

**EL CAMBIO PARADIGMÁTICO DE LA POLÍTICA ANTIDROGA EN COLOMBIA**

**JOSÉ MAURICIO MARÍN MONEDERO**

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA  
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES**

**MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS  
BOGOTÁ D.C. marzo de 2017**

# **EL CAMBIO PARADIGMÁTICO DE LA POLÍTICA ANTIDROGA EN COLOMBIA**

**JOSÉ MAURICIO MARÍN MONEDERO**  
Administrador Policial

Trabajo de grado para optar el título de Magister en Estudios Políticos

Director del trabajo de grado

**ANDRÉS FELIPE MORA CORTES**  
Politólogo y Magíster en Economía, Candidato a PhD en Desarrollo  
Docente Asistente Departamento de Ciencia política  
Pontificia Universidad Javeriana

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA**  
**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES**  
**MAESTRÍA EN ESTUDIOS POLÍTICOS**  
**BOGOTÁ D.C. marzo de 2017**

*“Creo firmemente que las drogas han destruido muchas vidas, pero las políticas públicas erróneas han destruido muchas más”.*

**Kofi Annan**

## *Agradecimientos*

Un agradecimiento muy especial a mi Esposa y a mi hija Martina, las cuales han soportado tantos días de ausencia y a pesar de eso siempre hacen especiales cada uno de los momentos que podemos compartir juntos. A mi Padre y a mi Madre siempre les estaré agradecido por infundir en mí valores, pero ante todo les agradezco por creer en mí y enseñarme que el camino de la vida se construye paso a paso sin hacer daño a nadie.

Un agradecimiento personal a mí amada Institución la Policía Nacional de Colombia, la cual por tantos años me ha acogido en su seno y me ha brindado la oportunidad de ampliar mis conocimientos, para que pueda brindar un servicio profesional y respetuoso a la comunidad, a la cual nos debemos cada uno de los policías de este país.

A mi Director de tesis, Andrés Felipe Mora, por su orientación y valiosos aportes en el desarrollo de mi trabajo de grado. Y por último a cada uno de mis compañeros y profesores que hicieron que cada uno de los días que duró la Maestría, fueran días de un invaluable crecimiento tanto profesional como personal.

## TABLA DE CONTENIDO

Resumen.....	8
<b>Introducción.....</b>	<b>10</b>
Formulación del problema.....	11
Hipótesis.....	12
Justificación.....	14
Objetivos.....	15
Objetivo general.....	15
Objetivos específicos.....	15
Diseño metodológico.....	16
<b>1. Capítulo I: Los cambios paradigmáticos de las políticas públicas.....</b>	<b>18</b>
1.1 Cambio de paradigma político (el proceso de aprendizaje social).....	19
1.2 La cuestión de la racionalidad de los actores.....	24
1.2.1 El funcionamiento del medio decisional central.....	25
1.2.2 Lo referencial de las políticas públicas.....	26
1.2.2.1 El referencial global.....	26
1.2.2.2 El referencial sectorial.....	27
1.2.2.3 Los operadores de transacción.....	27
1.3 La producción política del actor.....	28
1.3.1 Análisis del cambio de la acción pública en las sociedades complejas.....	29
<b>2. Capítulo II: El fracaso de la lucha contra las drogas en Colombia: del prohibicionismo a la legalización y/o regulación.....</b>	<b>32</b>
2.1 Políticas antidroga, inicios y desarrollos en contexto.....	32
2.1.1 Metas propuestas y resultados obtenidos por el Presidentes Juan Manuel Santos para contrarrestar el fenómeno de tráfico de drogas para los años 2010 -2014.....	41
2.2 Discursos sobre nuevas alternativas para tratar el fenómeno del tráfico de drogas.....	47

<b>3. Capítulo III: El proceso de cambio paradigmático en la política antidroga en Colombia.....</b>	<b>51</b>
3.1 Las ideas.....	51
3.1.1 El referencial global de la política antidroga.....	52
3.1.2 El referencial sectorial de la política antidroga.....	54
3.2 Intereses.....	59
3.2.1 Funcionamiento del medio decisonal central de la política antidroga.....	59
3.2.1.1 Primer círculo.....	61
3.2.1.1.1 Gobierno de Estados Unidos.....	61
3.2.1.1.2 Presidencia de la República de Colombia.....	63
3.2.1.2 Segundo círculo.....	65
3.2.1.2.1 Ministerio de Justicia y del Derecho.....	65
3.2.1.2.2 Fiscalía General de la Nación.....	66
3.2.1.2.3 Procuraduría General de la Nación.....	67
3.2.1.2.4 Ministerio de Salud y la Protección Social.....	68
3.2.1.3. Tercer círculo.....	68
3.2.1.4. Cuarto círculo.....	70
3.3 Instituciones.....	71
<b>Conclusiones.....</b>	<b>79</b>
<b>Referencias bibliográficas.....</b>	<b>84</b>

## **LISTA DE TABLAS**

Tabla 1. Metas de seguridad y defensa nacional.....	42
Tabla 2. Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos.....	43
Tabla 3. Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos y los resultados obtenidos.....	44

## **LISTA DE FIGURAS**

Figura 1. Círculos Decisionales de la Política Antidroga en Colombia.....	60
Figura 2. Estructura Institucional de la Política de Drogas.....	71

## Resumen

En Colombia el problema del tráfico y consumo de drogas ha sido enfrentado por más de cinco décadas con acciones de corte prohibicionista, las cuales hacen parte del referencial global en el que se enfoca la política antidroga a nivel mundial, con resultados paradójicos los cuales demuestran que el problema de las drogas lejos de acabarse, por el contrario se ha fortalecido, demostrando que el actual paradigma no cuenta con la coherencia necesaria para enfrentar las anomalías que han surgido de su evolución. Esta situación indica que el camino hacia otras formas de tratamiento se encuentra en un auge de construcción. Al analizar otras formas de abordar este problema y al ubicar a Colombia como el objeto de este estudio, es necesario comprender la posición del Gobierno Nacional con referencia a las acciones a desarrollar en el campo de las ideas, instituciones e intereses que permitan que se instale un nuevo paradigma que pueda enfrentar de manera satisfactoria el problema del tráfico y consumo de drogas en el país.

**Palabras Claves:** política antidroga, paradigma de política, tráfico de droga, consumo de droga, política pública, ideas, instituciones, intereses.



## **Abstract**

In Colombia, the problem of drug trafficking and consumption has been faced for more than five decades by prohibitionist actions, which are part of the global frame of reference on antidrug policy worldwide, with paradoxical results which show that the drug problems far from ending up on the contrary has been strengthened, demonstrating that the current paradigm does not have the necessary coherence to deal with the anomalies that have arisen from its evolution. This situation indicates that the road to other forms of treatment is in a construction boom. When analyzing other ways of approaching this problem and placing Colombia as the object of this study, it is necessary to understand the position of the National Government with reference to the actions to be developed in the field of ideas, institutions and interests that allow it to be installed a new paradigm that can satisfactorily address the problem of trafficking and drug use in the country.

**Key words:** Drug policy, policy paradigm, drug trafficking, drug use, public policy, ideas, institutions, interests

## **Introducción**

La lucha contra el tráfico y consumo de drogas que por más de 50 años ha sostenido los gobiernos a nivel mundial basados en un paradigma de política prohibicionista ha fracasado; ya que en la actualidad el negocio se ha fortalecido y el consumo ha aumentado hasta el punto de necesitarse no solo un cambio en los objetivos e instrumentos de dicha política, sino, un cambio del paradigma en la cual está basada la misma.

En materia de políticas públicas esto puede ser analizado desde el punto de vista de las teorías que observan los cambios paradigmáticos que estas tienen; en ese sentido, el objetivo que se pretende alcanzar, es describir el proceso de cambio paradigmático, con el fin de dar recomendaciones de política pública, para lograr que se instale un nuevo paradigma.

Para alcanzar el objetivo que se pretende, se llevan a cabo tres etapas como lo son, examinar teóricamente el cambio paradigmático de las políticas públicas; seguidamente analizar cuáles son las razones en términos de la concepción de un paradigma prohibicionista que explican parte del fracaso de la política antidroga y por último caracterizar como se ha dado ese cambio paradigmático ante el fracaso de la política antidroga en Colombia.

## **Formulación del problema**

El Estado colombiano a través del tiempo ha abordado el problema del tráfico y consumo de drogas de manera fragmentada, generando como respuesta a este fenómeno dos tipos de políticas públicas denominadas “Política Antidroga” y “Política de Reducción del Consumo”. La primera se concibe a través de un enfoque prohibicionista basado en el cumplimiento de las metas en términos operativos (erradicación de cultivos, destrucción de laboratorios de producción, incautación de cargamentos y capturas de expendedores). La segunda concibe el consumo como un problema de salubridad pública, y tiene como fin “reducir la incidencia y prevalencia del consumo de sustancias psicoactivas en Colombia y mitigar el impacto negativo del consumo sobre el individuo, la familia, la comunidad y la sociedad”. (Ministerio de la Protección Social, 2007, p. 18).

Las condiciones del modelo económico que históricamente se ha desarrollado en Colombia han generado la necesidad de sostener unas relaciones internacionales de tipo cooperativo con países e instituciones internacionales. Lo anterior conlleva a que la formulación de nuestras políticas públicas en materia de lucha contra la droga hubiesen estado alineadas y supeditas a los objetivos de países que como Estados Unidos basados en un paradigma prohibicionista, financian la eliminación de la producción en países productores como el nuestro, en búsqueda de una disminución de la oferta que genere un impacto directo en la reducción del consumo dentro de su población.

La priorización de atacar las fases de producción y comercialización de la droga que por mucho tiempo fue el camino a seguir, lindan con objetivos que por ser importados no tienen en cuenta el bienestar social que debe llevar consigo la aplicación de las políticas públicas, lo que las hace inefectivas al momento de contrarrestar la aparición de nuevas anomalías, las cuales Peter Hall (1993) define como “acontecimientos que no son totalmente comprensibles, como contrariedades, dentro de los términos del paradigma” (p. 280).

Sumado a lo anterior, así se pueda sostener que los resultados presentados por los gobiernos de turno advierten un cumplimiento de las metas de la política antidroga en términos operativos, también es cierto que en términos de impacto ésta política ha

fracasado, en el entendido que el negocio se ha fortalecido y el consumo interno ha aumentado significativamente.

Lo anterior ha generado la aparición de nuevos actores los cuales a través de un nuevo referencial, plantean la necesidad de cambio hacia un nuevo paradigma que permita que el país avance en la construcción y solidificación de una política integral, que cambie su enfoque teniendo en cuenta el consumidor, ya que éste podría considerarse como la pieza fundamental del problema social, dado que al no contemplar el universo del individuo consumidor que le da razón y destino al fenómeno, la acción pública se enclaustra en el tratamiento de las manifestaciones y formas del fenómeno, y no en la condición misma del hombre, y su complejas relaciones con su entorno en el cual busca siempre la satisfacción de sus necesidades, llámense económicas, afectivas o recreativas.

Así las cosas, partiendo que hay un fracaso de las políticas orientadas a la eliminación o control de tráfico y consumo de drogas basadas en un paradigma prohibicionista, la presente investigación busca responder la siguiente pregunta ***¿Cuál ha sido el proceso de cambio paradigmático que permitirá dar un nuevo enfoque a las políticas públicas que tienen como objetivo contrarrestar el tráfico y consumo de drogas ilícitas en Colombia?***

## **Hipótesis**

Las políticas orientadas a la eliminación o control del tráfico y consumo de drogas, han tenido una perspectiva basada en un paradigma prohibicionista, motivada por el condicionamiento mismo que representa la cooperación internacional, donde los intereses de los países de centro se superponen a los de los países en periferia. Condicionante que por un largo tiempo priorizó de manera errónea la idea que atacando la oferta se eliminaría la demanda; olvidando que el consumidor es un actor más en la cadena, y por ende las políticas públicas emergían con un carácter unidimensional e inarticulado que imposibilitaba la capacidad de ser integrales.

Situación que ha originado que en la actualidad, se esté gestando un cambio paradigmático en la política antidroga colombiana, que ha permitido el surgimiento de

un nuevo paradigma que busca a través de un reemplazo en las ideas, instituciones e intereses pasar de una lógica de prohibición a una lógica de regulación.

## **Justificación**

El escenario de la política que tiene en sí misma luchas desde sus mismas diacronías, dadas las diferentes formulaciones y métodos que apuntan hacia su definición, sumergen a los estudios políticos en un campo de constante búsqueda de reformulación de las formas como se pretende plantear un fenómeno en concreto. Las problemáticas presentadas en nuestra sociedad poseen diferentes mecanismos para ser analizadas. Lo político presenta el análisis de las relaciones de poder en los diferentes espacios sociales, donde se desarrollan las formas constituidas y constituyentes que generan las transformaciones y cambios que se despliegan en nuestro entorno. No es ajeno entonces, que la comprensión de fenómenos como el tráfico y el consumo de drogas se haga necesaria en el ámbito del estudio de la política, más aún, cuando de él emerge dinámicas que vinculan diversas esferas sociales.

La lucha contra el tráfico y el consumo de drogas en Colombia es una materia no resuelta en el sentido mismo, no de una desarticulación y/o derrota, sino de una forma que suprima las implicaciones nefastas que tiene para el país su estructura criminal y para la cual la acción pública en materia de sus políticas, procesos y discursos, tras décadas de esfuerzos de toda clase, no han podido alcanzar su realización, manteniéndose las mismas cuestiones acerca de cómo tratar con una problemática tan palpable como persistente. Así las cosas, existe un papel preponderante para este estudio desde su análisis como fenómeno político y social. Lo anterior no significa que otras ramas de la ciencia no se articulen o puedan hacer aportes significativos y valiosos para comprender su ser y develar senderos que permitan su tratamiento integral. Por lo anterior resulta imperioso dar cabida y poner en marcha labores investigativas que en este caso, desde la academia sienten bases que permitan al investigador generar nuevos cuestionamientos para la develación de códigos de significado y taxonomías conceptuales, que teniendo por eje de análisis la comprensión del cambio paradigmático que se está surtiendo en la política antidrogas del país, permita la formulación de recomendaciones que aporten a nuevas formas de abordar la política pública.

## **Objetivos**

### **Objetivo General**

Describir el proceso de cambio paradigmático en la política antidroga en Colombia, con el propósito de brindar recomendaciones de política pública, para lograr que el nuevo paradigma se instale y se definan medidas de mayor eficacia para contrarrestar el problema de las drogas ilícitas en Colombia.

### **Objetivos Específicos**

1. Analizar las teorías del cambio en las políticas públicas con el propósito de definir en que consiste un cambio paradigmático en las mismas.
2. Realizar un balance de la política tradicional de lucha contra la droga con el propósito de identificar algunos factores que permitan establecer si esta ha fracasado o no.
3. Efectuar un análisis de los cambios que se han planteado en término de intereses, ideas e instituciones con el propósito de caracterizar el proceso de cambio paradigmático que se está dando en la política pública.

## **Diseño Metodológico**

### **Tipo de Investigación**

La investigación es de tipo exploratorio, en el entendido que en la actualidad no se evidencian investigaciones sobre el objeto de estudio, situación que impide que las conclusiones puedan demostrarse en sus aspectos relevantes, lo cual genera la necesidad de realizar una exploración en la que se recolecten la mayor cantidad de datos de las diferentes ciencias a través de una revisión bibliográfica especializada.

La intención de poder llevar a cabo este tipo de investigación, radica en poder establecer un marco teórico robusto con el que se puedan dar luces, de cuáles son los elementos determinantes al problema en cuestión y así trazar la ruta para que sea investigado.

Lo anterior se lleva a cabo teniendo en cuenta el concepto de Hernández (2010) el cual manifiesta que una investigación es exploratoria, en el entendido que aborda temas que no han sido objeto de estudio o poco estudiados, generando así la necesidad de profundizar en ellos.

### **Población**

La población serán todos aquellos trabajos escritos que tengan relación con el objeto de estudio, los cuales permiten que este pueda ser revisado y valorado desde diferentes aristas.

### **Muestra**

Como muestra se tomarán algunos de los trabajos revisados, los cuales permitan la elaboración de un análisis pertinente para la presente investigación, en el entendido que el muestreo no probabilístico se da por la intención de lo que se pretende demostrar y no por la probabilidad según lo manifestado por Hernández (2010).



## **Técnicas de recolección de investigación**

La observación se utilizó como instrumento para la investigación. Teniendo en cuenta lo expuesto por Cazau (2006) relacionado con que los instrumentos de medición tienen como fin el poder medir algo, y siguiendo el concepto de Hernández (2010) quien manifiesta que las ciencias sociales tienen a su merced diferentes instrumentos de medición, entre los cuales se encuentra la observación, la cual sirvió para llevar a cabo la revisión de los documentos que se tuvieron en cuenta, para extraer la información pertinente para el objeto de estudio.

Lo anterior permitió que se descartaran algunos documentos que contaban con un contenido subjetivo, el cual no aportaba aspectos relevantes para el análisis.

## Capítulo I

### Los cambios paradigmáticos de las políticas públicas

El Estado colombiano a través del tiempo ha abordado el problema del tráfico y consumo de drogas de manera fragmentada, generando como respuesta a este fenómeno dos tipos de políticas públicas denominadas “Política Antidroga” y “Política de Reducción del Consumo”. La primera se concibe a través de un enfoque prohibicionista basado en el cumplimiento de las metas en términos operativos (erradicación de cultivos, destrucción de laboratorios de producción, incautación de cargamentos y capturas de expendedores). La segunda concibe el consumo como un problema de salubridad pública, y tiene como fin “reducir la incidencia y prevalencia del consumo de sustancias psicoactivas y mitigar el impacto negativo del consumo sobre el individuo, la familia, la comunidad y la sociedad.” (Ministerio de la Protección Social, 2007, p.18).

Así las cosas, este marco de ideas o marco interpretativo durante el cual, por un espacio de tiempo ha estado basada la política antidrogas, y que a su vez ha permitido que se definan los objetivos e instrumentos con los cuales se busca mitigar el fenómeno del tráfico y consumo de drogas, es lo que Peter Hall en referencia a Tomas Kuhn a denominado un “*paradigma de políticas públicas*”.

De acuerdo a lo anteriormente descrito, este apartado busca examinar de manera profunda y detalla el surgimiento de este cambio paradigmático en las políticas públicas, el cual se da en diferentes niveles, los cuales explica Peter A. Hall en su texto “*Políticas Paradigmas, aprendizaje social, y el Estado: El caso de la formulación de políticas económicas en Gran Bretaña*”, que tiene como objeto examinar la naturaleza del aprendizaje social y el proceso general en el que las políticas cambian con el fin de resolver algunos problemas.

Hall (1993), presenta una forma alternativa al modelo tradicional de formulación de políticas públicas el cual denomina aprendizaje social. Esta nueva alternativa consiste en “un intento deliberado por ajustar los objetivos o las técnicas de la política en

respuesta a la experiencia pasada y a la nueva información con la cual cuenta el policy maker<sup>1</sup>" (Hall, 1993 p. 278).

Para entender el cambio paradigmático al cual se hace referencia en este acápite, se hace necesario hacer un desglose conceptual, de tal forma que se comprenda y profundice en aquello que la teoría nos ofrece; es así, que se toma inicialmente el cambio de paradigma político como concepto base de lo planteado.

