenalización flexible, regularización o legalización regulada. Política actual en muchos países frente al alcohol o el tabaco, y de algunos países frente a marihuana.	Despenalización estricta o política de liberalización general. Política dominante en el tabaco hasta hace pocos años.
Filosofía implícita y objetivos	- Perfeccionismo moral o protección a la salud impuesta por el Estado - Consumo es vicio moral, o delito o degradación personal. - Es necesario erradicar todo consumo de drogas ilícitas, o al menos reducirlo significativamente.	- Reducción de los abusos y de los daños asociados al consumo. - Reducción de los daños asociados con las políticas de control en relación con el consumidor.	- Protección de la salud pública en el marco de los derechos humanos. - Reducción de los daños en todas las fases de la economía de la droga. - El consumo es admitido en respeto de la autonomía, pero desestimulado.	- Libre opción y elección. - Protección al máximo de la libertad individual y restricción de la intervención del Estado. - Confianza en el papel regulador del mercado.
Papel del derecho penal y sancionador	Máximo, en todas las fases de la economía de la droga.	Mínimo en consumo y distribución minorista, pero máximo en producción y distribución mayorista.	Mínimo en consumo, distribución y producción.	Prácticamente eliminado, al menos como política diferenciada frente a las sustancias psicoactivas.
Uso de instrumentos	Mínimos y siempre al servicio de la represión.	Fuertes y diferenciados en consumo, pero mínimos en relación con la oferta.	Fuertes y diferenciados en toda la cadena.	Papel regulador del mercado, por lo cual no hay instrumentos específicos.

Fuente: Uprimny (1998)

Esta debe ser sin dudas una de las grandes decisiones a tomar por parte del gobierno de Gustavo Petro: definir a qué modelo de manejo jurídico de las sustancias psicoactivas debe transitar Colombia para cada una de las sustancias frente a las que formular política pública. Es claro que el modelo prohibicionista, implementado por varias décadas, no ha dado los resultados esperados: no se ha reducido la producción, no se ha reducido tampoco el uso abusivo de las drogas ilícitas y, además, el costo social que ha implicado la política en Colombia es enorme (Uprimny, 2021, 76; Beckman, 2019, 84; Gómez, 2022, 67; Mejía, 2011, 69 y ss.).

El reenfoque en cualquiera de los posibles modelos excluyendo la prohibición estricta o la guerra contra las drogas, nos remite inexorablemente a una primera reforma constitucional: derogar el acto legislativo 2 de 21 de diciembre de 2009[xxiii] que reformó el artículo 49 de la Constitución Política de Colombia. En concreto su

párrafo sexto que indica, literalmente, "el porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica". En la misma línea debe derogarse el Decreto 1844 de 1 de octubre de 2018[xxiv], conocido como el decreto que criminaliza la dosis personal máxime cuando la Corte Constitucional la despenalizó. Como se advirtió en el epígrafe que aborda el SICD, la despenalización del consumo no exime de la persecución penal del tráfico ilícito de sustancias estupefacientes. Esto resulta fundamental para conciliar el consumo con una visión de salud pública del asunto que abogue por un proyecto garantista de los derechos humanos de los consumidores, frente a la tradicional visión securitista y policiva del problema.

Obviamente la diversidad de modelos recogida en la Tabla 1 nos ubica en la necesidad de hacer un abordaje diferenciado para los tipos de sustancias. La política debe incorporar cauces de acción que atiendan la problemática de cada sustancia. Para el propósito que nos ocupa deviene de especial interés la industria ilícita que mayores costos sociales implica para la República: la cocaína. Una premisa elemental es reconocer que el cánnabis es una cuestión distinta a la coca, así como los derivados de la última. La industria del cánnabis médico ya es hoy una realidad en Colombia. Creemos que no es preciso hacer más que algunas breves acotaciones a las necesidades de desarrollo de la industria, pues el mismo gobierno de Iván Duque aprobó el año pasado el Decreto 811 de 2021[xxv]. Volveremos sobre este asunto en el próximo epígrafe analizando algunos elementos que deben ser considerados para, desde una lógica de pensamiento operacional, ser incorporados en la política pública del cánnabis. En este punto merece especial atención hacer énfasis en la necesidad de adoptar un modelo de manejo jurídico que debe atender los riesgos y costos sociales de cada sustancia. Se insiste en que este documento, por razón de la necesidad imperiosa de renovar la lucha contra la cocaína y la atención de la coca son las sustancias en las que se centrarán las recomendaciones.

4.3. Recomendaciones de tipo normativo, política pública e institucional

Desde la toma de posesión del presidente Petro, se ha podido advertir que la sociedad civil, la academia e incluso algunas instituciones han iniciado un proceso de construcción de la nueva política de drogas. Estos esfuerzos constructivos no pueden ser obviados por este trabajo. Por lo anterior, las páginas que siguen incorporan tanto propuestas de cosecha propia como recomendaciones realizadas por organizaciones como la Corporación Nuevo Arco Iris, DeJusticia, la Corporación Viso Mutop, Elementa DDHH, la Corporación Acción Técnica Social, el Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas de la Universidad de Los Andes, la Fundación Ideas para la Paz, *Open Society Foundations* así como expertos independientes que han tenido a bien contribuir en la construcción de la base de una nueva política de drogas[xxvi].

4.3.1. El cánnabis y sus derivados

La industria del cánnabis en Colombia es una industria incipiente, pero más importante que su estado de desarrollo es que es una industria cuya legalidad y moralidad no se discuten. Huelga decir que, tanto en términos medicinales como en términos de uso recreativo, el cánnabis, cuenta con una diversidad de desarrollos normativos a lo largo y ancho del planeta. Encontramos ejemplos en la Unión Europea, en los Estados Unidos de América, Australia, así como en otros países

de la región latinoamericana. La diversidad de regulaciones nos demuestra la validez del pensamiento operacional que nos permite diseñar políticas públicas con propósitos concretos: regulaciones estrictas como la del estado de Washington no han sido capaces de reducir la oferta ilícita. Mientras que, por otro lado, regulaciones como la de Colorado ampliamente flexibles sí han impactado directamente el mercado ilícito (Rolles, 2016, 3).

El tránsito a una nueva política de drogas en Colombia debe abordar el tránsito a la regulación del uso adulto recreativo del cánnabis. Rescatar proyectos de ley como los de Gustavo Bolívar y Juan Carlos Losada presentados durante la legislatura pasada pueden ser un cauce de acción. Para quienes escriben y observan el consenso con las organizaciones y expertos que han emitido propuestas en las últimas semanas, se considera que este puede ser un potencial mecanismos de articulación entre la nueva política de drogas, la reforma rural integral del acuerdo de paz con las FARC-EP para algunas regiones del país y un mecanismo de contención de otros cultivos de uso ilícito que impacte el aún hoy incipiente proyecto de la paz total. En este orden de ideas se indica la necesidad de articular con el desarrollo integral de los territorios afectados por el cultivo (aún hoy ilícito) y de proveer sistemas de censo y licencias que garanticen no sólo el cumplimiento de las convenciones sino de la posibilidad de las comunidades étnicas y campesinas rurales de conseguir procesos productivos rentables y que permitan prevenirlos de la posibilidad de tornarse mano de obra del crimen organizado. Además, la generación de riqueza en los territorios más afectados por la violencia es la clave necesaria no sólo para desterrar a los violentos organizados sino también para poder articular políticas de prevención y protección ambiental que contribuyan a frenar la degradación de los activos ambientales.

En última instancia, se insiste en la necesidad de aprovechar la oportunidad para articular una política de drogas que cuente con participación activa de las comunidades étnicas y campesinas para fomentar el desarrollo territorial. Una política que cuente con propósito superior de potenciar una industria del cánnabis nacional, capaz de promover y fomentar economías lícitas que ayuden a desplazar las ilícitas, con componentes de prevención del consumo y de educación entre los más jóvenes y respetuosas del SICD.

