

**LAS ACCIONES POLÍTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUAN MANUEL
SANTOS (2010-2018) FRENTE AL USO DEL CANNABIS**

JUAN LUIS CAMACHO ALJURE

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL**

2019

**LAS ACCIONES POLÍTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUAN MANUEL
SANTOS (2010-2018) FRENTE AL USO DEL CANNABIS**

JUAN LUIS CAMACHO AL JURE

Trabajo de grado para optar por el título de politólogo

Director

DAVID APONTE CASTRO

Docente Posconflicto y Reconciliación

Pontificia Universidad Javeriana

Tribunal para la Paz – Jurisdicción Especial para la Paz

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES
CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA
BOGOTÁ DISTRITO CAPITAL**

2019

"La forma como se está adelantando la guerra contra las drogas es igual o incluso más dañina que todas las guerras juntas que hoy se libran en el mundo.

Es hora de cambiar nuestra estrategia".

Juan Manuel Santos
Entrega Nobel de Paz – Oslo, Noruega – 2016

A Fernando, Marie Juliette y Maya por enseñarme a sentir y pensar.

TABLA DE CONTENIDO

1. Resumen.....	7
1.1 Abstract.....	8
2. Introducción.....	9
2.1 Objetivo.....	13
2.2 Objetivos específicos.....	13
3. Marco Teórico.....	14
4. Diseño metodológico.....	19
5. Contexto histórico del cannabis.....	22
5.1.Narrativas, políticas antinarcóticas y desarrollo en contexto.....	25
6. Las acciones políticas de la administración de Juan Manuel Santos (2010-2018) frente al uso del cannabis.....	29
6.1.En relación con la Ley 1787 de 2016 sobre legalización y regulación del cannabis para fines medicinales y científicos.....	44
6.2.En relación con el cuarto punto del Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejercito del Pueblo.....	49
7. Conclusiones	54
8. Bibliografía.....	56

LISTA DE GRÁFICAS

1. Gráfica 1. Estimado en billones de dolares en venta de la industria del cannabis al por menor en los Estados Unidos [2018 – 2023].....32
2. Gráfica 2. Consumo de cannabis mensual en Canada en millones de dolares.....33

LISTA DE NUBES CONCEPTUALES

1. Nube de conceptos de las dos intervenciones del ministro de Justicia y del Derecho, Yesid Reyes, Ante la Comisión de Estupefacientes en Viena (2015-2016).....36
2. Nube de conceptos relacionada a las intervenciones en escenarios nacionales e internacionales durante la administración de Juan Manuel Santos (2010-2018).....42
3. Nube de conceptos sobre la Ley 1787 de 2016.....47
4. Nube de conceptos sobre el punto cuatro del Acuerdo de Paz.....52

BANCO DE DISCURSOS Y RECURSOS DOCUMENTALES

1. Banco de discursos y recursos documentales durante la administración de Juan Manuel Santos frente al uso del cannabis.....21

1. RESUMEN

La presente investigación busca analizar las acciones políticas de los dos periodos presidenciales de Juan Manuel Santos (2010-2014-2018) frente al tratamiento del cannabis, con el fin de determinar qué tipo de indicadores aporta a la construcción de un marco alternativo al prohibicionismo en Colombia.

Para ello, se hará una radiografía de la historia del cannabis y la inclusión de la sustancia en el imaginario prohibicionista de las políticas globales antinarcóticas. En aras de visibilizar las acciones políticas durante las dos administraciones de Juan Manuel Santos, se pretende recurrir a las declaraciones en escenarios nacionales e internacionales del entonces presidente, así como a la expedición de la Ley 1787 de 2016 sobre legalización y regulación del cannabis con fines medicinales y científicos; y a la redacción del punto cuatro del Acuerdo de Paz, el cual versa sobre la solución al problema de drogas ilícitas para la construcción de una paz estable y duradera.

La decisión de centrar esta investigación en el cannabis, responde a un cambio paulatino que varias jurisdicciones a nivel mundial -y en Colombia- vienen emprendiendo para reevaluar su clasificación legal, apelando a la ineffectividad del *prohibicionismo* como modelo de política pública. Además de la necesidad de abordar esta problemática desde un enfoque de salud pública integral, que permita proveer garantías al consumidor e implementar medidas eficientes que puedan aportar al debilitamiento de las estructuras al margen de la ley.

Palabras clave: Guerra contra las drogas, paradigma prohibicionista, salud pública, cannabis, marihuana, conflicto armado colombiano, tráfico de droga, política global antidroga.

1.1 ABSTRACT

The present investigation intends to analyze the political actions of the two presidential terms of Juan Manuel Santos (2010-2014-2018) in relation to cannabis. This, in order to determine which data contributes to the construction of an alternative framework to prohibitionism in Colombia.

Firstly, an introduction of the history of cannabis will be made and the inclusion of the substance in global anti-narcotic policies and narratives. To fix the temporality to Juan Manuel Santos two terms – it is intended to resort to statements in national and international scenarios, as well as to the issuance of Law 1787 of 2016 on the legalization and regulation of cannabis with medicinal and scientific purposes. As well to the point four of the Peace Agreement, which is about the solution to the problem of illicit drugs for the construction of an stable and lasting peace.

The decision to focus this research on cannabis responds to a gradual change that several jurisdictions worldwide are undertaking to revalue its classification, appealing to the ineffectiveness of prohibitionism as a model of public policy. Also, the need to address this issue from an integral public health perspective that provide guarantees to the consumer as well on implementing efficient measures that can contribute to weaken structures outside the law.

Keywords: War on drugs, prohibitionism, public health, cannabis, colombian civil war, drug trafficking, global drug policy.

1. INTRODUCCIÓN

El acercamiento que tuvo la administración de Juan Manuel Santos (2010-2018) frente a la problemática de los cultivos ilícitos, estuvo en línea con varios esfuerzos regionales por replantear el paradigma prohibicionista-punitivo, esto en aras de construir nuevas hojas de ruta que le permitiesen al Estado tener mayor injerencia en las dinámicas de producción, distribución y consumo. Un ejemplo de este giro se dio en 2008, cuando se constituyó la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia liderada por tres expresidentes de la región: César Gaviria de Colombia, Fernando Enrique Cardoso de Brasil y Ernesto Zedillo de México; “Su objetivo central fue estimular el debate y la evaluación de las políticas sobre las drogas en la región, para crear políticas más seguras, eficientes y humanas.” (Castro & Triana, 2018)

En ese orden de ideas, la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia alentó a los diferentes gobiernos a tener un acercamiento desde un enfoque de salud pública para generar canales de prevención por medio de acciones informadas y focalizando principalmente la represión en el crimen organizado y no sobre el consumidor. Asimismo, se debe resaltar que la continuación en la implementación del modelo punitivo va de la mano con la presión política que históricamente se ha ejercido desde Washington, buscando mitigar las diferentes niveles de producción y tráfico.

Sin embargo, la construcción de la narrativa prohibicionista es un discurso relativamente moderno que tuvo origen el siglo pasado en los Estados Unidos (Uprimny, 2003) y que hasta este momento diversos organismos de orden nacional e internacional, después de años de implementación, comienzan a cuestionar la relevancia y efectividad de este enfoque. Por ejemplo, de cara a los resultados de los últimos cuarenta años desde la oficialización de la guerra contra las drogas en el año 1971, la Comisión Global de Política sobre Drogas (2011) plantea que la creación de un mercado regulado de todas o ciertas drogas puede generar mayores beneficios sociales y de seguridad ciudadana, así como triunfos en la lucha contra el crimen organizado. (Castro & Triana, 2018)

Por ello, en paralelo con los avances en materia de despenalización y regulación, desde 2012 en Colombia se promovió la creación de políticas públicas basadas en evidencia científica y en refutar la efectividad del paradigma prohibicionista en la lucha contra el narcotráfico. Esto, debido a que dicho enfoque no ha mejorado la salud de los consumidores, no ha reducido efectivamente la producción y consumo; y por el contrario, ha generado efectos no deseados como la destrucción del tejido social, el aumento de la criminalidad y la transformación de la violencia. (Cepeda y Tickner, 2017)

Este cambio de paradigma empezó a ser más notorio desde la primera administración de Juan Manuel Santos (2010-2014-2018) debido al tono y narrativa empleada en sus intervenciones en foros nacionales e internacionales. Dicho lo anterior, en sintonía con las negociaciones de paz entre su gobierno y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), se convocó a la superación de la guerra y en hacer hincapié en los objetivos del proceso de paz en torno al problema común de las drogas. Asimismo, se hizo de manera pública el apoyo a la iniciativa uruguaya de legalización con fines recreativos la cual fue resaltada desde Colombia como una acción política que aspira a un control integral sobre esta problemática y de la cual se debe ejercer monitoreo para determinar posibles características que puedan ser replicadas en el contexto colombiano. (Cepeda y Tickner, 2017)

De esta manera, en Colombia, durante los dos periodos presidenciales de Juan Manuel Santos (2010-2014-2018) hubo una serie de acciones políticas que promovieron la revaluación del paradigma hegemónico y la aceptación de la pérdida de la guerra contra las drogas, impulsada y reforzada, inicialmente desde el gobierno de Richard Nixon (1971) en los Estados Unidos. (Samper, 2013) Por tanto, las intervenciones en escenarios multilaterales durante el gobierno Santos incitaron a la creación de coaliciones regionales que pudiesen unir fuerzas y contribuir en la construcción de nuevos acercamientos que tuviesen mayor incidencia en las dinámicas que actualmente imperan en los círculos de producción, distribución y consumo a nivel global. Es el caso de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 2017 donde Juan Manuel Santos expresó: “Hagamos un serio y riguroso seguimiento de las experiencias regulatorias que se han puesto en marcha en diversas latitudes, y aprendamos de sus éxitos y también de sus dificultades”.

Avanzando en este razonamiento, en la normativa colombiana, según la Comisión Asesora sobre Política de Drogas, hubo logros alcanzados en el periodo comprendido entre los años 2010 y 2018. La Comisión afirma que se incorporó un modelo de derechos humanos en la elaboración de las políticas que pocas veces había sido desarrollado; se despenalizó a los eslabones más débiles en los diferentes niveles de producción, tráfico y consumo, y se suspendieron las aspersiones con glifosato en el territorio nacional. Habría que decir también, que a través de la Ley 1787 de 2016, se legalizó el cultivo de cannabis con fines medicinales y científicos – lo cual sugiere que reconoce el potencial de la sustancia para reactivar modelos agrarios territoriales y la industrialización de productos medicinales a base de cannabis. Según la Revista Dinero (2019), para el año 2025 el mercado global del cannabis legal oscilaría los US\$146.000 millones, lo cual permite identificar la oportunidad para esta naciente agroindustria en territorio colombiano.

Al mismo tiempo, vale la pena resaltar que es poco probable que un Estado pueda controlar el problema de las drogas ilícitas de manera unilateral debido a la naturaleza transnacional de esta problemática. En materia de drogas, es palpable la interdependencia de los Estados y las instituciones para lograr soluciones (Arroyave, 2018). Por ello, es fundamental la construcción de consensos dentro de la comunidad internacional para la cooperación en la implementación de medidas integrales que tengan impacto real en las dinámicas imperantes.

Se puede agregar que no solo fue posible identificar un patrón narrativo a favor de la reestructuración del paradigma prohibicionista punitivo en el discurso de Juan Manuel Santos -patrón del que se da cuenta en el presente trabajo- sino también vale la pena resaltar la posición que tuvieron diversos miembros de su gabinete en los diferentes escenarios de incidencia. Así es el caso de Yesid Reyes, que se desempeñó como Ministro de Justicia y del Derecho durante los años 2014-2016, el cual declaró en el segmento especial del 58 periodo ordinario de sesiones de la Comisión de Estupefacientes en Viena lo siguiente:

“Colombia siempre ha sido un referente internacional por el cumplimiento a cabalidad de la aplicación e implementación de las Convenciones del Sistema de Fiscalización de Estupefacientes de las Naciones Unidas. Hoy Colombia [2015] está promoviendo un análisis más profundo sobre el impacto del problema mundial de las drogas, basado en las evidencias, en el respeto, protección y promoción de los derechos humanos, de plena conformidad con la carta de las Naciones Unidas.” (Palabras Yesid Reyes, 2015)

En ese orden de ideas, es posible afirmar que existía una evidente corriente hacia la reconfiguración del paradigma prohibicionista debido al reconocimiento del narcotráfico y la producción de sustancias ilícitas como factor agravante del conflicto armado colombiano y el obstáculo que este representa en el contexto económico, político y cultural del país. Es por ello que el análisis de los resultados que arroja la implementación de la política antinarcótica, exhorta la necesidad de construir nuevos lineamientos en calidad de país productor para realmente generar impactos positivos por medio de políticas públicas que concuerden con las dinámicas existentes de consumo.