### **1.1 Cambio de paradigma político (el proceso de aprendizaje social)**

El modelo de aprendizaje social, el cual lo utilizan teóricos contemporáneos, es tomado de la obra de Hugh Hecló (1974) denominada "*Políticas Sociales en Gran Bretaña y Suecia*", pero llevado con un grado de moderación un poco más lejos, para ser presentado con las siguientes características según Hall (1993):

Como primera característica proponen que uno de los factores importantes que afectan a la política en el momento-1 es la política en el período-0. En palabras de Sacks: "La influencia más importante en este aprendizaje es la anterior política en sí." La política responde menos de manera directa a las condiciones sociales y económicas de lo que lo hace a las consecuencias de la política anterior. En términos de Weir y Skocpol, los intereses e ideales que los políticos persiguen en cualquier momento en el tiempo están conformados por los "legados de política" o "reacciones significativas a las políticas anteriores." (p. 277).

En segundo lugar, los agentes principales que empujan hacia adelante el proceso de aprendizaje son los expertos en un determinado campo de la política, ya sea trabajando para el Estado o en el asesoramiento que hacen desde posiciones privilegiadas en la interface entre la burocracia y los enclaves intelectuales de la sociedad, (...). En general, este modelo tiende a degradar el papel de los políticos

---

<sup>1</sup> Policy maker: esta expresión en castellano significa el *formulador de las políticas*, definición que fue tomada del *Diccionario de políticas públicas* en su versión original en castellano (2009).

en el aprendizaje social y atribuir una importancia especial a los funcionarios o expertos que se especializan en campos específicos de la política (p. 277).

Por último, este punto de vista del aprendizaje social hace hincapié en la capacidad de los Estados para actuar de manera autónoma a partir de la presión social. Hecho rechaza la idea de que los factores externos, tales como el desarrollo socioeconómico, las elecciones, los partidos políticos y los intereses organizados, juegan un papel primordial en el desarrollo de la política social (p. 278).

Por ende es necesario tener en cuenta que el proceso de aprendizaje social puede adoptar diferentes *formas*, las cuales dependerán de los tipos de cambios a los que se someta la política. Esto implica que para entender de mejor manera el concepto se hace necesario desglosarlo en tres variables las cuales según Hall (1993), son las siguientes:

- los objetivos generales que guían la política en un campo particular,
- las técnicas o instrumentos de política para lograr dichos objetivos,
- y los ajustes precisos de estos instrumentos.

Para contextualizar estas variables, un ejemplo de estas es: “si el objetivo de la política es para aliviar los problemas financieros de las personas mayores, el instrumento elegido podría ser una pensión de vejez, y su entorno sería el nivel en el que se establecieron los beneficios” (Hall, 1993 p. 278).

Es así que Hall (1993), teniendo en cuenta las variables mencionadas, identifica que de igual forma pueden darse tres tipos distintos de cambios en la política, los cuales se caracterizan por las siguientes particularidades:

Podemos llamar al proceso mediante el cual los parámetros del instrumento se cambian a la luz de la experiencia y de nuevos conocimientos, mientras que los objetivos e instrumentos de la política general sigue siendo la misma, un proceso de cambio de **primer orden** en la política (p. 278).

Cuando los instrumentos de la política, así como sus valores se alteran en respuesta a la experiencia pasada a pesar de que los objetivos generales de la

política siguen siendo los mismos, se puede decir que reflejan un proceso de cambio de **segundo orden** (p. 279).

Los cambios simultáneos en los tres componentes de la política: la configuración del instrumento, los propios instrumentos, y la jerarquía de los objetivos detrás de la política, (...). Cuando se producen como resultado de la reflexión sobre la experiencia del pasado, podemos describirlos como cambios de **tercer orden** (p. 279).

En consecuencia a ello y con el fin de comprender cómo se lleva a cabo el aprendizaje social, hay que tener en cuenta una descripción más detallada del rol que desempeñan las *ideas* dentro del proceso político, es por esto que se trae en mención el postulado de Anderson (citado en Hall, 1993) “(...). La deliberación de la política pública se lleva a cabo dentro de un ámbito del discurso, (...). Las políticas se hacen dentro de algún sistema de ideas y normas que es comprensible y plausible para los actores involucrados” (p. 279).

En concreto se puede decir parafraseando a Hall (1993) que las autoridades realizan su trabajo dentro de un marco que está compuesto por ideas y criterios que no sólo determinan los objetivos de la política y los instrumentos que en determinado momento son puestos en marcha para alcanzarlos, sino que de igual forma determinan la esencia de los problemas que se piensan contrarrestar. Hall llama a este marco interpretativo un *paradigma de política*.

Para poder explicar lo concerniente a que se entiende por paradigma de política, Peter Hall (1993) toma como referencia los paradigmas científicos expuesto por Thomas Kuhn haciendo una aproximación que permite comprender como el proceso de aprendizaje presentado por Hall, podría resultar en las políticas públicas. Por lo anterior los procesos de primer<sup>2</sup> y segundo<sup>3</sup> orden se asemejan a los casos de “política normal” concebidos como aquellos procesos que se realizan con el fin de hacer ajustes a la

---

<sup>2</sup> El proceso de cambio de primer orden es probable que muestre las características de incrementalismo, satisfacción y la toma de decisiones rutinarias que normalmente asociamos con el proceso de políticas (Hall, 1993 p. 280).

<sup>3</sup> El cambio de segundo orden esta dado en el desarrollo de nuevos instrumentos de política que pueden dar un paso más allá en la dirección de la acción estratégica. (Hall, 1993 p. 280).

política establecida sin que estos pongan en juego los términos del paradigma en el cual se basa la política intervenida, siendo esto similar a lo que Kuhn llama “ciencia normal” (Hall, 1993).

Para el cambio de tercer orden se debe tener en cuenta que este se concibe como un proceso establecido por cambios totalmente radicales que no solo afectan los preceptos generales del discurso político sino al paradigma mismo sobre el cual se basa la política actual, lo que determinaría un “*cambio de paradigma*”. Es de resaltar lo mencionado por Hall en su análisis cuando asevera, que los cambios que se dan de primer y segundo orden, no son secuenciales para determinar de manera automática un cambio de tercer orden (Hall, 1993).

Este cambio de tercer orden, presenta la dificultad al no contar con una literatura amplia en la cual diferentes autores brinden las herramientas para el modelado de este tipo de proceso. Por lo anterior Hall recurre a los postulados de Kuhn sobre los avances científicos, para proponer algunas hipótesis que den visos sobre cómo el proceso de cambio de paradigma o de tercer orden en el cambio de la política podría proceder (Hall, 1993).

Así entonces, Hall (1993) menciona que los pasos por los cuales un paradigma de política realiza su tránsito para suplir a otro, es posible que sea más sociológico que científico. Lo anterior orienta a pensar que, a pesar de las opiniones que bien tienden a dar los diferentes expertos en la materia en cuestión juegan un papel importante, sus aportes pueden ser objeto de debate, y la elección entre uno u otro paradigma contadas veces se puede hacer apelando a razones científicas, tal como lo expone mencionando:

El movimiento de un paradigma a otro en última instancia, implica un conjunto de sentencias que es más político en el tono, y el resultado dependerá, no sólo en los argumentos de las facciones que compiten, sino de sus ventajas posicionales dentro de un marco institucional más amplio, en la accesoria de recursos que pueden emplear en los conflictos pertinentes, y de factores exógenos que afectan la potencia de un grupo de actores al tratar de imponer su paradigma sobre otros (Hall, 1993 p. 280).

Por otro lado las diferentes situaciones que acarrear realizar experimentos en algunos casos de política, al igual que la falta de políticas ajustadas, juegan un papel preponderante en el movimiento de un paradigma a otro. Según Hall (1993) “de igual forma que los paradigmas científicos, un paradigma de política puede verse amenazado por la aparición de anomalías, es decir, por los acontecimientos que no son totalmente comprensibles, como contradicciones, dentro de los términos del paradigma” (p. 280).

Es así que en la medida que estas anomalías tienden a acumularse, las diferentes acciones ad hoc que se realizan con el fin de ensanchar el paradigma para lograr contrarrestarlas, hace que la coherencia intelectual y la esencia del paradigma original poco a poco se debilite y pierda vigencia. Para Peter Hall (1993) esto expresa que:

Los esfuerzos para hacer frente a este tipo de anomalías, también puede conllevar a experimentos para ajustar las líneas existentes de la política, pero si el paradigma carece de una verdadera imposibilidad de hacer frente a acontecimientos anómalos, estos experimentos dan lugar a fallos de las políticas que socavan gradualmente la autoridad del paradigma existente incluso en los defensores que lo promueven” (p. 280).

Este cambio de paradigma culmina una vez los actores que impulsaron el nuevo paradigma, logran dominar diferentes posiciones de autoridad sobre la formulación de políticas y están en la capacidad de transformar la forma de organización y funcionamiento que normalmente adoptaría el proceso de políticas, con el único objetivo de institucionalizar el nuevo paradigma (Hall, 1993).

De igual forma es importante entender que los actores políticos que impulsan el nuevo paradigma, presentan algunos limitantes de tipo cognitivo al momento de analizar el flujo de información al que se encuentra expuesto para la toma de una decisión, situación que ponen de manifiesto la necesidad de abordar la racionalidad de los actores para entender como ésta influye en el cambio paradigmático de las políticas públicas.

Por lo hasta acá descrito, a su vez, es menester traer a colación lo mencionado por los actores políticos que se ven inmersos en estos cambios, pues son ellos desde el lugar que ocupan representando diferentes intereses, quienes motivan o no dicho cambio, ya sea desde una perspectiva personal a través de preconcepciones que han acumulado a lo largo de su experiencia empírica o mediante conceptos cognitivamente aprendidos desde la academia a manera de formación y profundización conceptual.

## 1.2 La cuestión de la racionalidad de los actores

Pierre Muller, trae a colación la debilidad a nivel cognitivo que presenta un actor político, al momento de analizar el flujo de información al que se encuentra expuesto para la toma de una decisión. Simon (citado en Muller, 2010) explica a continuación, que la realidad de los procesos de decisiones se encuentra muy distante del modelo basado en una decisión racional, para lo cual menciona que:

Los decisores recorren sólo un número restringido de hipótesis y las analizan de manera secuencial porque son incapaces de poner en marcha una racionalidad sinóptica que consistiría en evaluar, al mismo tiempo, los diferentes casos posibles. Por el contrario, van a pararse en el primer caso satisfactorio, lo que quiere decir que no van a buscar la solución “óptima” (¿cómo definir un óptimo, si las preferencias son borrosas, los criterios discutidos y las informaciones contradictorias?), sino una solución “satisfactoria” (Muller, 2010 p. 85).

Esta solución satisfactoria al cabo de un tiempo, se hace ineficaz para controlar las anomalías que surgen, lo que genera una nueva búsqueda de soluciones que pueden darse con un cambio total del paradigma, el cual hasta ese momento era utilizado por los actores que tienen bajo su poder la elección de las acciones concernientes a mitigar el problema. Lo anterior se basa en entender que la racionalidad de su acción es *parcial, fragmentada y limitada* (Muller, 2010).



### 1.2.1 El funcionamiento del medio decisional central

Catherine Grémion (citada en Muller, 2010), refiriéndose al caso francés, presenta lo que ésta llama “*el medio decisional central*”, entendido éste como la identificación de cuatro círculos de decisión conformados por actores de carácter permanente o transitorio, por los cuales pasa cada decisión o política que se pretenda establecer. Así entonces el autor en mención, describe cada uno de los círculos de la siguiente forma:

**El primer círculo** es por el cual se dan paso sin excepción todas las decisiones. Según el sistema político de cada país, en el se pueden encontrar actores como: *el Presidente de la República, el presidente del consejo, el canciller etc.* En este círculo no se puede aseverar que se dé una cohesión en las distintas políticas públicas sectoriales. De igual forma en este espacio, los raciocinios de los partidos políticos colisionan frente a las pretensiones de la regulación, las cuales pudiesen ser consideradas en función de las finalidades políticas (Muller, 2010).

**El segundo círculo** está compuesto por el conjunto de las administraciones sectoriales que dependiendo de cada caso en particular, intervienen con el fin de promover sus intereses sectoriales y el de los grupos sociales con los cuales se encuentran comprometidos. De manera constante buscan aumentar por diferentes medios su capacidad de competencia global (Muller, 2010).

**El tercer círculo** está conformado por los que podríamos llamar los socios externos al Estado: *sindicalistas, gremios, asociaciones, empresas públicas y privadas.* En algunos casos la intervención que realizan algunos grupos de interés se basa en cabildeo (*lobbying*), de igual forma en este círculo los medios de comunicación desempeñan un rol preponderante (Muller, 2010).

**El cuarto círculo** agrupa los diferentes órganos políticos como lo son: *el Parlamento, Congreso, Cámara de los Comunes, etc.* y jurisdiccionales como: *el Consejo Constitucional, El Consejo de Estado, la Corte Suprema,* los cuales en algún momento determinado logran injerir en la decisión. Esta intervención puede ser limitada o decisiva teniendo en cuenta la configuración del *campo de fuerzas* que en cada caso constituya el medio decisional central (Muller, 2010).

De acuerdo a lo mencionado, para un actor determinado el “acceso a los círculos de la decisión representa un recurso político fundamental que da testimonio de su capacidad para influir sobre la decisión” (Muller, 2010 p. 92).

Así las cosas para la elaboración de una política pública basada en un nuevo paradigma, además del paso por los cuatro círculos decisionales, también juega un papel preponderante la construcción que los actores realicen de la realidad a la cual pretendan intervenir. Esta realidad es llamada por Muller (2010) el “el referencial de la política pública”.

### **1.2.2 Lo referencial de las políticas públicas**

Siguiendo el concepto de Muller (2010), el referencial es la imagen de la realidad o imagen cognitiva sobre la cual “los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción” (p. 115).

En síntesis en la construcción del referencial de una política pública, se trata de aplicar un doble análisis el cual consiste en poder decodificar lo real, en búsqueda de lograr minimizar el carácter opaco del mundo, a la vez que se realiza una operación inversa de recodificación de lo real para colocar en marcha un programa de acción política. Este referencial puede analizarse en tres aspectos los cuales son: “lo global, lo sectorial y unos operadores de transición que definen la relación global-sectorial” (Muller, 2010 p. 118).

#### **1.2.2.1 *El referencial global***

Continuando con Muller (2010), el referencial global es “una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales” (p.118). Este a su vez está constituido por un grupo de valores elementales que instituyen las creencias esenciales de una sociedad, al igual que por una sucesión de normas que permiten optar entre diversas conductas (Muller, 2010). Por lo anterior se puede decir que el referencial global:

Define la representación que una sociedad se hace de su relación con el mundo en un momento dado, (...). No es más que un consenso, pero delimita el campo intelectual en el seno del cual van a organizarse los conflictos sociales (Muller, 2010 pp. 118 -119).

### **1.2.2.2 El referencial sectorial**

Para Muller (2010), el referencial sectorial “es una representación del sector, de la disciplina o de la profesión, (...). Su primer efecto es delimitar las fronteras del sector” (p. 122). Dichas fronteras por lo general causan aprietos constantes en la puja por lograr la inscripción en la agenda política.

De igual forma Muller (2010) menciona que en el referencial global, el referencial de un sector determinado es un “constructor social cuya coherencia nunca es perfecta” (p.122). En el interior de cada sociedad conviven diversas nociones de la esencia y alcance de los límites sectoriales, siendo una de estas la dominante debido a que es ella la que se encuentra alineada con la “jerarquía global de las normas existentes en el referencial global” (Muller, 2010 p. 122). Es decir que es ésta noción la que logra la articulación entre lo global y lo sectorial.

### **1.2.2.3 Los operadores de transacción**

Estos operadores de transacción, de igual forma son denominados por Muller (2010), como mediadores debido a que mantienen una relación directa con la acción pública, logrando con esto ser el puente entre lo global y lo referencial. Los mediadores en resumen son “los agentes que van a encarnar la relación compleja entre las restricciones de lo global y la autonomía de lo sectorial. Por ello son los mediadores del cambio” (p.124).

Estos mediadores del cambio son esenciales para lograr establecer cómo se da el cambio paradigmático en las políticas públicas, ya que estos logran el empotramiento en la sociedad del nuevo referencial, el cual poco a poco logra sustituir los viejos objetivos trazados para contrarrestar una problemática social específica.

Diversos autores, mencionan en su literatura, lo referente a la productividad de los actores sociales, siendo uno de estos Bruno Jobert, el cual en su texto "*El Estado en Acción: la contribución de las políticas públicas*" realiza un ejercicio de reflexión para entender cómo se establece la producción política del actor social.

### **1.3 La producción política del actor**

Para Jobert (1994), los estudios normales que se dedican al análisis de las políticas públicas, inician sus investigaciones una vez los actores sociales ya se encuentran en escena, es decir que no fijan su atención en dilucidar como "han sido seleccionados los actores, ni por el modo como aprendieron sus papeles o adoptaron sus costumbres, (...). La producción del actor social queda al margen de su campo de análisis" (Jobert, 1994, p.96). Lo anterior da a entender, que en la mayoría de los estudios se da por sentado que la estructura por si misma pudiese engendrar de manera directa los actores y las organizaciones, que se presume representan aquellos intereses en conflicto (Jobert, 1994).

De igual forma Jobert (1994), menciona que los intereses que en un momento determinado infiltran la deliberación política, hacen suponer que "la definición de los problemas políticos resulta mecánicamente de la situación social que la engendró: la estructura social produciría un sistema de intereses objetivos" (p.98). Para Jobert esta afirmación es cuestionable, en el entendido que la noción de interés "es por naturaleza, polisémica y ambigua. El proceso de reducción de estas ambigüedades constituye un momento esencial del proceso político" (Jobert, 1994 p.98).

Siguiendo a Jobert (1994) se podría concluir que es necesario entender que "la interpretación del problema determinaría así, ampliamente el sistema de actores que será movilizado en la lucha política" (p.99).

Una vez revisados los diferentes mecanismos por los cuales, un problema social logra su tránsito a la agenda política, permite comprender que las políticas públicas puestas en acción tienen fecha de expiración, debido a su misma concepción la cual está determinada por el entorno geopolítico del momento, en el que se desenvuelvan los diferentes actores políticos que influyen en la misma.

### 1.3.1 Análisis del cambio de la acción pública en las sociedades complejas

Esta fecha de expiración de las políticas públicas trae consigo la ineficacia de las mismas, dando paso a la búsqueda de un nuevo paradigma que pueda hacer frente a la aparición de nuevas anomalías. Este cambio es explicado por Hall (citado en Muller, 2010) el cual manifiesta que esta transformación de las políticas públicas se da en el momento en el que se puedan constatar los siguientes postulados:

- Un cambio en los **objetivos** de las políticas y, más generalmente, de los marcos normativos que orientan la acción pública.
- Un cambio de los **instrumentos** que permiten concretizar y poner en movimiento la acción pública en campo determinado.
- Un cambio de los **marcos institucionales** que estructuran la acción pública en el campo determinado.

Para Muller (2010) el punto más atrayente, pero al mismo tiempo el más difícil de entender, es el porqué surge esa necesidad de cambio, por lo cual se plantea los siguientes interrogantes:

(...). ¿Por qué y en qué momento dado, una política pública está sometida a una forma de “obligación de cambio”? ¿Cuál es el margen de juego del que disponen los actores de esta política frente a esta obligación? La cuestión de la autonomía de los gobernantes en relación con el cambio es una cuestión antigua, pero como bien lo muestra la agenda de los gobiernos en todas las democracias occidentales, está en el corazón de la actualidad política, (...). Es difícil encontrar un campo de acción pública para el cual no se plantee esta cuestión de la obligación de cambio (p. 127).