4.3.2. La coca y la cocaína

Mención especial merecen la coca y la cocaína. Es urgente que los costos sociales en que incurre la República por cuenta del arbusto y el alcaloide en mención sean sopesados. Colombia produce el 70% de la coca del mundo según establece UNODC (2020). Desde la UNGASS 2016, es claro que el SICD debe interpretarse a la luz de la protección de los derechos humanos. Este elemento es clave para una reorientación de la hoy caduca política prohibicionista en el mundo, en la medida que ofrece la posibilidad de dotar de significado los conceptos indeterminados de las convenciones. Para Colombia en un ejercicio crítico constructivo el concepto de *bienestar* debe analizar los costos sociales que derivan de la adicción en contraposición con los enormes costos sociales que implica la guerra contra las drogas en términos de violencia y perenne militarización de los territorios, el colapso del sistema de justicia y penitenciario, el costo de oportunidad que deriva de la inversión pública en seguridad que no se destina a políticas sociales, la estigmatización de la población cultivadora y consumidora, entre otras.

A pesar de lo anterior, no se propone una política rupturista *legalizadora* sino una visión que sea capaz de generar un tránsito armonioso en torno a la regulación de las sustancias psicoactivas. Se han podido leer y escuchar críticas de los sectores más liberales en materia de drogas frente olvidado abordaje de otras sustancias distintas al cánnabis y la coca. En este sentido se quiere señalar que los niveles de afectación no son comparables, y que, en todo caso, no es una cuestión de olvido sino de preeminencia y urgencia de la cocaína frente al resto de sustancias en el caso colombiano. También se antoja necesario advertir que para los autores el debate frente a la regulación de la cocaína por fuera de los usos médicos y científicos, con el nivel de conocimiento actual, se considera un proceso cuyo desgaste político y geopolítico no merece la pena asumir. Lo anterior no significa que no se pueda estar alerta y avanzar en posibles usos médicos como los que desarrolla *Stepan Company*[xxvii] (Pighi, P, 4 de octubre 2018 en BBC News Mundo), o a los avances que puedan producirse en materia de usos alternativos de la coca. No pueden perderse de vista las necesidades que atraviesa la industria farmacéutica global en la obtención de moléculas para la producción de medicinas. Sin duda, las moléculas de origen natural que puede ofrecer la coca deben ser estudiadas con urgencia. Huelga recordar que se dispone de trabajos como los desarrollados en Lerma (Cauca)[xxviii] (Troyano y Restrepo, 2018) o en investigaciones de la Universidad de Los Andes en torno a la decodificación del genoma de la coca.

Antes de enumerar el conjunto de iniciativas que se considera podrían informar la nueva política de drogas en Colombia, se vuelve a advertir que todo lo anterior debe promover la compatibilidad entre el enfoque de reducción del daño con la persecución penal de los usos ilícitos, así como de una sólida y amplia cooperación policial y judicial internacional que persiga desincentivar ese tipo de conductas típicas. Se insiste en la necesidad de observar a lo largo de todo este proceso, la intención genuina del proceso que adelanta el Gobierno para la desarticulación del conjunto de bandas criminales (dedicadas, entre otros negocios ilícitos, al narcotráfico) por medio del proceso de sometimiento a la justicia que incluye la paz total. De hecho, la lógica sistémica del SICD invita al desarrollo de políticas que si bien en el marco de la flexibilidad que se ha identificado contienen ventanas de oportunidad, requiere en última instancia de la disposición de los medios al alcance para perseguir los delitos que derivan de la Convención de 1988.

A continuación, se recoge el conjunto de ejes y potenciales medidas concretas que se considera debería recoger una nueva política pública de la coca y el tráfico de cocaína en Colombia:

4.3.2.1. La dimensión internacional de la política de drogas

Es urgente que el gobierno inicie un proceso de construcción conjunta de una agenda bilateral en la materia con los Estados Unidos. Esta agenda debe partir de las bases de la política que debe construirse en los próximos meses. Sin prisa, pero sin pausa. Algunos elementos esenciales de esta nueva agenda deben ser los siguientes:

1. **Revisar la meta de reducción del 50% del área sembrada de cultivos uso ilícito de coca a finales de 2023**[xxix]. Este elemento debe venir acompañado de un proceso de fortalecimiento del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito

(PNIS) en articulación con los Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo (PISDA) que incorpore pactos de contención y reducción progresiva de los cultivos construidos y monitoreados con las comunidades cocaleras así como que cambie radicalmente la lógica de la caridad, que tradicionalmente ha gobernado estos programas, por la lógica de la calidad y la orientación al acceso a mercados lícitos de los productos (Arenas, 2022);

2. **La revisión de la inversión estadounidense en la lucha contra el narcotráfico** y su reorientación a los nodos producción, distribución y lavado de activos;

3. La revisión de la métrica de potenciales progresos en la atención de las problemáticas derivadas de la dependencia económica territorial de cultivos de coca para cocaína. Los indicadores deben cambiar de medir superficie cultivada como el único elemento a una visión más holística que incorpore indicadores sociales, económicos y ambientales.

4. **Proponer el Plan de Desarrollo socio-económico en el marco de las relaciones bilaterales Colombia-Estados Unidos** para los territorios afectados por el narcotráfico y otras economías ilícitas.

Un segundo elemento clave de la dimensión que debe tener la política de drogas de Colombia, es la comprensión del entramado institucional del SICD para lograr impactar, desde la política exterior, las instancias correspondientes. Esto implica **fortalecer las misiones diplomáticas de Colombia en Nueva York, Viena, Washington y Ginebra con el fin de impactar las instancias multilaterales** que, entre otras, integran el SICD.

Los elementos anteriores son plenamente compatibles con la construcción de una agenda conjunta con Bruselas que fomente la nueva política de drogas con la transición ecológica y la lucha contra el cambio climático que lidera la Unión Europea. En clave similar al Plan de Desarrollo Económico con los Estados Unidos, debe abrirse esta posibilidad con la UE. Algo que se ha podido evidenciar en los últimos años es que impacta de forma sustancial y positiva a los eslabones más débiles de las economías ilícitas es la generación de economías lícitas. Esto puede traducir en una suerte de padrinazgo de las regiones más afectadas por cultivos por parte de terceros países con el compromiso de buscar qué industrias de éstos, pueden abastecerse de insumos y productos que éstas requieran.

Del punto 4.3.5. del acuerdo de paz alcanzado con las FARC-EP, resultó la Conferencia Internacional con auspicio de la ONU y espacios de diálogo regionales como la OEA, la CELAC y la UNASUR. Hay que dar trámite y convocar estos espacios de diálogo, así como pensar en la cumbre andina de países productores. Esta última cumbre, debe fomentar el intercambio de buenas prácticas asociadas a la contención y reducción de los cultivos, así como las lecciones aprendidas en materia de desarrollo institucional que atiende los cultivos y sus usos. También debe tomar fuerza con la eventual llegada al poder de Lula da Silva la posibilidad de crear una alianza entre Colombia, México y Brasil que busque la transformación de la agenda global de drogas habida cuenta de los costos sociales que el prohibicionismo implica para sus casi 400 millones de ciudadanos.

4.3.2.2. El desarrollo institucional necesario

Una política de regulación de la coca que persiga ser respetuosa del SICD debe acatar las prerrogativas previstas en los siguientes artículos:

1. **Artículo 20. Datos estadísticos que se suministrarán a la CND y la JIFE.** En este sentido debe fortalecerse el Observatorio de Drogas de Colombia para que se suministren los datos estadísticos a que se refiere el artículo 20 de la Convención.