Frente a lo expuesto, es fundamental hacer la distinción entre despenalización y legalización. En Colombia, la Corte Constitucional en 1994 declaró inexecutable varios artículos de la Ley 30/1986 los cuales prohibían e inclusive contemplaban la internación en centros de rehabilitación a los consumidores que fuesen sorprendidos por la ley. Así, en 1994 se despenalizó el consumo a través de la dosis personal, remitiéndose al debate foucaultiano sobre las libertades personales y cuestionando el alcance de intervención estatal en la vida privada del asociado dentro de la biopolítica. La Corte consideró que la penalización del consumo y la obligación de someterse a tratamiento médico atentaba contra el libre desarrollo de la personalidad y la dignidad humana, que es el fundamento del Estado. (Arroyave, 2018)

Si bien ha habido avances en la reconfiguración de políticas en torno al consumo; la legalización y regulación busca cobijar elementos que puedan garantizar la calidad de la sustancia que se distribuye y consume, además de la institucionalización de un marco tributario que beneficie al Estado a través de la contribución de los consumidores. He ahí la relevancia de esta investigación y las motivaciones que buscan generar conocimiento

verdadero que puedan aportar a la resolución de los principales problemas del conflicto armado y a la construcción de una paz estable y duradera en Colombia.

Por lo tanto, la pregunta de investigación es:

¿Pueden considerarse las acciones políticas del presidente Juan Manuel Santos, en relación con el uso del cannabis, una propuesta de marco alternativo al prohibicionismo en Colombia?

2.1. Objetivo

Analizar las acciones políticas durante la administración del presidente Juan Manuel Santos en relación con la política ante el uso del cannabis, para determinar en qué medida estas acciones contribuyen a la configuración de un marco alternativo al prohibicionismo en Colombia.

2.2. Objetivos específicos

- Revisar y documentar las declaraciones públicas nacionales e internacionales de Juan Manuel Santos en relación con el uso del cannabis.
- Revisar y analizar la iniciativa gubernamental orientada hacia una política de legalización del cannabis para fines medicinales y científicos.
- Analizar el cuarto punto del Acuerdo de Paz, con el fin de determinar cuáles de sus contenidos apoyan la construcción de una visión alternativa al prohibicionismo

3. MARCO TEÓRICO

Un concepto fundamental para esta investigación es el de *acción política*, el cual desde la óptica de Arendt responde a la noción política del poder y la noción antropológica de acción. En su libro “La condición humana” (1958), argumenta que la acción es la condición que permite que se desarrolle la política y las relaciones de poder en torno a esta, por lo tanto, introduce la diferenciación entre la *vita activa* y *vita contemplativa*.

Así, la acción política es considerada transgresora por naturaleza debido a la capacidad que tiene de construir nuevos paradigmas e instituciones dentro del sistema político y social. La transgresión es una acción humana que discute permanentemente Arendt, la cual responde a la función del asociado de cuestionar las formas en las que el Estado está organizando y regulando las prácticas con las que se rige la sociedad.

Por su parte, si bien la acción política en su condición transgresora no garantiza un cambio definitivo en el sistema político, el solo debate público que se genera en torno a ella es suficiente para controvertir públicamente la eficacia de esa práctica y la relevancia en su continuación. Por eso se escoge esta noción para comprender la transversalización con la problemática del cannabis, ya que si bien es evidente la necesidad de intervenir de manera diferente, la sola discusión que se crea en torno a la materia, permite combatir las estigmatizaciones sobre el tema y controvertir con la ciudadanía.

Simultáneamente, se puede relacionar la acción política con el concepto de *Agendación* el cual desde la óptica de Elder y Cobb, “se entiende cómo el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública.” (Elder y Cobb, sf. P. 77-102)

De esta forma, dentro del espectro de conflictividades presentes en el contexto colombiano, la problemática de las drogas ha representado una de las principales fuentes de financiación de los grupos al margen de la ley que ha permitido la constancia de su lucha contra estatal. (Vargas, 2005) Por lo tanto, para la configuración de nuevas estructuras que permitan la construcción de paz es necesario institucionalizar y regular todo el aparataje que gira en torno al consumo.

Asimismo, cómo se había mencionado anteriormente, los beneficios de la intervención estatal en el mercado canábico responde a una iniciativa que busca controlar la calidad de la sustancia que se distribuye y consume. Además, la eliminación de la principal sustancia de consumo del mercado negro representa una medida para cesar el enriquecimiento que se genera por medio de la distribución de la misma.

En este orden de ideas, se puede decir que la estructura teórica de la investigación comienza en la acción misma del hombre, que por su contexto se vuelve política y constituye una conexión directa con la capacidad de análisis de las problemáticas sociales; lo que permite a través de la participación política, el diseño de políticas públicas que refuercen los niveles de gobernabilidad entre el Estado y sus asociados.

Seguido a esto, tomando en consideración la multiplicidad de conflictividades dentro de la sociedad, escoger y priorizar el orden con el que se busca intervenir constituye en un proceso de Agendación. Esto quiere decir que se debe seleccionar la priorización en la intervención de los problemas por parte del Estado y las garantías que se deben constituir en torno a los códigos sociales que son replicados por los ciudadanos.

Ahora bien, transversalizando con el análisis de la posición que tomó la administración de Santos (2010-2018) frente al tema del cannabis, es posible evidenciar la relevancia que tiene para Colombia la reconfiguración de la política internacional de las drogas y la construcción de pactos internacionales en el replanteamiento institucional para la creación de nuevos mecanismos que atiendan integralmente el consumo. Por lo tanto, el país tiene la legitimidad de convocar a nuevos pactos para el tratamiento de esta práctica, ya que de primera mano ha vivido la violencia que se transforma a partir de la clandestinidad propia de la cadena de producción, comercialización y persecución.

Por consiguiente, a través de la Agendación que exhorta la administración de Juan Manuel Santos frente al problema de las drogas, se entiende que es una situación multidimensional la cual es fundamental intervenir desde un plano macro-internacional debido a la ley básica de demanda y oferta. Por ello, el andamiaje que se ha construido en torno a la lucha contra las drogas incluye una serie de acciones políticas y discusiones que responden a la continuación de la securitización de esta práctica a nivel global.

Por otro lado, el documental *Grass is Greener* (2019) habla como históricamente la prohibición en el consumo del cannabis está relacionada con la intención de segregar las dinámicas sociales de grupos minoritarios - hecho que se mencionará posteriormente en esta investigación. Asimismo, Uprimny (2003) desarrolla el concepto de la guerra contra las drogas y cómo esa concepción moderna que se origina en los Estados Unidos, en cuestión de pocos años, es replicada casi por unanimidad en el sistema internacional causando resultados cuestionables desde la aplicación de la represión como medida coercitiva.

Además, Uprimny (2003) reafirma que la lucha contra las drogas ha fracasado debido a la incapacidad de reconocer el consumo de forma diferencial al enfoque punitivo y los efectos colaterales que han evolucionado de esta medida prohibicionista, tales como la adulteración de la sustancia, el narcotráfico y la violencia asociada a la producción y comercialización clandestina. Elementos que la institucionalidad ha sido incapaz de mitigar o erradicar.

Del mismo modo, resulta interesante el análisis de discurso que se puede aplicar en las narrativas empleadas durante la administración Santos en torno a las drogas para determinar qué medidas está tomando el gobierno colombiano para incrementar sus niveles de gobernabilidad en el territorio. Por ejemplo, durante la instalación del Foro Políticas de Drogas, en su discurso hizo una metáfora en relación con el fracaso de la guerra contra las drogas, la cual estipulaba que la lucha “era como andar en una bicicleta estática: uno pedalea y pedalea pero no avanza” (Semana, 2016)

A su vez, recalcó que se debe llegar a construir un consenso global para reconfigurar los parámetros con los que se ha venido tratando la situación, reconociendo la interdependencia entre los países productores y consumidores, y la responsabilidad que existe entre los líderes mundiales para mitigar realmente los efectos adversos que ha generado esta noción contemporánea de prohibición.

Por último, para entrelazar los conceptos previamente expuestos y los acontecimientos históricos que sustentan esta investigación, es necesario remitirse a la concepción filosófica de prohibición, la cual se entiende como la acción de restringir el acceso a determinado bien o servicio. Por consiguiente, Foucault (1978) yuxtapone la idea

de prohibición con el concepto de Gubernamentalidad el cual sugiere la construcción de un aparato dentro de la Biopolítica basado en el auto gobierno que propone la delimitación entre los límites de la vida pública y privada. El libre desarrollo de la personalidad es un derecho propio de cualquier Estado liberal y, siempre y cuando las decisiones del asociado no interfieran con la integridad física de un igual o la tranquilidad colectiva, no deben ser censuradas por el Estado puesto que constituye una violación a los derechos del individuo.

Siguiendo con el pensamiento de Foucault, la Biopolítica representa la forma en que se gobiernan las estructuras del ser humano y se construyen las nociones compartidas que a través de su repetición, forman las instituciones formales e informales. Así, se reconoce la capacidad de construir nuevos paradigmas que atiendan a esas realidades individuales que piden firmeza por parte del Estado para regular las dinámicas que conciernen los diferentes niveles de la producción, comercialización, distribución y consumo de estupefacientes. (Foucault, 1978)

Por su parte, se puede evidenciar en la documentación y literatura que la ilegalidad está asociada al incremento en el consumo, la adulteración y degradación de las sustancias, y la focalización de núcleos de violencia que aportan al recrudecimiento de la delincuencia común en diferentes niveles, desde el microtráfico hasta la integridad física del consumidor. (Castro & Triana, 2018)

Finalmente, es importante resaltar que el consumo de sustancias para la alteración de la conciencia anteceden las concepciones institucionales modernas de prohibición, lo cual infiere que las sociedades deben luchar por la inclusión en la agenda de temas que busquen mejores prácticas en la convivencia comunitaria y susciten la configuración de nuevos marcos para el tratamiento integral de un problema que si no se regula, puede seguir aportando negativamente al desarrollo de la sociedad y desencadenar crisis de salubridad y orden público. Hechos que se pueden justificar con el desarrollo del conflicto armado colombiano y los efectivos directos del narcotráfico en el mismo.

4. DISEÑO METODOLÓGICO

La metodología a desarrollar en la presente investigación será de formato cualitativo y se constituirá usando las herramientas conceptuales que aporta el análisis de discurso propuesto por Michel Foucault en su obra la “Arqueología del saber” (1970), la cual propone como estrategia metodológica la mera descripción de eventos discursivos, que analicen las

diferentes dinámicas en su original neutralidad y a partir de ese análisis, responder a las categorías previamente propuestas en la investigación.

Por lo tanto, la técnica de análisis de discurso se centrará en la revisión de las declaraciones públicas en torno a esta problemática que se encuentran en medios oficiales de presidencia y en fuentes periodísticas tales como: *Semana*, *El Espectador* y *El Tiempo*, para posteriormente introducir dichos datos en la plataforma *Nvivo*. Este tipo de plataforma reconoce la frecuencia de las palabras en los discursos propuestos con el fin de contribuir a las categorías establecidas. La lógica narrativa desestructurada y categorizada por el *software* permite identificar y analizar algunos de los conceptos, posturas ideológicas, técnicas científicas y enfoques desarrollados por el gobierno Santos (2010-2018) en materia de su aproximación al cannabis.

Dicho lo anterior, la técnica de análisis documental estará centrada principalmente en dos iniciativas: en primer lugar, el estudio de la política de legalización del cannabis con fines medicinales y científicos de 2016 y, en segundo lugar, la redacción del cuarto punto del Acuerdo de Paz que propone un tratamiento diferencial al problema de los cultivos de uso ‘ilícito’.

Finalmente, la hermenéutica propuesta en esta investigación responde a la necesidad de descubrir los códigos conceptuales dentro del discurso político de la presidencia de Juan Manuel Santos y que características dentro de las iniciativas políticas, pueden aportar a la lucha por un cambio de paradigma en torno al consumo. Por lo tanto, a continuación se adjunta el banco de discursos y recursos documentales de mayor relevancia para la estructuración metodológica de la investigación.

