



Delegación en Ginebra
ante la ONU
Ministerio de Relaciones Exteriores



DCHONU No. 523

La Misión Permanente de Colombia ante la Oficina de las Naciones Unidas y los Organismos Internacionales con sede en Ginebra saluda muy atentamente a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos con ocasión de remitir la respuesta del Estado colombiano a la comunicación enviada el 16 de abril referente a la aplicación de la resolución del Consejo de Derechos Humanos A/HRC/28/L.22 sobre la contribución del Consejo de Derechos Humanos al período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas, a celebrarse en el año 2016.

La Misión Permanente de Colombia ante la Oficina de las Naciones Unidas y los Organismos Internacionales con sede en Ginebra se vale de la oportunidad para reiterar Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos las seguridades de su más alta y distinguida consideración.

Ginebra, 15 de mayo de 2015



A la Honorable
OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS
Ginebra

**Insumos para el Estudio solicitado en la Resolución A/HRC/28/L.22 sobre
“Contribución del Consejo de Derechos Humanos a la Sesión Especial de las
Naciones Unidas sobre el
Problema Mundial de las Drogas de 2016”**

Introducción

El Gobierno de Colombia ha venido promoviendo, desde el 2012, que la comunidad internacional se avoque a una deliberación franca y profunda, sobre el enfoque actual de las políticas de drogas, con el fin de identificar y reorientarlas para conseguir mayor efectividad. Cabe resaltar, al respecto, que el Presidente de la República, Juan Manuel Santos, fue uno de los principales impulsores de la celebración de la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU, que se llevará a cabo entre el 19 y el 21 de abril del 2016.

La experiencia ganada por el Estado colombiano en el combate a grandes mafias de la droga, es amplia y reconocida. Los éxitos obtenidos en esa lucha frontal han implicado enormes recursos invertidos; el más alto costo han sido los miles de muertos por mano de narcotraficantes, entre los que se cuentan líderes políticos, policías, soldados, ciudadanos inocentes y dos Ministros de Justicia.

Sin embargo, pese al empeño y tras décadas de lucha, el problema no ha sido resuelto. Si bien fueron derrotados los grandes carteles, los traficantes se adaptan a cada nueva circunstancia para mantener las ingentes ganancias de su ilegal negocio. Por otra parte, el consumo interno ha crecido de manera preocupante, mientras el Estado ha concentrado sus esfuerzos en combatir los cultivos de coca, la fabricación y el tránsito hacia los lugares de consumo. La experiencia nos ha llevado a concluir que es necesario hacer un alto en el camino y revisar el enfoque, fundamentalmente represivo e indiferenciado de las políticas globales de drogas.

En este proceso de revisión, consideramos que resulta clave volver al origen, al fin último de las Convenciones de Drogas: Preservar la Salud y el Bienestar de la Humanidad. En tal dirección, el análisis sobre las posibles faltas de sintonía en la aplicación de las políticas de Drogas con los pactos y tratados de derechos humanos, reviste suma importancia.

Con este propósito, Colombia lideró la elaboración y aprobación de la Resolución A/HRC/28/L.22 en el Consejo de Derechos Humanos, confiando en que el estudio arrojará valiosos aportes para el debate y las decisiones que se han de tomar en la Sesión Especial de las Naciones Unidas, dedicada al problema de las Drogas. En las siguientes páginas, se encuentran las contribuciones del Gobierno de Colombia, al Estudio de la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos.

El texto se divide en dos Capítulos, así:

- I. Avances en las Políticas Nacionales de drogas, en relación con Derechos Humanos
- II. Los derechos humanos en el debate global sobre Políticas de Drogas

I. Avances en las Políticas Nacionales de Colombia en relación con Derechos Humanos

- **Despenalización del consumo y del porte de dosis personal de estupefacientes**

La Corte Constitucional de Colombia, en 1994, despenalizó el consumo y la posesión de la dosis personal con fundamento en derechos y libertades instituidos en la Constitución Política de Colombia de 1991. Los derechos fundamentales que la Corte consideró, de manera primordial, para tal decisión fueron:

- El respeto a la dignidad humana como fundamento del Estado

- El derecho al libre desarrollo de la personalidad

- la primacía de los derechos inalienables de la persona, dentro de los cuales ocupa un lugar privilegiado el de la autonomía, como expresión inmediata de la libertad;

- El derecho a la igualdad

Para mayor ilustración, en el **Anexo 1** se incluye la Sentencia C-221 del 5 de mayo de 1994

Sin embargo, el notorio avance que esta Sentencia de la Corte introdujo en las normas, ha sido cuestionado por otras normas incluyendo una reforma constitucional del 2009 que prohibía el consumo de estupefacientes, lo que conllevó a un nuevo análisis de la Corte Constitucional que en el 2012, que emitió otra sentencia ratificando la no penalización del porte para consumo, recurriendo a una interpretación sistemática de la Constitución. (**Anexo 2**. Texto de la Sentencia C-491).