2. **Artículo 23. Organismos nacionales para la disposición de la coca.** Colombia debe iniciar un proceso de desarrollo institucional para asumir las funciones que indica ese precepto de la convención. En articulación con los acuerdos hechos con comunidades étnicas y campesinas se debe iniciar un proceso de parcelización y designación de zonas de cultivo. Desarrollar un sistema de licencias para el cultivo. Y en un lapso prudente, de acuerdo con los hallazgos relacionados a posibles usos industriales, estas instituciones deberán acopiar y comprar las cosechas de la hoja para esos usos.

3. **Artículo 27. Disposiciones suplementarias referentes a las hojas de coca en general**. El estudio de posibles usos puede habilitar la autorización de usos sin alcaloides. En este sentido, se podría promover la autorización para destinar algún porcentaje de la producción colombiana a la exportación (artículo 30) de hoja para masticar con destino a países donde existen comunidades que cuentan con ese uso ancestral a países como Argentina, Chile y el Ecuador. Aquí surge un asunto de vital importancia: el trasfondo social y político de la prohibición de la masticación por parte del Concilio Católico de 1567 (Vidart, 1991, 88; Gagliano, 1994, 56 ápud. Thoumi, 2021, 90-91) respondía al conflicto que generaba la costumbre de los nativos al proceso de evangelización. Este asunto no es menor y debe de ponerse sobre la mesa en una eventual solicitud de autorización frente a la JIFE y la OMS.

Por tomar un ejemplo de precedente relevante se invita a analizar el caso del Canadá. Canadá con su ley del cánnabis para usos no medicinales de 2018 demostró cómo tomarse en serio las obligaciones internacionales contemplando los objetivos generales de regular y proveer un acceso muy estricto a la marihuana con el fin de proteger a su sociedad de las consecuencias del consumo ilícito (Thoumi, 2021, 36). Esto nos muestra un posible cauce para la cooperación técnica en la materia que se ajuste a la necesidad de Colombia.

Además del desarrollo institucional previsto en el SICD, se considera pertinente que **el intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas con Bolivia y el Perú pueda contribuir a la toma decisiones en torno a las exponenciales necesidades que pueda tener Colombia en este nuevo abordaje del asunto público.**

Por último, en materia de desarrollo institucional, se debe abordar un **proceso de pedagogía y transformación de lo que se ha identificado como la burocracia prohibicionista**. Los esfuerzos que se hagan en materia de reforma de la política deben ir acompañados de procesos de formación y reciclaje de instituciones públicas y sus funcionarios como por ejemplo el INVIMA, el ICA, la fuerza pública, el poder judicial, entre otros.

De igual forma, los cambios fruto de este proceso deben integrar una **estrategia de comunicación y pedagogía dirigida a la opinión pública que persiga dejar inocuas campañas de desinformación**, basadas en *fake news* y que busquen dinamitar los esfuerzos institucionales por lograr mayores cotas de bienestar y respeto a los derechos humanos.

4.3.2.3. La cadena de valor del narcotráfico

El conjunto de propuestas y consideraciones que se ofrecen en este documento en relación con la coca, deben impactar de forma directa instancias como el Consejo Nacional de Estupefacientes y el Consejo Nacional de Política Criminal, en consecuencia, la Política de Drogas y la Política Criminal. Se insiste, en la necesidad de acudir al pensamiento operativo para la construcción de estas políticas. Teniendo claros los fines y propósitos de las políticas se podrá plantear el conjunto de medidas que permita impactar las acciones y comportamientos de los actores en el sentido deseado. A continuación, se recogen algunos elementos que se consideran neurálgicos para cada uno de los eslabones del negocio del narcotráfico:

1. El nodo cultivos:

Este nodo requiere, bajo la lógica propuesta, pasar a ser administrado en una lógica administrativa y no penal. Esto obliga a acciones de carácter urgente como las siguientes:

a. **Sesión especial y urgente con el fin de orientar a todas las entidades parte del Consejo Nacional de Estupefacientes sobre la nueva política de drogas basada en derechos humanos**, salud pública, acceso al desarrollo y construcción de paz.

b. **Conformar un grupo de expertos multi e interdisciplinar que elabore en un tiempo prudente un informe que permita recoger los posibles usos industriales, médicos y científicos, así como alternativos de la hoja de coca,** las industrias vinculables, así como estudios y proyecciones que permitan imaginar un cauce de acción para el Estado en el aprovechamiento y el desarrollo de una potencial industria de la hoja de la coca (referenciación nacional e internacional). La posibilidad de ahondar en posibles usos farmacéuticos de la coca y sus derivados, implica la observancia total de la Convención de 1971.

c. **Estudio de economía política y hacienda pública que determine de forma concreta el gasto público en la lucha contra el narcotráfico** para poder plantear una política de lucha aterrizada a los rubros disponibles. Especial atención al costo de erradicar una hectárea y sustituirla de forma sostenible.

d. **Reforma y reactivación del PNIS articulado con los PISDA, los PDET y la RRI** garantizando: cumplimiento de los compromisos adquiridos, alineándolo con la solución de conflictos socioambientales, acuerdos de conservación ambiental; ampliándose a los territorios donde no llegó antes esta oferta institucional, previos acuerdos de contención y reducción progresiva de cultivos; y permitiendo acuerdos de gobierno a gobierno en donde sea factible con autoridades étnicas.

e. **Diseño de un plan de construcción y desarrollo de infraestructura crítica para**

el desarrollo territorial (vías terciarias, saneamiento de aguas y puentes) en articulación con el Comando de Ingenieros y Acción Integral del Ejército bajo el liderazgo de la Dirección de Drogas del Ministerio de Justicia con base en los compromisos de los planes de reducción y contención de cultivos.

f. **Desarrollo de estudios de correlación espacial y comprensión del fenómeno de la resiembra** y los riesgos de clusterización de narcotráfico en Colombia.

2. Los nodos producción, distribución y comercialización:

El traslado de foco en la lucha contra el narcotráfico de cocaína del nodo cultivos a los de producción, distribución y comercialización, como ya ha manifestado el poder ejecutivo debe realizarse en el marco de un fortalecimiento de la cooperación policial y judicial internacional. Algunas acciones que pueden servir para ese propósito se recogen a continuación:

a. **Promover acciones de interdicción y control sobre sustancias químicas controladas necesarias para la producción de clorhidrato de cocaína en puertos y aeropuertos**, generar un sistema de vigilancia de los mismos y su comercialización y transporte, vigilancia y control de la venta en zonas cercanas a los cultivos.

b. **Desarrollar protocolos de articulación interoferta institucional policial** para el establecimiento de puestos de control que combinen especialidades como SIPOL, tránsito, DIRAN y SIJIN en las rutas de mayor riesgo de transporte hacia el exterior.

c. **Dar cumplimiento al punto 4 del acuerdo de la Habana** en la estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, introduciendo este componente en la primera reunión del Consejo Nacional de Estupefacientes.

d. Promover acciones de mayor articulación y fortalecimiento en las **acciones de interdicción multimodal** en los espacios aéreos, fluviales y marítimos.

e. Desarrollar mejores y mayores **sistemas de coordinación interinstitucional de las agencias de inteligencia** de las distintas fuerzas para la lucha contra la corrupción que habilita el tránsito y distribución del clorhidrato de cocaína hacia el exterior.

f. **Desarrollo de una fuerza de tarea conjunta y especial que permita ejercer control en zonas primarias de puertos y aeropuertos** por donde entran sustancias químicas controladas destinadas a la producción de clorhidrato, investigar las empresas fachadas, combatir el contrabando que lava activos del narcotráfico y mejorar la interdicción de cargamentos de droga.