Muller (2010), no concibe “la acción pública en las sociedades modernas y más específicamente los procesos de cambio de las políticas públicas, si no se combina un enfoque a partir de las estructuras<sup>4</sup> que permita evidenciar las restricciones con un enfoque a partir de los actores<sup>5</sup>” (p.127).

---

<sup>4</sup> Las estructuras son unos sistemas de interacción que tiene que ver con diferentes subsistemas sociales, que no dependen directamente de la acción de agentes identificables y que se expresan en unas instituciones y unos marcos de interpretación del mundo estabilizados. (Muller, 2010).

Así entonces, lo que se busca es dar a entender que la importancia de generar esta mistura es el poder vislumbrar cuáles son esos mecanismos en función de “los cuales los marcos cognitivos y normativos constituyen el corazón de la acción pública-estos son los referenciales–que, a la vez, son la expresión de las restricciones estructurales, y el resultado del “trabajo de significación” efectuando por los actores” (Muller, 2010 p.127).

Por lo hasta aquí descrito se puede concluir teniendo en cuenta a Muller (2010), que las políticas públicas son más que diversos procesos de decisión en los que se encuentran inmersos algunos actores; a su vez, las políticas públicas son procesos en los cuales una sociedad determinada construye su relación con el mundo.

Por tanto, las políticas públicas se deben analizar teniendo en cuenta, que estas son la representación que una sociedad determinada elabora para entender y actuar sobre su realidad, realidad que tiende a modificarse con la aparición de nuevas anomalías que determinan la necesidad ingente de que se produzca un nuevo paradigma para poder contrarrestarlas.

Hasta este punto en este capítulo se explicó de manera detallada como surge un cambio de paradigma en la política, con el propósito de poder aplicar y analizar dicho concepto en la política antidroga colombiana, la cual desde hace un tiempo afronta la aparición de diversas anomalías que cada vez hacen, que la coherencia de su objetivo se muestre ineficaz ante un problema tan palpable como persistente, al punto de permitir el surgimiento de nuevas ideas, instituciones e intereses, las cuales traen consigo un cambio paradigmático que busca la formulación de una nueva política antidrogas para el país.

Por lo anterior se hace necesario revisar en el segundo acápite, cómo ha surgido dicho proceso de cambio paradigmático en el estado colombiano, que ha permitido hacer tránsito de un paradigma prohibicionista que ha fracasado dadas las actuales condiciones del negocio, el cual se muestra cada vez más fortalecido y rentable, para dar paso a una regulación controlada que busca enmarcarse en un ámbito de legalidad;

---

<sup>5</sup> Los actores son los agentes (individuales o colectivos) identificables en la medida en que participan directamente a la acción pública. (Muller, 2010).

a pesar de la presión que siguen ejerciendo autores del primer círculo decisonal, en Colombia.

## Capítulo II

### **El fracaso de la lucha contra las drogas en Colombia: del prohibicionismo a la legalización y/o regulación**

Los antecedentes de la presente investigación datan de una línea de tiempo comprendida entre los años de 1971 hasta el 2016, teniendo presente que en este periodo, con respecto del caso colombiano, se han implementado de fondo todas aquellas políticas públicas con el fin de reducir el flagelo del tráfico y consumo de estupefacientes apegadas a un paradigma prohibicionista, las cuales por una parte han fomentado leyes restrictivas y por otro lado de un tiempo muy corto hacia acá, han creado programas de prevención y trato hacia los consumidores; que ha vislumbrado un cambio paradigmático que busca pasar de la prohibición a enfrentar el problema de las *drogas desde una perspectiva integral y equilibrada*, situaciones éstas que servirán para estructurar en el objeto de la presente investigación.

#### **2.1 Políticas antidroga, inicios y desarrollos en contexto**

Para entrar en materia, en primer lugar, Colombia ha sido objeto de señalamiento por parte de diferentes estados, como un país productor de estupefacientes<sup>6</sup>, situación que ha generado, que por ser un Estado en vía de desarrollo se haya visto en la necesidad de establecer convenios internacionales con países desarrollados en procura de frenar la producción y exportación de dichas sustancias, las cuales eran consumidas por los integrantes de sus sociedades, forjando así que en un alto porcentaje y en un periodo de tiempo muy amplio, todas aquellas medidas tomadas para contrarrestar dicha problemática tales como: políticas públicas, programas y leyes fuesen un producto de diferentes presiones externas, las cuales se desenvolvían dentro de un paradigma prohibicionista de índole mundial; enfoque que en la actualidad no presentan un resultado eficaz en la lucha contra la erradicación no solo en la sociedad

---

<sup>6</sup> Sustancia que produce alucinaciones, que a través de su consumo no controlado, puede generar un hábito.



colombiana sino mundial del problema de la fabricación, comercialización y consumo de sustancias estupefacientes.

Tal como lo narra Gómez (2006), en su investigación la cual está plasmada en el texto “La Tragedia de la Droga Perspectiva de una Solución”, el Estado Colombiano ha establecido variados tratados en políticas antidrogas buscando solidaridad y esfuerzos mancomunados para minimizar el tráfico, la producción y el consumo de sustancias psicoactivas. Un ejemplo de ello son los siguientes acuerdos firmados:

- El 21 de febrero de 1971 se suscribió el **Convenio sobre sustancias psicotrópicas** en Viena, entrando en vigor hasta el año 1981. Referente a prevenir y combatir el uso indebido de ciertas sustancias sicotrópicas y el tráfico ilícito a que da lugar.
- El **Acuerdo Sudamericano sobre Estupefacientes y Psicotrópicas y Protocolos Adicionales I y II**, suscrito en Buenos Aires en 1973 que entró en vigor en 1980. Referente a que la gravedad del problema del uso indebido de drogas requiere la atención permanente y solidaria de todos los países de América del Sur, orientados por principios y objetivos comunes para definir e Instrumentar medidas necesarias a fin de lograr una estrecha colaboración y un intercambio eficaz de información en todo lo relativo a la lucha contra el uso indebido de estupefacientes y sicotrópicos.
- El 30 de abril de 1986 en la ciudad de Lima se suscribió el **Convenio Rodrigo Lara Bonilla entre los países miembros del Acuerdo de Cartagena**. entrando en vigor en 1991. Referente a la Cooperación para la prevención del uso indebido y la represión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas.
- La **Convención de Viena de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas** que fue aprobada por la Ley 67 de 1993, entrando en vigor en 1994. Referente a promover la cooperación entre las partes a fin de que puedan hacer frente con mayor eficacia a los diversos aspectos del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas que tengan una dimensión internacional.

- El **Acuerdo entre la Comunidad Económica Europea y la República de Colombia**, suscrito en España el 18 de diciembre de 1995, entrando en vigor en 1996. Referente a evitar que se desvíen los precursores utilizados para la producción de estupefacientes o de sustancias sicotrópicas.

De igual forma Colombia desde 1978 hasta la fecha ha suscrito diferentes convenios en materia de Cooperación Técnica Jurídica, Cooperación Judicial, Cooperación para la Prevención, Control y Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, con más de 15 países como: Argentina, Brasil, China, Estados Unidos, Reino Unido entre otros. Al igual que en la actualidad el país pertenece por lo menos a cinco (5) estructuras internacionales (ONU<sup>7</sup>; OEA<sup>8</sup>; Grupo RIO<sup>9</sup>, Comunidad Andina de Naciones<sup>10</sup>; Comisión Interamericana en la Lucha Contra las Drogas<sup>11</sup>, entre otras) que como objetivos tienen el estudio y la persecución del mercado contra los narcóticos.

Mathieu y Catalina Niño en su investigación “Aspectos de la situación Actual de las Drogas Ilegales y Propuestas de Reforma” y que está publicada en el libro “De la Represión a la Regulación: Propuestas para la reformar las políticas contra las drogas”, exponen que los acuerdos que por más de 60 años han sido la piedra angular en la cual se sustenta la política antidroga de los países que los han suscrito, han fijado una fuerte postura hacia el prohibicionismo, pasando por alto el consumo de sustancias alucinógenas con fines terapéuticos o culturales como es el caso de Bolivia, la cual se vio obligada hacia el año de 2009 a retirarse formalmente de la Convención Única de 1961, exponiendo que ésta iba en contra de lo establecido en su carta magna. La rigidez de los convenios internacionales hace que introducir nuevas propuestas para

---

<sup>7</sup> Organización de las Naciones Unidas.

<sup>8</sup> Organización de los Estados Americanos.

<sup>9</sup> El Grupo de Río (G-Río) es un mecanismo permanente de consulta y concertación política de América Latina y el Caribe, creado en Río de Janeiro (Brasil) el 18 de diciembre de 1986. <http://www.sela.org/celac/quienes-somos/antecedentes/grupo-de-rio/>

<sup>10</sup> Es una comunidad de países unimos voluntariamente con el objetivo de alcanzar un desarrollo integral, más equilibrado y autónomo, mediante la integración andina, suramericana y latinoamericana. <http://www.comunidadandina.org/Seccion.aspx?id=189&tipo=QU&title=somos-comunidad-andina>

<sup>11</sup> La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) es el foro político del hemisferio occidental para tratar con el problema de las drogas. [http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/about\\_spa.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/main/aboutcicad/about_spa.asp)

tratar el fenómeno del tráfico de drogas sea un largo camino burocrático lo cual ha sido cuestionado por la Comisión Global que propone que estas convenciones y tratados se revisen para enmendar los errores tanto en la clasificación de las drogas, como en la postura que deben adoptar los países para contrarrestarla (Mathieu y Niño, 2013).

Estas posturas prohibicionistas en América Latina han tenido efectos negativos, que se han visto reflejados en el aumento indiscriminado de la violencia en países como Colombia, México, Honduras y Guatemala. Cifras como las presentadas en el gobierno de Felipe Calderón en 2013, con 70.000 personas asesinadas y 26.000 personas desaparecidas durante el mismo periodo, al mismo tiempo las medidas adoptadas por el gobierno mexicano para poner freno a esta ola de violencia, generó que los cárteles de drogas migraran hacia países como Guatemala y Honduras, logrando con esto que el fenómeno traspase barreras geográficas sin que de plano se vea una solución definitiva al problema (Mathieu y Niño, 2013).

En la Actualidad la migración del fenómeno del tráfico de drogas a países de Centro América, como Guatemala y Honduras, ha traído como consecuencias que estructuras criminales como los Zetas y Sinaloa se enfrenten por el control de esta nueva ruta de exportación que en la actualidad representa el 40% de la cocaína que llega a los Estados Unidos (Mathieu y Niño, 2013). Lo anterior deja al descubierto que las estrategias establecidas en el marco internacional, no han arrojado los resultados esperados, por el contrario en la actualidad nos enfrentamos a un fenómeno de tráfico de drogas que se reestructura constantemente, versus una normatividad rígida y paquidérmica que hasta el momento solo ha logrado que los traficantes expandan su dominio territorial, ya no a nivel local sino internacional.

Por lo anterior vale la pena traer a colación lo expuesto por Borda (2011), en la compilación de varias investigaciones que se publicaron en el libro llamado “La Política antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos en el capítulo seis”, allí se recoge la intensión que mueve al gobierno colombiano al realizar los diferentes convenios con los Estados y Organizaciones Internacionales, para consolidar recursos económicos y logísticos, para librar su ofensiva contra las drogas, ya que este fenómeno debe ser atacado de manera mancomunada por todo el sistema internacional, con el fin de lograr por lo menos su control a nivel mundial.

Para poder analizar la Política Antidroga planteada por el presidente Juan Manuel Santos en su primer periodo, se debe realizar un recorrido histórico que permita entender de dónde nace la política antidrogas a nivel mundial y cuál ha sido su postura desde sus inicios. Por lo anterior vale la pena citar un aparte del discurso del Ex presidente de los Estados Unidos Richard Milhaus Nixon<sup>12</sup> en el que le declara la guerra a las drogas el 17 de junio de 1971, así:

El enemigo público número uno de Estados Unidos es el abuso de drogas. Para poder luchar y derrotar este enemigo es necesario llevar a cabo una ofensiva nueva y plena. Ésta será una ofensiva a escala mundial abordando los problemas con las fuentes de oferta, como también con estadounidenses desplegados en el extranjero, donde estén en el mundo y con ello declaro la guerra contra las drogas (Del Corro, 2011).

Con lo anterior el presidente Nixon abre la puerta para que el gobierno de los Estados Unidos realice su intromisión en países latinoamericanos, especialmente en Colombia, que para la época ya era señalado como un país productor de drogas (Matiz, 2013).

A raíz de la anterior declaración se ha suscitado diferencias entre los dos países, que han llevado el escenario político a vivir una gran tensión, una de estas diferencias la trata el experto en temas de narcotráfico el Dr. Juan Gabriel Tokatlian (1995), en su libro *“Drogas, Dilemas y Dogmas”* en el cual manifiesta, que para la década de finales de los 70, el presidente colombiano Alfonso López Michelsen sostenía que el problema de las drogas se encontraba arraigado en suelo estadounidense, debido a que era en esa sociedad donde se consumían este tipo de sustancias. Éste pensamiento generaba malestar en el gobierno de los Estados Unidos, el cual aseveraba que Colombia no trataba el problema del narcotráfico con la importancia del caso. Estas acusaciones de parte del gobierno anglosajón, siguieron hacia el presidente Julio César Turbay Ayala electo para los años (1978 – 1982), quien aprecia relacionado en un documento oficial denominado *“Memorando Bourne”*, con nexos con grupos dedicados al contrabando de

---

<sup>12</sup>Richard Milhaus Nixon: Presidente de los Estados Unidos (1969 – 1974). Crea una política tanto interna como externa llamada *“guerra contra las drogas”*.

marihuana; afirmación la cual acrecentaba que el ambiente político entre los dos países se mantuviese en un estado de alta tensión (Tokatlian, 1995).

El gobierno estadounidense se mantuvo firme en su política represiva antidroga apegada a un claro paradigma de política con un enfoque prohibicionista, la cual tenía como objetivo, atacar la producción de los estupefacientes, mediante la erradicación manual de los cultivos ilícitos, el incremento de las operaciones que dieran como resultado la destrucción de estructuras utilizadas para la elaboración y acopio de los alcaloides, y la posterior interdicción de cargamentos que tuviese como destino Estados Unidos (Matiz, 2013). Posterior a ello, siguieron ejerciendo una gran presión a los presidentes de Colombia Betancur<sup>13</sup>, Barco<sup>14</sup> y Gaviria<sup>15</sup>, hasta lograr que la política antidroga establecida por estos gobiernos, se alinease a su política prohibicionista y militarizada (Tokatlian, 1995).

Para el año de 1994, Colombia a través de la Corte Constitucional, dio un gran paso para cambiar la forma en que se venía aplicando la política antidroga, paso que consistía en la legalización del consumo de dosis personales de manera diferenciada para ciertas drogas (Corte Constitucional, 2012). Lo anterior aunado a la llegada al poder del presidente Ernesto Samper, y su posterior vinculación dentro del proceso 800016, generó en el gobierno estadounidense de la época una gran desconfianza (Monroy, 2014), que dio como resultado, la descertificación<sup>17</sup> del país para los años de 1996 y 1997.

Lo anterior obligó al Presidente Samper a demostrar firmeza en la lucha frontal contra las drogas a fin evitar que se hiciesen efectivas las sanciones económicas derivadas de la no certificación. Esta demostración de firmeza se vio reflejada en la

---

<sup>13</sup> Belisario Betancur Cuartas: Presidente de Colombia (1982 – 1986).

<sup>14</sup> Virgilio Barco Vargas: Presidente de Colombia (1986 – 1990).

<sup>15</sup> César Gaviria Trujillo: Presidente de Colombia (1990 – 1994).

<sup>16</sup> Proceso judicial emprendido contra el entonces presidente de Colombia, Ernesto Samper Pizano, bajo la acusación de recibir financiación del narcotráfico para su campaña presidencial.

<sup>17</sup> Para acceder a los acuerdos y mecanismos de cooperación se debe surtir un proceso de certificación antidroga, que es aprobado por el Ejecutivo estadounidense. En este proceso se evalúa anualmente el compromiso y la lucha de los países en materia antidrogas. los países evaluados son catalogados en tres categorías: 1. *Países certificados, sin otras consideraciones*, 2. *Países certificados por razones de interés nacional* y 3. *Países descertificados*: Son países que no demuestran un compromiso serio con la lucha antidroga y no cumplen con los requisitos de la política antidrogas. En artículo sobre Política antidrogas de Estados Unidos para América Latina. Andrés Matiz, *Nuevos Paradigmas de las Ciencias Sociales Latinoamericanas* issn 2346-0377vol. IV, n.º 7. Junio de 2013. p. 11.

reactivación de la extradición, la interdicción área y marítima, al igual que en la persecución de los bienes conseguidos por los narcotraficantes a través del tráfico de drogas (Monroy, 2014). Con lo anterior el país vuelve a retomar con más fuerza su tendencia prohibicionista en su lucha por erradicar el narcotráfico, la cual demarcará el camino a seguir por los gobiernos entrantes y que hasta la fecha se mantienen sobre el mismo postulado.

Es así que en el año de 1999, los gobiernos, colombiano en cabeza del presidente Andrés Pastrana Arango y estadounidense en cabeza del presidente Bill Clinton, anunciaron la estrategia para la lucha contra las drogas y el crimen organizado conocida como Plan Colombia<sup>18</sup>. Uno de los objetivos de esta estrategia era atacar la producción de narcóticos en especial la cocaína, y así lograr que la producción se redujera en un 50% en los siguientes (6) seis años de establecido el plan (Mejía, 2011). De igual forma esta estrategia se enfocó en combatir grupos al margen de la ley, quienes tenían el control de vastas zonas geográficas del estado, con el fin de recobrarlas para garantizar a los ciudadanos del país mejores condiciones de seguridad (Mejía, 2011). Ésta estrategia represiva y americanizada siguió siendo implementada durante los dos periodos de gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez (2002 – 2010).

Para realizar un ejercicio de análisis sobre la efectividad de la política antidroga desarrollada por el señor Presidente Juan Manuel Santos Calderón, en primera instancia se debe conocer qué se planteó para el periodo comprendido entre año 2010 - 2014. Esto se encuentra plasmado dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2010 -2014 “Prosperidad para todos: Más Empleo, menos pobreza y más seguridad” (Departamento Nacional de Planeación [DPN], 2011). Para lograr el objetivo que se traza el Plan de Desarrollo, Santos traza 8 ejes, siendo uno de estos la “Consolidación de la Paz”. En éste se plantea de manera directa la aparición de las Bandas Criminales, las cuales poseen un carácter multidelictivo, con alcances y proyecciones a nivel

---

<sup>18</sup> Plan Colombia es el nombre oficial, que entre otros objetivos, provee el marco institucional para la alianza militar entre Estados Unidos y Colombia en la guerra contra la producción y el tráfico ilegal de droga, y contra las organizaciones criminales asociada con esta actividad delictiva (Mejía, 2011 p.70). *Políticas antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, Capítulo 3: *Política Antidroga en el Plan Colombia: costos, efectividad y eficiencia*.

internacionales. Las BACRIM han utilizado el negocio del tráfico de drogas, y su capacidad armamentista para instaurarse en el derredor de algunas ciudades, buscando su dominio para el ejercicio de actividades ilegales en la zona que les permitiesen incrementar de manera rápida su economía. De igual forma es inquietante el aumento de su relación con grupos armados al margen de la ley, como lo son las FARC y el ELN (DPN, 2011).