- **Recomendaciones de la Comisión Asesora para las Políticas de Drogas**

En el 2013, los Ministros de Justicia y de Salud, crearon una Comisión Asesora sobre Políticas de Drogas, integrada por académicos expertos en el tema, con el fin de analizar diversos aspectos del problema de las drogas y formular recomendaciones al Gobierno Nacional.

Un primer resultado de la Comisión, se concentró en lineamientos para abordar el Consumo de Drogas como un asunto de Salud Pública y de Derechos Humanos.

El Informe Final, está concluido y será entregado **hoy** (13 de mayo) al Gobierno para que tome en cuenta las Recomendaciones, a la hora de decidir políticas nacionales.

En el **Anexo 3** se incluye el Resumen Ejecutivo del Documento en el cual la Comisión Asesora evalúa las estrategias que Colombia ha venido adelantando y, a partir de ahí, formula iniciativas para consideración del Gobierno.

Las recomendaciones del Informe que aluden a los derechos humanos son las que siguen:

-La política nacional de drogas debe ser diseñada con un enfoque de Salud Pública y debe ser respetuosa de los derechos humanos.

-La política frente al consumo debe propender por la atención integral de los consumidores, enmarcados en los enfoques de salud pública, derechos humanos, inclusión social y desarrollo humano, a través de la promoción de capacidades, la participación y la reducción del estigma y discriminación.

-El Estado colombiano debe evitar, a toda costa, que el consumo de drogas, como fenómeno multicausal, sea criminalizado.

-En cuanto a la producción y tráfico de drogas, las políticas para confrontar los cultivos de uso ilícito requieren de estrategias que

reconozcan los derechos humanos, lo que implica un enfoque territorial, basado en la intervención integral del Estado.

-El Estado colombiano debe tomar en cuenta el régimen internacional de fiscalización de ciertas drogas, desarrollado por las Convenciones de Naciones Unidas. Pero dadas las limitaciones y los problemas secundarios graves ocasionados por ese régimen internacional prohibicionista, Colombia debe políticamente proponerla flexibilización y modificación de ese régimen internacional; y, en todo caso, debería adoptar una interpretación en clave de derechos humanos de ese régimen internacional, que le otorgue mayor flexibilidad, dado que las obligaciones en derechos humanos son prevalentes.

- **Alternativas al Encarcelamiento por delitos menores relacionados con drogas**

En el seno de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (OEA/CICAD), Colombia lideró un Grupo de Trabajo para identificar medidas alternativas a la cárcel para faltas menores relacionadas con drogas, procurando así la proporcionalidad de las penas y mayor sintonía con los derechos humanos.

El Informe final, fue presentado a los Estados Miembros de la OEA, el 24 de abril pasado y consiste en la sistematización de 41 experiencias que se han implementado en el mundo, buscando mejores respuestas para eslabones débiles de la cadena, en especial cultivadores y traficantes en pequeñas cantidades.

En el plano interno, se están diseñando alternativas a las penas de prisión para los actores más débiles de la cadena de drogas, dentro de los cuales se encuentran los campesinos cultivadores, consumidores que son juzgados por tenencia de drogas con cantidades levemente superiores a la dosis personal, correos humanos y pequeños microtraficantes especialmente cuando se

trate de mujeres, o adolescentes vinculados al sistema de responsabilidad penal.

- **Posible suspensión de la fumigación aérea de cultivos, con Glifosato**

En marzo de este año, los 17 expertos de la Agencia Internacional para la Investigación en Cáncer (IARC) de la OMS, adelantaron una revisión a partir de artículos científicos, sobre los riesgos en el uso de 5 herbicidas, incluido el **glifosato**.

Colombia usa este herbicida, en fumigaciones aéreas de cultivos ilícitos, desde hace 20 años. Con base en la recomendación de la IARC y una Sentencia de la Corte Constitucional del 2014, el Ministro de Salud ha recomendado la suspensión del uso del glifosato, por los posibles efectos en la salud y el medio ambiente. El Presidente de la República ha manifestado su acuerdo con esta medida y la identificación de una estrategia alternativa, a partir del primero de octubre próximo.