g. Fortalecer las **capacidades territoriales en materia de incorporar a los PISCC** acciones de intervención de los mercados internos de droga.

h. **Revisar los sistemas de evaluación de la fuerza pública perversos** que

habilitan la no desarticulación de las ollas y expendios de droga.

i. **Mejorar las técnicas de inteligencia policial orientadas a la desarticulación de estructuras dedicadas al expendio** para impactar finanzas locales que habilitan el microtráfico.

j. En la **primera sesión del Consejo de Seguridad Nacional reorientar los servicios de inteligencia** de las distintas fuerzas y la DNI hacia al menos tres propósitos inmediatos:

   a. Caracterizar las rutas de narcotráfico más desconocidas y que se han mencionado en este documento y que permiten entrelazarse por el África Occidental con gran número de economías ilícitas.

   b. Orientar los servicios de inteligencia a la lucha contra la corrupción en especial la asociada al narcotráfico en un plan de acción inmediato.

   c. Proponer un Plan Nacional de Inteligencia que permita responder a los intereses de la nueva política de drogas, perseguir la corrupción (especialmente la asociada al narcotráfico) y prevenir la captura y cooptación del Estado.

3. El nodo consumo:

Un abordaje distinto del nodo consumo parte de la decisión estructural asociada al modelo jurídico de tratamiento de las sustancias que deriva del acuerdo de paz de 2016. Esto es, la comprensión del problema como un problema de salud pública. En este sentido, algunas acciones clave son las siguientes:

   a. Desarrollar en articulación **con las IPS planes masivos de intervención colectiva buscando incidir positivamente la salud mental de poblaciones vulnerables** y prevenir el consumo en jóvenes y adolescentes.

   b. Plan nacional de CAMAD para **garantizar el consumo controlado y supervisado de drogas**, prevenir transmisión de enfermedades, censar y monitorear consumidores problemáticos y atender en salud y oferta social a consumidores.

   c. Diseñar una estrategia de **gestión de riesgos y placeres que busque reducir riesgos, prevenir el consumo y diferenciar el consumo problemático del que no lo es**. Los enfoques que debe incluir la estrategia son drogas legales e ilegales, entornos rurales y urbanos, enfoque diferencial.

   d. Desarrollo de una nueva política de atención primaria integral para consumidores que observando el acuerdo de la Habana se base en las buenas prácticas internacionales estandarizadas y consolidadas por la OMS.

4. El nodo lavado de activos:

El riesgo de captura y cooptación del estado en los territorios más afectados por las economías ilícitas pone de manifiesto la urgente necesidad de fortalecer la lucha contra el lavado de activos en Colombia.

a. En el marco de la estrategia de lucha contra la corrupción asociada al narcotráfico, debe ubicarse el lavado de activos como uno de los elementos estratégicos de la nueva política de drogas.

b. **Fortalecer la UIAF** para que pueda perseguir y desmantelar redes de dinero y bienes de origen ilícito empleados en economías ilícitas, lavado y financiación la violación de derechos humanos.

c. **Diseño e implementación de un centro de datos** que permita altos niveles de comprensión de las dinámicas de lavado, orientada a la persecución penal de las rentas ilícitas del narcotráfico y derivadas.

d. **Generar e implementar una estrategia de inteligencia financiera** y judicialización sobre empresas que comercializan sustancias controladas.

e. **Construir e implementar una estrategia de control al envío de divisas** y recepción de dineros provenientes del exterior en las zonas de riesgo por narcotráfico.

f. **Fortalecer las capacidades de judicialización e investigación de Fiscalía General de la Nación**, DIJIN, DIPOL y UIAF en materia de lavado de activos asociados al narcotráfico y otras economías ilícitas.

g. **Fortalecer las capacidades de los sujetos obligados en la elaboración de ROS** y la identificación de las mismas. Ahondar en las recomendaciones GAFILAT para fortalecer el sistema anti lavado en Colombia.

h. **Promover mayores niveles de cooperación policial y fiscal** internacional en la materia.

i. **Constituir un cuerpo de élite que integre capacidades de investigación y judicialización especializado** en la desarticulación de actores y facilitadores del sistema de redes de valor del crimen organizado dedicados al lavado de activos.

4.3.2.4. La dimensión penitenciaria

Por último, se considera que uno de los grandes retos que enfrenta el país está asociado al componente penitenciario de la política criminal. En específico, para el tema que nos ocupa, el problema asociado a la población carcelaria que sin haber incurrido en un delito violento cumple pena privativa de libertad por delitos menores asociados al narcotráfico. Esto aunado a la vinculación de jóvenes a las organizaciones dedicadas al negocio debe encontrar también una respuesta institucional adecuada.

a. **Promover políticas de justicia restaurativa entre los jóvenes** que, sin antecedentes registrados, han cometido delitos menores asociados al narcotráfico.

b. Firmar y promulgar el Proyecto de Ley 093 de 2019 Senado – 498 de 202 Cámara, que ofrece **medidas sustitutivas de la pena privativa de libertad intramural por el servicio de utilidad pública** para los casos de mujeres que cometen delitos menores no violentos. En última instancia, esto sería implementar parte

del punto 4 del acuerdo de la Habana (González, 2017, 2) (CCJ, 2018, 2 y ss.)

Resulta de interés observar como en los EEUU, la despenalización de la marihuana ha empujado al presidente Biden (Seisdedos, 2022, 6 de octubre) a condonar a más de 6.500 personas con condenas federales por posesión de marihuana[xxx]. Sin dudas estos son referentes que permiten visualizar como un cambio en las políticas de drogas pueden impulsar cambios en materia penitenciaria.

c. **Urgente inversión en el sistema penitenciario** para la construcción de centros penitenciarios con la capacidad para ampliar el trabajo penitenciario. Lo anterior con el ánimo de superar los problemas del llamado por la Corte Constitucional "estado de cosas inconstitucional y hacinamiento" (ST-388/13 y ST-288/20), que permita reorientar la pena privativa a la reinserción social como dispone la Constitución Política de Colombia.

Bibliografía

Comisión Asesora de Política de Drogas (2013) *Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas.*

Comisión Colombiana de Juristas (2018) *Concepto sobre el proyecto de ley por medio del cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores en desarrollo del artículo 5 transitorio del acto legislativo 01 de 2017.* https://www.coljuristas.org/proceso_de_paz/item_paz.php?id=104

Comisión Internacional del Opio (1912) *Convención Internacional del Opio*.

Cnd (2019) *Draft ministerial declaration on strengthening our actions at the Nacional, Regional and International levels to accelerate the implementation of our joint commitment to address and counter the world drug problem*. 62nd session of the Commission on Narcotic Drugs. Vienna, March.

Gagliano, J. (1994) *Coca prohibition in Peru. Historical debates*. University of Arizona Press.

Gaviria, A. y Mejía, D. (2011) *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá. Ediciones Uniandes.

Gómez, M. (2022) *Fracaso o éxito política criminal antidrogas en Colombia 1986-2021*. En Justicia Vol. 26 No. 40: pp. 63-81. Julio-diciembre, 2021. DOI: https://doi.org/10.17081/just.26.40.5204

Gómez-Quintero, J. and Olaya, C. (2016) *Conceptualization of social systems: actors first.*

González, D. (2018) *Descriminalización y tratamiento penal diferencial articulación de lso puntos 1 y 4 de los acuerdos de la Habana. Algunos criterios y propuestas en el debate para su implementación*. Documentos de Trabajo y discusión de Indepaz. http://www.indepaz.org.co/wp-content/uploads/2017/03/Implementacion-Punto-4.pdf

JIFE (2004) *Report of the International Narcotics Control Board for 2003*.