Por lo anterior se podría afirmar que el tráfico de drogas se convirtió en una de las primordiales fuentes de capitales de los grupos armados al margen de la ley, situación que genera que dichas organizaciones busquen a toda costa la subsistencia de este negocio ilegal, agudizado así la lucha contra el narcotráfico en Colombia (DPN, 2011). Es por ello que el gobierno para la época en referencia instauró una relación directa en sus acciones las cuales tendían a combatir el narcotráfico, para menguar el poder adquisitivo de los grupos armados al margen de la ley y las bandas criminales tendiente a lograr su desmantelamiento definitivo.

Para que lo anterior se pudiese lograr, dentro del Plan Nacional de Desarrollo (2010 - 2014), fueron planteados los aspectos que se relacionan a continuación:

Primero, formular una política integral contra este problema, que permita la implementación de las distintas estrategias a través de una instancia permanente de coordinación institucional. En segundo lugar, fortalecer el papel de la Fuerza Pública y otras entidades del Estado, mediante esfuerzos articulados, para contrarrestar las actividades delictivas propias de cada uno de los eslabones del problema mundial de las drogas: control de cultivos, principalmente mediante estrategias de erradicación y que contemple la posibilidad de reubicar a la población afectada; control a las sustancias químicas para el procesamiento de las drogas de origen natural y sintético; interdicción; control al lavado de activos; efectividad de la acción de extinción de dominio y control de la demanda, principalmente mediante el control del microtráfico y medidas de prevención y rehabilitación frente al consumo de sustancias psicoactivas; y responsabilidad común y compartida en la dinámica internacional (p. 506).

Alineado a lo establecido dentro del *Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 "Prosperidad para todos"*, el Ministerio de Defensa Nacional diseñó la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad -PISDP-. Política conformada por 6 objetivos y 20 estrategias las cuales procuraban garantizar la consolidación de la paz dentro del territorio colombiano. (Ministerio de Defensa Nacional [MINDEFENSA], 2011).

El Objetivo que aterrizó lo trazado en el Plan Nacional de Desarrollo con relación a tráfico de drogas, fue el de *"Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos"*. Para lograrlo el Ministerio de Defensa planteó tres estrategias que apuntaban a fortalecer la erradicación manual y la aspersion, la destrucción de las estructuras utilizadas para la producción y el almacenamiento e incautación de las drogas ilícitas, para afectar así la economía de las Bandas Criminales y con esto lograr de manera posterior la judicialización de sus integrantes (MINDEFENSA, 2011).

Una vez establecida la posición del gobierno nacional para los años de 2010 a 2014 frente al fenómeno del tráfico de drogas. La Policía Nacional desagregó su estrategia operacional en 16 estrategias operativas, siendo una de ellas *"La Estrategia de Intervención Integral contra el Narcotráfico –EICON–"* en cabeza de la Dirección de Antinarcóticos "la cual busca atacar de manera efectiva y articulada la cadena criminal vinculada al narcotráfico (*producción, distribución, comercialización, lavados de activos y delitos conexos*), haciendo que este flagelo no sea un negocio lucrativo y rentable para los delincuentes" (Policía Nacional de Colombia [PONAL] 2013, p. 49).

Al analizar los hechos que se han presentado desde 1961 hasta la política antidroga empleada por el presidente Juan Manuel Santos en su primer periodo presidencial, se pueden rastrear elementos los cuales ponen de manifiesto que el problema del tráfico de drogas ha sido históricamente abordado en el país desde una perspectiva lejana a la de una problemática social, fiel a los postulados del paradigma prohibicionistas. Los distintos gobiernos en Colombia, se han abanderado por una lucha que aterriza los lineamientos de política internacional como la que Estados Unidos a definido para América latina y el país. Lo anterior significa que la relación asimétrica entre Colombia y Estados Unidos ha derivado en que nuestro país requiera seguir estos lineamientos a fin de evitar sanciones, lo que desliga la acción pública del Estado colombiano, de la



necesidad de tratar el problema de la droga desde una perspectiva que reconozca que el problema integra diferentes esferas y escenarios sociales, que muy de lejos superan la unidimensionalidad que le atribuyen las acciones estatales para la lucha contra el Narcotráfico, que limitan y restringen el universo del tráfico de drogas a la esfera de la producción y comercialización.

Por lo mencionado hasta este apartado, se hace un adelanto en lo temporalmente descrito hasta el gobierno de Juan Manuel Santos, pues es en este, en el cual se abre la puerta desde la normatividad y el discurso, para dar paso en el estado Colombiano al tema de la legalidad, ya que durante los gobiernos anteriores, existía una brecha inmensa frente al tema por los pensamientos netamente conservadores, que se tenían.

Sumado a lo anterior en el 2010 se establece “la más abierta discusión internacional sobre las políticas antidrogas, el intento de referendo en el Estado de California para legalizar el consumo de marihuana con fines terapéuticos y la reducción en los fondos destinados para el Plan Colombia” (García, 2013, p 41- 42).

### **2.1.1 Metas propuestas y resultados obtenidos por el Presidentes Juan Manuel Santos para contrarrestar el fenómeno de tráfico de drogas para los años 2010 - 2014.**

Para analizar si, la política antidroga que planteó el presidente Juan Manuel Santos en su primer mandato, logró los objetivos propuestos, se debe conocer cuáles fueron esas proyecciones (tabla No. 1) dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 el cual quedó establecido en la Ley 1450 del 16 de junio de 2011 “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*”.

Tabla 1

**Metas de seguridad y defensa nacional**

Indicadores	Unidad de medida	Línea de base 2010	Meta 2014
Hectáreas de cultivos de coca existentes	Hectáreas	68.025	30.000
Cocaína incautada respecto a la producción potencial	Porcentaje	38%	70%
Municipios sin influencia de BACRIM	Porcentaje	83%	100%
Desmovilizados individuales	Número	2.446	6.000

*Fuente.* Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para todos: Más Empleo, menos pobreza y más seguridad” (Departamento de Planeación Nacional, 2011).

En la presente tabla queda claro que el gobierno se fijó como meta al 2014: reducir a 30.000 las hectáreas sembradas con cultivo de coca, incautar el 70% de la producción potencial de cocaína, erradicar en un 100% en los municipios la influencia de las BACRIM y lograr la desmovilización de 6.000 personas pertenecientes a las estructuras de los Grupos al Margen de la Ley. (DPN, 2011).

Con el fin de conseguir las metas trazadas dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2010 -2014 “*Prosperidad para todos*”, el Ministerio de Defensa Nacional diseñó la Política Integral de Seguridad y Defensa para la Prosperidad -PISDP-. Esta política está conformada por 6 objetivos y 20 estrategias con las cuales esperan garantizar la consolidación de la paz dentro del territorio colombiano. (MINDEFENSA, 2011).

El Objetivo que aterriza lo planteado en el Plan Nacional de Desarrollo con relación a tráfico de drogas, es el de “Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos” (MINDEFENSA, 2011). A continuación en la tabla 2 se presentan las estrategias, los indicadores y metas para el cuatrienio, de este objetivo:

Tabla 2

**Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos**

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

*Fuente.* Guía de Planeamiento Estratégico 2011 – 2014. (Ministerio de Defensa Nacional, 2011).

Conocida la posición y las metas planteadas por el gobierno nacional para los años de 2010 a 2014 frente al fenómeno del tráfico de drogas, y al efectuar el cruce con las cifras reportadas por el Presidente Santos en su “*Informe al Congreso 2014*”, en el que presenta el balance de los resultados obtenidos dentro de su primer mandato, se pueden observar en la tabla No. 3 los siguientes datos: (DNP, 2014).

Tabla 3.

**Llevar a un mínimo histórico la producción nacional de narcóticos y los resultados obtenidos.**

Estrategia / Programa	Indicadores	Línea Base	Metas proyectada 2014	Resultados obtenidos 2014
Erradicar cultivos ilícitos	Disminuir hectáreas de cultivos de coca existentes	59.000	30.000	48.000
	Asperjar hectáreas de cultivos de coca	101.940	370.000	296.468
	Erradicar manualmente hectáreas de cultivos de coca	43.986	149.000	112.571
	Incrementar los municipios libres de cultivos ilícitos	823	942	-
Fortalecer capacidades de interdicción	Incautar cocaína	155,9	598	660,6
	Incautar Marihuana	275	1.017	1.386,9
	Incautar e inmovilizar insumos químicos y líquidos.	17.720	54.668	98.238
	Inmovilizar e incautar aeronaves	266	600	885
	Inmovilizar, incautar y neutralizar embarcaciones	501	1.800	2.227
	Incautar, hundir y destruir semisumergibles	6	12	16
	Destruir infraestructuras para la producción de drogas ilícitas	1.516	3.800	8.941
	Confiscar o interrumpir coca vs. Producción potencial (%)	50%	70%	62.20%
	Disminuir trazas aéreas	12	4	-
Disminuir trazas marítimas	395	100	-	
Desarticular las BACRIM	Incrementar los municipios sin influencia de las BACRIM	83%	100%	86%
	Desarticular número de estructuras de las BACRIM	7	7	4

*Fuente.* Guía de Planeamiento Estratégico 2011 – 2014. (Ministerio de Defensa Nacional, 2011) y del informe al Congreso Juan Manuel Santos 2014.

En la anterior tabla se evidencia el cumplimiento en un alto porcentaje de las metas trazadas en materia de política antidroga del primer periodo de gobierno del presidente Santos. Sin embargo, Colombia aún dista mucho de representar para el negocio del narcotráfico ser un país inviable en esta materia. Muy por el contrario, las formas y mecanismos utilizados por las mafias que manejan este negocio durante los últimos cuarenta años se han tecnificado en todas sus fases, lo que ha supuesto que la lucha del Estado colombiano requiera cada vez de mayor inversión y le revista mayor dificultad. Así las cosas, es evidente que la lucha librada en las últimas cuatro o cinco décadas e influenciada por las políticas de Estados Unidos bajo un paradigma prohibicionista, no han tenido los resultados esperados, lo que ha incitado a la aparición de nuevos discursos y actores los cuales buscan introducir en el uso de otras

formas y políticas, que al menos, articulasen a algo más que a los productores y los consumidores desde una perspectiva meramente prohibicionista.

De igual forma no deja de ser preocupante que el consumo de drogas ilícitas, no ocupe un papel preponderante en las estrategias planteadas dentro de éste cuatrienio, aunque se haya promulgado la Ley 1566 del 31 de julio de 2012 *“Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional “entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias” psicoactivas”* esta no ha sido muy efectiva conllevado a que el país en la actualidad presente un aumento en el número de consumidores con referencia al año 2008, como se evidencia en el *“Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2013”* el cual fue elaborado por Gobierno Nacional de Colombia a través de sus diferentes Ministerios.

Dentro del estudio también fue analizado el consumo de otras sustancias como: tabaco, alcohol, bazuco, éxtasis, heroína, inhalantes (popper, dick). Pero para la presente investigación solo se tomó como referencia el consumo de marihuana y cocaína ya que estas sustancias se encuentran en primer y segundo lugar dentro de la estadística de consumo reportada por los encuestados (Gobierno, 2014), así:

- El 13% de las personas encuestadas manifiesta haber consumido al menos una vez en su vida una droga ilícita<sup>19</sup>.
- El 3.6% de los encuestados los cuales equivalen a 839 mil personas, manifestaron haber consumido alguna droga ilícita en el último año.
- La población de mayor consumo de sustancias ilícitas oscila en un rango de edad entre los 18 a 24 años.
- El 57.7% de las personas que declaran haber consumido algún tipo de droga ilícita en el último año, presentan problemas de abuso o dependencia, lo que genera que de cada (2) dos consumidores (1) uno de éstos presente dificultades a nivel físico, psíquico, familiar o social.

---

<sup>19</sup> Para el presente estudio droga ilícita corresponde a: Marihuana, Cocaína, Bazuco, Éxtasis, Heroína, LSD, Hongos e Inhalantes.

- Las personas encuestadas reportan que la Marihuana es la sustancia ilícita más utilizada por los colombianos, ya que el 11.5% manifiesta haberla consumido por lo menos una vez en su vida.
- El 91% de las personas encuestadas piensan que el consumo constante de Marihuana es riesgoso, pero ésta cifra cambia a un 72% cuando el consumo de Marihuana es asociado de manera experimental (probar una o dos veces).
- El 50% de la población de país considera que conseguir Marihuana es fácil, siendo el grupo de personas encuestadas que oscilan entre los 18 a 34 años de edad quienes reportan en mayor medida la facilidad de obtención del alcaloide.
- Las personas encuestadas reportan que la Cocaína es la segunda sustancia ilícita más utilizada por los colombianos, ya que el 3.2% manifiesta haberla consumido por lo menos una vez en su vida.
- El 95% de las personas encuestadas manifiestan que el consumo constante de Cocaína es de un elevado riesgo, pero ésta cifra decae a un 86% cuando el consumo es asociado de manera experimental.
- El 31% de la población del país considera que conseguir Cocaína es fácil, siendo el grupo de personas encuestadas que oscilan entre los 25 a 34 años de edad quienes reportan en mayor medida la facilidad de obtención del estupefaciente.
- Los datos obtenidos en el presente estudio fueron contrastados con los resultados arrojados por un estudio de iguales características que se realizó en el 2008.
- Se reveló un incremento considerable en el consumo de cualquiera de las sustancias ilícitas (*marihuana, cocaína, bazuco, éxtasis o heroína*), tanto en la utilización de estas sustancias alguna vez en la vida equivalente a (8.8% en el 2008 a 12.2% en el 2013). De igual forma se evidenció un aumento considerable en el consumo reportado por los encuestados en el último año de (2.6% en el 2008 a 3.6% en el 2013).
- El análisis realizado demuestra que la marihuana fue la droga ilícita que más aumento su consumo dentro de la población colombiana, pasando de un 7.9% en 2008 a un 11.5% en 2013. De igual forma el consumo de cocaína también

presenta una variación considerable, ya que paso consumo paso de 2.5% en el 2008 a 3.2% en el 2013.

Si bien es cierto que las metas trazadas para el pasado periodo presidencial no se alcanzaron en un 100%, estas presentaron un margen aceptable en su consecución. Lo contradictorio y que se trae a colación, es la disparidad que se presenta con referencia al consumo de sustancias ilícitas, el cual hasta hace algún tiempo no era tenido en cuenta de manera prioritaria, permitiendo que se observara una gran brecha entre la política establecida y la realidad que vive la sociedad. Por lo anterior es de vital importancia para la presente investigación, identificar las nuevas alternativas que se tejen dentro de los discursos políticos, que puedan contrarrestar el fenómeno de tráfico de drogas y brindar así una alternativa integral para la sociedad, la cual hasta el momento presentan unas anomalías muy fuertes, como se invidencia en el aumento del número de consumidores no solo del país sino del mundo entero.

Sin lugar a dudas uno de los logros del Presidente Santos en su primer mandato está relacionado con los Diálogos de Paz con las FARC, donde uno de los temas de la agenda pactada hace referencia a la solución del problema de drogas ilícitas. Esta solución va enfocada a la sustitución de cultivos, la reducción a la ingesta de drogas y la solución definitiva tanto para la comercialización, como la producción de las drogas ilícitas (Departamento Nacional de Planeación [DPN], 2015). Lo anterior es una apuesta a futuro en la cual el gobierno empieza a dar cabida en su discurso, a un nuevo paradigma que permita contrarrestar las nuevas dinámicas que presenta el fenómeno del tráfico y consumo de drogas, y que el Presidente Santos plantea en su actual Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 *“Todos por un nuevos país: paz, equidad y educación”*.

## **2.2 Discursos sobre nuevas alternativas para tratar el fenómeno del tráfico de drogas.**

En el primer capítulo se ha mostrado que el cambio paradigmático se da cuando aparecen anomalías, es decir “por los acontecimientos que no son totalmente

comprensibles, como contrariedades, dentro de los términos del paradigma” (Hall, 1993, p. 280). En el caso específico del tema de las drogas, la aparición de nuevas anomalías a puesto en jaque la forma tradicional con la cual los gobiernos han tratado el problema de las drogas en los diferentes eslabones de la cadena de producción y comercialización. En la actualidad el paradigma prohibicionista no ha podido brindar una respuesta efectiva a estas anomalías, situación que ha generado la aparición en escena de nuevos actores, los cuales traen consigo un nuevo discurso basado en un paradigma que sienta sus bases sobre la legalización y/o regulación del fenómeno del tráfico y consumo de drogas, con el que pretenden erradicar o llevar a nivel manejable dicho fenómeno.

Para entender el discurso sobre la legalización de la droga en Colombia, es válido traer a colación al abolicionista Louk Hulsman, el cual manifiesta que existe una cierta distancia a nivel psicológico entre la sociedad y los individuos que son encarcelados por infringir una norma establecida por el sistema. La distancia se evidencia a partir de la relación de poder que se gesta entre el funcionario de la Policía y el individuo que es sorprendido violando la Ley, esta relación se maneja en un orden de vencedor y vencido que es el inicio de la cadena por la cual el infractor deberá hacer su recorrido hasta terminar purgando una pena en un centro carcelario (Hulsman y Bernat, 1984).

Hulsman y Bernat (1984), sigue su reflexión manifestando que no es solo el Policía quien dista de las consecuencias que el infringir una norma puede acarrear para el contraventor. De igual forma a esto se suman los políticos que promueven estas normas restrictivas, quienes lo hacen de una manera abstracta ya que en verdad no conocen la realidad que se vive dentro de una prisión y lo que las personas recluidas en estos lugares deben afrontar día a día. A lo anterior se suman los Jueces, quienes de igual forma psicológicamente están distanciados de quienes condenan, puesto que el sistema está diseñado para que el Juez esté aislado en referencia a las relaciones humanas con los que integran el sistema (Hulsman y Bernat, 1984). De lo anterior podemos concluir que el sistema penal en la actualidad está diseñado para corregir el acto, más no para brindar una solución definitiva al problema.



Con el fin de explorar alternativas al problema que acarrea el tráfico de drogas, es importante traer a colación nuevas teorías expuestas por diferentes autores que manifiestan que las teorías prohibicionistas fracasaron en su objetivo de erradicar el tráfico de drogas a nivel mundial, algunas de esas consecuencias son expuestas por el Dr. Enrique Gómez Hurtado en su libro titulado "*La Tragedia de la Droga: Perspectiva de una Solución*" quien manifiesta que una gran cantidad de autores convergen en manifestar que los regímenes prohibicionistas han dejado como consecuencia la concentración de la comercialización de las drogas en selectos grupos criminales, que aumentan su poder adquisitivo de manera acelerada. Estos a su vez hacen que los consumidores con problemas de adicción, aumenten la tasa de criminalidad del sector donde habitan, con el fin de conseguir recursos para satisfacer sus necesidades de consumo. Este aumento de la criminalidad hace que las estrategias utilizadas amplifiquen su severidad, lo que conlleva a que la calidad del producto ofrecidos por los traficantes disminuya, colocando en riesgo la salud de los consumidores. También se debe sumar al prohibicionismo la corrupción a la que se exponen las entidades gubernamentales y la falta de credibilidad de los ciudadanos en la ley (Gómez, 2006).

El economista Milton Friedman, en un artículo publicado por la revista *Semana* el 08 de noviembre de 1993, manifiesta que está a favor de la legalización de las drogas, y no de una clase sino de todas las drogas, de igual forma que el Dr. Gómez converge en que éstas deben ser tratadas de manera similar que la adicción al Alcohol. Friedman piensa que el gobierno no tiene la autoridad para estipular que es lo que pueden o no consumir sus ciudadanos, ya que en teoría las sociedades son libres, donde cada individuo es responsable de sí mismo. La prohibición trae consigo de una manera directamente proporcional el aumento en la rentabilidad del negocio del tráfico de drogas, al igual que el acrecentamiento en las diferentes manifestaciones de la criminalidad debido al enfrentamiento entre estructuras por detentar el poder en el control de la distribución de ciertas zonas (Gómez, 2006).