La decisión deberá ser tomada, mañana, 14 de mayo, en el Consejo Nacional de Estupefacientes, conformado por varios Ministerios (Salud, Justicia, Cancillería, Defensa y Educación), así como por los organismos de investigación y judicialización.

II. Los derechos humanos en el debate global sobre Políticas de Drogas

En este acápite se reseña la posición de Colombia, en el debate internacional sobre políticas de Drogas, en particular en lo que considera el Gobierno, deberían ser resultados de la UNGASS del 2016, que avancen hacia mejores resultados, apostando a una mirada integral, respetuosa de los derechos humanos.

- **El deber de armonización**

Los Estados se han obligado a cumplir con el derecho internacional, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, así como los Pactos y que la desarrollan y las tres Convenciones de Drogas de las que son Parte. La armonización de unas y otras obligaciones y derechos, es un deber primordial a la hora de definir políticas nacionales y de acordar políticas internacionales.

El compromiso de respeto a la Carta de las Naciones Unidas, debe atender a los enunciados del artículo 55, numeral 3º, donde se convino que el respeto universal a los derechos y libertades es fundamental para el cumplimiento de los propósitos de las Naciones Unidas¹.

Por otra parte, el artículo 103 de la Carta de Naciones Unidas, indica la prevalencia de las obligaciones impuestas por la misma, sobre cualquier

¹ “Carta de las Naciones Unidas, Artículo 55

Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá:

- niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos, y condiciones de progreso y desarrollo económico y social;
- La solución de problemas internacionales de carácter económico, social y sanitario, y de otros problemas conexos; y la cooperación internacional en el orden cultural y educativo; y
- el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión, y la efectividad de tales derechos y libertades”

otro convenio internacional.² De conformidad con lo establecido en el artículo 55, las obligaciones contraídas por los Estados Parte en las Convenciones sobre Drogas, deben cumplirse en armonía con el derecho internacional de los derechos humanos, incluida la Declaración Universal de derechos humanos.

Teniendo en cuenta que el sistema internacional de control de drogas, hace parte del ámbito de las Naciones Unidas es necesario garantizar que, al aplicar e interpretar los tratados, los Estados Parte, así como los órganos competentes, tengan debidamente en cuenta las obligaciones de derecho internacional de los derechos humanos, particularmente la Declaración Universal y los tratados sobre derechos humanos.

Estos principios han sido incorporados en las declaraciones y resoluciones de la Asamblea General y de la Comisión de Estupefacientes. Así, en el párrafo dos de la Declaración Política de 1998, los Estados Miembros de Naciones Unidas reconocieron “que la acción contra el problema mundial de las drogas es una responsabilidad común y compartida que exige un planteamiento integral y equilibrado en plena conformidad con los objetivos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y con el derecho internacional, en particular el plena respeto de la soberanía y la integridad territorial y la no intervención en los asuntos internos de los Estados y **el respeto de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales**”. (resaltado fuera del texto).

² “Carta de las Naciones Unidas, Artículo 103

En caso de conflicto entre las obligaciones contraídas por los Miembros de las Naciones Unidas en virtud de la presente Carta y sus obligaciones contraídas en virtud de cualquier otro convenio internacional, prevalecerán las obligaciones impuestas por la presente Carta”

De la misma manera, los tratados buscan limitar el uso de drogas únicamente para fines médicos y científicos, para lo cual se debe garantizar la disponibilidad de sustancias bajo control, a la vez que piden a los Estados que tomen medidas para evitar su desvío.

- **Políticas desviadas**

Tres elementos para el análisis

- 1) Las políticas de drogas se han alejado del fin último de las Convenciones en la materia que se vertebran sobre el derecho a la Salud y el bienestar de la humanidad que no es cosa distinta a la garantía del goce de los derechos humanos. Fijar como horizonte de las políticas la erradicación absoluta de la producción y el consumo de drogas, es un presupuesto falso que incide en la formulación de políticas desviadas del fin último de las Convenciones de Drogas.
- 2) Al poner en el centro de las políticas la persecución de las sustancias, y no a las personas, se produce esta desviación que se evidencia en el desbalance entre los enormes recursos usados para perseguir la oferta de drogas, versus la precariedad de los que se invierten en la prevención y tratamiento de consumidores problemáticos.
- 3) Los enfoques, fundamentalmente prohibicionistas y represivos de las políticas de drogas, ha conducido, en muchos casos, al efecto indeseado de la vulneración de los Derechos Humanos. Especial incidencia ha tenido en ello la aplicación de medidas represivas sin la debida diferenciación entre tipos de conductas y gravedad de las mismas.