FECHA	TITULO	AUTOR	TIPO	ÁMBITO	AUDIENCIA	ENLACE
28/01/16	Palabras del Presidente Juan Manuel Santos Calderón en la instalación del Foro 'Nuevos Retos de la Política Antidrogas de Colombia'.	Juan Manuel Santos	Discurso	Politico	Nacional	http://es.presidencia.gov.co/discursos/Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-Calderon-en-la-instalacion-del-Foro-Nuevos-Retos-de-la-Politica-Antidrogas-de-Colombia
19/09/17	Palabras del Presidente Juan Manuel Santos ante la Asamblea General ONU	Juan Manuel Santos	Discurso	Politico	Internacional	http://es.presidencia.gov.co/discursos/170919-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-ante-la-Asamblea-General-de-las-Naciones-Unidas-en-el-72-periodo-de-sesiones-ordinarias
21/04/16	Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la XXX Sesión Especial de la Asamblea de la ONU sobre el Problema Mundial de las Drogas	Juan Manuel Santos	Discurso	Politico	Internacional	http://es.presidencia.gov.co/discursos/160421-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-la-XXX-Sesion-Especial-de-la-Asamblea-de-la-Organizacion-de-las-Naciones-Unidas-sobre-el-Problema-Mundial-de-las-Drogas
10/12/16	Palabras del Presidente Juan Manuel Santos al aceptar el Premio Nobel de Paz 2016	Juan Manuel Santos	Discurso	Politico	Internacional	http://es.presidencia.gov.co/discursos/161210-Palabras-del-Presidente-de-la-Republica-de-Colombia-Juan-Manuel-Santos-al-aceptar-el-Premio-Nobel-de-Paz
14/04/12	Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la apertura de la Cumbre de las Américas - Cartagena 2012	Juan Manuel Santos	Discurso	Politico	Internacional	https://www.elcolombiano.com/historico/discursos-de-juan-manuel-santos-en-la-cumbre-de-las-americas-ibec-177718

Imagén 1. Banco de discursos y recursos documentales. Elaboración propia.

14/04/18	Foro 'Paz Sostenible' - Naciones Unidas Nueva York	El Espectador	Articulo Prensa	Politico	Internacional	https://www.elespectador.com/noticias/politica/santos-insiste-en-la-necesidad-de-replantear-la-guerra-contra-las-drogas-articulo-751866
2/06/15	Palabras del Presidente Juan Manuel Santos en la apertura de la Conferencia Internacional de Control de Drogas y su llamado a un cambio de enfoque	El País	Articulo Prensa	Politico	Internacional	https://elpais.com/internacional/2015/06/02/actualidad/1433273029_488181.html
1/03/16	Palabras de Yesid Reyes, Ministro de Justicia y del Derecho, con ocasión del segmento de alto nivel del 59 periodo ordinario de sesiones de la Comisión de Estupeficientes en Viena, Austria - Marzo 2016	Yesid Reyes	Discurso	Politico	Internacional	https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_59/Statements/08_Colombia.pdf
1/03/15	Palabras de Yesid Reyes, Ministro de Justicia y del Derecho, con ocasión del segmento de alto nivel del 58 periodo ordinario de sesiones de la Comisión de Estupeficientes en Viena, Austria - Marzo 2015	Yesid Reyes	Discurso	Politico	Internacional	https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Discurso%20Ministro%20de%20Justicia%20en%20Viena.pdf
13/03/17	"Estamos lejos de resolver los problemas asociados a las drogas ilícitas": María Angela Holguín	Revista Semana	Articulo Prensa	Politico	Internacional	https://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-en-las-sesiones-de-la-comision-de-estupeficientes-de-la-onu-2017/518413
30/10/10	¿Marihuana Legal?	Revista Semana	Articulo Prensa	Politico	Nacional	https://www.semana.com/nacion/articulo/marihuana-legal/123927-3

Imagén 2. Banco de discursos y recursos documentales. Elaboración propia.

9/09/18	La Legalización de la Marihuana	El Espectador	Artículo Prensa	Político	Nacional	https://www.elspectador.com/noticias/politica/santos-insiste-en-la-necesidad-de-replantear-la-guerra-contra-las-drogas-articulo-751866
22/12/15	Santos firmó decreto que legaliza el uso de marihuana con fines medicinales	El País	Artículo Prensa	Político	Nacional	https://www.elpais.com.co/colombia/santos-firmo-decreto-que-legaliza-el-uso-de-marihuana-con-fines-medicinales.html
10/04/17	Decreto 613 de 2017 - Por el cual se reglamenta la Ley 1787 de 2016 Y se subroga el Título 11 de la Parte 8 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016, en relación con el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis	Ministerio de Salud y Protección Social	Decreto	Jurídico/Político	Nacional	https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RI/DE/DE/DI/decreto-613-de-2017.pdf
26/10/16	Punto Cuatro - Acuerdo Final de Paz para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.	Alto Comisionado para la Paz	Acuerdo de Paz	Jurídico/Político	Nacional	Página Alto Comisionado para la Paz
20/11/11	Santos y la legalización de la droga	Razón Pública	Artículo Prensa	Político	Nacional	https://razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/2561-santos-y-la-legalizacion-de-la-droga.html
21/05/13	Ahora Santos tiene en sus manos el balón de la política antidrogas	La Silla Vacía	Artículo Prensa	Político	Nacional	https://lasillavacia.com/historia/santos-y-el-dilema-frente-las-drogas-44038
23/01/14	Drogas: Santos volvió a hablar de la espinosa legalización	Revista Semana	Artículo Prensa	Político	Nacional	https://www.semana.com/nacion/articulo/santos-hablo-de-la-marihuana-en-davos/371772-3
21/12/13	Colombia elogió la legalización de la marihuana en Uruguay	InfoBae	Artículo Prensa	Político	Internacional	https://www.infobae.com/2013/12/21/1532516-colombia-elogia-la-legalizacion-la-marihuana-uruguay/

Imagén 3. Banco de discursos y recursos documentales. Elaboración propia.

5. CONTEXTO HISTÓRICO DEL CANNABIS

Los cultivos de cannabis han estado presentes en las dinámicas sociales desde el año 500 a.C. Aunque no existe acuerdo en fechar su origen (Ramos & Fernández, 2000), sus primeros registros indican que la producción de esta planta se originó en Asia central y por medio de rutas comerciales, colonizaciones e intercambios sociales, la planta empezó a cultivarse en diversos territorios. Inicialmente fue catalogada como una planta principalmente medicinal que servía para aliviar dolores y molestias además de su uso ceremonial. (Ramos & Fernández, 2000)

La historia del cultivo de cannabis en América data del siglo XVI, cuando los españoles cultivaban la planta para la extracción textil y la posterior elaboración de material naval. El consumo psicoactivo era identificado principalmente por esclavos angoleños que habían viajado con las semillas desde África y las cuales irían a terminar en plantaciones azucareras en el norte de Brasil a finales del siglo XVI. Según Luna-Fabritius (2014) los esclavos consideraban la planta como un popular energizante, una medicina sagrada y un facilitador de la sociabilidad entre los grupos sociales masculinos. Desde su llegada a América, el cannabis era consumido por las clases sociales más bajas e inclusive era catalogado como el “opio de los pobres” (Rubin, 1975 y 1995).

Su cultivo tuvo mayor acogida en partes del sur de Estados Unidos y el Caribe que en Suramérica, puesto que la mano de obra la utilizaba para aliviar el dolor que causaba la extenuante labor física. La introducción de la planta en las dinámicas norteamericanas de la mano de la esclavitud africana se dio entre finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Adicionalmente, según Luna-Fabritius (2014), para comienzos del siglo XX, más de un millón de mexicanos cruzaron la frontera para trabajar en haciendas y en la construcción de las líneas del ferrocarril. Así, con la llegada de esta población, también se evidenció un incremento en el consumo de cannabis con fines recreativos en los Estados Unidos.

El principal puerto de entrada fue desde el Caribe por Nueva Orleans y se popularizó en las clases más bajas, inclusive la popularidad del cannabis con fines recreativos se extendió en paralelo con los movimientos contraculturales que giraban en torno al desarrollo de la cultura del jazz. (*Grass is Greener*, 2019) La mezcla de los sonidos que llegaban desde

África se juntó con los efectos psicoactivos del cannabis, los cuales fueron elementos que potencializaron la creatividad de los músicos y facilitaban la alteración de los espacios disponibles para el esparcimiento y la cultura.

Ahora bien, la popularidad del cannabis alcanzó su punto más alto con los movimientos contraculturales que se gestaron en la década de los cincuenta del siglo XX, tales como la Generación Beat y los hippies. La apatía y desencanto que generaba la evidente segregación racial y la decisión estadounidense de atacar Vietnam, impulsó a la juventud a consumir cannabis que era considerado una transgresión social que se asociaba con la disidencia social, el desapego material y la rebeldía en clave del contexto socio-político que se vivía en el momento. (Uribe, 2016)

Por lo tanto, resulta importante recalcar que las motivaciones para la construcción de la narrativa punitiva se originan desde una orilla blanca republicana que, en aras de censurar los sitios de esparcimiento de minorías étnicas y sectores que no comulgaban con el patrón conservador, optaron por criminalizar la sustancia más popular entre negritudes y mexicanos para legalmente intervenir dichos espacios y evitar la congregación recreativa. (*Grass is Greener*, 2019) Teniendo en cuenta que se formuló una noción de securitización en torno al consumo de esta sustancia, los espacios de esparcimiento podían ser considerados como plataformas para el intercambio de información que permitiera organización social en contra del establecimiento nacional estadounidense. Sin directamente criminalizar la sustancia, Estados Unidos el 2 de agosto de 1937 a través de la ‘Ley de Tasación de la Marihuana – *Marihuana Tax Act*’ impuso sanciones nacionales que constaban de multas e infracciones para los portadores y consumidores que aportaron a la estigmatización de los consumidores bajo la óptica jurídica que representó la disposición del timbre especial. (*Grass is Greener*, 2019)

Sin embargo, resulta curioso que la entrada del cannabis en las regulaciones del sistema internacional se diera en 1925 durante la Convención del Opio celebrada en Ginebra, Suiza. El acontecimiento se desarrolla con la iniciativa de la delegación egipcia de incluir el cannabis en la agenda argumentando los efectos que esta tenía en la salud mental de los consumidores. Inicialmente la convención estaba destinada a regular y debatir en torno al

consumo de opio, opiáceos y cocaína, pero la retórica empleada por la delegación egipcia – justificada estadísticamente - fue suficiente para convencer a la comunidad internacional de los impactos nocivos de su consumo y la eventual inclusión de la sustancia en los focos de estudio internacional. (Mills, 2012) Inclusive aseguró que los casos de demencia en Egipto tenían una relación directa con el consumo de hashish – derivado del cannabis - y que debía considerarse como una sustancia que tenía la eventualidad de degradar las capacidades cognitivas de los usuarios. En todo caso, el cannabis pasó desapercibido en las sentencias internacionales por más de tres décadas antes que oficialmente se promoviera desde los Estados Unidos una securitización total de la sustancia y su inclusión en los esquemas prohibicionistas globales. (Mills, 2012)

En el contexto colombiano, según Uprimny (2003), el cannabis gana popularidad en zonas de la costa caribe principalmente para suplir la demanda que generaban los soldados estadounidenses que llegaron de Vietnam con síntomas de estrés postraumático. El consumo de sustancias psicoactivas se convirtió en una herramienta para sobrellevar los traumas de la guerra y, el cannabis colombiano, principalmente las cepas de la Sierra Nevada de Santa Marta, eran bastante apetecidas por los soldados que viajaban sin mayor restricción por el Caribe.

5.1. POLÍTICAS ANTINARCÓTICAS, NARRATIVAS Y DESAROLLO EN CONTEXTO

El consumo de sustancias que alteran la conciencia es igual de antiguo a las mismas civilizaciones. Las percepciones en el imaginario colectivo en relación con las sustancias disponibles en determinado periodo histórico responden a la ideología hegemónica de turno que determina el grado de aceptación social para su producción, distribución y consumo. (Ramos & Fernández, 2000) Por tanto, es relevante mencionar que el paradigma prohibicionista se ha implementado en diversos periodos de la historia para limitar el acceso a determinado bien o servicio.

Hecha esta salvedad, la percepción con la que actualmente se aborda esta problemática se estructura con vehemencia durante la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 – las cuales buscaban eliminar la producción y acceso de drogas ilícitas por medio de la criminalización y la prohibición. Según Arroyave (2018), la regulación del uso de drogas ilícitas se ubica en la línea roja del derecho de intervención del Estado en la libertad individual. Esta afirmación se puede transversalizar con el concepto de Gubernamentabilidad propuesto por Foucault (1978) para determinar los escenarios privados hasta donde el Estado puede intervenir y proponer los elementos propios de la auto-gobernanza dentro de un sistema biopolítico.