Lo anterior conlleva a la presente investigación a descifrar y comprender la forma como una política antidroga, que se ha desarrollado en tantas décadas con un paradigma prohibicionista a un costo social, económico y ambiental muy alto, no ha alcanzado su objetivo de una derrota real de las estructuras dominantes de este

flagelo, situación misma que obliga a los diferentes actores a construir las diferentes acciones que terminen por establecer un cambio de paradigma, que dirija la acción de Estado a través de una nueva política antidroga.

## Capítulo III

### El proceso de cambio paradigmático en la política antidroga en Colombia

Después de analizar en que consiste el cambio paradigmático en las políticas públicas, y al mostrar algunos aspectos que en la actualidad conllevan a pensar sobre el posible fracaso de la actual política antidroga en Colombia; en el tercer capítulo se pretende caracterizar específicamente como se está dando el cambio paradigmático para menguar dicho fracaso a partir de los tres elementos que nos presenta Hall (1993) los cuales son: las ideas, la instituciones y los intereses.

#### 3.1 Las ideas

Las ideas, como se explicó en el primer capítulo, juegan un rol determinante en el proceso político; para Anderson (citado por Hall, 1993) “(...). Las políticas se hacen dentro de algún sistema de ideas y normas que es comprensible y plausible para los actores involucrados” (p. 279).

Este marco de ideas y criterios dentro de los cuales las autoridades fundan sus acciones, no solo determinan la esencia de los problemas que se piensan contrarrestar, sino que de igual forma establecen los objetivos de la política y los instrumentos que en determinado momento son puestos en marcha para alcanzarlos (Hall, 1993).

Es por ello, que el cambio en las ideas las cuales buscan una nueva alternativa al modelo tradicional de la lucha contra el tráfico y consumo de drogas, se da por la falta de coherencia que presenta el actual paradigma en que se encuentra basada dicha política.

Para el premio Nobel de economía Milton Friedman, al criminalizar el consumo y tráfico de droga “lo único que se está logrando es hacer costosa la distribución de droga. Por ello los adictos terminan convirtiéndose en criminales, pues es la única manera de conseguir suficiente dinero para obtener sus dosis”. (Semana, 1993).

Para Friedman, esta prohibición la cual aumentan los riegos de la comercialización y el consumo de drogas ilícitas, es directamente proporcional al monopolio que ejercen los carteles en dicha actividad económica ilegal. Por último concluye que:

(...) los daños que la gente asocia con las drogas no se derivan de estas, sino de la prohibición que sobre ellas pesa. Por tratar de evitar que se consuman ciertas sustancias, por la llamada guerra contra las drogas, hemos llegado a escenarios mucho peores que los que se producirían si las personas pudieran consumir libremente (Semana, 1993).

Por lo anterior este cambio en las ideas hace parte de lo que Muller (2010) a denominado el referencial de las políticas públicas, entendiendo por éste lo que podría llamarse la nueva realidad o imagen cognitiva sobre la cual “los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción” (p. 115).

Así las cosas, las nuevas ideas que en la actualidad son presentadas por los actores que intervienen en la política antidroga mundial, deben ser analizadas en los siguientes aspectos: lo global, lo sectorial y la relación entre ambos (Muller, 2010).

### **3.1.1 El referencial global de la política antidroga**

Dando continuidad a lo mencionado por Muller (2010), el referencial global se define como “la representación que una sociedad se hace de su relación con el mundo en un momento dado, (...). No es más que un consenso, pero delimita el campo intelectual en el seno del cual van a organizarse los conflictos sociales” (pp. 118 - 119).

Lo anterior conlleva con referencia al problema de las drogas, que uno de los actores principales que influye en la consolidación de este referencial sea la Organización de las Naciones Unidas (ONU, 2016), la cual estable como piedra angular del sistema de fiscalización internacional de drogas “La Convención única de 1961 sobre Estupeficientes enmendada por el Protocolo de 1972, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupeficientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988” (p.2-3).

Por tanto cabe señalar que en estas, diferentes Jefes de Estado y de Gobierno en principio fijaron sus ideas en contrarrestar:

(...). Los problemas relacionados con la salud personal y pública, sociales y de seguridad derivados del uso indebido de los estupeficientes y las sustancias

sicotrópicas, en particular entre los niños y los jóvenes, y la delincuencia relacionada con las drogas, (...) y tratar el uso indebido de esas sustancias y prevenir y combatir su cultivo, producción, fabricación y tráfico ilícitos (ONU, 2016, pp. 1-2).

Ideales que después de 25 años, fueron ratificados el pasado mes de abril en la sede de las Naciones Unidas, donde se llevó a cabo la Sesión Especial de la Asamblea General (UNGASS) sobre el problema mundial de las drogas 2016. Sesión que aprobó un documento titulado "*Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas*"<sup>20</sup>, en el cual en uno de sus apartes la Asamblea General manifiesta que reiteran su:

(...). compromiso de promover la salud y el bienestar de todas las personas, familias y comunidades y la sociedad en general, y de facilitar modos de vida saludables mediante iniciativas de reducción de la demanda eficaces, amplias y basadas en datos científicos, a todos los niveles, que, de acuerdo con la legislación nacional y los tres tratados de fiscalización internacional de drogas, abarquen medidas de prevención, intervención temprana, tratamiento, atención, recuperación, rehabilitación y reinserción social, así como iniciativas y medidas destinadas a reducir al mínimo las consecuencias adversas del uso indebido de drogas en los ámbitos social y de la salud pública (ONU, 2016, p.5).

A pesar de lo anteriormente descrito, en declaración pública entregada en rueda de prensa el 21 de abril 2016: Vías para la Reforma de la Política de Drogas 2016 más allá de la UNGASS sobre drogas, para la Comisión Mundial sobre Política de Drogas<sup>21</sup>, en el documento en mención "no se reconoce el fracaso global del actual régimen de fiscalización de drogas para reducir la oferta y la demanda de drogas" (párr.1).

Para la Comisión Global (2016), que la UNGASS reafirme que "las tres convenciones internacionales son "la piedra angular de la política mundial de drogas",

---

<sup>20</sup> Para mayor información sobre este documento consultar en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/110/28/PDF/N1611028.pdf?OpenElement>

<sup>21</sup> La Comisión Global realiza una gama de documentos de índole técnico y político, con los cuales busca presentar diversas recomendaciones de políticas basadas en evidencia sobre derechos humanos, salud y desarrollo. esta comisión está integrada por 25 comisionados en los cuales se destacan diferentes ex presidentes y personalidades que son referentes en temas de drogas. <http://www.globalcommissiondrugs.org/es/sobre-nosotros/>

sostiene un statu quo legal inaceptable y anticuado” (párr.2), que no direcciona un cambio en las ideas ni en el referencial global instaurado desde hace décadas atrás.

De igual forma para la Comisión Global (2016) a pesar que la ONU a través del mencionado documento, no reconoce el apoyo al cambio demostrado no solo por diferentes mandatarios sino también por diferentes estamentos de la sociedad civil durante la UNGASS, resta valor al cambio que se observa en las diversas acciones emprendidas en varios países, los cuales a partir de nuevas ideas buscan explorar alternativas diferentes que permitan tratar dicho flagelo de una manera más humana basada en la evidencia, en contrapeso a las establecidas por el paradigma prohibicionista de la actual política antidroga mundial.

Paradigma sobre el cual la Comisión Global (2014) en su informe “*Asumiendo el Control: caminos hacia políticas de drogas eficaces*”, reconoce su fracaso en el entendido que la aplicación de este enfoque “ha tenido como resultado más violencia, el aumento de la población carcelaria y la erosión de los gobiernos alrededor del mundo. Los daños a la salud derivados del consumo de drogas no han disminuido, sino que incluso han empeorado” (p.6).

Por lo anterior la Comisión Global de Políticas de Drogas (2014), presenta una nueva propuesta, en la que las ideas se centran en la salud pública, la seguridad ciudadana, los derechos humanos y el desarrollo, las cuales han permitido que se genere una discusión a niveles nacionales y regionales de diferentes enfoques que robustecen la consolidación de un nuevo referencial sectorial de la política antidroga.

### **3.1.2 El referencial sectorial de la política antidroga**

El referencial sectorial que para Muller (2010), significa la alineación desde lo regional con las normas existentes en el referencial global. Para el caso del consumo y tráfico de drogas este referencial a partir del 2011 sufrió una fractura por las ideas de cambio expuestas por la Comisión Global, la cual precisó que el existente sistema de fiscalización de las drogas había fracasado, aunado a lo anterior en esta fecha “los Comisionados salieron apoyando la descriminalización, y por primera vez figuras políticas de alto nivel, intelectuales y líderes del sector privado se habían posicionado a

sí mismos a favor de una reforma integral a la política de drogas” (Comisión Global, s.f, párr.3).

La anterior situación generó un cambio en las ideas a nivel sectorial, que para el caso de América Latina fue liderado por la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia<sup>22</sup>, la cual después de valorar el impacto de las políticas de “guerra a las drogas”, expresó que debe darse un “cambio profundo de paradigma en la comprensión y enfrentamiento del problema de las drogas en América Latina” (párr.1)

Para la Comisión Latinoamericana (s.f) este cambio de paradigma debe darse en el entendido que:

El modelo actual de política de represión de las drogas está firmemente arraigado en prejuicios, temores y visiones ideológicas. El tema se ha transformado en un tabú que inhibe el debate público por su identificación con el crimen, bloquea la información y confina a los consumidores de drogas a círculos cerrados donde se vuelven aún más vulnerables a la acción del crimen organizado. (...). Por ello, romper el tabú, reconocer los fracasos de las políticas vigentes y sus consecuencias es una condición previa a la discusión de un nuevo paradigma de políticas más seguras, eficientes y humanas (p.8).

Este cambio en las ideas a nivel sectorial también ha sido asumido por la Comisión de África Occidental sobre Drogas, la cual mediante su informe denominado “No solo en tránsito” (2014), plantea como una de sus recomendaciones es “evitar la militarización de la política de drogas y las medidas de lucha contra el tráfico, como las que algunos países latinoamericanos han aplicado a gran costo sin reducir la oferta” (p.57).

Estas políticas militarizadas las cuales no han arrojado los resultados esperados, han pasando a un segundo plano, ya que en la actualidad son muchos los países alrededor del mundo los cuales se han aventurado en la búsqueda de alternativas más humanas con un enfoque de salud pública, entre los que se destacan los siguientes:

---

<sup>22</sup> La Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia fue creada por los ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso de Brasil, César Gaviria de Colombia y Ernesto Zedillo de México e integrada por 17 personalidades independientes. Para mayor información sobre la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia consultar: <http://www.globalcommissionondrugs.org/es/sobre-nosotros/la-comision-latinoamericana-sobre-drogas-y-democracia/>

**Estados Unidos:** A pesar que Estados Unidos ha librado una batalla basada en un paradigma prohibicionista contra las drogas a nivel Latinoamericano; dentro del país las ideas asumidas por gobernantes de diferentes estados parecen ser contradictorias, hasta el punto que en la actualidad podrían llegar a ser 29 los estados en los cuales el uso de la marihuana ya sea con fines medicinales o recreativos sería legal, incumpliendo así la ley federal que prohíbe su venta en toda la nación. Este cambio ha sido apoyado por los usuarios los cuales han aumentado los índices de aprobación al respecto, pasando de 25 % en 1995 a un 60 % en el 2016 (Muñoz, 2016).

**México:** El presidente Enrique Peña Nieto en discurso dado ante las Naciones Unidas, manifestó su firme intención de legalizar la Marihuana para uso médico; después de reconocer que la batalla librada por este país desde la década de los sesentas fracasó, con un precio muy alto que se tasa con las más de 100.000 muertes relacionadas con el prohibicionismo en la última década (Pozzi y Beauregard, 2016).

**Jamaica:** la Isla aprobó la ley de drogas la cual convierte la posesión de 57 gramos en una contravención que no dejara registros judiciales a sus portadores. Este gran paso que ha dado la legislación jamaicana le permitirá a un gran número de sus habitantes que profesan la religión rastafari, consumir la marihuana con fines religiosos, y al resto de su población hacer uso del hierva para usos medicinales (Semana, 2015).

**Uruguay:** a partir del 2014 se convirtió en el primer País en implementar la legalización de la marihuana para uso recreativo, industrial y medicinal, rompiendo así el hito en América Latina de la lucha frontal contra las drogas que se libraba desde los sesentas. Esta nueva ley con un enfoque más humano les permite a los consumidores abastecerse del producto a través del autocultivo, la conformación de clubes cannábicos o la compra regulada en farmacias autorizada (Morales, 2015).

**Portugal:** en la actualidad se ha convertido en un referente a nivel mundial, no solo por retirar la sanción penal por posesión de todas las drogas, sino que este nuevo enfoque estuvo acompañado de programas y servicios públicos de ayuda a los consumidores para su reinserción social (Martín, 2016).



Estas ideas de cambio también han sido exploradas en Colombia, con algunos avances en el campo normativo a pesar de las barreras interpuestas por los diferentes estamentos conservadores. El Presidente Juan Manuel Santos ha mostrado una postura de correspondencia a las propuestas descriminalizadoras expuestas por la Organización de Estados Americanos, para neutralizar el flagelo de tráfico y consumo de drogas en la Región.

Al punto, que en reiteradas ocasiones ha realizado diversas invitaciones para la puesta en marcha de un debate internacional, en el que se propongan alternativas de cambio al paradigma prohibicionista en el que se fundamenta la actual política antidroga mundial. Una de estas invitaciones la realizó en la Cumbre de las Américas celebrada en la ciudad de Cartagena en el año 2012.

En octubre de ese mismo año, acompañado por sus homólogos mexicano y guatemalteco, a través de un escrito solicitaron al Secretario de la ONU Ban Ki-moon, "...que las Naciones Unidas no solo participe, sino que encabece una discusión a la altura del siglo XXI, sin falsos prejuicios, y nos lleve a todos a encontrar soluciones con enfoques nuevos y eficaces" (Reformas a las Leyes de Drogas en América Latina [TNI], s.f. párr.2).

Por otro lado el Ministro de Justicia Yesid Reyes, en la Comisión de Estupefacientes celebrada en el 2015, exigió a las Naciones Unidas replantear la forma en que se está llevando a cabo la estrategia antidroga, al igual que reflexionar sobre la efectividad de las convenciones internacionales sobre este tema.

Otro aporte de cambio, fue el expuesto por la delegación del gobierno colombiano en las UNGASS 2016, en el que se defendía "el derecho de los países a flexibilizar sus políticas penales y de consumo; que haya plena disponibilidad para fines médicos y científicos de sustancias controladas; y analizar el tema de las drogas a la luz de la evidencia científica" (TNI, s.f. párr.8).

Aunado a lo anterior, también se puede referenciar como ideas de cambios el proyecto presentado en el 2015 por el Senador Juan Manuel Galán que propone regular la marihuana para que sea utilizada en procedimientos médicos y terapéuticos, y el Decreto 2467 de 2015 en el cual el Ministerio de Salud establece "los límites para

la producción de insumos derivados de la planta de marihuana con fines medicinales” (El Tiempo, 2016).

En el nivel local algunos dirigentes, han instaurado programas innovadores para la reducción de daños. Casos como los Centros de Atención Médica a Drogadictos (CAMAD) en Bogotá, con el cual el Señor Alcalde Gustavo Petro en su momento brindo a los adictos ubicados en sectores marginales de la ciudad, un tratamiento integral con profesionales de la salud (TNI, s.f. párr.3). Son ideas que buscan humanizar la atención y rehabilitación de los consumidores.

Las ideas de cambio de paradigma se pueden rastrear en todo el mundo desde lo sectorial, a pesar que no se mencionen en detalle en esta investigación, son supremamente importantes, para analizar que aunque el paradigma prohibicionista sigue instalado en la política antidroga mundial, muchos gobiernos ha buscado alternativas tendientes a reconocer los derechos humanos de los adictos y disminuir los peligros asociados al consumo, evidenciando así la gran brecha que presenta en la actualidad entre el referencial global y sectorial.

Esta brecha para el caso colombiano la explica la Comisión Asesor para la Política de Drogas en Colombia (2015), la cual manifiesta que si bien es cierto el estado debe acatar los lineamientos dados por el régimen internacional de fiscalización de drogas de la ONU, no hay razón para seguir alineados a ellos, debido a los daños colaterales que se han presentado por el desarrollo de acciones apegadas a un paradigma prohibicionista que lejos de acabar con el tráfico y consumo de drogas, ha permitido por el contrario su rentabilidad. El País debe seguir buscando un cambio en las ideas, que le permita la construcción de un nuevo paradigma en el cual, la reducción de daños y el respeto de los derechos humanos sean la piedra angular de la política antidroga.

## 3.2 Intereses

Una vez realizado el análisis de cómo el cambio de las ideas en la política antidroga mundial se encuentra en proceso, a pesar de la disyuntiva evidenciada entre el referencial global y sectorial, Peter Hall (1993) nos presenta una posible respuesta a dicha dificultad, manifestando que “La formulación de políticas en prácticamente todos los campos tiene lugar dentro del contexto de un conjunto particular de ideas que reconocen algunos intereses sociales como más legítimos que otros y privilegian algunas líneas de política sobre otras” (p. 292).

Esta prelación de algunos intereses en particular, es explicada por Pierre Muller (2010), el cual manifiesta que no todos los actores que influyen sobre una política pública específica son funcionarios públicos, pero el impacto que estos ejercen sobre las mismas “se da en todos los niveles y en múltiples formas (participación en la definición de los problemas y soluciones, influencias en las decisiones y en su puesta en marcha, defensa de sus propios intereses etc.)” (p.89). Este núcleo que se forma para la toma de decisiones es lo que Catherine Grémion citada por Muller (2010) llama “el medio decisonal central”.

### 3.2.1 Funcionamiento del medio decisonal central de la política antidroga.

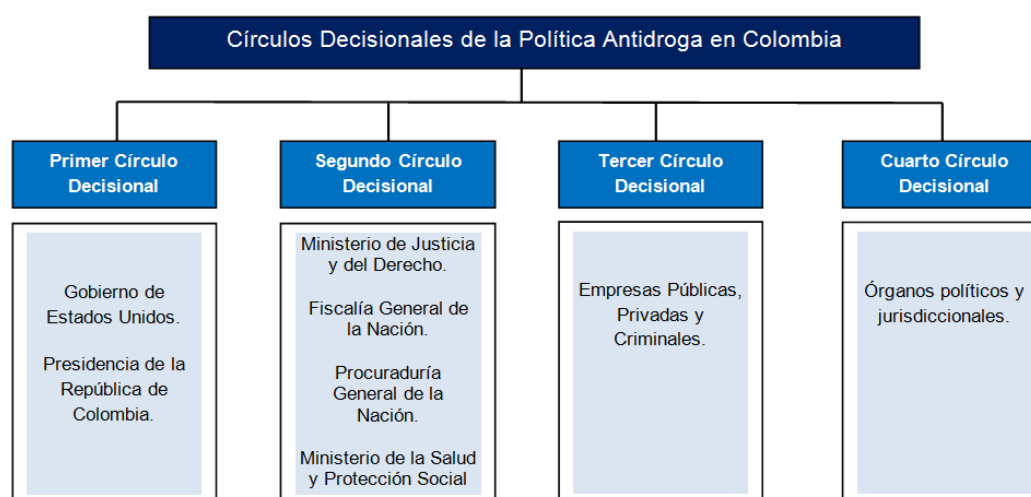
Para Grémion citada por Muller (2010), se logra “identificar cuatro círculos de decisión, conformados por un núcleo duro de actores relativamente permanentes y por actores que intervienen de manera más puntual. Para cada política, y aún para cada decisión, estos cuatro círculos darán lugar a una configuración diferente” (p.90).