Manifestaciones de la desviación:

Un análisis riguroso del respeto de los derechos humanos en las políticas de drogas, se encontraría con problemas como los siguientes:

- A todos los eslabones de la cadena de las drogas se les ha dado tratamiento represivo; ello ha conllevado que pequeños cultivadores o micro-traficantes sin relación con crimen organizado, han sido objeto de condenas penales por conductas no graves, cometidas por primera vez, en muchos casos debido a condicionantes sociales, económicas y de género.

-El estigma que rodea las drogas, por otra parte, ha conducido al serio error de castigar el consumo como conducta delictiva, en contravía de los principios de derecho y libertades individuales, además de no ayudar, en absoluto, a resolver el problema.

- La pena de muerte para delitos no violentos relacionados con drogas, se aplica en un número significativo de países.

-El porte y el consumo de estupefacientes se incluyen en la esfera del derecho penal, desconociendo libertades individuales. En la misma línea, existen aún tratamientos obligatorios para consumidores

-La disponibilidad de sustancias controladas para usos médicos y científicos no está garantizada para todos los países, lo que afecta el derecho a la salud.

- Hacia un sistema internacional que garantice el derecho a la salud y al bienestar de la humanidad

La relación inextricable entre drogas y derechos humanos proviene directamente del preámbulo de las tres Convenciones Internacionales, donde los Estados Parte manifiestan su preocupación por la salud y el bienestar de la humanidad.

Una contribución significativa por parte del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, consiste en darle entidad a estos derechos y desarrollarlos de tal manera que todas las partes interesadas lo tengan en cuenta al momento de aplicar e interpretar los tratados.

Buscar políticas centradas en el individuo implica:

1. El consumo de drogas debe ser abordado desde una perspectiva de salud pública.

Los Estados deben poner énfasis en la prevención del consumo, principalmente en edad temprana. Asimismo evitar la estigmatización, marginación y discriminación de los usuarios, reconocerles sus derechos y adoptar medidas que reduzcan el daño asociado a los usos problemáticos.

2. La adicción a las drogas debe contar con amparo estatal para atención , tratamiento y rehabilitación

Las personas que padezcan adicción a las drogas, deben recibir toda la atención de los servicios de salud y de seguridad social, que debe abarcar el tratamiento, la rehabilitación y la reinserción social. La decisión del tratamiento es una libertad personal y, por lo tanto, deben eliminarse la obligatoriedad de los mismos.

3. La reducción de daños asociados al consumo.

Los Estados deben reconocer que el consumo de sustancias estupefacientes es una realidad para muchos individuos, por lo que deben diseñar políticas dirigidas a disminuir los efectos negativos producto del uso de drogas, con el fin de mejorar la calidad de vida de los usuarios.

4. La descriminalización del consumo y de la posesión de dosis para consumo personal

Muchos Estados aún continúan penalizando y persiguiendo a las personas por el sólo hecho de consumir una sustancia controlada, poniendo el derecho penal en el eje de sus políticas de drogas, lo que ha generado dificultades en el goce y ejercicio de los derechos humanos de estas personas. La evidencia ha demostrado que no todas las personas que consumen drogas tienen dificultades relacionadas con dicho consumo, por lo que llevarlas a la cárcel vulnera, entre otros, sus derechos a la libertad individual, al libre desarrollo de la personalidad, así como a la igualdad y a la no discriminación.

Una tendencia que debe ser alentada es buscar que los Estados que aún penalicen el consumo de drogas, eliminen este tipo penal de sus legislaciones.

En muchos casos hay evidencia acerca de la comisión de delitos por parte de personas que consumen sustancias controladas, para asegurar su consumo, tales como hurtos sin violencia o cualquier otro delito contra la propiedad. Si bien los Estados deben tomar medidas de justicia penal, se encarece que no lleven a estas personas a la cárcel, sino que ofrezcan servicios de tratamiento alternativos y de rehabilitación y reinserción social bajo supervisión médica.

5. Alternativas al encarcelamiento de personas vulnerables que cometen delitos relacionados con el problema, pero que no hacen parte de grupos delictivos organizados y sólo participan en los eslabones débiles de la cadena del problema mundial de las drogas.

Al igual que en el caso anterior, se trata de la comisión de conductas que están prohibidas por las convenciones y que los Estados han incorporado como delitos en sus legislaciones penales, tales como los cultivadores, distribuidores minoristas o correos humanos. La evidencia muestra que las cárceles están llenas de personas que han participado en la comisión de estos delitos, pero cuya situación de vulnerabilidad ha sido aprovechada por los grupos delictivos organizados. En estos casos también se pide que se de prelación al principio de libertad y que solo se lleven a la cárcel preventiva o se confieran penas privativas de la libertad efectiva, en casos en que se demuestre que la persona requiere tratamiento penitenciario.