JIFE (2012) *Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. Mandato y actividades*. Naciones Unidas. https://www.incb.org/incb/es/about.html

McAllister (2000) *Drug diplomacy in the 20th century. An international history*. Routledge.

Olaya, C. (2013) *Más ingeniería y menos ciencia por favor.*

Restrepo, D. y Troyano, D. (2018) *La industrialización de la hoja de coca. Un camino de innovación, desarrollo y paz en Colombia*. *Open Society Foundations.* Serie lecciones en política de drogas.

Thoumi, F. (2016) *Re-examining the "Medical and Scientific" basis for interpreting the drug treatis. Does the "regime" have any clothes?* En Collins, J. (ed.) After the Drug Wars, Report of the London School of Expert Group on the Economics of Drug Policies (19-29) London. UK.

Thoumi, F. (2021) *Elementos para una (re) interpretación de las convenciones internacionales de drogas.* Bogotá. Siglo del Hombre Editores. Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Colección Economía.

Rolles, S. (2016) *La regulación del cannabis en Colorado: evidencias iniciales desafían a los críticos*. *Transform, Getting drugs under control*. Se puede consultar en el siguiente enlace: https://www.mucd.org.mx/wp-content/uploads/2017/10/La-regulación-del-cannabis-en-Colorado.pdf

Seisdedos, I. (2022) *Biden perdona todas las condenas federales leves por posesión de marihuana*. En El País, 6 de octubre de 2022. Sección Sociedad. https://elpais.com/sociedad/2022-10-06/biden-perdona-todas-las-condenas-federales-leves-por-posesion-de-marihuana.html

Unodc (2019) *Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos*.

Unodc (2020*) Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos*.

Un (1972) *Convención Única sobre Estupefacientes, modificada por el Protocolo de 1972.*

Un (1971) *Convenio sobre sustancias psicotrópicas de 1971*.

UN (1988) *Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1988.*

UN (2016) *Documento final del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas celebrado en 2016*.

UN (2019) *Lecciones aprendidas en los últimos 10 años: un resumen de los conocimientos adquiridos y producidos por el Sistema de las Naciones Unidas sobre cuestiones relacionadas con las drogas*.

Uprimny, R. (1998) *¿Qué hacer con las drogas? Políticas vigentes y alternativas emergentes*. En M. Hopenhayn (comp.), La grieta de las Drogas. CEPAL.

Uprimny, R. (2021) *¿Qué hacer con el narcotráfico y las drogas ilícitas en Colombia? Elementos metodológicos para una política de Estado*. En Análisis político n°103, Bogotá, septiembre-diciembre 2021, págs. 167-192.

Vidart, D. (1991) *Coca, cocales y coqueros en América Latina*. Editorial Nueva América.

Notas al final

i El texto íntegro de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, modificada por el Protocolo de 1972 puede ser consultado en el siguiente enlace: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int_Drug_Control_Conventions/Ebook/The_International_Drug_Control_Conventions_S.pdf

ii **Artículo 3. Modificación de la esfera de aplicación de la fiscalización**.

1. Siempre que una de las Partes o la Organización Mundial de la Salud posean datos que, a su parecer, puedan exigir una modificación de cualquiera de las Listas, lo notificarán al Secretario General y le facilitarán los datos en que basen la notificación.
2. El Secretario General comunicará la notificación y los datos que considere pertinentes a las Partes, a la Comisión y, cuando la notificación proceda de alguna de las Partes, a la Organización Mundial de la Salud.
3. Cuando una notificación se refiera a una sustancia que no esté ya incluida en las Listas I o II.

i) Las Partes examinarán, teniendo en cuenta la información de que se disponga, la posibilidad de aplicar provisionalmente a la sustancia de que se trate todas las medidas de fiscalización que rigen para los estupefacientes de la Lista I;

ii) Antes de tomar una decisión de conformidad con el apartado iii) de este párrafo, la Comisión podrá decidir que las Partes, apliquen provisionalmente a dicha sustancia todas las medidas de fiscalización aplicables a los estupefacientes de la Lista I. Las Partes aplicarán tales medidas a la referida sustancia con carácter provisional;

iii) Si la Organización Mundial de la Salud comprueba que dicha sustancia se presta a uso indebido o puede producir efectos nocivos parecidos a los de los estupefacientes de las Listas I o II, o que puede ser transformada en un producto que se preste a un uso indebido similar o que pueda producir efectos nocivos semejantes, comunicará su dictamen a la Comisión, la cual podrá, de conformidad con la recomendación de la Organización Mundial de la Salud, decidir que se incluya dicha sustancia en la Lista I o en la Lista II.
4. Si la Organización Mundial de la Salud comprueba que un preparado, dadas las sustancias que contiene, no se presta a uso indebido y no puede producir efectos nocivos (inciso 3), y que su contenido de estupefaciente no se puede recuperar con facilidad, la Comisión podrá, de conformidad con la recomendación de la Organización Mundial de la Salud, incluir este preparado en la Lista III.
5. Si la Organización Mundial de la Salud comprueba que un estupefaciente de la Lista I es particularmente susceptible de uso indebido y de producir efectos nocivos (inciso 3) y que tal susceptibilidad no está compensada por ventajas terapéuticas apreciables que no posean otras sustancias sino los estupefacientes de la Lista IV, la Comisión podrá, de conformidad con la recomendación de la Organización Mundial de la Salud, incluir este estupefaciente en la Lista IV.
6. Cuando una notificación se refiera a un estupefaciente de las Listas I o II o a un preparado de la Lista III, la Comisión, sin perjuicio de las medidas previstas en el inciso 5, podrá, de conformidad con la recomendación de la Organización Mundial de la Salud, modificar cualquiera de las Listas:
a) Transfiriendo un estupefaciente de la Lista I a la Lista II o de la Lista II a la Lista I; o
b) Retirando un estupefaciente o preparado, según el caso, de una de las listas.
7. Toda decisión que tome la Comisión al aplicar este artículo será comunicada por el Secretario General a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, a los Estados no miembros que sean Parte en la Convención, a la Organización Mundial de la

Salud y a la Junta. Dicha decisión entrará en vigor respecto a cada una de las Partes en la fecha en que reciba tal comunicación, y las Partes adoptarán entonces las medidas requeridas por esta Convención.
8. a) Las decisiones de la Comisión que modifiquen cualesquiera de las Listas estarán sujetas a revisión por el Consejo, previa solicitud de cualesquiera de las Partes presentada dentro de un plazo de noventa días contados a partir de la fecha de recibo de la notificación de la decisión. La solicitud de revisión será presentada al Secretario General junto con toda la información pertinente en que se base dicha solicitud de revisión; b) El Secretario General transmitirá copias de la solicitud de revisión y de la información pertinente a la Comisión, a la Organización Mundial de la Salud y a todas las Partes y las invitará a que formulen sus observaciones dentro de un plazo de noventa días. Todas las observaciones que se reciban serán sometidas al Consejo para que este las examine; c) El Consejo podrá confirmar, modificar o revocar la decisión de la Comisión y la decisión del Consejo será definitiva. La notificación de la decisión del Consejo será transmitida a los Estados Miembros de las Naciones Unidas, a los Estados no miembros Partes en la Convención, a la Comisión, a la Organización Mundial de la Salud y a la Junta; d) Mientras se tramite la revisión, seguirá vigente la decisión original de la Comisión.
9. Las decisiones de la Comisión adoptadas de conformidad con este artículo no estarán sujetas al procedimiento de revisión previsto en el artículo 7.