Antes de adentrarnos a los círculos decisonales, es importante precisar sobre algunos aspectos con referencia a la estructura que presenta una administración fraccionada en ministerios, servicios, direcciones y oficinas, la cual para Muller (2000), es engañosa. Éste considera que si bien es cierto que las discusiones se establecen a través de un dialogo entre los diferentes actores que representan un sector en particular, esta negociación de manera superficial no da cuenta de las lógicas que se gestan para alcanzar o no una decisión (Muller, 2000).

Para este autor “entre los participantes, se perfilan solidaridades y convergencias, que no se cruzan exactamente con su pertenencia administrativa. La principal de estas solidaridades es la de cuerpo<sup>23</sup>” (Muller, 2000 p.112).

Otro aspecto a tener en cuenta con relación a los “cuerpos”, es que este sistema permite la ubicación de sus miembros en diferentes cargos de orden público y privado, lo cual contribuye a la formación de redes interministeriales que potencian la coherencia de la política pública que se pretende establecer; son muchos los casos en que los cuerpos logran elaborar y hacen admitir como “justa” una representación adecuada a sus propios beneficios (Muller, 2000).

Así las cosas, para analizar si es posible lograr un cambio paradigmático en la actual política antidroga, es necesario revisar los intereses que motivan a los diferentes actores que intervienen en cada uno de estos círculos de decisión, teniendo en cuenta las redes que se han tejido alrededor de fenómeno del tráfico y consumo de drogas en Colombia. Los actores que integran cada uno de estos círculos son los siguientes:



**Figura 1. Círculos Decisionales de la Política Antidroga en Colombia**

Fuente. Elaboración propia a partir de Muller (2010)

<sup>23</sup> "Cuerpo" designa en Francia, un conjunto de funcionarios públicos formados en la misma escuela y quienes comparten un mismo estatuto. Para mayor información de este concepto consultar en: <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/24212>

### **3.2.1.1 Primer círculo decisional**

El primer círculo de decisión tiene la particularidad que por el pasan todas las decisiones sin excepción alguna. Para el caso de la política antidroga se hace necesario revisar los intereses de dos actores fundamentales que hacen parte de este círculo los cuales son el Gobierno de Estados Unidos y la Presidencia de la República de Colombia.

#### *3.2.1.1.1 Gobierno de Estados Unidos*

Si bien es cierto Estados Unidos ha sido el país que ha guiado la lucha frontal contra las drogas a nivel mundial, a partir de la promulgación de la Ley Contra el Abuso de las Drogas de 1988 del Presidente Ronald Reagan, en la actualidad dichos intereses han sufrido un cambio, por lo menos con referencia al tratamiento interno del consumo de drogas, como lo muestra la Estrategia Nacional de Control de Drogas de la Administración del Presidente Barack Obama, en la que se hace hincapié al aporte que hace la ciencia al demostrar que un “trastorno por uso de sustancias no es una falla moral, sino más bien una enfermedad del cerebro que puede ser prevenida y tratada” (Office of National Drug Control Policy [ONDCP], 2016, párr. 1).

Este postulado ha suscitado, que en la actual política norteamericana se empiece a dar un cambio en los intereses que por más de tres décadas sobreponían la seguridad pública ante la salud pública, permitiendo así el surgimiento de un nuevo paradigma, basado en la evidencia y en la reducción de daños. Esta nueva postura es presentada por la Casa Blanca en su Estrategia Nacional de Control de Drogas (2015)<sup>24</sup>, la cual se sustenta en siete frentes:

- Prevenir el consumo de drogas en nuestras comunidades;
- Buscar oportunidades de intervención temprana en la atención de la salud;
- Integrar el tratamiento de los trastornos por consumo de sustancias en la asistencia sanitaria y apoyar la recuperación;
- Romper el ciclo de consumo de drogas, delincuencia y encarcelamiento;

---

<sup>24</sup> Para mayor información de la *National Drug Control Strategy 2015*, consultar en [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/2015\\_national\\_drug\\_control\\_strategy\\_0.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/2015_national_drug_control_strategy_0.pdf)

- Interrumpir el tráfico y la producción nacionales de drogas;
- Fortalecimiento de las alianzas internacionales; y
- Mejorar los sistemas de información para abordar mejor el uso de drogas y sus consecuencias.

Estos frentes, según lo expresado por el Presidente Obama están enfocados a disminuir el uso ilícito de drogas y sus consecuencias en los Estados Unidos, pero sin dejar de lado las estrategias tendientes a mitigar la producción en países como Colombia, Perú y Bolivia a través de tres líneas de acción las cuales son: erradicación, interdicción y ataque organizacional (ONDCP, 2016).

En este sentido los intereses del Gobierno Norteamericano en términos internacionales siguen sin sufrir alguna variación considerable, respecto al apoyo brindado al gobierno colombiano con el cual siguen pretendiendo:

Detener el flujo de drogas producidas en el extranjero y reducir las consecuencias devastadoras de la producción, el tráfico y el consumo de drogas. (...). transfiriendo al gobierno colombiano la responsabilidad operativa y de financiamiento de los programas contra el narcotráfico y la seguridad como parte de una estrategia plurianual más amplia diseñada para consolidar la presencia estatal y el desarrollo económico en regiones históricamente marginadas (ONDCP, 2016).

Así las cosas, el gobierno del Presidente Obama siguen promoviendo una política internacional en la cual prevalecen las estrategias que permitan garantizar una reducción del consumo en la sociedad americana.

En este sentido a pesar que en la actualidad son más de 27 de sus estados los que permiten de manera legal la utilización de la marihuana con fines recreativos o medicinales. Su política federal sigue estable en contra de la legalización de las drogas, basada en “estudios que muestran que lo más probable es que las políticas que hagan las drogas más accesibles no eliminarán el mercado negro ni mejorarán la situación de salud pública y seguridad” (ONDCP, 2016, párr. 2). Manteniéndose de esta manera dentro del actual paradigma prohibicionista que establece el referencial global de la política antidroga a nivel mundial.

### 3.2.1.1.2 Presidencia de la República de Colombia

A pesar que la política internacional de los Estados Unidos sigue financiando al gobierno colombiano, con el objetivo de atacar el problema de las drogas de manera frontal desde su cultivo, producción y tráfico apegado al actual paradigma prohibicionista que rige la política antidroga a nivel mundial. El gobierno del Presidente Juan Manuel Santos ha presentado nuevas ideas que permiten inferir un posible cambio en los intereses de mantener la línea que por décadas ha sugerido el gobierno americano.

Estas ideas han sido difundidas por el mandatario en los diferentes discursos, en los que en reiteradas ocasiones ha manifestado a la comunidad internacional la necesidad de un cambio en la lucha global contra las drogas, ejemplo de esto fue la alusión que realizó frente a los 106 países que participaron en la Conferencia Internacional de Control de Drogas, celebrada en Cartagena de Indias:

En esa lucha contra el narcotráfico que durante años ha desarrollado, Colombia encontró en Estados Unidos a su principal aliado. Washington contribuyó con inversiones millonarias a través del Plan Colombia, que incluía las fumigaciones de los cultivos de coca con glifosato. Precisamente, Estados Unidos estuvo presente en uno de los ejemplos con los que Santos ilustró, ante un auditorio repleto de representantes de las políticas más duras contra las drogas, la necesidad de cambiar la política de lucha contra las drogas. “¿Cómo llegó yo donde un campesino colombiano que siembra hoja de coca o marihuana, y le digo que le voy a meter a la cárcel mientras que en varios países del mundo y en varios estados de Estados Unidos la droga es cada vez más tolerada?” (Lafuente, 2015).

Estas acciones de cambio no solo han sido expresadas por el Presidente en sus discursos, sino que también quedaron incorporadas en el acuerdo de Paz firmado con las FARC, cuyo objetivo es el fin del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera.

En el cuarto punto de este acuerdo, el Gobierno Nacional y las FARC-EP proponen una “*Solución al Problema de las Drogas Ilícitas*” comprometiéndose a implementar nuevas políticas y programas basados en evidencias y en enfoques diferenciados, que

permita enfrentar la corrupción relacionada al tráfico de drogas, y en un escenario de paz, finalizar con cualquier vínculo que en función de la rebelión, se hubiese desplegado con relación a este delito (Gobierno, 2016).

La solución planteada refleja los intereses del gobierno y las FARC, en enfocar sus esfuerzos en tres frentes, los cuales son:

**Solución al problema de cultivos de uso ilícito:** en este punto uno de los aspectos más importantes a tener en cuenta, es el compromiso que adquieren los campesinos a “la sustitución, la no resiembra y no involucrarse en ninguna actividad relacionada con el narcotráfico. Por otro lado, el Gobierno Nacional se compromete a realizar un proceso participativo y un Plan de Atención Inmediata (asistencia alimentaria) para cultivadores, recolectores, amedieros” (Gobierno, 2016, p. 12).

**Consumo de drogas ilícitas:** con referencia al consumo de drogas ilícitas el acuerdo plantea, que este es abordado por el gobierno como un “asunto de salud pública y con enfoque de derechos humanos, que debe ser una prioridad y una política de Estado” (Gobierno, 2016, p. 12).

**Solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos:** en este frente se pretende “intensificar la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico y el lavado activos, y desactivar los factores y mecanismos que mantienen el problema de producción y comercialización de drogas ilícitas” (Gobierno, 2016, p. 13).

Así las cosas se podría decir que los intereses del gobierno colombiano que por varias décadas, estuvieron alineados a la política prohibicionista que detentaba una lucha frontal contra las drogas, en la actualidad se desalinean para buscar que a través del acuerdo de paz, el problema de las drogas sea abordado con la construcción de un nuevo paradigma, que permita fijar una política antidroga alejada de prejuicios políticos, morales e ideológicos, para que con esta se contribuya a la construcción de una paz estable y duradera.



### **3.2.1.2 Segundo círculo decisonal**

En este círculo decisonal confluyen las diferentes administraciones sectoriales en la medida que sus intereses estén en juego. Para el caso del tráfico y consumo de drogas en Colombia, son varios los estamentos gubernamentales comprometidos en contrarrestar dicho flagelo, donde cada uno de ellos defiende los intereses de su sector e intentan sobreponerse a los demás. Por lo anterior a continuación se van a revisar algunos postulados de diferentes instituciones con el fin de entender como estos intereses influyen en la política antidroga en el país.

#### *3.2.1.2.1 Ministerio de Justicia y del Derecho*

Este Ministerio ha presentado nuevas ideas e intereses por cambiar las acciones con las cuales el gobierno colombiano por varias décadas ha afrontado el problema de producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas en el país. En diferentes escenarios a nivel internacional el Jefe de esta cartera ha manifestado la necesidad de buscar nuevas alternativas que permitan la reducción de daños y el bienestar de las personas. Durante la UNGASS 2016 el Ministro Yesid Reyes afirmó:

A las nuevas realidades no se les puede responder con la política actual, sino que requieren nuevas respuestas. No podemos seguir aferrados a la visión monocromática que marca la política de drogas desde hace medio siglo, pues el universo de las drogas ilícitas no permanece estático. Por el contrario, evoluciona con el claro propósito de hacerle frente a los mecanismos que hemos diseñado para combatirlo (Ministerio de Justicia y del Derecho [MINJUSTICIA], 2016).

En la misma Convención el Ministro añadió, que el País viene generando nuevas acciones para el cambio de su política de drogas, aseverando que:

En materia de acceso de la población a las drogas con usos medicinales, tenemos un decreto que está vigente desde el año pasado; en materia de formas alternativas de controlar las plantaciones ilegales, hemos impulsado un programa de sustitución de cultivos y de desarrollo alternativo. En cuanto a protección de derechos humanos, hemos acabado con la fumigación aérea con glifosato debido a la potencialidad de que genere daños a la salud y al medio ambiente (MINJUSTICIA, 2016).

Aunado a esto, el nuevo Ministro de Justicia Jorge Eduardo Londoño, ratificó la postura de esta cartera referente a la fumigación aérea de los cultivos, en atención a la solicitud de activar nuevamente esta estrategia realizada por el actual Fiscal General de la Nación. Para el Ministro la erradicación de cultivos “debe ser, además de integral, territorial y consultada con los municipios, ofreciendo programas de sustitución y trabajo social con las familias para comprometerlas con otro tipo de cultivos” (MINJUSTICIA, 2016).

Los intereses que mueven a este ente gubernamental, están dados en buscar nuevas alternativas a la tradicional lucha antidrogas, coadyuvando así a que un nuevo paradigma empiece a direccionar el enfoque de la política antidroga del País.

#### *3.2.1.2.2 Fiscalía General de la Nación*

La Fiscalía tiene como visión institucional a 2016 contar “con un sistema de investigación integral y ser reconocida por el diseño y ejecución de políticas públicas vanguardistas que le permitirán enfrentar con éxito las diversas formas de criminalidad” (Fiscalía General de la Nación, 2016). Esta visión en la que se enuncia la búsqueda de políticas públicas vanguardistas, fue ratificada por el Fiscal General Eduardo Montealegre, quien en el 2015 apoyó la suspensión del uso del glifosato manifestando

...que en el país debe interrumpirse definitivamente el empleo de este herbicida porque existen estudios que indican la posibilidad de que haya una gran afectación a la vida de los colombianos (...). Cuando hay que escoger entre la vida y la seguridad, desde luego que hay que escoger la vida. (Fiscalía General de la Nación, 2015).

Pero al parecer estos intereses de buscar nuevas alternativas para contrarrestar uno de los eslabones del narcotráfico, parecer haber cambiando con la llegada del Doctor Néstor Humberto Martínez a esta institución, el cual mediante un documento formal pide al Ministerio del Justicia y del Derecho, convocar una reunión extraordinaria al Consejo Nacional de Estupefacientes para que se analice la posibilidad de retomar nuevamente la estrategia de aspersion aérea (El Tiempo, 2016).

El Principal argumento del Fiscal está dado por el aumento significativo de los cultivos de coca los cuales hoy se reportan en más de 100.000 hectáreas; aunado a esto se considera que los enfrentamientos de grupos armados por el control de estas zonas de cultivo, aumentaran debido a la posible desmovilización de FARC, la cual en la actualidad están bajo su control (El Tiempo, 2016).

Para el Doctor Néstor Humberto Martínez “frente a esta realidad, se impone el deber de repensar la estrategia para frenar la expansión de los cultivos ilícitos” (El Tiempo, 2016).

Así las cosas, se puede analizar que los intereses de la Fiscalía presentan una discrepancia, en atención a las nuevas estrategias implementadas por el Ministerio de Justicia, el cual viene trabajando en la implementación de una nueva perspectiva para contrarrestar el flagelo de las drogas en Colombia.

#### *3.2.1.2.3 Procuraduría General de la Nación*

Este estamento el cual por varios años estuvo bajo la dirección del señor Procurador General de la Nación Alejandro Ordoñez Maldonado, ha mantenido su posición apegada a las lógicas del paradigma prohibicionista de la actual política antidroga.

Para la Procuraduría, la búsqueda de nuevas alternativas emprendidas por diferentes entes gubernamentales con el fin de preservar la salud y bienestar de las personas, caso específico “la decisión de la Corte Suprema de Justicia que despenaliza el porte de estupefacientes en el país, sin importar la cantidad, y bajo el argumento de que es una necesidad de los adictos transportar la droga necesaria para su consumo” (Procuraduría General de la Nación, 2016). Es lamentable en el entendido que esta flexibilización del ordenamiento jurídico traerá consigo el aumento desmedido del consumo y la adición de la sociedad colombiana.

Para el Ex Procurador este cambio en los intereses del gobierno colombiano de cambiar el enfoque de la actual política antidroga, es un “desmonte subrepticio” de la lucha contra las drogas en Colombia, que hace parte de las concesiones del Gobierno Nacional al grupo narcotraficante FARC en desarrollo del proceso de negociaciones que se adelanta en La Habana (Cuba)” (Procuraduría, 2016).

#### *3.2.1.2.4 Ministerio de Salud y la Protección Social*

La cartera de la salud está bajo la dirección del Ministro Alejandro Gaviria Uribe, quien tiene puestos sus intereses en abordar la política de drogas bajo un enfoque de *salud pública, derechos humanos y evidencia científica* como lo manifestó en la Asamblea Mundial de la Salud celebrada el presente año en la ciudad de Ginebra. Al finalizar su intervención, el ministro manifestó:

Tenemos muchos retos por delante. Pero estamos convencidos de que este nuevo énfasis en salud pública, derechos humanos y evidencia científica, en última instancia, dará sus frutos. Hemos recorrido un largo camino, y estamos dispuestos como país para liderar esta importante lucha sobre la necesidad de una política de drogas más inclusiva (Ministerio de Salud y de Protección Social [MINSALUD], 2016).

Este Ministerio al igual que el de Justicia tienen intereses en común, los cuales apuntan a un cambio de la tradicional política antidroga, que permita brindar a los colombianos una salud pública más humana.

#### **3.2.1.3. Tercer círculo decisional:**

Dentro de este círculo, están en juego los intereses de aquellos actores externos al Estado, que tienen el poder de influir sobre las acciones que se establecen en la política antidroga del país, como los son: las empresas públicas, privadas y criminales.

El concepto de empresa criminal es desarrollado por el Doctor Isaac de León Beltrán en su libro *Aprendizaje Criminal en Colombia*, el cual tiene como objetivo “mostrar algunos rasgos estructurales del narcotráfico en Colombia a partir del uso de herramientas de la economía política, la sociología de las organizaciones y teorías de la gerencia” (p.25).

Para De León estos conceptos pueden explicar desde lo racional que “las organizaciones narcotraficantes son dirigidas por empresarios criminales<sup>25</sup> que usan

---

<sup>25</sup> El concepto de “empresario criminal” hacer referencia a aquel empresario que usa su capacidad de innovación, con el fin de crear una empresa dedicada a la violación sistemática de la ley penal. La violación de la ley se hace

sus capacidades administrativas para hacer una asignación eficiente de recursos con el fin de aumentar la probabilidad del éxito criminal” (De León, 2014, p. 25).

En su análisis de las organizaciones narcotraficantes, ha puesto sobre la mesa las formas como se articulan a la sociedad las organizaciones ilegales que emergen de la droga, las cuales han aprovechado su enorme recurso económico para afectar el ordenamiento jurídico en pro de sus intereses.

Estos intereses criminales, en algunos casos convergen paradójicamente con los de las mismas organizaciones del estado que buscan contrarrestarlos. Un ejemplo de esto es que las acciones basadas en un paradigma prohibicionista ejercidas por diferentes agencias gubernamentales, han terminado por fortalecer la dinámica y monopolio del negocio de las drogas en Colombia.

Una visión económica del tráfico y consumo de drogas, permitiría revisar los intereses que tienen sobre este negocio no solo de las empresas criminales sino también las legales ya sean públicas o privadas.

Para Sergio Muñoz (2016) “Es la avaricia la que finalmente ha logrado el avance de la legalización de la industria de la marihuana en Estados Unidos, que este año representará un negocio de casi 7.000 millones de dólares”. Este país que durante varias décadas influyó a través de un paradigma de prohibición la política antidroga en varios países latinoamericanos, hoy enfrenta en su política interna un cambio, el cual ha sido acogido por las empresas legales, que ha decidido invertir millones de dólares con el fin de quitarle el negocio de la marihuana a los narcotraficantes (Muñoz, 2016).