6. Indulto o perdón para personas que han sido condenadas por delitos relacionados por drogas y estén privadas de la libertad, pero cuya situación de pérdida de la libertad solo empeore su situación.

Este es un análisis que debe hacer el Juez encargado de la ejecución de sentencias, o la autoridad encargada en cada país de otorgar perdón o indulto.

7. Proporcionalidad de las penas y prohibición de la pena de muerte

Teniendo en cuenta que las penas deben ser proporcionales a la gravedad de los delitos cometidos, se ha mostrado una tendencia hacia la imposición de penas muy altas para la comisión de delitos relacionados con drogas. Más

grave aún, es que aún algunos Estados imponen la pena de muerte o la cadena perpetua como castigo por la comisión de estos delitos, lo que resulta absolutamente desproporcionado con el bien jurídico tutelado.

Colombia ve con la mayor preocupación la suerte de decenas de compatriotas que se encuentran en distintas cárceles alrededor del mundo pagando cadenas perpetuas o sentencias de pena de muerte por delitos relacionados con las drogas. Este tipo de medidas no solo son inhumanas sino ineficientes., por lo que el Consejo de derechos humanos quizá pueda recomendar a los Estados la imposición de penas adecuadas a la gravedad del delito y que se prohíban y se limiten las condenas a cadena perpetua o a la pena de muerte.

8. Derechos económicos, sociales y culturales

Los Estados que tienen problema en la oferta de sustancias controladas, normalmente deben asumir una carga adicional en sus políticas antidrogas. Las zonas de cultivo muchas veces coinciden con regiones apartadas, donde las comunidades son vulnerables a la explotación o el sometimiento a grupos delictivos organizados. Un inconveniente adicional está dado porque los Estados deben invertir ingentes cantidades de dinero en sus estrategias de reducción de la oferta, afectando los recursos que pueden ser dedicados al cumplimiento del derecho al desarrollo económico y social de las comunidades afectadas.

Los proyectos de desarrollo alternativo requieren de mejores canales de comercialización a fin de constituirse en posibilidades reales que brinden la subsistencia a los campesinos, y mejores su salud, bienestar y calidad de vida. El derecho a la salud también se ve afectado por el impacto de los productos químicos utilizados para la fabricación de los estupefacientes.

De la misma manera, a través de la prohibición de la hoja de coca en las Convenciones Internacionales, algunas comunidades indígenas han visto afectados sus derechos a conservar sus tradiciones culturales y ancestrales, asunto que el Consejo de Derechos Humanos podría abordar y generar unas

directrices para el debido cumplimiento de las obligaciones contenidas en los Tratados de drogas, compatibilizándolas con los derechos de los pueblos indígenas. Otro asunto relacionado tiene que ver con la autonomía que se reconoce a las comunidades indígenas en zonas de resguardo, donde incluso se reconoce el derecho a administrar justicia de conformidad con sus normas, costumbres y tradiciones.

El derecho a un medio ambiente sano también puede verse afectado, debido al impacto que tienen los cultivos ilícitos, la deforestación y contaminación de fuentes de agua debido a la mala utilización de los precursores químicos utilizados para la fabricación de estupefacientes.

9. Derechos del niño

Los niños y adolescentes constituyen grupos vulnerables que requieren la atención especial de los Estados, para salvaguardar sus derechos y que no se vean afectados por el problema mundial de las drogas. Las políticas de drogas deben armonizarse con la Convención sobre los Derechos del Niño para que crezcan en un entorno que prevenga el uso indebido de sustancias controladas.

10. Enfoque de género y derechos de la mujer

Es muy importante abordar el enfoque de género, ya que las mujeres constituyen igualmente grupos vulnerables que deben tenerse debidamente en cuenta al momento de la elaboración de las políticas de lucha contra las drogas. La evidencia muestra una tendencia creciente de la participación de la mujer en la cadena del narcotráfico, en particular en el micro-tráfico y la utilización como correos humanos.

Esta condición de vulnerabilidad, asociada a condiciones de pobreza, dependencia económica, bajo nivel de escolaridad, embarazos en la adolescencia, configuran un escenario de mayor riesgo a sufrir violencia y también a ejercer conductas punibles, muchas veces como recurso para generar ingresos, o cediendo a las presiones de su pareja o de otras personas con las que las une una relación de desigualdad y subordinación.