La gobernanza global sobre drogas tiene su propio ecosistema jurídico lo cual hace que todos los Estados participantes adopten las medidas restrictivas y preventivas en sus jurisdicciones. La influencia de las convenciones previamente expuestas más las resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas determinan el andamiaje con la que se construyen las políticas punitivas que buscan satisfacer las obligaciones derivadas de los tratados internacionales. No obstante, la aplicación de las normas internacionales corresponde a las autoridades nacionales, las cuales diseñan sus políticas de control de drogas de acuerdo con sus propias circunstancias, y para hacer frente a problemas concretos que surgen en su contexto regional, nacional o local. (Sanchez, 2012, p.5).

En ese orden de ideas, se puede inferir que el régimen internacional de control de drogas es predominantemente prohibicionista debido al fundamento de securitización que se construyó desde Estados Unidos. Cualquier otro uso de carácter recreativo, ritual o terapéutico debe ser perseguido y eliminado. (Arroyave, 2018)

La aparición del cannabis en la cultura colombiana y su eventual relacionamiento como una problemática social, generó una serie de normativas que han limitado y regulado su presencia en las dinámicas sociales. Por lo tanto, para analizar cronológicamente la transformación legales que se ha dado en Colombia en relación con el uso del cannabis, es necesario remitirse al Decreto 1189 de 1974 el cual el Gobierno Nacional unifica todo el tratamiento jurídico concerniente a las drogas ilícitas dentro del territorio y se convierte en normativa previa al actual Estatuto Nacional de Estupefacientes. Sobre este acontecimiento, Durango y Londoño (2007) comentan que:

Con la expedición del Estatuto Nacional de Estupefacientes de 1974, quedaron atrás las ambigüedades en el manejo de la coca-cocaína y demás drogas estupefacientes, propias de las primeras medidas prohibitivas, que además estuvieron vigentes hasta la expedición de este Estatuto, pues todo lo concerniente a las drogas ilícitas fue regulado íntegramente por el mismo. También debió quedar atrás cualquier consideración del carácter de benigna de la ley penal respecto de los traficantes de drogas ilícitas, ya que este decreto expresamente calificó las conductas de fabricar y traficar estupefacientes como delitos penales, despejando así toda la duda sobre si esas conductas eran contravenciones, y las estableció una pena privativa de la libertad más gravosa que la preexistente. (p.30-31)

Por su parte, la desigualdad y la pobreza en el marco del conflicto armado colombiano permitieron que las prácticas narcotraficantes se convirtieran en una alternativa rentable para diversos sectores que encontraron en el tráfico ilegal de estupefacientes una manera de proveer a sus familias condiciones mínimas de vida y dinamizar las economías locales. En consonancia, el volumen de estupefacientes que se estaban distribuyendo y consumiendo

estaba incrementando cada vez más y la expedición de la normativa prohibitiva no causó mayor impacto desde que entró en vigencia.

Ante el surgimiento de cada vez más bandas y carteles dedicados a la producción y tráfico de sustancias, se hacía necesario la intervención estatal para combatir el narcotráfico como mecanismo de subsistencia y evitar que los beneficios económicos de esta práctica terminaran por seducir a más personas. De este modo, como era de esperarse del sistema legislativo colombiano, y teniendo en cuenta la ya establecida guerra contra las drogas impulsada desde la administración Nixon en Estados Unidos; la forma de intervención se generó por medio de la expedición de la Ley 30 de 1986 la cual prohibió y penalizó el consumo, porte y tráfico de estupefacientes, catalogando el cannabis como una droga de primera categoría. Es decir igual que la heroína y cocaína.

Posteriormente, como acontecimiento relevante en el marco del corpus jurídico que se ha construido en relación con los estupefacientes, especialmente el cannabis, la Corte Constitucional en sentencia C-221 de 1994, declaró exequible el artículo 2 de la Ley 30 de 1986 aduciendo a:

[...] constituye un ejercicio de la facultad legislativa inscrito dentro de la órbita precisa de su competencia. Porque determinar una dosis para consumo personal, implica fijar los límites de una actividad lícita (qué solo toca con la libertad del consumidor), con otra ilícita: el narcotráfico que, en función del lucro, estimula tendencia que se estiman socialmente indeseables. (1994, parr.1)

De esta forma, se introducen los antecedentes jurídicos de mayor relevancia con los cuales se ha basado el pensamiento lógico de la mayoría de la normativa que aboga por la continuación en la implementación del paradigma represivo y prohibitivo del cannabis. Por lo tanto, habiendo hecho esta breve introducción a la historia de la planta y la forma como se ha construido el discurso en torno a la penalización y su parcial decriminalización, la investigación propondrá el desarrollo del siguiente análisis en el periodo 2010-2018 para determinar los indicadores que aporta la presidencia de Juan Manuel Santos a la configuración de un marco alternativo al prohibicionismo en Colombia.

**6. LAS ACCIONES POLÍTICAS DE LA ADMINISTRACIÓN DE JUAN
MANUEL SANTOS (2010-2014-2018) FRENTE AL USO DEL CANNABIS**

La transición política que se dio en Colombia en el año 2010, con el relevo presidencial entre Álvaro Uribe Velez y Juan Manuel Santos Calderón, permitió evidenciar cómo en materia de drogas ilegales se empezó a cuestionar en diferentes escenarios nacionales e internacionales la efectividad del paradigma prohibicionista. Como se verá, también fue posible vislumbrar en el discurso político, el especial énfasis que se le hizo a la responsabilidad compartida de carácter interestatal que existe en torno a esta problemática; esto, en aras de lograr cambios que prioricen la salud pública de los consumidores y la implementación de estrategias que pueden llegar a mitigar sustancialmente la financiación de las estructuras criminales a través del narcotráfico en diferentes niveles: local, nacional y regional.

En cuanto a la demanda radical hecha en diversos escenarios nacionales e internacionales por parte de la administración de Juan Manuel Santos, buscando Agendar el cambio de enfoque con el que históricamente se ha adelantado la lucha contra las drogas, surge, en parte, a raíz del acercamiento que eventualmente inició las negociaciones de paz entre la antigua guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP) y el Gobierno colombiano. La intervención a esta problemática se convirtió en uno de los seis puntos que constituyeron el Acuerdo de Paz, el cual reconoce el impacto que han tenido dichas dinámicas narcotraficantes en la degradación del conflicto armado colombiano. Además de la responsabilidad que tiene el país con las vidas cobradas en esta guerra, que debe y merece estudiar los balances de años de implementación de políticas represivas que pocos resultados brindado en el contexto nacional.

Por su parte, para Arroyave (2018), debe tenerse en cuenta que la gran mayoría de las víctimas del conflicto y los casos más emblemáticos y dolorosos también han sucedido en regiones donde los cultivos ilícitos desempeñan un papel importante. Explica que detrás de las masacres está la necesidad de controlar el negocio en torno a los cultivos lo cual inició una disputa sin precedentes entre guerrillas y paramilitares, la cual buscaba suplir la demanda internacional del consumo de estupefacientes – especialmente de cocaína en departamentos

como Nariño, Cauca, Norte de Santander y Arauca, y el cannabis en zonas tales como Norte del Cauca, Sierra Nevada de Santa Marta y Antioquia.

De manera semejante, es posible afirmar que las declaraciones de Santos actuaron en concordancia con pequeños cambios que se han venido gestando en la política global de drogas, puesto que exhorta a debatir el tema basándose en evidencias científicas y socioeconómicas, en vez de apelar a la moralidad de un sector determinado que evita la discusión informada e imparcial. Por ello, las acciones políticas durante su administración se remitieron a la evaluación y sentido de la guerra contra las drogas, así como los límites hasta donde puede incidir el Estado en la vida privada del asociado, cuando la acción no representa un riesgo para el colectivo.

El primer gran evento durante la presidencia de Santos, donde la agenda giró en torno a la reconfiguración de las formas de intervención estatal en relación con la problemática del consumo de drogas, se dio en la Cumbre de las Américas de 2012. Por primera vez en la historia, treinta mandatarios de toda la región, se sentaron a controvertir centrando sus argumentos en evidencia científica sobre las responsabilidades compartidas que generan las dinámicas de producción y tráfico en la región y su impacto en las instituciones formales e informales. El mandatario resaltó los avances que se han logrado en el territorio nacional sobre la sustitución y mitigación de cultivos de uso ilícito, pero advirtió que es evidente como otros países de la región están empezando a sufrir las mismas consecuencias con las que Colombia ha combatido por años. (Santos, 2012)

Tanta fue la determinación del entonces presidente para generar nuevos mecanismos de control y supervisión estatal frente al consumo, que junto con la *London School of Economics and Political Science* publicaron un reporte especial durante octubre del 2012. La publicación se llama '*Governing the Global Drug Wars*' en la cual Juan Manuel Santos escribe el prólogo del libro haciendo un llamado a analizar la problemática desde una óptica no politizada donde se deben priorizar los conceptos científicos y académicos sobre la materia. En síntesis, resalta que problemas globales merecen soluciones globales. (Santos,

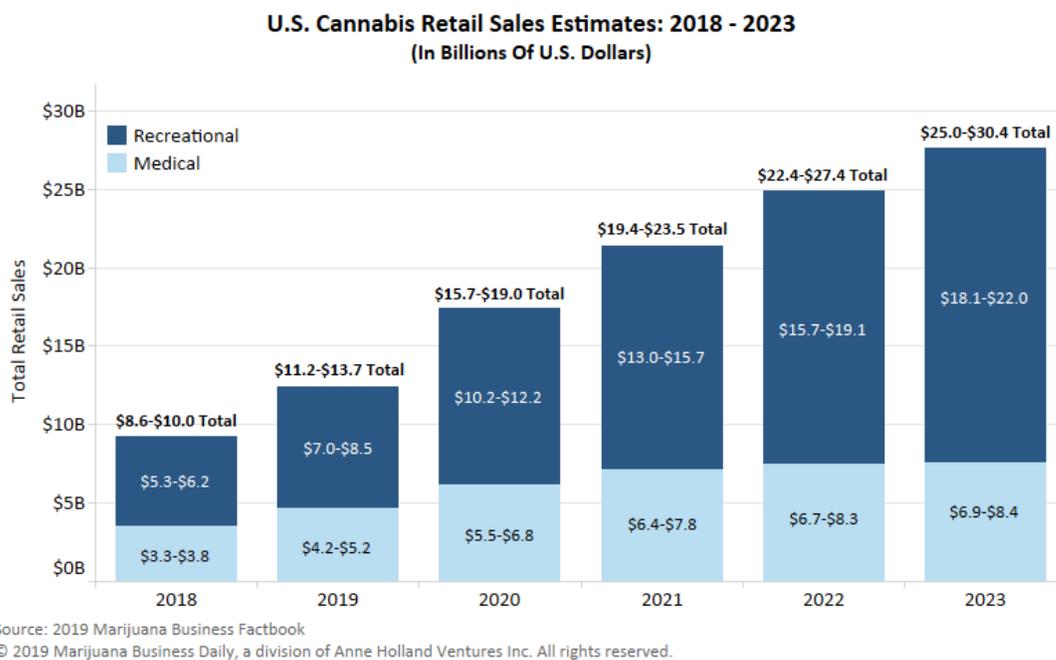
2012) Por tanto, la temática abarcó temas como reflexiones sobre el control de drogas, el cannabis en el contexto moderno, América Latina y su rol en la política global de drogas, y la necesidad de incluir un marco regulatorio basado en Derechos Humanos para evitar negligencia estatal.

Avanzando en nuestro razonamiento, la implementación a nivel internacional de modelos innovadores para la regulación de drogas blandas, como el cannabis, ha permitido que se produzca información relevante para la construcción de políticas públicas con enfoque psicosocial las cuales permiten proveer garantías al consumidor y mejorar las estrategias contra el crimen organizado. (Coral, 2018) Vale la pena hacer hincapié en los esfuerzos que se han producido en países como Países Bajos, Uruguay, Portugal y Canadá para mitigar el factor de riesgo de la clandestinidad y la regulación del consumo a través de modelos de despenalización, e inclusive marcos de legalización con fines recreativos como es el caso específico de Uruguay y Canadá.