En palabras del Ministro de Salud de Colombia Alejandro Gaviria “esto va a ser un nuevo commodity. Hay un negocio global emergente en la marihuana medicinal” (Dinero, 2016). Lo anterior permite inferir que los intereses de las nuevas acciones implementadas para contrarrestar en tráfico y consumo de drogas no solo están dados en buscar una política antidrogas basada en evidencia y respetosa de los Derechos

---

con el fin de aumentar la riqueza personal. Esta clase de empresario usa su conocimiento para disminuir la probabilidad de captura y en esa medida muestra también una capacidad de aprendizaje criminal. (De León, 2014, p. 124).

Humanos, sino que también van de la mano con la apertura de una nueva oportunidad económica para el sector comercial.

#### **3.2.1.4. Cuarto círculo decisonal:**

En el cuarto círculo se encuentran los órganos políticos y jurisdiccionales, que pueden llegar a modificar una decisión de manera parcial o radical, beneficiando así los intereses de un sector determinado. En Colombia la Corte Constitucional en el año de 1994 partió en dos la lucha antidrogas con la expedición de la Sentencia C- 221/ 94 en la cual se despenalizó el consumo de drogas, y se establece que la dosis mínima no puede ser objeto de sanción de ningún orden.

A pesar de varios intentos por derribar esta sentencia en los que se resaltan desde referendos hasta reformas constitucionales, la Corte Constitucional a logrado mantener sus intereses de respetar el libre desarrollo de la personalidad de la sociedad colombiana, al hacer prevalecer hasta hoy día la dosis mínima en el País.

Por el contrario en el Congreso se ha mantenido la pugna entre prohibicionista y despenalizadores; ambas parte ha radicado varios proyectos con lo que pretenden hacer valer sus intereses. Siendo uno de los importantes el presentado por el Senador Juan Manuel Galán del partido Liberal que “reglamenta la producción, adquisición, importación o exportación, almacenamiento, transporte, comercialización, uso y posesión de las semillas de la planta de cannabis, sus derivados y los productos que lo contengan, con fines medicinales y científicos” (El Heraldó, 2016).

Con la aprobación de esta Ley, este cuerpo colegiado da un paso muy importante en la búsqueda de nuevas alternativas para tratar el flagelo del tráfico y consumo de drogas en el País, pero aun falta un largo camino por recorrer para que los órganos políticos y jurisdiccionales estén alineamos al mismo interés de cambiar por completo el foco que le da el paradigma prohibicionista a la política antidrogas en Colombia.

En este sentido la puja que se libra entre los actores que influyen en la política de droga en el país, por hacer prevalecer los intereses de cada uno de sus sectores, hace que aun no se tenga claro un panorama que permita la instalación de un nuevo

paradigma que logre contrarrestar las actuales anomalías que presenta el tráfico y consumo de drogas ilícitas en el territorio nacional.

### 3.3 Instituciones

Una vez revisado dos de los tres elementos que Peter Hall determina para que se dé un cambio paradigmático en la política pública, a continuación se revisará el tercer elemento denominado “instituciones”. Hall (1994) sugiere que:

El proceso de formulación de políticas puede estructurarse mediante un conjunto particular de ideas, al igual que puede ser estructurado mediante un conjunto de instituciones. Los dos a menudo se refuerzan entre sí, ya que las rutinas de la formulación de políticas suelen estar diseñadas para reflejar un conjunto particular de ideas acerca de lo que puede y debe hacerse en una esfera de política (p. 290).

Este conjunto de instituciones que a través del tiempo se han establecido en Colombia para contrarrestar cada uno de los eslabones del tráfico y consumo de drogas, está distribuido como se presenta en la siguiente figura:



**Figura 2. Estructura Institucional de la política de drogas**

Fuente: Observatorio de Drogas en Colombia 2016

Se puede observar en la figura 2, que son muchas las instituciones comprometidas en la política de drogas del País; la cuales una vez analizadas desde la concepción de sus ideas e intereses presentan unas diferencias marcadas en la forma como actualmente encaminan sus acciones para contrarrestar el problema de tráfico y consumo de drogas.

En Colombia desde la Sentencia de 1994 se han presentado ciertos avances en términos legislativos con referencia a la protección de las personas menos favorecidas que hacen parte de los eslabones de la cadena del narcotráfico.

A continuación se presentaran algunas de estas acciones con el fin de analizar el impacto que han tenido en la actual política antidroga en el País.

En todo el territorio nacional se encuentra vigente la Ley 30 del 31 de enero de 1986, “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefaciente” y se establece como responsable de la Política Nacional de Drogas al Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE). Dicha ley que fue forjada a la luz de un paradigma prohibicionista, en la actualidad no alcanza a contrarrestar las nuevas anomalías que han surgido de la evolución que ha experimentado el narcotráfico a nivel mundial.

Por lo anterior esta norma en varios de sus apartes se encuentra obsoleta al punto que en el año 2012 el gobierno radicó ante el Congreso de la República una nueva propuesta acorde a la realidad que vive el País, con algunas innovaciones como la definición de la dosis mínima de de drogas sintéticas, así como la descentralización a nivel regional y local de las acciones tendientes a la prevención o tratamiento de los consumidores con problemas de adicción, estas estrategias deberán ser financiadas con recursos propios de cada ente municipal y departamental. Pero a la fecha dicha propuesta sigue en debate a la espera de ser aprobada.

Uno de los apartes de la Ley 30 de 1986, que más generó controversia eran las penas que esta ley imponía a las personas que portaban una dosis mínima de droga. Situación que fue resuelta a través de la Sentencia C-221/94 de la Corte Constitucional la cual declaró inexequibles todos los articulados que tasaban este tipo de sanciones, a la vez que con esta acción se dio paso al surgimiento de nuevas ideas para afrontar la problemática del consumo de drogas ilícitas.



Hacia el año 2002 el Presidente Álvaro Uribe Vélez se planteó “recriminalizar el consumo de drogas. El objetivo de Uribe era situar el ámbito del consumo en armonía con la política de línea dura – la guerra a las drogas del Plan Colombia – aplicada para la producción y el tráfico de drogas” (TNI, s.f. párr.1).

Después de varios intentos de reforma en el 2009 se aprobó el Acto Legislativo 02 de ese mismo año, en el cual se modifica el artículo 49 de Constitución Política y en uno de sus apartes a la letra dice:

El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o sicotrópicas están prohibidos, salvo prescripción médica. Con fines preventivos y rehabilitadores la ley establecerá medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico para las personas que consuman dichas sustancias. El sometimiento a esas medidas y tratamientos requiere el consentimiento informado del adicto.

Pero esta reforma dejó en el ambiente un sinfín de cuestionamientos con referencia a su aplicabilidad e impacto, toda vez que no quedó claro por ejemplo: a que hace referencia la norma cuando habla de tratamiento administrativo, o que deben hacer las autoridades al momento que un consumidor de droga no acepte el tratamiento que se le brinda, y por último deja a la libre interpretación si el consumo está autorizado en lugares privados. Estas y otras incógnitas más, hicieron que esta reforma no alcanzará en la práctica el impacto esperado por el ejecutivo.

Otra acción que desde lo normativo se estableció fue la Ley de Seguridad Ciudadana en el año 2011. Con esta ley se reformó el Código Penal y establece como uno de sus cambios, eliminar el asentimiento que hasta el momento existía con referencia a no sancionar a la persona que fuese sorprendida portando una dosis mínima de droga.

Pero una vez más la Corte Constitucional a través de la Sentencia C-491 del 2012 “aclaró que la dosis personal se mantiene despenalizada y que el consumo de drogas sigue entendiéndose como una actividad amparada por el derecho al libre desarrollo de la personalidad” (TNI, s.f. párr.4).

En julio de 2012 el Congreso de la República sancionó la Ley 1566 de ese mismo año, en la que dicta “normas para garantizar la atención integral a personas que

consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional "Entidad Comprometida con la Prevención del Consumo, Abuso y Adicción a Sustancias Psicoactivas". Esta ley en su artículo primero reconoce que el consumo, abuso y adicción de sustancias psicoactivas deberá ser tratado como un asunto de salud pública:

**Artículo 1. Reconocimiento.** Reconózcase que el consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas, lícitas o ilícitas es un asunto de salud pública y bienestar de la familia, la comunidad y los individuos. Por lo tanto, el abuso y la adicción deberán ser tratados como una enfermedad que requiere atención integral por parte del Estado, conforme a la normatividad vigente y las Políticas Públicas Nacionales en Salud Mental y para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto, adoptadas por el Ministerio de Salud y Protección Social.

Pero la anterior aclaración en la cual la Corte ratifica la no penalización de la dosis mínima y el reconocimiento del consumo como asunto de salud pública, en la práctica aun no ha generado el cambio esperado, toda vez que por no estar claro el procedimiento a seguir, algunos funcionarios pertenecientes a las instituciones encargadas de la seguridad y convivencia del país, siguen aplicando algunas medidas restrictivas a los consumidores que son sorprendidos portando su dosis mínima.

El Gobierno Nacional también ha implementado nuevas dependencias, con el fin de que estas le suministren la información que se requiere para abordar el problema del tráfico y consumo de drogas, desde una perspectiva diferente al actual paradigma prohibicionista. Entre las que se destacan están: el Observatorio de Drogas de Colombia creado en el 2005 bajo la Resolución No. 0006 del 08 de abril de 2005 expedida por el Consejo Nacional de Estupefacientes con el Objetivo de:

Proporcionar a la comunidad nacional e internacional, información objetiva, confiable, actualizada y comparable sobre la temática de las drogas y los delitos relacionados, de manera que permita una mejor comprensión del problema y que contribuya a la formulación y ajuste de políticas, toma de decisiones, diseño y evaluación de programas y proyectos (Observatorio de Drogas de Colombia [ODC], 2016).

Otra acción del gobierno que se subraya, es la creación de la Comisión Asesora de Políticas de Drogas en el año 2013, que cuenta con integrantes que se han destacado en el ámbito académico, operativo y especializado en el tema de las drogas en el País. Dicha Comisión a mediados de 2015 presentó ante el gobierno su informe final denominado *“Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia”*, en el que reitera la postura de la Corte Constitucional en brindar al consumidor un tratamiento de no criminalización; además de esto, este órgano asesor presentó diez (10) recomendaciones enfocadas a “Contribuir a la formulación de una política nacional de drogas acorde con las realidades y necesidades actuales en esta materia” (Comisión Asesora de Política de Drogas, 2015, p.2).

Estas recomendaciones aun no han sido tenidas en cuenta en su totalidad, dadas las dificultades entre los cruces de intereses de las entidades comprometidas, al igual que del factor económico que se requiere para lograr su implementación en el campo operativo.

A finales del 2015, el Presidente de la República da otro importante paso en concordancia a su discurso internacional de avanzar hacia una nueva política antidroga, con la firma del Decreto 2467/15 que “reglamentó la tenencia y el cultivo de semillas y plantas de cannabis, que reguló los procesos de producción, fabricación, exportación, distribución, comercio, uso y tenencia de estos elementos y sus derivados, estrictamente destinados a uso médico y científico” (El Tiempo, 2016). Es de aclarar que este decreto no establece ni regula lo concerniente al consumo de sustancias alucinógenas.

Aunado a lo anterior, el Senador Juan Manuel Galán del Partido Liberal después de varios años de hacer un trabajo dedicado de investigación, logró que el Presidente Juan Manuel Santos sancionara la Ley 1787 de 2016 *“Por la cual se reglamenta el Acto Legislativo 02 de 2009”* creando así una estructura de regulación para el uso clínico y académico de la marihuana. Esta ley también trae consigo la responsabilidad que le asiste al Estado de “diseñar los mecanismos mediante los cuales se implementarán las iniciativas económicas de producción, transformación y distribución de productos derivados de la planta que desarrollen las comunidades campesinas y los pueblos y comunidades indígenas con fines medicinales y científicos” (El Tiempo, 2016).

De igual forma a través de los Ministerios de Salud, Agricultura y Justicia el Estado garantizará la asignación de licencias para la fabricación y comercialización de los nuevos productos que se obtengan a base de esta planta.

Este otorgamiento ya se inició con la entrega de la primera licencia a la empresa Colombo - Canadiense PharmaCielo, situación que marca el inicio de un nuevo mercado en País, al igual que ratifica que las nuevas posturas para enfrentar el tráfico y consumo de drogas no solo están centradas en el consumidor sino también en intereses económicos como ya se había analizado anteriormente.

A nivel local también se han desarrollado algunas acciones para contrarrestar este flagelo desde un enfoque de reducción de daños, destacándose entre ellas la creación de los Centros de Atención Médica a Drogadictos (CAMAD) y el programa Cambie desarrollados en las ciudades de Bogotá y Pereira respectivamente.

Los CAMAD fueron implementados en el 2012 por la administración del Alcalde de Bogotá Gustavo Petro, con el fin de brindar una atención primaria en salud, estos centros tienen como tarea:

Canalizar los usuarios a los servicios asistenciales y gestionar el acceso a programas de tratamiento en salud mental y de su situación de consumo, con el fin de mitigar el daño y posibilitar la resocialización. Dado que los CAMAD no están concebidos como instancias de tratamiento especializado y/o rehabilitación, sino como 'puerta de entrada' a los servicios de salud e inclusión social, y considerando que los procesos subsiguientes de tratamiento y rehabilitación suelen ser prolongados, no es posible reportar desde esta instancia cifras consistentes de "rehabilitación completa" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015).

Esta función que realizan los CAMAD, sirvió para que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la escogiese para ser evaluada como una de las ocho (8) "experiencias exitosas con referencia a la mitigación de daños y riesgos frente al consumo de SPA y la promoción de políticas de seguridad en Latinoamérica" (Alcaldía Mayor de Bogotá, 2015).

A pesar de dicho reconocimiento, desde su lanzamiento los Centros de Atención Médica a Drogadictos, ha sido objeto de un sin número de críticas por diferentes entes

gubernamentales, que manifiestan no conocer de manera global la estrategia del Ex Alcalde de Bogotá con referencia a este tema en particular.

En una entrevista realizada por el periódico EL Espectador el día 05 de noviembre de 2015 al Doctor Daniel Mejía Londoño, quien para la fecha había sido postulado por el Alcalde de Bogotá Enrique Peñalosa como Secretario de la aun en proyecto Secretaria Distrital de Seguridad; al preguntarle a éste si los ¿CAMAD seguirán habilitados? respondió:

No, yo creo sinceramente que esto hay que reestructurarlo. Pueden tener una buena idea y una capacidad que nos sirva, pero este es un tema que tenemos que mirar con el que vaya a ser el secretario de Salud, el de Educación y el de Integración Social (Erazo, 2015).

Lo anterior significa que muchas de las iniciativas desarrolladas desde lo sectorial, no cuentan con una permanencia, que les permita generar un impacto considerable en la política de drogas en el país.

Por último, otra acción que desde lo local se viene desarrollando con el propósito de reducir los riesgos y daños para los consumidores, es el “proyecto cambie” que tiene como fin el intercambio de jeringas para las personas que se inyectan drogas y así poder reducir el riesgo de contagio de enfermedades como el VIH y la Hepatitis B y C.

Este programa que inicio en la ciudad de Pereira en el año 2014 por iniciativa de la Corporación Acción Técnica Social, hoy a logrado expandir su cobertura a las ciudades de Bogotá, Cali, Medellín y Santander de Quilichao, consiguiendo mantener una propuesta diferente de tratamiento al consumidor más respetuosa de los Derechos Humanos (Proyecto integral para las personas que se inyectan drogas (CAMBIE), 2016).

Una vez revisadas las diferentes acciones que en Colombia se han desarrollado en el plano nacional y local, se identifica que la mayoría de estas apuntan a un cambio en el trato al consumidor desde un enfoque de salud pública y de reducción de daños, a través de un ámbito jurídico el cual no ha logrado impactar en la realidad que el tráfico y consumo de drogas hace que viva la sociedad del País. Así las cosas si bien es cierto que se ha logrado un avance desde lo normativo, también es cierto que hace falta una

mayor arquitectura institucional que pueda garantizar bajo unas mismas ideas e intereses, el establecimiento de un nuevo paradigma de política que cambie el actual enfoque de la política antidroga en Colombia.

## Conclusiones

- Se abordó el concepto que Peter Hall con referencia a Tomas Kuhn ha denominado “paradigma de política públicas” entendiéndolo por éste el marco de ideas o marco interpretativo durante el cual, por un espacio de tiempo ha estado basada una política pública y que a su vez permite que se definan los objetivos e instrumentos con los cuales se busca mitigar o controlar el problema que se quiere resolver. Por lo tanto, hasta aquí descrito se puede concluir teniendo en cuenta a Pierre Muller (2010), que las políticas públicas son más que diversos procesos de decisión en los que se encuentran inmersos algunos actores; a su vez, las políticas públicas son procesos en los cuales una sociedad determinada construye su relación con el mundo.

Por lo tanto, las políticas públicas se deben analizar teniendo en cuenta, que estas son la representación que una sociedad determinada elabora para entender y actuar sobre su realidad, realidad que tiende a modificarse con la aparición de nuevas anomalías que determinan la necesidad urgente de que se produzca un nuevo paradigma para poder contrarrestarlas.

- Se realizó una revisión documental con el fin de analizar las políticas públicas que se han implementado en el país para contrarrestar el flagelo del tráfico y consumo de estupefacientes, las cuales por un largo tiempo han seguido la línea trazada por un paradigma prohibicionista a nivel mundial a un costo social, económico y ambiental muy alto debido a que no se ha alcanzado el objetivo de una derrota real de las estructuras dominantes de este flagelo. Por lo anterior se puede concluir, que es esta misma situación de fracaso la que ha impulsado a que los diferentes actores que influyen en la política antidroga del país, busquen un cambio en las ideas, intereses e instituciones que terminen por establecer un paradigma diferente, que dirija la acción de Estado a través de una nueva política antidroga.

- Una vez analizado el concepto de cambio paradigmático en las políticas públicas, y al mostrar algunos aspectos que en la actualidad conllevan a pensar sobre el posible fracaso de la actual política antidroga en Colombia, situación que conlleva a que en este acápite se caracterice como se ha dado el cambio paradigmático para menguar dicho fracaso a partir de los tres elementos que nos presenta Hall (1993) los cuales son: las ideas, la instituciones y los Intereses, para así concluir que:

- Las ideas de cambio de paradigma con referencias al problema del tráfico y consumo de drogas, se pueden rastrear en todo el mundo desde lo sectorial, aunque el paradigma prohibicionista sigue instalado en la política antidroga mundial, muchos gobiernos han buscado alternativas tendientes a reconocer los derechos humanos de los adictos y disminuir los peligros asociados al consumo, evidenciando así una gran brecha que se presenta en la actualidad entre el referencial global y sectorial. Para el caso colombiano hay un cambio importante el cual se refleja en la búsqueda de nuevas formas de entender el tráfico y consumo de drogas, pero estas ideas solo presentan una innovación con referencia al trato hacia las personas que hacen parte de los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico llámense consumidores o campesinos, ya que las demás acciones que el gobierno colombiano sigue implementando para contrarrestar los demás eslabones que hacen parte de este problema, siguen apegadas a una lucha frontal como lo establece el paradigma prohibicionista desde hace varias décadas.

El país debe seguir buscando un cambio en las ideas, que le permita la construcción de un nuevo paradigma en el cual, no solo se priorice la reducción de daños y el respeto de los derechos humanos, sino que también surjan nuevas formas de contrarrestar las demás anomalías que en la actualidad padece la sociedad colombiana.