iii Un ejemplo reciente es la declaración de la Organización Mundial de la Salud recomendando a los gobiernos del mundo eliminar el cannabis de la Lista IV de la Convención Única de 1971 bajo el entendido que tiene propiedades terapéuticas para algunas enfermedades. Esta recomendación logró que la Comisión de Estupefacientes en 2020 reclasificara el cannabis si bien aún sigue considerándolo perjudicial. Se puede ahondar sobre el asunto en el siguiente enlace: https://news.un.org/es/story/2020/12/1485022

iv **Artículo 8 Funciones de la Comisión**

La Comisión tendrá autoridad para estudiar todas las cuestiones relacionadas con los objetivos de esta Convención, y en particular para:
a) Modificar las Listas según lo dispuesto en el artículo 3;
b) Señalar a la atención de la Junta cualquier cuestión que tenga relación con las funciones de la misma;
c) Hacer recomendaciones para la aplicación de las disposiciones de esta Convención y el logro de sus propósitos, y en particular recomendar programas de investigación científica e intercambio de información de carácter científico o técnico;
d) Señalar a la atención de los Estados no Partes las decisiones o recomendaciones que adopte en cumplimiento de la presente Convención, a fin de que dichos Estados examinen la posibilidad de tomar medidas de acuerdo con tales decisiones y recomendaciones.

v **Artículo 9 Composición y funciones de la JIFE**

1. La Junta se compondrá de trece miembros, que el Consejo designará en la forma siguiente:
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.
2. Los miembros de la Junta habrán de ser personas que, por su competencia, imparcialidad y desinterés, inspiren confianza general. Durante su mandato no podrán ocupar cargo alguno ni ejercer actividad que pueda redundar en detrimento de su imparcialidad en el desempeño de sus funciones. El Consejo, en consulta con la Junta, tomará todas las medidas necesarias para garantizar la total independencia técnica de la Junta en el desempeño de sus funciones.
3. El Consejo, teniendo debidamente en cuenta el principio de la distribución geográfica equitativa, estudiará la conveniencia de que formen parte de la Junta, en una proporción equitativa, personas que conozcan la situación en materia de estupefacientes en los países productores, fabricantes y consumidores y que estén vinculados con esos países.
4. La Junta, en cooperación con los gobiernos y con sujeción a las disposiciones de la presente Conven-

ción, tratará 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.
5. Todas las medidas adoptadas por la Junta en virtud de la presente Convención serán las más adecuadas al propósito de fomentar la cooperación de los gobiernos con la Junta y de establecer un mecanismo para mantener un diálogo constante entre los gobiernos y la Junta que promueva y facilite una acción nacional efectiva para alcanzar los objetivos de la presente Convención.

vi **Artículo 22 Disposición aplicable al cultivo**

1. Cuando las condiciones existentes en el país o en un territorio de una Parte sean tales que, a su juicio, la prohibición del cultivo de la adormidera, del arbusto de coca o de la planta del cannabis resulte la medida más adecuada para proteger la salud pública y evitar que los estupefacientes sean objeto de tráfico ilícito, la Parte interesada prohibirá dicho cultivo.
2. Una Parte que prohíba el cultivo de la adormidera o de la planta del cannabis tomará las medidas apropiadas para secuestrar cualquier planta ilícitamente cultivada y destruirla, excepto pequeñas cantidades requeridas por la Parte para propósitos científicos o de investigación.

vii **Artículo 26 El arbusto de coca y las hojas de coca**

1. Las Partes que permitan el cultivo del arbusto de coca aplicarán al mismo y a las hojas de coca el sistema de fiscalización establecido en el artículo 23 para la fiscalización de la adormidera; pero, respecto del inciso 2 d) de ese artículo, la obligación impuesta al Organismo allí aludido será solamente de tomar posesión material de la cosecha lo más pronto posible después del fin de la misma.
2. En la medida de lo posible, las Partes obligarán a arrancar de raíz todos los arbustos de coca que crezcan en estado silvestre y destruirán los que se cultiven ilícitamente.

viii **Artículo 23. Organismos nacionales para la fiscalización del opio**

1. Las Partes que permitan el cultivo de la adormidera para la producción de opio deberán establecer, si no lo han hecho ya, y mantener, uno o más organismos oficiales (llamados en este artículo, de ahora en adelante, el Organismo) para desempeñar las funciones que se le asignan en el presente artículo.
2. Dichas Partes aplicarán al cultivo de la adormidera para la producción de opio y al opio las siguientes disposiciones:
a) El Organismo designará las zonas y las parcelas de terreno en que se permitirá el cultivo de la adormidera para la producción de opio; b) Solo podrán dedicarse a dicho cultivo los cultivadores que posean una licencia expedida por el Organismo; c) Cada licencia especificará la superficie en la que se autoriza el cultivo; d) Todos los cultivadores de adormidera estarán obligados a entregar la totalidad de sus cosechas de opio al Organismo. El Organismo comprará y tomará posesión material de dichas cosechas, lo antes posible, a más tardar cuatro meses después de terminada la recolección; e) El Organismo tendrá el derecho exclusivo de importar, exportar, dedicarse al comercio al por mayor y mantener las existencias de opio que no se hallen en poder de los fabricantes de alcaloides de opio, opio medicinal o preparados de opio. Las Partes no están obligadas a extender este derecho exclusivo al opio medicinal y a los preparados a base de opio.
3. Las funciones administrativas a que se refiere el inciso 2 serán desempeñadas por un solo organismo público si la Constitución de la Parte interesada lo permite.

ix **Artículo 27. Disposiciones suplementarias referentes a las hojas de coca en general**

1. Las Partes podrán autorizar el uso de hojas de coca para la preparación de un agente saporífero que no contenga ningún alcaloide y, en la medida necesaria para dicho uso, autorizar la producción, importación, exportación, el comercio y la posesión de dichas hojas.
2. Las Partes suministrarán por separado previsiones (artículo 19) e información estadística (artículo 20) respecto de las hojas de coca para la prepara-

ción del agente saporífero, excepto en la medida en que las mismas hojas de coca se utilicen para la extracción de alcaloides y del agente saporífero y así se explique en la información estadística y en las previsiones.

x **Artículo 30. Comercio y distribución**

1. a) Las Partes exigirán que el comercio y la distribución de estupefacientes estén sometidos a licencia, excepto cuando dicho comercio o distribución lo realice una empresa o empresas del Estado.
b) Las Partes: i) Fiscalizarán a todas las personas y empresas que realicen o se dediquen al comercio o la distribución de estupefacientes; y ii) Someterán a un régimen de licencias a los establecimientos y locales en que pueda realizarse dicho comercio o distribución. No será necesario exigir el requisito de licencia respecto de los preparados.
c) Las disposiciones de los apartados a) y b) relativas a licencias no se aplicarán necesariamente a las personas debidamente autorizadas para ejercer funciones terapéuticas o científicas, y mientras las ejerzan.
2. Las Partes deberán también: a) Impedir que, en poder de los comerciantes, los distribuidores, las empresas del Estado o las personas debidamente autorizadas antes mencionadas, se acumulen cantidades de estupefacientes y paja de adormidera que excedan de las necesarias para el ejercicio normal de su comercio, habida cuenta de las condiciones que prevalezcan en el mercado;
b) i) Exigir recetas médicas para el suministro o despacho de estupefacientes a particulares. Este requisito no se aplicará necesariamente para que una persona pueda obtener, usar, entregar o administrar legalmente en el ejercicio de sus funciones terapéuticas debidamente autorizadas; ii) Si las Partes estiman que estas medidas son necesarias o convenientes, exigirán que las recetas de los estupefacientes de la Lista I se extiendan en formularios oficiales que las autoridades públicas competentes o las asociaciones profesionales autorizadas facilitarán en forma de talonarios.
3. Es deseable que las Partes exijan que las ofertas escritas o impresas de estupefacientes, la propaganda de cualquier clase o los folletos descriptivos de estupefacientes, que se empleen con fines comerciales, las envolturas interiores de los paquetes que contengan estupefacientes, y las etiquetas con que se presenten a la venta los estupefacientes indiquen las denominaciones comunes internacionales comunicadas por la Organización Mundial de la Salud.
4. Si una Parte considera que tal medida es necesaria o deseable, exigirá que el paquete o la envoltura interior del estupefaciente lleve una doble banda roja perfectamente visible. La envoltura exterior del paquete que contenga ese estupefaciente no llevará la doble banda roja.
5. Las Partes exigirán que en la etiqueta con que se presente a la venta cualquier estupefaciente se indique el contenido de estupefaciente exacto, con su peso o proporción. Este requisito del rotulado no se aplicará necesariamente a un estupefaciente que se entregue a una persona bajo receta médica.
6. Las disposiciones de los incisos 2 y 5 no se aplicarán necesariamente al comercio al por menor ni a la distribución al por menor de los estupefacientes de la Lista II.