Paradójicamente, varios Estados dentro de los Estados Unidos de América como Washington (2012), Colorado (2012), Nueva York (2019) y California (2018) – país que fue promotor de la implementación del paradigma prohibicionista-punitivo moderno, como ya se ha reseñado – han optado por legalizar y regular el cannabis con fines recreativos, argumentando la necesidad de controlar los niveles de toxicidad que se están distribuyendo y consumiendo en las calles. De igual modo, se hace especial énfasis en el beneficio económico que representa el modelo tributario para el Estado puesto que el impuesto al consumo genera ingresos significativos que pueden traducir a inversión social enfocada a la difusión de material científico sobre el consumo y los riesgos asociados. (Todd, 2018)

No es para menos, los indicadores económicos según *Marijuana Business Daily* (2019) demuestran ganancias de más de 6 billones de dólares en Estados Unidos con expectativa de alto crecimiento – impulsando no solo el refinamiento de medicamentos a base de cannabis, sino la industrialización de la sustancia con fines recreativos. La siguiente tabla permite identificar las cifras que la nascente industria reporta y que empieza a esclarecer el panorama de los indicadores que financian a las estructuras al margen de la ley, las cuales

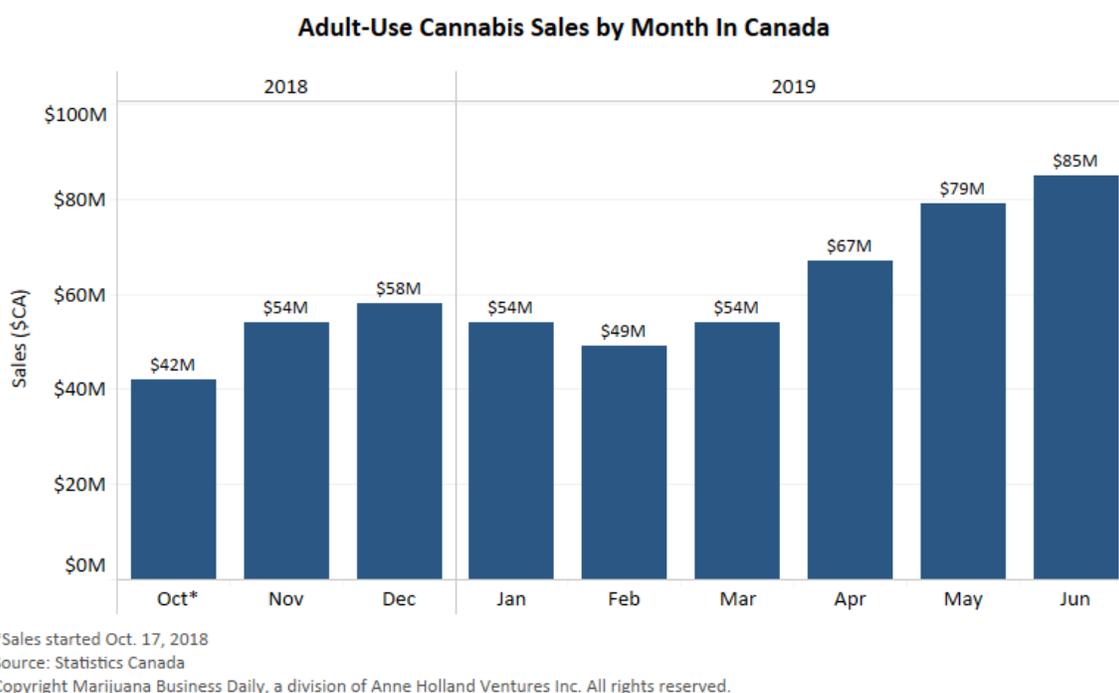
son usadas para continuar su lucha contra-estatal. Por tanto, parecería que una principal motivación para luchar contra las políticas antidroga radica en el capital que el Estado está dejando de recibir por una práctica que ha existido, existe y existirá; y que fácilmente podría representar un modelo económico viable para activar las dinámicas territoriales de producción y comercialización. (Todd, 2018)



Gráfica 1. Estimado en billones de dolares en venta de la industria del cannabis al por menor en los Estados Unidos [2018 – 2023]. Fuente: *Marijuana Business Daily* (2019)

Asimismo, en Canadá, la industria del cannabis recreativo en solo dos años de legalización recreativa ha reportado ganancias de aproximadamente USD 40 millones de dólares por mes (*Marijuana Business Daily*, 2019). De manera análoga, los ingresos reportados se convierten en una fuente de financiación social que da viabilidad al desarrollo de campañas de prevención, difusión de material científico y por la socialización de prácticas de consumo responsable. (*Colorado Sun*, 2019) De igual modo, en el cono sur, en Uruguay, país pionero en el desarrollo de una política pública que permite la distribución oficial con fines recreativos de cannabis, ha sacado del mercado negro la principal sustancia de consumo impactando negativamente la financiación de las mafias y garantizando niveles químicos adecuados en los productos a distribuir. (Coral, 2018)

En todo caso, la oposición a la implementación de este tipo de medidas en Uruguay y Canadá por parte de sectores conservadores y tradicionales, como es el ejemplo de las intervenciones en cabeza del diputado uruguayo Gerando Amarilla, se han hecho explícitas, puesto que continúan perpetuando el argumento que legalizar aumentará el consumo teniendo en cuenta que la sustancia estará en cualquier esquina. El debate es válido y generar discernimiento es saludable para cualquier sistema democrático. Sin embargo, resulta esencial que los espacios de incidencia y participación pública estén ocupados por posturas que construyan su discurso político en cifras y conceptos académicos y científicos, en vez de perpetuar narrativas poco fundamentadas que apelan exclusivamente a la tradición discursiva.



Gráfica 2. Consumo de cannabis mensual en Canada en millones de dolares. Fuente: *Marijuana Business Daily* (2019)

En otras palabras, las ganancias producto de la legalización y regulación de la industria del cannabis podrían convertirse en una fuente importante de ingresos para el Estado. Los dineros fiscales que antiguamente se invertían en la implementación de medidas prohibicionista-punitivas, los cuales en el caso colombiano superan los 20 billones de pesos (Semana, 2019) pueden, además de las ganancias de la industria, convertirse en inversión

social representada en programas de prevención, educación y salud pública. Hecha esta salvedad, se resalta la posibilidad de financiación de centros de salud públicos que tengan como objetivo la difusión de buenas prácticas de consumo y de material pedagógico para el conocimiento de riesgos y daños. (I.e. Alcohol y cannabis)

Esa fue la lógica argumentativa empleada por el entonces ministro de Salud y Protección Social, Alejandro Gaviria Uribe, durante la mayor parte del octenio Santos. Las intervenciones del entonces ministro estaban centradas en promover la intervención estatal desde una orilla donde primase la salud pública en busca de mitigar los factores de daños y riesgos del consumo clandestino. Por ello, siguiendo la misma línea académica de Juan Manuel Santos, el ministro Gaviria colaboró con la *London School of Economics and Political Science* para el lanzamiento en mayo del 2014 del libro titulado “*Ending the Drug Wars*”. La publicación estuvo firmada por premios Nobel, ministros de diversos países y académicos que una vez más abogaron por la urgencia de estudiar el colapso de la prohibición estricta, el costo-beneficio de la prohibición y las consecuencias del narcotráfico en las dinámicas locales, nacionales, regionales y globales.

Por ejemplo, el capítulo escrito por los académicos colombianos Daniel Mejía y Pascual Restrepo (2014) resaltó que un sistema global donde se incentiva la transferencia de los costos de la prohibición a países productores en vía de desarrollo y que sirven como tránsito del tráfico, carece de viabilidad a largo plazo. Colombia ni ningún otro Estado pueden controlar la problemática de las drogas de manera unilateral ni los países productores pueden seguir pagando las consecuencias de la falta de control del mercado de consumo en países ‘desarrollados’ como Estados Unidos y Reino Unido. Es necesario apelar a una lógica transnacional que permita el intercambio de información estratégica puesto que resulta fundamental la identificación de los diferentes eslabones que componen las redes de tráfico y comercialización. La legalización claro que permite desfinanciar a las estructuras criminales, pero debe ir acompañada de la misma represión para los actores que no se acojan a la Ley – resulta el mismo escenario de la regulación del alcohol y las organizaciones que adulteran la sustancia. Por ende, la transición hacia una política global de drogas alternativa

necesita cooperación y voluntad de la comunidad internacional para enfocar la represión en las estructuras criminales que continúan con las dinámicas narcotraficantes.

Dicho lo anterior, el ministro Gaviria también publicó un libro titulado ‘Alguien tiene que llevar la contraria’ (2017) en el cual dedica un capítulo completo a exponer por qué el capricho de Richard Nixon en relación con las drogas torció el destino de Colombia debido a que en 1971, año que se oficializa la guerra vehemente contra las drogas, se empieza a escribir la historia contemporánea de Colombia. Explica como el narcotráfico disparó la violencia en el país puesto que la tasa de homicidios pasó de menos de 30 por cien mil habitantes en 1978 a más de 70 en 1990. Asimismo, afirma como el narcotráfico corrompió también a las instituciones y declaró una guerra directa con el Estado y los medios de comunicación. Eventualmente financió la expansión de los grupos guerrilleros y luego la expansión de los paramilitares, hasta que actualmente se convirtió en la primera fuente de financiación de las llamadas bandas criminales. En definitiva, concluye Gaviria (2017) que el narcotráfico y su intención de suplir la demanda internacional transformaron profundamente las dinámicas sociales de la sociedad colombiana que la ha convertido en uno de los contextos en el mundo que más vidas humanas ha cobrado a raíz de la represión, la oferta y demanda y la ineffectividad de las políticas prohibicionistas.

Similarmente, Yesid Reyes, Ministro de Justicia y del Derecho durante la segunda administración expuso durante dos años consecutivos (2015-2016) ante la Comisión de Estupefacientes en Viena, Austria, expresó su preocupación sobre la continuación en la implementación del paradigma prohibicionista y sus consecuencias en el conflicto armado colombiano. Asimismo, abogó por la reclasificación de drogas blandas, como el cannabis, y exaltó las posibilidades que existirían para el campo colombiano por medio de un modelo de regulación integral, si se tienen en consideración las características geográficas y climatológicas del país. (Palabras de Yesid Reyes, 2015)

En consonancia con lo anterior, también se resaltan diversas intervenciones de alto nivel como fue el caso de la Canciller María Angela Holguín en escenarios multilaterales donde, en línea con el giro de política antidroga presente en diversas jurisdicciones de la región, se impulsaba a construir consensos latinoamericanos para intervenir en bloque el tema del consumo, su distribución, tributación y en general el andamiaje institucional para su regulación. Frente a las Naciones Unidas el 13 de marzo de 2017 expresó:

“Haciendo un balance sincero, la comunidad internacional debe aceptar que está muy lejos de eliminar o reducir las adicciones, la producción y el tráfico de sustancias ilícitas y el lavado de activos, como lo demuestran las cifras globales de Naciones Unidas. El panorama es preocupante. Según las cifras de Naciones Unidas, en el año 2008 había 210 millones de consumidores, mientras que en el 2014 este número aumentó a 247 millones”. (El Tiempo, 2017)

Consideremos ahora que el discurso para la reelección de Juan Manuel Santos estuvo fundado en la importancia y necesidad de llegar a un acuerdo para la terminación del conflicto con la guerrilla de las FARC y la construcción de una paz estable y duradera. Por tanto, la insistencia en promover cambios profundos en la problemática de las drogas no solo apelaba a las dinámicas de cambio que se pueden identificar en la región. Aún más importante, es evidente que para la superación de la guerra y el conflicto, Colombia debe diseñar e implementar nuevos acercamientos que permitan desestabilizar a las estructuras al margen de la ley y construir políticas públicas coherentes con las realidades de consumo en diferentes niveles de la sociedad.