- Para analizar si es posible lograr un cambio paradigmático en la actual política antidroga se revisaron los intereses que motivan a los diferentes actores que intervienen en cada uno de los cuatro círculos de decisión, teniendo en cuenta las redes que se han tejido alrededor del fenómeno del tráfico y consumo de drogas en



Colombia, concluyendo que los intereses del gobierno colombiano que por varias décadas, estuvieron alineados a la política prohibicionista que detentaba una lucha frontal contra las drogas, en la actualidad se desprenden de esta línea, debido a que el principal interés del gobierno actual es que a través del acuerdo de paz, el problema de las drogas sea abordado con la construcción de un nuevo paradigma, que permita fijar una política antidroga alejada de prejuicios políticos, morales e ideológicos, para que con esta se contribuya a la construcción de una paz estable y duradera en el país.

A pesar que esta es la línea del Ejecutivo, algunos actores que hacen parte de los demás círculos decisionales se enfrentan a la alta incertidumbre que se teje alrededor de la efectividad de un enfoque diferente al de la lucha prohibicionista, al punto que en una encuesta realizada en el 2015 por la firma Gallup Colombia Ltda., el 81% de los colombianos se oponen a legalizar el tráfico y el consumo de drogas (El Espectador, 2015). Situación que dificulta el cambio de paradigma de la política antidroga en el país.

En este sentido la puja que se libra entre los actores que influyen en la política de droga en el país, por hacer prevalecer los intereses de cada uno de sus sectores, hace que aun no se tenga claro un panorama que permita la instalación de un nuevo paradigma que logre contrarrestar las actuales anomalías que presenta el tráfico y consumo de drogas ilícitas en el territorio nacional.

Así mismo los intereses que motivan a algunos actores en la búsqueda de nuevas acciones para contrarrestar en tráfico y consumo de drogas, no solo están dados en buscar una política antidrogas basada en evidencia y respetuosa de los Derechos Humanos, sino que también van de la mano con la apertura de una nueva oportunidad económica que brinda la marihuana medicinal para el sector comercial.

- En términos de las instituciones después de revisar las diferentes acciones que en Colombia se han desarrollado en el plano nacional y local, se identifica que la mayoría de estas apuntan a un cambio en el trato al consumidor desde un enfoque de salud pública y de reducción de daños, a través de un ámbito jurídico el cual no ha logrado impactar en la realidad que el tráfico y consumo de drogas hace que viva la sociedad del país. Por lo anterior se concluye que si bien es cierto se ha logrado un

avance desde lo normativo, también es cierto que hace falta una mayor arquitectura institucional que pueda garantizar bajo unas mismas ideas e intereses, el establecimiento de un nuevo paradigma de política que cambie el actual enfoque de la política antidroga en Colombia.

- Es perentorio que el nuevo paradigma de política antidroga que elija seguir el Gobierno Nacional, no se quede anquilosado en observar el fenómeno de manera tradicional, es decir que las acciones que se deriven de la política pública que estén orientadas a combatir o legalizar sustancias (drogas blandas o duras), tengan en cuenta que el tráfico de drogas es una actividad comercial que provee un servicio, el cual es entendido por los consumidores como el aprovisionamiento de un “efecto”, que puede ser satisfecho por cualquier droga de tipo vegetal o sintética, ejemplo de esto es la aparición de 388 nuevas sustancias psicoactivas reportadas por el sistema de alerta temprana de la UNODC<sup>26</sup>, lo cual plantea un escenario diferente, que requiere tratar el tema del abuso y el consumo de drogas a través de la investigación desde la función neuronal, los factores ambientales y el comportamiento humano. Con la cual se pueda garantizar que a futuro no fue un error cambiar la tradicional lucha prohibicionista, por la nueva moda de la legalización y/o regulación.

- Por último podemos hablar que debido al fracaso de las acciones que se han desarrollado en el país, con el fin de contrarrestar el tráfico y consumo de drogas desde una línea apegada al paradigma prohibicionista que marca el referencial global, que en vez de acabar con este fenómeno, por el contrario lo ha obligado a su evolución y fortalecimiento. Se puede concluir que en Colombia sí podemos hablar de un proceso de cambio paradigmático en el plano de las ideas, los intereses y las instituciones, el cual no es total debido a la reticencia de algunos actores que aun siguen con algunas ideas prohibicionistas, lo que no ha permitido que en términos de política pública haya un mismo referencial para que se instale un nuevo paradigma de política antidroga a nivel

---

<sup>26</sup> Para una revisión en profundidad sobre la aparición de nuevas sustancias, consulte “Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2014. p. 44”

nacional, ya que un cambio paradigmático significaría también un cambio general en el sistema político.

## Referencias bibliográficas

- Alcaldía Mayor de Bogotá. (2015). *BID selecciona estrategia 'CAMAD' como experiencia exitosa en Latinoamérica*. Recuperado de <http://www.bogota.gov.co/article/bid-selecciona-estrategia-%E2%80%98camad%E2%80%99-como-experiencia-exitosa-en-latinoam%C3%A9rica>
- Borda, S. (2011). La política multilateral colombiana de drogas durante las dos administraciones Uribe: hacia el activismo prohibicionista en una era de distensión En A. Gaviria., y D. Mejía. (Comp.), *Políticas antidroga; éxitos, fracasos y extravíos* (pp. 149-176). Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.
- Cazau, P. (2006). *Introducción a la Investigación en Ciencias Sociales*. Buenos Aires: Galeón.
- Colombianos, en contra de legalizar drogas y matrimonio entre homosexuales. (2015). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/colombianos-contrade-legalizar-drogas-y-matrimonio-ent-articulo-598481>
- Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia. (2015). *Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia: resumen ejecutivo*. Recuperado de <http://www.odc.gov.co/comision-asesora-politica-drogas-colombia>
- Comisión Global de Política de Drogas. (s.f). *Sobre nosotros*. Recuperado de <http://www.globalcommissionondrugs.org/es/sobre-nosotros/>
- Comisión Global de Política de Drogas. (2014). *Asumiendo el Control: caminos hacia políticas de drogas eficaces*. Recuperado de [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP\\_2014\\_taking-control\\_ES.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/03/GCDP_2014_taking-control_ES.pdf)

- Comisión Global de Política de Drogas. (2016). *Public statement by the Global Commission on Drug Policy on UNGASS 2016*. Recuperado de <http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/04/publicstatementforGCDP.pdf>
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. (s.f). *Drogas y Democracia: Hacia un Cambio de Paradigma*. Recuperado de [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/06/drugs-and-democracy\\_book\\_ES.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/06/drugs-and-democracy_book_ES.pdf)
- Comisión sobre el Impacto del Tráfico de Drogas en la Gobernanza, la Seguridad y el Desarrollo en África Occidental. (2014). *NOT JUST IN TRANSIT Drugs, the State and Society in West Africa*. Recuperado de <http://www.wacommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2014/11/WACD-Full-Report-Eng.pdf>
- Congreso aprueba el uso medicinal de la Marihuana. (2016). *El Herald*o. Recuperado de <http://www.elheraldo.co/nacional/congreso-aprueba-ley-de-marihuana-medicinal-262759#>
- Congreso de Colombia. (21 de diciembre de 2009). [Acto Legislativo 02]. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=38289>
- Congreso de Colombia. (24 de junio de 2011). Ley de Seguridad Ciudadana. [1453 de 2011]. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley145324062011.pdf>
- Congreso de Colombia. (2011). *Ley 1450 del 16 de junio de 2011. “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”*. Colombia.
- Congreso de Colombia. (2012). *Ley 1566 de 2012. Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas y se crea el premio nacional “entidad comprometida con la prevención del consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas”*. Colombia.

- Consejo Nacional de Estupefacientes. (08 de abril de 2005). [Resolución No. 0006 de 2005]. Recuperado de [http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/normas-odc/RESOLUCION\\_CNE0006\\_DE\\_2005.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/normas-odc/RESOLUCION_CNE0006_DE_2005.pdf)
- Corte Constitucional. (2012). *Sentencia C 221 de 1994. Despenalización del Consumo de la Dosis Personal*. Colombia.
- De León, I. (2014). *Aprendizaje Criminal en Colombia: Un análisis de las organizaciones narcotraficantes*. Bogotá, Colombia: Ediciones de la U.
- Del Corro, F. (2011, 06 21). América Latina en Movimiento online. Retrieved from América Latina en Movimiento online: <http://www.alainet.org/es/active/47490>
- Departamento Nacional de Planeación. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014: Prosperidad para Todos*. Bogotá, Colombia. Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2014). *Informe al Congreso: Juan Manuel Santos 2014*. Bogotá. Colombia. Imprenta Nacional de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “Todos por un nuevo país: paz, equidad y educación”*. Bogotá. Colombia. Imprenta Nacional de Colombia.
- Erazo, C. (5 de Noviembre de 2015). Acabarán los centros de atención a drogadictos en Bogotá. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/acabaran-los-centros-de-atencion-drogadictos-bogota-articulo-597353>
- Executive office of the president of the United States. (2015). *2015 National Drug Control Strategy*. Recuperado de [https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/2015\\_national\\_drug\\_control\\_strategy\\_0.pdf](https://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/2015_national_drug_control_strategy_0.pdf)
- Fiscalía General de la Nación. (2016). *Visión*. Recuerado de <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/la-entidad/vision/>

Fiscalía General de la Nación. (2015). *Fiscal pedirá suspensión del uso del glifosato durante Consejo Nacional de Estupefacientes*. Recuperado de <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscal-pedira-suspension-del-uso-del-glifosato-durante-consejo-nacional-de-estupefacientes/>

Fiscalía pide volver a la fumigación aérea contra los cultivos ilícitos. (4 de septiembre de 2016). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/fiscal-pide-retomar-fumigacion-aerea/16691359>

Friedman, M. (1993, noviembre). Por que Legalizar: El Nobel de economía Milton Friedman explica las razones por las cuales deben legalizarse las drogas. *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/por-que-legalizar/21107-3>

García, G. (2013). *El Narcotráfico en Colombia: De la Prohibición y sus Secuelas a la Discusión de la Descriminalización y Despenalización* (tesis de maestría). Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

Gobierno, N. d. (2014, 06 01). Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia 2013 Informe Final. Bogotá, Colombia: ALVI Impresores S.A.S.

Gobierno, N. d. (2016). *Síntesis de los Acuerdos Alcanzados*. Recuperado de <http://www.acuerdodepaz.gov.co/sites/all/themes/nexus/files/Sintesis-Definitiva.pdf>

Gómez, E. (2006). *La Tragedia de la Droga: Perspectiva de una Solución*. Bogotá, Colombia. Editorial Fundación Konrad Adenauer. 1-179.

Hall, P. (1993). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275 – 296.

Hecló, H. (1974). *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. New Haven: Yale University Press.

Hulsman, L. Bernat, J. (1984). *Sistema Penal y Seguridad Ciudadana: Hacia una Alternativa*. Barcelona. España. Editorial Ariel, S.A.

Hernández, R. F. (2010). *Metodología de la Investigación*. Mc Graw Hill.

Jobert, B. (1994). El Estado en acción: la contribución de las políticas públicas. *Revista trimestral para América Latina y España*, (36), 79-104.

La marihuana podría ser el nuevo commodity para Colombia. (2016). *Dinero*.

Recuperado de <http://www.dinero.com/emprendimiento/articulo/legalizacion-de-la-marihuana-en-colombia-y-el-comercio-de-sus-productos/218064>

Lafuente, J. (2015). Santos pide un cambio en la lucha global contra las drogas. *El País*. Recuperado de

[http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/02/actualidad/1433273029\\_488181.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/06/02/actualidad/1433273029_488181.html)

Los uribistas terminaron convencidos de la marihuana medicinal. (26 de mayo de 2016). *El Tiempo*. Recuperado de

<http://www.eltiempo.com/politica/congreso/juan-manuel-galan-explica-proyecto-de-ley-de-marihuana-medicinal/16603196>

Martín, J. (2016). El experimento de Portugal con las drogas tiene consenso 15 años después. *El País*. Recuperado de

[http://internacional.elpais.com/internacional/2016/04/22/actualidad/1461326489\\_800755.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/04/22/actualidad/1461326489_800755.html)

Mathieu, H., y Niño, C. (2013). Aspectos de la situación Actual de las Drogas Ilegales y Propuestas de Reforma. En H. Mathieu., y C. Niño (Ed.), *De la Represión a la Regulación: Propuestas para la reformar las políticas contra las drogas* (pp. 21 - 60). Bogotá, Colombia: Impresión Mavarac.



- Matiz, A. (2013). Política Antidrogas de Estados Unidos para América Latina. *Nuevos Paradigmas de las Ciencias Sociales Latinoamericanas*, 6(7), 7 – 18.
- Mejía, D. (2011). Políticas antidroga en el Plan Colombia: costos, efectividad y eficiencia En A. Gaviria., y D. Mejía. (Comp.), *Políticas antidroga; éxitos, fracasos y extravíos* (pp. 69-90). Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2016). *No podemos mantener incólume una política de drogas diseñada para un mundo que ya no existe*": Yesid Reyes. Recuperado de <http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/2306/%E2%80%9CNo-podemos-mantener-incólume-una-política-de-drogas-diseñada-para-un-mundo-que-ya-no-existe%E2%80%9D-Yesid-Reyes.aspx>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2016). *“Política de drogas implementada recientemente por Colombia es consistente con lo que ha defendido ante el mundo y con lo que hoy ratificó Naciones Unidas”*: Minjusticia. Recuperado de <http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/2304/%E2%80%9CPolítica-de-drogas-implementada-recientemente-por-Colombia-es-consistente-con-lo-que-ha-defendido-ante-el-mundo-y-c>
- Ministerio de Justicia y del Derecho. (2016). *“Se necesita un plan integral para erradicar manualmente los cultivos ilícitos, sin intervención de químicos que afecten la salud humana”*: Ministro de Justicia. Recuperado de <http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/2472/%E2%80%9CSe-necesita-un-plan-integral-para-erradicar-manualmente-los-cultivos-ilícitos-sin-intervención-de-químicos-que-afecten-la-salud-humana%E2%80%9D-Ministro-de-Justicia.aspx>
- Ministerio Defensa Nacional. (2011). Guía de Planeamiento estratégico 2011- 2014. Bogotá. Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.
- Ministerio de la Protección Social. (2007). *Política nacional para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas y su impacto: resumen ejecutivo*.

- Recuperado de  
[http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/politDrogas/politica\\_nacional\\_consumo.pdf](http://www.odc.gov.co/Portals/1/Docs/politDrogas/politica_nacional_consumo.pdf)
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2016). *“Necesitamos documentar los efectos adversos de las políticas represivas sobre las drogas”*. Recuperado de  
<https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Necesitamos-documentar-los-efectos-adversos-de-las-politicas-represivas-sobre-las-drogas.aspx>
- Monroy, M. (2014). *Tomadores humanos de decisión Plan Colombia: una estrategia política exterior de Estados Unidos*. Recuperado de  
<file:///C:/Users/marin/Desktop/Tomadores-humanos-de-decisi%C3%B3n.pdf>
- Morales, C. (2015). Uruguay cumple un año de la marihuana “legal”. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/uruguay-cumple-un-ano-de-la-marihuana-legal/15176639>
- Muller, P. (2000). Los círculos de decisión en las políticas públicas. *INNOVAR, revista de ciencias administrativas y sociales*, (15), 111 – 120. Recuperado de <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/innovar/article/view/24212>
- Muller, P. (2010). *Las Políticas Públicas*. [Traducido al español de Les politiques publiques]. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muñoz, S. (2016). El gran negocio de la marihuana legalizada. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/el-gran-negocio-de-la-marihuana-legalizada/16739561>
- Observatorio de Drogas de Colombia. (2016). *¿Cuál es el objetivo del ODC?*. Recuperado de <http://www.odc.gov.co/INICIO/Qui%C3%A9nes-somos>
- Office of National Drug Control Policy. (2016). *Coca in the Andes*. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/ondcp/targeting-cocaine-at-the-source>
- Office of National Drug Control Policy. (2016). *2015 National Drug Control Strategy*. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/ondcp/national-drug-control-strategy>

- Office of National Drug Control Policy. (2016). *Política de los Estados Unidos sobre drogas*. Recuperado de <https://www.whitehouse.gov/ondcp/ondcp-fact-sheets/pol%C3%ADtica-de-los-estados-unidos-sobre-drogas>
- Organización de las Naciones Unidas. (2015). *Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2014*. Recuperado de [https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2014/Spanish/AR\\_2014\\_ESP.pdf](https://www.incb.org/documents/Publications/AnnualReports/AR2014/Spanish/AR_2014_ESP.pdf)
- Organización de las Naciones Unidas. (2016). *S-30/1. Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas*. Recuperado de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N16/110/28/PDF/N1611028.pdf?OpenElement>
- Policía Nacional de Colombia. (2013). *16 Estrategias Operativas de la Policía: Plan Corazón verde*. Bogotá. Colombia. Imprenta Nacional de Colombia.
- Pozzi, S. y Beauregard, L. (2016). Peña Nieto avala la legalización de la marihuana medicinal en México. *El País*. Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/04/19/estados\\_unidos/1461082942\\_249093.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/04/19/estados_unidos/1461082942_249093.html)
- Presidencia de la República. (22 de diciembre de 2015). [Decreto 2467 de 2015]. Recuperado de <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%202467%20DEL%2022%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202015.pdf>
- Procuraduría General de la Nación. (2016). *"Es un golpe mortal para lucha contra el microtráfico, es la impunidad para los 'jíbaros'": Procurador Ordóñez ante decisión de la Corte Suprema de Justicia*. Recuperado de <http://www.procuraduria.gov.co/portal/index.jsp?option=net.comtor.cms.frontend.component.pagefactory.NewsComponentPageFactory&action=view&key=6918>
- Proyecto integral para las personas que se inyectan drogas (CAMBIE). (2016). *¿Qué es cambie?* Recuperado de <http://www.proyectocambie.com/cambie/>

Reformas a las Leyes de Drogas en América Latina [TNI]. (Sin fecha). *Reforma de 2009*. Recuperado de [https://www.tni.org/files/reforma2009\\_0.pdf](https://www.tni.org/files/reforma2009_0.pdf)

Reformas a las Leyes de Drogas en América Latina [TNI]. (Sin fecha). *¿Qué medidas se están implementando para hacer frente al uso problemático de drogas?*. Recuperado de <http://druglawreform.info/es/informacion-por-pais/america-latina/colombia/item/245-colombia>

Reformas a las Leyes de Drogas en América Latina [TNI]. (Sin fecha). *¿Cómo se posiciona Colombia en el debate internacional sobre políticas de drogas?*. Recuperado de <http://druglawreform.info/es/informacion-por-pais/america-latina/colombia/item/245-colombia>

Reformas a las Leyes de Drogas en América Latina [TNI]. (Sin fecha). *¿Cuáles son las leyes de drogas vigentes en Colombia?*. Recuperado de <http://druglawreform.info/es/informacion-por-pais/america-latina/colombia/item/245-colombia>

Tokatlian, J. (1995). *Drogas Dilemas y Dogmas – Estados Unidos y la Narcocriminalidad organizada en Colombia*. Bogotá, Colombia: Tercer mundo editores en coedición con el centro de estudios internacionales, Universidad de los Andes.

Ya es oficial: uso de marihuana medicinal se eleva a ley. (8 de julio de 2016). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/gobierno/uso-de-marihuana-medicinal-en-colombia-ya-es-ley/16639793>

Ya se puede fumar marihuana legalmente en Jamaica. (2015, febrero). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/mundo/articulo/marihuana-legal-en-jamaica/419083-3>