xi **Artículo 31. Disposiciones especiales referentes al comercio internacional**

1. Las Partes no permitirán a sabiendas la exportación de estupefacientes a ningún país o territorio, salvo: a) De conformidad con las leyes y reglamentos de dicho país o territorio; y b) Dentro de los límites del total de las previsiones para ese país o territorio, según se definen en el párrafo 2 del artículo 19, más las cantidades destinadas a la reexportación. 2. Las Partes ejercerán en los puertos francos y en las zonas francas la misma inspección y fiscalización que en otras partes de su territorio, sin perjuicio de que puedan aplicar medidas más severas.
3. a) Las Partes: Ejercerán la fiscalización de las importaciones y exportaciones de estupefacientes, salvo cuando estas sean efectuadas por una empresa o empresas del Estado; y b) Ejercerán una fiscalización sobre toda persona y sobre toda empresa que se dedique a la importación o a la exportación de estupefacientes.
4. a) Las Partes que permitan la exportación o importación de estupefacientes exigirán que se obtenga una autorización diferente de importación o de exportación para cada importación o exportación,

ya se trate de uno o más estupefacientes. b) En dicha autorización se indicará el nombre del estupefaciente; la denominación común internacional, si la hubiere; la cantidad que ha de importarse o exportarse y el nombre y la dirección del importador y del exportador; y se especificará el período dentro del cual habrá de efectuarse la importación o la exportación. c) La autorización de exportación indicará, además, el número y la fecha del certificado de importación (inciso 5) y de la autoridad que lo ha expedido. d) La autorización de importación podrá permitir que la importación se efectúe en más de una expedición.

5. Antes de conceder un permiso de exportación, las Partes exigirán que la persona o el establecimiento que lo solicite presente un certificado de importación expedido por las autoridades competentes del país o del territorio importador, en el que conste que ha sido autorizada la importación del estupefaciente o de los estupefacientes que se mencionan en él. Las Partes se ajustarán en la medida de lo posible al modelo de certificado de importación aprobado por la Comisión.

6. Cada expedición deberá ir acompañada de una copia del permiso de exportación, del que el gobierno que lo haya expedido enviará una copia al gobierno del país o territorio importador.

7. a) Una vez efectuada la importación, o una vez expirado el plazo fijado para ella, el gobierno del país o territorio importador devolverá el permiso de exportación, debidamente anotado, al gobierno del país o territorio exportador. b) c) En la anotación se indicará la cantidad efectivamente importada. Si se ha exportado en realidad una cantidad inferior a la especificada en el permiso de exportación, las autoridades competentes indicarán en dicho permiso y en las copias oficiales correspondientes la cantidad efectivamente exportada.

8. Quedarán prohibidas las exportaciones dirigidas a un apartado postal o a un banco a la cuenta de una persona o entidad distinta de la designada en el permiso de exportación.

9. Quedarán prohibidas las exportaciones dirigidas a un almacén de aduanas, a menos que en el certificado de importación presentado por la persona o el establecimiento que solicita el permiso de exportación, el gobierno del país importador declare que ha aprobado la importación para su depósito en un almacén de aduanas. En ese caso, el permiso de exportación deberá especificar que la importación se hace con ese destino. Para retirar una expedición consignada al almacén de aduanas será necesario un permiso de las autoridades en cuya jurisdicción esté comprendido el almacén y, si se destina al extranjero, se considerará como una nueva exportación en el sentido de la presente Convención.

10. Las expediciones de estupefacientes que entren en el territorio de una Parte o salgan del mismo sin ir acompañadas de un permiso de exportación serán detenidas por las autoridades competentes.

11. Ninguna Parte permitirá que pasen a través de su territorio estupefacientes expedidos a otro país, aunque sean descargados del vehículo que los transporta, a menos que se presente a las autoridades competentes de esa Parte una copia del permiso de exportación correspondiente a esa expedición.

12. Las autoridades competentes de un país o territorio que hayan permitido el tránsito de una expedición de estupefacientes deberán adoptar todas las medidas necesarias para impedir que se dé a la expedición un destino distinto del indicado en la copia del permiso de exportación que la acompañe, a menos que el gobierno del país o territorio por el que pase la expedición autorice el cambio de destino. El gobierno de ese país o territorio considerará todo cambio de destino que se solicite como una exportación del país o territorio de tránsito al país o territorio de nuevo destino. Si se autoriza el cambio de destino, las disposiciones de los apartados a) y b) del inciso 7 serán también aplicadas entre el país o territorio de tránsito y el país o territorio del que procedió originalmente la expedición.

13. Ninguna expedición de estupefacientes, tanto si se halla en tránsito como depositada en un almacén de aduanas, podrá ser sometida a cualquier manipulación que pueda modificar la naturaleza del estupefaciente. Tampoco podrá modificarse su embalaje sin permiso de las autoridades competentes.

14. Las disposiciones de los incisos 11 a 13 relativas al paso de estupefacientes a través del territorio de una Parte no se aplicarán cuando la expedición de que se trate sea transportada por una aeronave que no aterrice en el país o territorio de tránsito. Si la aeronave aterriza en tal país o territorio, esas disposiciones serán aplicadas en la medida en que las circunstancias lo requieran.

15. Las disposiciones de este artículo se aplicarán sin perjuicio de las disposiciones de cualquier acuerdo internacional que limite la fiscalización que pueda ser ejercida por cualquiera de las Partes sobre los estupefacientes en tránsito.
16. Con excepción de lo dispuesto en el apartado a) del inciso 1 y en el inciso 2, ninguna disposición de este artículo se aplicará necesariamente en el caso de los preparados de la Lista III.

xii Este cálculo se estima de la cifra que facilita la ENACO (Perú) en 2019 a Janneke Nijmeijer en el reportaje que realizó para *Talking Drugs.* Partiendo de las 150 toneladas de hoja que se indica consume la Coca-cola, se divide por el potencial productivo de las hectáreas de cultivo de coca en Colombia en el año 2020 facilitado por SIMCI (2020) de la que resulta el número de hectáreas aproximado. Se puede consultar el reportaje en el siguiente enlace: https://www.talkingdrugs.org/es/coca-cola-nunca-contuvo-coca%C3%ADna-pero-se-beneficia-del-cultivo-de-plantas-de-coca

xiii Se puede acceder a más información al respecto en la siguiente noticia de El Tiempo, 5 de abril de 2019: https://www.eltiempo.com/justicia/conflicto-y-narcotrafico/proponen-la-industrializacion-de-la-hoja-de-coca-para-producir-gaseosas-y-chocolates-345906