Para ser más específicos, durante su segundo periodo presidencial, Juan Manuel Santos junto con sus homólogos de Guatemala y México, hicieron un llamado internacional para centrar la Asamblea General de las Naciones Unidas del 2016 en la problemática de las drogas e insistir en la urgencia de reconfigurar el panorama global sobre esta materia debido a que la región sigue siendo la más afectada por la ineffectividad de política antinarcótica. En el espacio asignado para la intervención de Colombia, expresó:

“ Hoy estoy aquí para hablarles en nombre del país que más sacrificios y más costos ha pagado por esta guerra, la primera pregunta que tenemos que hacernos –mirando esos esfuerzos de años, de décadas, ¡de siglos!– es ésta: Después de tantas vidas segadas, después de tanta corrupción y violencia generadas, después de tantos jóvenes marchitándose en las cárceles... ¿podemos decir que ganamos esta guerra? ¿Podemos decir –al menos– que la vamos ganando? La respuesta –infortunadamente– es NO. NO la hemos ganado y tampoco la vamos ganando. La lógica y el sentido común nos obligan –entonces– a repensar. [...] ¿Cómo le explico yo a un humilde campesino colombiano que va a ir a la cárcel por cultivar marihuana, cuando cualquiera en los estados de Colorado o de Washington, en Estados Unidos, puede producirla, venderla y consumirla libremente? (Santos, 2016))

Conviene subrayar que el especial énfasis en el cannabis se da por el eventual alcance que tendría la sustancia de aportar un camino de información para la construcción de una hoja de ruta, que las entidades correspondientes podrían seguir e implementar con otras sustancias que estén haciendo la transición hacia un panorama de regulación. Así, dadas las características del territorio, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito hipotéticamente podría ofrecer la sustitución de la hoja de coca por el cultivo de cannabis, garantizando a los pequeños y medianos campesinos ingresos suficientes para activar las dinámicas agrarias y evitar que, por las complicaciones económicas que los programas de cacao o aguacate pueden representar, los campesinos recaigan en los cultivos ilícitos. Además, la inyección de capital podría permitir la inversión en materia de infraestructura que facilitaría el transporte humano y de alimentos entre las regiones rurales y los focos urbanos.

La posesión de Juan Manuel Santos sin duda marcó un cambio de ruta en esta problemática que fue evidente desde el relevo con Alvaro Uribe y actuó en línea con los estudios científicos y de política que se estaban produciendo a nivel mundial en la formulación de políticas públicas relacionadas con mejorar la gobernabilidad del Estado en materia de producción, comercialización y consumo de cannabis. Por ejemplo, la intervención del politólogo nederlandes Martin Jelsma – experto en Latinoamérica y en

estupefacientes, quien fue invitado a la Comisión Especial de Drogas (2012) para debatir sobre los avances que pretendía Uruguay en relación con la legalización con fines recreativos del cannabis, expone una visión que respalda las iniciativas que se proponen para redireccionar la forma como se está interviniendo esta problemática:

“En cuanto a la propuesta, hay que tener presente que regulación no es liberación. En la prensa siempre hay mucha confusión de los términos. Aquí en la prensa se titula también con liberación o liberalización, pero la intención no es dejar libre la circulación de la sustancia, sino introducir controles estatales sobre el funcionamiento del mercado. Por otra parte, la regulación no aumenta el acceso o la disponibilidad de la sustancia. El acceso existe, ahora, en la calle; no es difícil para nadie encontrar cannabis. Entonces, la regulación, en principio, no aumenta el acceso. Ahora no hay escasez, aunque puede haber momentos en que sea difícil encontrar cannabis de buena calidad. Es importante aclarar esto porque cuando se discuten estos temas, en la opinión pública el temor siempre es que la regulación signifique aumento del uso, por el aumento del acceso y la disponibilidad. No es así, pero sí depende de los detalles del modelo de regulación que se implemente. La regulación de los mercados no es la solución a todos los problemas sociales del país, ni los problemas más serios en término de usos problemáticos de sustancias psicoactivas como la pasta base. Si puede ser un instrumento más que ayude, dentro de un política con varios programas, a enfrentar el uso problemático de la cocaína. Lo que sí puede lograr la regulación del mercado es la eliminación de las ganancias del circuito criminal. No hay otra forma de hacerlo. En cualquier modelo, si la producción y la distribución siguen siendo ilegales, las ganancias para las organizaciones de grupos criminales siguen en marcha. Entonces, la regulación bajo control estatal es la única manera de quitar este mercado de las manos de grupos criminales. Por otra parte, el Gobierno puede prevenir que poblaciones marginales y vulnerables, que tienen muchas otras problemáticas sociales y usan marihuana, no continúen teniendo problemas con el sistema judicial” (Coral, 2018, p 259).

En consonancia con lo anterior, se puede transversalizar la posición vanguardista de Jelsma (2012) que aboga por una estructuración post-prohibición, con los argumentos expuestos en la última colaboración entre la *London School of Economics and Political Science* y Juan Manuel Santos en febrero de 2016. La publicación se llama ‘*After de Drug Wars*’ e introduce planteamientos para construir modelos de gestión pública aceptada ya la imposibilidad de continuar con el paradigma prohibicionista. Expresa que se vuelve imperativa la urgencia de transitar a modelos de desarrollo que incluyan programas de reducción de daños por consumo, acceso a medicinas esenciales para adictos y la experimentación científica bajo la estricta regulación legal.

Para ello, los Estados deben reducir drásticamente los esfuerzos en continuar perpetuando las metas represivas-prohibicionistas, y desarrollar políticas públicas que verdaderamente atiendan los problemas de consumo desde la raíz. La mal llamada guerra contra las drogas impulsó a la comunidad internacional a priorizar políticas prohibicionistas sobre modelos sostenibles de desarrollo a un precio social incalculable. El capítulo de la publicación a cargo de Catalina Pérez, Rodrigo Uprimmy y Sergio Chaparro (2016) permitió introducir las regulaciones de posesión y decriminalización de sustancias en América Latina que alientan la difusión de información para el manejo del consumo informado y modelos alternativos de intervención estatal para contrarrestar las dinámicas represivas-prohibicionistas.

En ese orden de ideas, hasta el momento se puede justificar el cambio de narrativa empleada durante la administración Santos en relación con el uso del cannabis en tres argumentos principales. En primer lugar, se evidencia un cambio en la visión del fracaso de la política imperante antinarcótica y la necesidad de diseñar mecanismos que mejoren los niveles de gobernanza estatal en diversos niveles de producción, comercialización y consumo.

En segundo lugar, se puede identificar una inclinación hacia la implementación de una política más liberal, la cual honra los límites hasta donde el Estado puede incidir en la vida privada del asociado y busca proveer garantías en la calidad de la sustancia que actualmente se distribuye y consume.

En tercer lugar, se resalta la urgencia de implementar medidas que puedan mitigar los ingresos a las estructuras al margen de la ley producto del narcotráfico. Esto, en aras de buscar alternativas efectivas para cesar fuentes ilegales de financiación del conflicto armado colombiano y, por otro lado, poder generar nuevas fuentes de ingreso para el Estado con la regulación de una agroindustria con alto potencial de crecimiento.

Con la finalidad de justificar la hipótesis propuesta, en primera instancia, se subieron diferentes registros de prensa y discursos a la plataforma Nvivo en busca de determinar la línea narrativa que se desarrolló durante las dos administraciones Santos y construir un banco de conceptos que permitiesen sostener las iniciativas al cambio paradigmático sobre el cannabis. El periodo de intervenciones comprende desde el año 2010 hasta el 2018 y resaltan las intervenciones en la Asamblea General de las Naciones Unidas, ante el comité del Premio Nobel de Paz y la Cumbre de las Américas. Así que es posible afirmar que el entonces presidente usó plataformas con alto nivel de relevancia para explicar la corresponsabilidad de la mal llamada guerra contra las drogas y su impacto en la prolongación del conflicto armado colombiano. De igual modo, Colombia en calidad de país productor, expuso las consecuencias de la aplicación de la doctrina prohibicionista y la urgencia de reevaluar el acercamiento para mejorar los niveles de gobernabilidad, en palabras de Juan Manuel Santos:

“Como lo dije hace dos años en la Sesión Especial de la Asamblea General, la guerra que declaró el mundo contra las drogas hace más de 40 años, no se ha ganado. La estrategia basada exclusivamente en la prohibición y la represión solo ha generado más muertos, más presos, más organizaciones criminales más peligrosas. Hoy el narcotráfico sigue siendo la principal amenaza contra la paz. Los carteles transnacionales asesinan líderes sociales comprometidos con la sustitución de cultivos. La lucha por tomar control del negocio —que seguirá siendo negocio mientras la demanda siga existiendo— genera muertos y más violencia en Colombia y en la región [...]”. (El Espectador, 2018)

Conforme a la metodología propuesta, la cual gira en torno a identificar los conceptos en el discurso y documentos sobre el tratamiento del cannabis, las nubes de conceptos funcionan para organizar gráficamente los patrones conceptuales en la sustentación de las intervenciones. No obstante, así haya diversas intervenciones relevantes de la administración de Juan Manuel Santos, la naturaleza académica de esta publicación pretende justificar de manera factual la hipótesis del escrito. Por lo cual, es preciso introducir dos acciones políticas determinantes que se dieron durante su gestión y que permiten respaldar las iniciativas que se expresaron en diversas plataformas nacionales e internacionales. Esto, con el ánimo de trascender de un mero análisis de discurso a un estudio documental que analice particularmente dos acciones que pueden enriquecer la narrativa empleada durante los años comprendidos entre 2010 y 2018.

En primer lugar, se analizará la expedición de la Ley 1787 de 2016 que legaliza y regula el cannabis con fines medicinales y científico la cual da luz verde al cultivo y el refinamiento de la sustancia para su respectiva comercialización. En segundo lugar, vale la pena estudiar la redacción del cuarto punto del Acuerdo Final de Paz firmado entre las FARC y el Gobierno colombiano, el cual trata la solución al problema de los cultivos ilícitos en el territorio, apelando a una reconfiguración del paradigma prohibicionista y la necesidad de desarrollar nuevos caminos para la implementación de modelos de gestión pública

6.1 EN RELACIÓN CON LA LEY 1787 DE 2016 SOBRE LA LEGALIZACIÓN DEL CANNABIS CON FINES MEDICINALES Y CIENTÍFICOS

Según el artículo 1º: La presente ley tiene como objeto crear un marco regulatorio que permite el acceso seguro e informado al uso médico y científico del cannabis y sus derivados en el territorio nacional colombiano. Por tanto, “El Estado asumirá el control y la regulación de las actividades de cultivo, producción, fabricación, adquisición a cualquier título, importación, exportación, almacenamiento, transporte, comercialización, distribución, uso y posesión de las semillas de la planta de cannabis, del cannabis, de sus derivados y de los productos que lo contengan con fines medicinales y científicos, en los términos y condiciones que al respecto fije la reglamentación”. (Ley 1787 de 2016, p.3)

Llegados a este punto, Colombia, por medio de esta acción política, se convirtió en el cuarto país latinoamericano en legalizar el cannabis medicinal. El proyecto, iniciativa del senador liberal Juan Manuel Galán, fue discutido durante diez meses, primero por el Senado y luego por la Cámara. De acuerdo a la línea argumentativa del senador, tener este tipo de legislaciones representa una noticia esperanzadora para millones de potenciales pacientes de enfermedades que podrán acceder a una sustancia que los ayudará a controlar el dolor y mejorar su calidad de vida. (Semana, 2016)

De manera semejante, la sanción de la Ley por parte del presidente Juan Manuel Santos no tuvo mayor inconveniente, debido a la evidente posición que buscaba la reglamentación de uso medicinal y científico de la planta. Inclusive, la narrativa empleada aboga por la reactivación de las dinámicas agrarias y la protección de los medianos productores puesto que el país cuenta con las condiciones geográficas y climáticas para eventualmente convertirse en potencia productora de esta sustancia. (Diners, 2019) Adicionalmente, se podrían empezar a construir canales de comercio no solo para satisfacer la demanda nacional de consumo, sino con otros países que tengan limitaciones estructurales para suplir la demanda de sus asociados.

Se debe agregar que las aspiraciones económicas producto de la reglamentación de la producción de cannabis con fines medicinales y científicos superan los 100 millones de

dólares en su primera fase (Revista Semana, 2019). Por tanto, resulta paradójico que el gobierno no haya dado el paso contundente para la construcción de un marco reglamentario mucho mas amplio, es decir, que también se haya legalizado con fines recreativos. Sin embargo, el avance que significa al menos una regulación parcial traduce a una decisión histórica en un país con las características de Colombia, puesto que logra sancionar basándose en los beneficios que podría tener en el territorio rural y la potencial fuente de ingresos para pequeños y medianos poseedores de tierra que estén interesados en este modelo productivo.

En palabras del senador Galán: “Era necesario plantear una nueva política de drogas porque el mundo nunca va a estar libre de drogas, están antes de la humanidad. Lo que sí se puede hacer es un mundo libre del abuso de las drogas” (Revista Dinero, 2019) A su vez, la nueva industria del cannabis medicinal pretende posicionar el producto en un marco de legalidad que pueda incidir en la tecnificación del campo y la activación de modelos sostenibles que involucren comunidades indígenas y campesinas. Así, mediante el decreto 613 de 2017, el Ministerio de Salud determinó las condiciones generales para la producción y comercialización de productos con cannabis medicinal.