xiv Decreto 1844 de 2018 de 1 de octubre por medio del cual se adiciona el capítulo 9 del título 8 de la parte 2 del libro 2 del Decreto 1070 de 2015, "Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Defensa", para reglamentar parcialmente el Código Nacional de Policía y Convivencia, en lo referente a la prohibición de poseer, tener, entregar, distribuir o comercializar drogas o sustancias prohibidas. Se puede acceder al texto completo en el siguiente enlace: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=88843

xv **Artículo 35. Lucha contra el tráfico ilícito**

Teniendo debidamente en cuenta sus regímenes constitucional, legal y administrativo, las Partes:
a) Asegurarán en el plano nacional una coordinación de la acción preventiva y represiva contra el tráfico ilícito; para ello podrán designar un servicio apropiado que se encargue de dicha coordinación;
b) Se ayudarán mutuamente en la lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes;
c) Cooperarán estrechamente entre sí y con las organizaciones internacionales competentes de que sean miembros para mantener una lucha coordinada contra el tráfico ilícito;
d) Velarán por que la cooperación internacional de los servicios apropiados se efectúe en forma expedita;
e) Cuidarán que, cuando se transmitan de un país a otro los autos para una acción judicial, la transmisión se efectúe en forma expedita a los órganos designados por las Partes; este requisito no prejuzga el derecho de una Parte a exigir que se le envíen las piezas de autos por vía diplomática;
f) Proporcionarán, si lo consideran apropiado, a la Junta y a la Comisión por conducto del Secretario General, además de la información prevista en el artículo 18, la información relativa a las actividades ilícitas de estupefacientes dentro de sus fronteras, incluida la referencia al cultivo, producción, fabricación, tráfico y uso ilícitos de estupefacientes; y
g) En la medida de lo posible, proporcionarán la información a que se hace referencia en el apartado anterior en la manera y en la fecha que la Junta lo solicite; si se lo pide una Parte, la Junta podrá ofrecerle su asesoramiento en su tarea de proporcionar la información y de tratar de reducir las actividades ilícitas de estupefacientes dentro de las fronteras de la Parte.

xvi Se puede acceder a la totalidad del texto del Convenio sobre sustancias psicotrópicas de 1971 en el siguiente enlace: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int_Drug_Control_Conventions/Ebook/The_International_Drug_Control_Conventions_S.pdf

xvii **Artículo 2. Alcance de la fiscalización de las sustancias**

1. Si alguna de las Partes o la Organización Mundial de la Salud tuvieran información acerca de una sustancia no sujeta aún a fiscalización internacional que a su juicio exija la inclusión de tal sustancia en cualquiera de las Listas del presente Convenio,

harán una notificación al Secretario General y le facilitarán información en apoyo de la misma. Este procedimiento se aplicará también cuando alguna de las Partes o la Organización Mundial de la Salud tengan información que justifique la transferencia de una sustancia de una de esas Listas a otra o la eliminación de una sustancia de las Listas.

xviii **Artículo 5. Limitación del uso a los fines médicos y científicos**

1. Cada una de las Partes limitará el uso de las sustancias de la Lista I según lo dispuesto en el artículo 7.
2. Salvo lo dispuesto en el artículo 4, cada una de las Partes limitará a fines médicos y científicos, por los medios que estime apropiados, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, las existencias, el comercio, el uso y la posesión de las sustancias de las Listas II, III y IV. 3. Es deseable que las Partes no permitan la posesión de las sustancias de las Listas II, III y IV si no es con autorización legal.

xix **Artículo 7. Disposiciones especiales aplicables a las sustancias de la Lista I**

En lo que respecta a las sustancias de la Lista I, las Partes:
a) Prohibirán todo uso, excepto el que con fines científicos y fines médicos muy limitados hagan personas debidamente autorizadas en establecimientos médicos o científicos que estén bajo la fiscalización directa de sus gobiernos o expresamente aprobados por ellos;
b) Exigirán que la fabricación, el comercio, la distribución y la posesión estén sometidos a un régimen especial de licencias o autorización previa;
c) Ejercerán una estricta vigilancia de las actividades y actos mencionados en los párrafos a) y b); d) Limitarán la cantidad suministrada a una persona debidamente autorizada a la cantidad necesaria para la finalidad a que se refiere la autorización;
e) Exigirán que las personas que ejerzan funciones médicas o científicas lleven registros de la adquisición de las sustancias y de los detalles de su uso; esos registros deberán conservarse como mínimo durante dos años después del último uso anotado en ellos; y
f) Prohibirán la exportación e importación excepto cuando tanto el exportador como el importador sean autoridades competentes u organismos del país o región exportador e importador, respectivamente, u otras personas o empresas que estén expresamente autorizadas por las autoridades competentes de su país o región para este propósito. Los requisitos establecidos en el párrafo 1 del artículo 12 para las autorizaciones de exportación e importación de las sustancias de la Lista II se aplicarán igualmente a las sustancias de la Lista I.

xx La lista ST/CND/1Add.1 de la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972 se puede consultar en el siguiente enlace: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Int_Drug_Control_Conventions/1961_Schedules/ST-CND-1-Add1_S.pdf

xxi Se puede consultar el documento completo en el siguiente enlace: https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603304-S.pdf

xxii Se puede consultar el texto íntegro de la Declaración Ministerial 2019 en el siguiente enlace: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Subsidiary_Bodies/HONLAC/2019/Ministerial_Declaration_2019/Declaracion_Ministerial_2019_V1906702.pdf

xxiii Se puede acceder al texto íntegro del Acto Legislativo 2 de 21 de diciembre de 2009 en el siguiente enlace: http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_02_2009.html

xxiv Se puede acceder al texto íntegro del Decreto 1844 de 1 de octubre de 2018 en el siguiente enlace: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=88843

xxv Se puede consultar el texto íntegro del Decreto 278 de 2021 de 23 de julio en el siguiente enlace: https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/cannabis-con-fines-medicinales-y-cientificos/Documents/2021/DECRETO%20811%20DEL%2023%20DE%20JULIO%20DE%202021.pdf

xxvi El Memorando al Gobierno Nacional sobre la nueva política de drogas construido por Viso Mutop, la FIP, el CESED, Acción Técnica Social, DeJusticia y Elementa DDHH se puede consultar en el siguiente enlace: https://cesed.uniandes.edu.co/wp-content/uploads/2022/08/Memorando-Política-de-Drogas.pdf

xxvii Stepan Company exporta hoja de coca del Perú a los Estados Unidos, con autorización de la DEA, para producir junto a *Mallinckrodt Pharmaceuticals* cocaína farmacéutica. Se puede acceder a la nota de prensa completa en el siguiente enlace: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-45491173

xxviii Dora Troyano y David Restrepo con apoyo de *Open Society Foundations* compilaron las experiencias de industrialización de la coca en Lerma (Cauca) en el laboratorio de innovación en los usos industriales y alternativos de la coca. Se puede acceder al documento íntegro en el siguiente enlace: https://www.opensocietyfoundations.org/uploads/c5b0b8cf-0c94-4040-bb45-93535b685a9c/path-to-innovation-evelopment-and-peace-in-colombia-es-20180521.pdf

xxix Esta negociación debe basarse en cómo la receta erradicadora no ha sido capaz de reducir el área sembrada. Los autores han desarrollado trabajos que permiten comprender la relación siembra-erradicación-resiembra.

xxx Se puede acceder a más información acerca de este hecho noticioso en el siguiente enlace: https://cnnespanol.cnn.com/2022/10/08/quienes-no-son-elegibles-al-indulto-por-posesion-de-marihuana-trax/

Hanns Seidel Stiftung

Oficina Colombia

Hanns Seidel Stiftung Colombia
Carrera 9A No. 99-02, Edificio Citibank, Oficina 806ª
Bogotá D. C., Colombia
Tel.: +57 1 621 9888

@hannsseidelcol
Hanns Seidel Stiftung Colombia
www.hss.de/co