Las iniciativas que resaltan las características particulares del territorio colombiano reconocen los beneficios que tendría la inversión en el desarrollo de la industria canabica, grosso modo, producir un gramo de cannabis en Colombia tiene un valor aproximado de 5 centavos de dólar, frente al valor de producción en Estados Unidos o Canadá que oscila entre 1.30 y 2.00 dólares (Revista Dinero, 2019). La explicación en la diferencia de precio radica en el clima tropical que evita la dependencia de cultivos hidropónicos, mano de obra más barata y la disposición de grandes extensiones de tierra para el desarrollo agricultor. Dicho lo anterior, solo una hectárea tiene la posibilidad de generar utilidades netas entre los 3 y 8 millones de dólares, aparte de generar miles de empleos (Revista Dinero, 2019). De esta forma, Colombia tendría el potencial de empezar a suplir diversos mercados internacionales a través de mecanismos legalmente regulados que podrian llegar a aportan directamente al desarrollo rural del país.

Un número importante de países está regularizando paulatinamente el uso y tratamiento del cannabis con fines medicinales. Probablemente el cannabis no cure el cáncer

pero si tiene la posibilidad de hacer más llevadero los tratamientos y la enfermedad per se. Inclusive Colombia tiene la oportunidad de convertirse en el Silicon Valley del cannabis medicinal (El Espectador, 2019). En todo caso, el reto consiste en incluir a los gremios de especialistas de la salud para recetar productos derivados del cannabis para canalizar los malestares producto de enfermedades crónicas. Además, si bien la legalización obliga a los potenciales productores a obtener al menos cuatro licencias que otorga el Estado, el objetivo es que la expedición de licencias no solo quede en manos de grandes multinacionales con alto capital. El objetivo del cambio de paradigma debe ir en camino de la reactivación del campo y la inclusión de las comunidades campesinas, indígenas y afro en las dinámicas productivas sostenibles.

Indiscutiblemente la legalización con fines medicinales del cannabis valida la narrativa empleada por Juan Manuel Santos frente a la problemática de las drogas. Son acciones políticas que deben ser estudiadas puesto que contribuyen a la creación de normativa integral que podrían llegar a ofrecer alternativas sostenibles de producción y utilización de la sustancia. Además, aparta a la construcción de marcos alternativos al prohibicionismo que en los últimos cuarenta años ha dejado represión y vidas humanas en sus procesos de implementación en el campo colombiano.

La política antinarcótica global está dando giros relevantes que benefician los contextos rurales y que permiten otra lectura de las opciones que presenta esta industria. La parcial legalización de la planta representa una oportunidad para evaluar las condiciones en las que transita jurídicamente y socialmente la planta, así, eventualmente se puede recurrir a información esencial para la paulatina legalización total. Por ahora, se podría afirmar que el país estaba pasando por un momento experimental que daría la oportunidad de redireccionar uno de los factores que ha degradado y prolongado el conflicto armado.

con el Acuerdo de Paz, es fundamental transversalizar el objetivo de esta Ley con las iniciativas de paz territorial y paz comunitaria consignadas en el Acuerdo.

6.2 EN RELACIÓN CON EL CUARTO PUNTO DEL ACUERDO FINAL DE PAZ FIRMADO ENTRE LAS FUERZAS ARMADAS REVOLUCIONARIAS DE COLOMBIA Y EL GOBIERNO COLOMBIANO

La solución al problema de las drogas ilícitas fue el tema central del cuarto punto del Acuerdo Final de Paz, el cual exhorta a debatir y construir nuevas narrativas en pro de una solución definitiva a la problemática de las drogas ilícitas en Colombia. Por ello, se plantearon nuevos acercamientos a los fenómenos del consumo, a la criminalidad asociada al narcotráfico, a los cultivos ilícitos – principalmente coca y cannabis – y al diseño general de un marco jurídico que priorice los derechos humanos y la salud pública con enfoque diferenciado y de género (Acuerdo de Paz, 2016).

La posición del gobierno reconoce que para resolver el problema no se puede seguir haciendo más de lo mismo. Es necesario reconocer que hay que transformar las condiciones de «pobreza, marginalidad, débil presencia institucional, además de la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico» (Alto Comisionado para la Paz, 2016, p.33). Además, reconoce que las causas estructurales del conflicto interno en Colombia anteceden la aparición a gran escala de los cultivos ilícitos, pero el Acuerdo de Paz busca poner sobre la mesa las implicaciones que ha tenido este fenómeno en la degradación y prolongación del conflicto armado, así como el impacto en los códigos éticos y morales de la población colombiana.

De manera semejante, reconoce que los territorios más afectados por la desigualdad socioeconómica y baja presencia estatal, han encontrado en las dinámicas de producción y distribución de cultivos ilícitos, elementos que han profundizado la marginalidad y la exclusión de sus territorios y habitantes. Por tanto, evaluando los resultados de más de cuarenta años de implementación de políticas antinarcóticas represivas y prohibicionistas, se proponen iniciativas que invitan a la reconfiguración del paradigma con el que se está interviniendo la situación de las drogas ‘ilícitas’.

El cuarto punto contiene tres secciones donde se pueden agrupar las principales categorías e intenciones del Acuerdo de Paz. En primer lugar, se habla de programas de

sustitución de cultivos de uso ilícito. En segundo lugar, se tratan programas de prevención del consumo y salud pública; y, en tercer lugar, la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos.

Dicho brevemente, el Gobierno Nacional conjunto con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia propusieron la creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) que, liderado por la Presidencia de la República, busca que la sustitución evolucione de manera voluntaria para evitar las aspersiones con químicos que puedan impactar negativamente la salud del territorio y sus habitantes. Para su efectiva implementación es necesario el trabajo conjunto de entidades locales y comunitarias para socorrer las necesidades inmediatas de los individuos que voluntariamente decidan sustituir sus cultivos. Por tanto, el Gobierno no solo debe invertir en la tecnificación del campo, sino asistir por al menos un año las necesidades alimentarias de los recogedores, cultivadores y raspachines. El Acuerdo expone textualmente: “para construir soluciones sostenibles, garantizar los derechos de los ciudadanos y las ciudadanas y el no resurgimiento del problema, la política debe tener un enfoque territorial basado en la participación ciudadana y en la presencia y el fortalecimiento, en términos de efectividad, eficiencia y transparencia, especialmente de las instituciones responsables de la atención social y de las responsables de la seguridad y protección de las comunidades.” (Acuerdo de Paz, 2016, p.90)

Asimismo, además de intervenir las dinámicas de siembra y producción, se propuso la creación del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, el cual propone un entendimiento del problema desde un enfoque de salud pública. De igual modo, el Acuerdo alienta a la creación de un Sistema Nacional de Atención a las Personas Consumidoras de Drogas Ilícitas, el cual busca rehabilitar y resocializar a las personas con adicción. Esto, esperando continuar el acompañamiento en la implementación con fuertes campañas para la difusión de material pedagógico que permita el conocimiento de riesgos y daños relacionados al consumo para prevenir los abusos que pueden generarse en contextos desinformados.

Finalmente, la solución al fenómeno de producción y comercialización de narcóticos busca severidad en las políticas contra el crimen organizado, las organizaciones criminales, el lavado de activos y la corrupción multidimensional. Para esto, es fundamental construir consensos regionales para la cooperación internacional que proponga la intervención contundente a los sistemas y rutas de comercialización de las estructuras al margen de la ley. En suma, se propone el diseño de un Estatuto de Prevención y Lucha contra las Finanzas que permita la reformulación de la normativa en relación con esta problemática, así como los protocolos existentes para la extinción de dominio.

En todo caso, adicional a las intenciones que se proponen dentro del Acuerdo de Paz para intervenir los diferentes aspectos de mayor relevancia dentro del punto cuatro, se puede transversalizar la narrativa empleada por Juan Manuel Santos durante sus dos periodos presidenciales sobre la construcción de nuevos paradigmas que atiendan integralmente la realidad de los estupefacientes, especialmente el cannabis. La iniciativa que aboga por la legalización y regulación del cannabis con fines recreativos representaría una alternativa que podría involucrar a las comunidades que históricamente se han visto afectadas por la centralización, a través de un modelo productivo rentable que podría permitir la reactivación de las dinámicas agrarias en el territorio nacional. Las condiciones geográficas y climáticas de Colombia permitirían la producción de hasta tres cosechas anuales de cannabis que, además de suplir la eventual demanda regulada domestica, con el cambio que se evidencia en diversas jurisdicciones del mundo, el país podría convertirse en potencia para la distribución de una materia regulada y con altos niveles de inspección. (Diners, 2019)

tendría la injerencia para controlar el territorio y los cultivos de sustitución una vez la guerrilla de las FARC se desmovilizara. Esos huecos de autoridad y gobernanza podrían ser ocupados por otras organizaciones como las BACRIM o el Ejército de Liberación Nacional, y evitaría la intención de pacificar el territorio, especialmente los municipios priorizados en el Acuerdo bajo el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial.

Sin embargo, es posible afirmar que el Acuerdo revoluciona los acercamientos a diferentes problemas en busca de construir nuevas hojas de ruta con enfoque territorial y de género. Así, también se estipula que “si se acaba el conflicto y se rompe el vínculo entre drogas y violencia política, será más fácil «diferenciar en su tratamiento el fenómeno del consumo y el problema de los cultivos de uso ilícito, del problema de la criminalidad organizada asociada al narcotráfico». Es decir, sin conflicto—sin el asedio de los grupos armados y el peligro de las minas debería ser posible crear un nuevo modelo para la solución del problema de los cultivos, basado en la recuperación de esos territorios y en la participación ciudadana, así como un tratamiento del consumo con un enfoque de salud pública, a la vez que la política criminal se concentra en el problema del crimen organizado” (Alto Comisionado para la Paz, 2016, p.35).

Para concluir, si bien hubo contradictores a las diversas acciones políticas que se desarrollaron durante la administración Santos frente al cannabis y los cultivos ilícitos, es fundamental entender el cambio de discurso que se evidenció durante los años 2010-2018. Y lo que ello representa en un país que está construyendo nuevos acercamientos en relación con los principales problemas que han prologando el conflicto.

7. CONCLUSIONES

A modo de cierre es fundamental decantar la información presentada en aras de determinar los indicadores que aporta el periodo presidencial de Juan Manuel Santos (2010-2014-2018) en la construcción de un marco alternativo al prohibicionismo de cannabis en Colombia. Por ello, se puede afirmar que en efecto hubo un giro narrativo y argumentativo desde el 2010 en relación con el acercamiento que el Gobierno colombiano tuvo para analizar el balance que años de implementación de políticas antinarcóticas había representado en las dinámicas sociales, culturales, políticas y económicas del país. Ahora bien, es posible afirmar que la Cumbre de las Américas celebrada en el año 2012 en Cartagena de Indias fue la primera plataforma de alto nivel para expresar la urgencia en reconfigurar las formas de intervención y manejo que se estaban construyendo desde los gobiernos regionales. Además, fue el primer escenario donde se llamó a la construcción de consensos para atacar contundentemente la propagación del narcotráfico en la región a través de medidas de cooperación que permitiesen mayor control e incidencia en la salud pública de los ciudadanos.

Adicionalmente, se debe resaltar que las intervenciones en escenarios nacionales e internacionales en relación con la problemática del tráfico y consumo de drogas se dieron por parte de diversos funcionarios públicos que abogaron, desde sus respectivas carteras, la necesidad de evaluar la efectividad en la implementación de políticas antinarcóticas. Resaltan las declaraciones en la Comisión de Estupefacientes por parte del ministro de Justicia y del Derecho Yesid Reyes; las intervenciones de la Canciller María Ángela Holguín en la Cumbre de las Américas así como en la Asamblea General de las Naciones Unidas; y las publicaciones del ministro de Salud y Protección Social y el presidente, conjunto con la *London School of Economics and Political Science*, las cuales permiten identificar la línea ideológica por la que optó el gabinete Santos para intervenir de manera no politizada y recurriendo a documentos científicos y académicos.

Asimismo, de cara a la terminación del conflicto armado entre la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia y el Estado colombiano, se concluyó mediante el

cuarto punto del Acuerdo Final de Paz, que para la construcción de una paz estable y duradera, era de especial importancia diseñar nuevas metodologías para tratar la problemática de los cultivos ilícitos y las dinámicas de consumo. Esto, debido al reconocimiento que las partes involucradas le dieron a la problemática de los cultivos ilícitos y su impacto en la degradación y prolongación del conflicto interno. Por tanto, en Colombia desde el año 2012, se priorizó la construcción de un andamiaje jurídico que incluyera un enfoque de salud pública con visión diferencial y de género, así como la inclusión de derechos humanos en las vías de intervención estatal hacia el consumo.

Específicamente sobre el tratamiento del cannabis, resaltan las declaraciones que celebran los cambios paradigmáticos que se dieron en Uruguay y diferentes Estados de Estados Unidos frente a la legalización y regulación con fines medicinales y recreativos. En el caso colombiano, las declaraciones públicas de la presidencia de Juan Manuel Santos que planteaban un cambio de paradigma frente a la mal llamada ‘guerra contra las drogas’ se vieron justificadas con la Ley 1787 de 2016 la cual legalizó y reguló el mercado del cannabis medicinal. Esto puede ser considerado como una acción política histórica en el marco del conflicto armado colombiano, debido a que puede representar como un paso que eventualmente podría transitar a la regularización con fines recreativos del cannabis; y por tanto, atacar directamente parte de la financiación de las estructuras al margen de la ley en zonas como el Norte del Cauca, Antioquia y la Sierra Nevada de Santa Marta.

Por otro lado y para concluir, tomando en consideración los antecedentes de política exterior y doméstica que se desarrollaron en Colombia desde finales del siglo XX, la presidencia de Juan Manuel Santos, representó un punto de quiebre en las acciones políticas que iban en consonancia con las direcciones prohibicionistas y represivas desde Washington para luchar la producción, tráfico y consumo de estupefacientes. Esto, en parte, debido a la necesidad de resolver los problemas estructurales del conflicto armado desde una visión científica y académica; y por otro lado, por la importancia de diseñar políticas públicas integrales que permitan proveer garantías al consumidor, además de delimitar la interferencia del Estado en la vida privada del individuo. Esto, puede remitirse al debate propuesto por Foucault para entender los alcances de la gubernamentalidad.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Arendt, H. (1958). *La condición humana*. Chicago: The University of Chicago.
- Arroyave, M. (2018). La tensión entre la política global para la lucha contra las drogas ilícitas y los derechos humanos: una mirada a los aportes de Colombia para la adopción de nuevas políticas. En E. Pastrana, & H. Gehring, *La problemática del tráfico ilícito de drogas: Impactos regionales y globales* (págs. 111-130). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Castaño, G., Velázquez, E., & Olaya, A. (2015). Aportes al debate de legalización del uso medicinal de la marihuana en Colombia. *Rev. Fac. Nac. Salud Pública* , 16-27.
- Castro, R., & Triana, N. (2018). El debate global sobre los enfoques de regulación y lucha contra las drogas ilícitas y sus repercusiones en América Latina y el Caribe. En E. Pastrana, & H. Gehring, *La problemática del tráfico ilícito de drogas: Impactos regionales y globales* (págs. 83-110). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana .
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. (sf). *Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma*.
- Coral, J. (2018). América Latina y la regulación de las drogas: un análisis de la política de legalización del cannabis en Uruguay. En E. Pastrana, & H. Gehring, *La problemática del tráfico ilícito de drogas: impactos regionales y globales* (págs. 255-274). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Durango, E., Londoño, L.E. (2007) *Ilicitud del narcotráfico en Colombia ¿Iniciativa local o imposición extranjera?* (págs. 30-31) Universidad de Antioquia.
- Elder, C. D., & Cobb, R. W. (1971). *The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory*. Chicago: The University of Chicago.

- El Espectador. (09 de 09 de 2018). *La Legalización de la Marihuana*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/santos-insiste-en-la-necesidad-de-replantear-la-guerra-contra-las-drogas-articulo-751866>
- El Espectador. (14 de 04 de 2012). *Foro 'Paz Sostenible' - Naciones Unidas Nueva York*. Obtenido de <https://www.elespectador.com/noticias/politica/santos-insiste-en-la-necesidad-de-replantear-la-guerra-contra-las-drogas-articulo-751866>
- El País. (22 de 12 de 2015). *Santos firmó decreto que legaliza el uso de marihuana con fines medicinales*. Obtenido de <https://www.elpais.com.co/colombia/santos-firmo-decreto-que-legaliza-el-uso-de-marihuana-con-fines-medicinales.html>
- Fab 5 Freddy. (2019) *Grass is Greener.*, Netflix.
- Fernández, E. M. (2002). *El narcotráfico y la descomposición político y social: caso Colombia*. Bogotá: Plaza y Valdes.
- Foucault, M. (2006). *Seguridad, territorio y población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Gaviria, A., & Mejía, D. (2011). *Política antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Gaviria, A. (2017). *Alguien tiene que llevar la contraria*. Bogotá.
- Jaller, J., & Uribe-Holguín, J. (2014). *Del porro al plomo: un análisis jurídico y económico de la entrada en la regulación de la marihuana en Colombia*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana .
- Martínez Espinel, N. d., Cabrera, F., & Rosanía, N. (2018). *El posconflicto en Colombia: riesgos y desafíos ante el problema de las drogas ilícitas*. En E. Pastrana, & H. Gehring, *La problemática del tráfico ilícito de drogas: impactos regionales y globales* (págs. 359-412). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Mejía, D., & Restrepo, P. (2014) *Why Is Strict Prohibition Collapsing? A Perspective from Producer and Transit Countries*. Londres. *London School of Economics and Political Science*

- Mills, J. (2012). *Science, Diplomacy and Cannabis: The Evidence Base and the International Drugs Regulatory System, 1924-1961*. Londres. *London School of Economics and Political Science*.
- Mockeberg, F. (2014). Los pro y contra de la legalización del cannabis. *Revista Chilena Pediatría* , 229-237.
- La Silla Vacía. (20 de 05 de 2013). *Ahora Santos tiene en sus manos el balón de la política antidrogas*. Obtenido de <https://lasillavacia.com/historia/santos-y-el-dilema-frente-las-drogas-44038>
- Ley 19 172/2013, de 20 de diciembre, marihuana y sus derivados. Uruguay.
- Ley 1787 de 2016, sobre cannabis para fines medicinales y científicos. Colombia.
- Luna-Fabritius, A. (2014) *Modernidad y drogas desde una perspectiva histórica*. Ciudad de México. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Pastrana, E., & Vera, D. (2018). Herramientas teóricas para comprender la multidimensionalidad del problema de las drogas ilícitas en América Latina. En E. Pastrana, & H. Gehring, *La problemática del tráfico ilícito de drogas: Impactos regionales y globales* (págs. 21-53). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Rodríguez, M. E. (2013). Desafíos que enfrenta el debate y la propuesta de la legalización del cannabis. *Trabajos de investigación en política pública* , 1-17.
- Ramos, J. A. y Fernández, J. (2000b). Uso de los cannabinoides a través de la historia. *Adicciones*, 12(2), 19-31.
- Razón Pública. (20 de 11 de 11). *Santos y la legalización de la droga*. Obtenido de <https://razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/2561-santos-y-la-legalizacion-de-la-droga.html>

- Revista Dinero. (02 de 06 de 2019), Cannabis Medicinal: Colombia se vuelve potencia. Obtenido de <https://www.dinero.com/edicion-impresa/caratula/articulo/asi-crece-el-prospero-negocio-del-cannabis-en-colombia/266780>
- Revista Dinero. (25 de 10 de 2010). *Estados Unidos ratifica a Colombia oposición a legalizar la marihuana*. Obtenido de <https://www.dinero.com/pais/articulo/estados-unidos-ratifica-colombia-oposicion-legalizar-marihuana/106161>
- Revista Semana. (13 de 03 de 2017). “*Estamos lejos de resolver los problemas asociados a las drogas ilícitas*”: Maria Angela Holguín. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/colombia-en-las-sesiones-de-la-comision-de-estupefacientes-de-la-onu-2017/518413>
- Revista Semana. (30 de 10 de 2010). *¿Marihuana Legal?* Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/marihuana-legal/123927-3>
- Revista Semana. (23 de 01 de 2014). *Drogas: Santos volvió a hablar de la espinosa legalización*. Obtenido de <https://www.semana.com/nacion/articulo/santos-hablo-de-la-marihuana-en-davos/371772-3>
- Reyes, Y. (01 de 03 de 2016). *Palabras del Ministro de Justicia y del Derecho ante la Comisión de Estupefacientes*. Obtenido de https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_59/Statements/08_Colombia.pdf
- Reyes, Y. (01 de 03 de 2015). *Palabras del Ministro de Justicia y del Derecho ante la Comisión de Estupefacientes*. Obtenido de <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/Discurso%20Ministro%20de%20Justicia%20en%20Viena.pdf>
- Rubin, V. (1975) *Cannabis and Culture*. La Haya-Paris, Mouton Publishers
- Szabó de Carvalho, I. (2013). *Latin America awakes: A review of the new drug policy debate*. Oslo: Norwegian Peacebuilding Resource Centre.
- Samper, E. (2013). *Drogas: prohibición o legalización: una nueva propuesta*. Bogotá, Colombia: Penguin Random House.

- Sánchez, F., & Rodríguez, S. (2018). La política antidroga de Colombia, Guatemala, México, Perú y Paraguay: entre el alineamiento con los Estados Unidos y la búsqueda de cambios. En E. Pastrana, & H. Gehring, La problemática del tráfico ilícito de drogas: impacto regional y global. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana .
- Sánchez, N. (10 de 12 de 2016). Revista Semana. Recuperado el 10 de 05 de 2019, de Revista Semana: <https://www.elspectador.com/colombia2020/politica/las-siete-veces-que-santos-ha-pedido-replantear-la-lucha-contra-las-drogas-articulo-854997>
- Santos, J. M. (12 de 10 de 2016). *Palabras de Aceptación del Nobel de Paz*. Obtenido de <http://es.presidencia.gov.co/discursos/161210-Palabras-del-Presidente-de-la-Republica-de-Colombia-Juan-Manuel-Santos-al-aceptar-el-Premio-Nobel-de-Paz>
- Santos, J. M. (21 de 04 de 2016). *Palabras del Presidente de la República de Colombia ante la Asamblea General de las Naciones Unidas*. Obtenido de <http://es.presidencia.gov.co/discursos/160421-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-la-XXX-Sesion-Especial-de-la-Asamblea-de-la-Organizacion-de-las-Naciones-Unidas-sobre-el-Problema-Mundial-de-las-Drogas>
- Santos, J. M. (19 de 09 de 2017). *Palabras del Presidente de la República de Colombia ante la Asamblea de las Naciones Unidas*. Obtenido de <http://es.presidencia.gov.co/discursos/170919-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-ante-la-Asamblea-General-de-las-Naciones-Unidas-en-el-72-periodo-de-sesiones-ordinarias>
- Santos, J. M. (14 de 04 de 2012). *Palabras del Presidente de la República de Colombia en la apertura de la Cumbre de las Américas*. Obtenido de https://www.elcolombiano.com/historico/discurso_de_juan_manuel_santos_en_la_cumbre_de_las_americanas-JBec_177718
- Santos, J. M. (28 de 01 de 2016). *Palabras del Presidente de la República de Colombia en la instalación del Foro 'Nuevos Retos de la Política Antidrogas de Colombia'*. Obtenido de <http://es.presidencia.gov.co/discursos/Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-Calderon-en-la-instalacion-del-Foro-Nuevos-Retos-de-la-Politica-Antidrogas-de-Colombia>

Sentencia No. C-221/94. Corte Constitucional de Colombia, 1994.

Todd, T. (2018) *The benefits of Marijuana Legalization and Regulation*. *Berkeley Journal of Criminal Law*.

United Nations Office on Drug and Crime. (2018). *Analysis of Drug Market*. Vienna: UNODC Research.

Uribe, D. (2016) *Contracultura*. Bogotá. Penguin Random House.

Uprimny, R. (2003). *Drogas, Derecho y Democracia*. Bogotá.

Valdivieso, A. M., & Rodríguez, L. G. (2018). La construcción de los regímenes globales y regionales de drogas ilegales. En E. Pastrana, & H. Gehring, *La problemática del tráfico ilícito de drogas: impactos regionales y globales* (págs. 57-79). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana .

Vargas, R. (2005) *Drogas y conflicto armado: el caso colombiano y el paradigma de seguridad global*. San Sebastián.