



ABRIENDO EL DEBATE

El Futuro de la Política de
Drogas en Colombia

Diálogo sobre la política de drogas: una perspectiva regional

– RELATORÍA –

Medellín, 27 de noviembre de 2014



MINJUSTICIA



**TODOS POR UN
NUEVO PAÍS**
PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN

Contenido

I. Bienvenida e instalación	4
Santiago Londoño Uribe, Secretario de Gobierno de Antioquia- Gobernación de Antioquia	4
Luis Fernando Suárez, Vicealcalde de Gobernabilidad, Seguridad y Servicio a la Ciudadanía- Alcaldía de Medellín.....	6
Jorge Osorio Gómez, Decano de la Facultad de Medicina- Universidad CES.....	7
Miguel Samper Strouss, Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa- Ministerio de Justicia y del Derecho.....	8
II. Presentaciones expositores internacional y nacionales.....	10
El camino a UNGASS 2016: retos y oportunidades para la reforma del sistema internacional de fiscalización	10
Producción de cocaína en Colombia: logros y desafíos	14
Situación y tendencias del consumo de drogas: líneas estratégicas para la acción.....	16
Algunas reflexiones frente a la criminalidad asociada a las drogas	18
III. Discusión en mesas de trabajo.....	20
Mesa 1- Consumo de drogas / Medellín	20
Mesa 2- Consumo de drogas / Antioquia y departamentos priorizados para diálogo regional ...	23
Mesa 3- Producción de drogas.....	25
Mesa 4- Criminalidad asociada a las drogas	26

Diálogo sobre la política de drogas: una perspectiva regional

Relatoría del evento¹

El Diálogo Nacional sobre el Futuro de la Política de Drogas es una iniciativa del Ministerio de Justicia y del Derecho con el apoyo de los Ministerios de Salud y Protección Social y de Relaciones Internacionales, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC). El objetivo principal de la iniciativa es abrir el debate sobre el futuro de la política de drogas en Colombia, a través de espacios de diálogo con la ciudadanía y grupos de interés, que permitan intercambiar evidencias e información relevante, recoger insumos y crear un ambiente propicio para la discusión de alternativas.

En concreto, se persiguen los siguientes objetivos específicos:

- Propiciar un debate informado a través de la diseminación de los informes de la OEA, de la Comisión Asesora para la Política de Drogas y otros documentos que contengan información relevante.
- Generar un ambiente favorable para el debate sobre la política de drogas en Colombia, con actores clave y la ciudadanía en general.
- Recoger insumos para la evaluación y la discusión sobre los cambios de la política actual.

La estrategia para cumplir con estos objetivos es llevar a cabo un proceso de diálogo nacional y regional, a través de foros con actores interesados y la ciudadanía en general, que tienen como eje el siguiente mensaje central: los desafíos actuales que plantea el fenómeno de las drogas, la política anti-drogas en el país y el debate internacional sobre las mejores políticas para hacerle frente, requieren de un diálogo abierto con la ciudadanía, sobre las problemáticas nacionales y locales, así como sobre las alternativas posibles.

Esta relatoría recoge las principales ideas discutidas durante el primer foro regional realizado en la ciudad de Medellín, el día 27 de noviembre de 2014, en el marco de esta iniciativa. A este evento asistieron representantes del sector público nacional, departamental y local; la sociedad civil organizada y la comunidad, provenientes de los departamentos de Antioquia, Chocó, Córdoba, Caldas, Risaralda, Quindío, Atlántico, Magdalena, Sucre, Cesar y Bolívar.

¹ Esta relatoría fue elaborada por Juan Mauricio Torres Jaramillo y Carlos Mario Navarrete Duque, investigador y asistente de investigación del área de Postconflicto y Construcción de Paz de la Fundación Ideas para la Paz (FIP).

I. Bienvenida e instalación

Santiago Londoño Uribe, Secretario de Gobierno de Antioquia- Gobernación de Antioquia

Antioquia y el fenómeno de las drogas

Para la gobernación de Antioquia, el fenómeno de las drogas se relaciona directamente con las metas plasmadas en su plan de desarrollo. Según explicó el secretario de gobierno, esto se debe a que existen en el departamento una serie de factores que dan origen y profundizan la problemática de las drogas en el departamento.

En primer lugar, se trata de un asunto que tiene que ver con la superación de la desigualdad existente en el departamento—entre habitantes y subregiones— y la debilidad institucional en el territorio. La experiencia ha demostrado que la gran mayoría de ciudadanos optan por la legalidad, cuando hay un acompañamiento y apoyo efectivo de la institucionalidad. Sin embargo, actualmente esto no sucede en la totalidad del departamento: el Estado no hace presencia efectiva en muchos municipios de Antioquia. De sus 125 municipios, 110 son de categoría seis y en varios de ellos, el Estado se limita a hacer presencia, y de manera incipiente, en el casco urbano, dejando de lado las zonas rurales, donde prevalece la ausencia de justicia, de derechos, de vías, de acompañamiento técnico y educación.

Atado a lo anterior, se presenta la problemática de la ausencia de oportunidades para los jóvenes, especialmente los campesinos. Para este grupo poblacional las opciones de vida terminan siendo muy restringidas: se quedan en su tierra y se esfuerzan por subsistir en un ambiente de muy pocas posibilidades; o abandonan su hogar y van a Medellín a buscar oportunidades en un contexto que les es ajeno; o se dedican a la ilegalidad.

En segundo lugar, el fenómeno de las drogas se encuentra estrechamente ligado a la búsqueda de soluciones al problema de la violencia, tanto la producida por el conflicto armado como la generada por la delincuencia y el crimen organizado. No es fortuito que Antioquia sea el departamento con mayor número de víctimas de la violencia en el país.

En tercer lugar, el surgimiento del negocio de las drogas como una opción de vida, está ligado a la prevalencia de la cultura de la ilegalidad, que se manifiesta a través de la evasión de impuestos, la corrupción administrativa y los ingresos y negocios ilícitos en el departamento. Ligado a los dos puntos anteriores, la gobernación viene abordando la problemática de los cultivos ilícitos² en la interrelación entre producción y comercialización de drogas ilícitas y otras economías ilegales como la minería ilegal, una de las rentas que más ha crecido en años recientes. De acuerdo con mediciones mencionadas por el secretario, el precio del oro incide

² A pesar de haber logrado una reducción del 90% de las hectáreas cultivadas, pasando de más de 70.000 en 2006 a menos de 2.500 en la actualidad, los cultivos ilícitos siguen representando un reto mayor para en el departamento.

directamente en el comportamiento de los cultivos ilícitos. Del mismo modo, un control insistente a la minería ilegal termina reactivando los cultivos.

Dada la complejidad de este panorama, la gobernación de Antioquia considera fundamental pensar en nuevas estrategias que permitan abordar el asunto de la drogas de una manera integral, construyendo estrategias inteligentes y coordinadas. Por ejemplo, para hacer frente al microtráfico, se creó recientemente la unidad articulada contra el microtráfico en Antioquia. Esta experiencia logró, a través de estrategias interinstitucionales como el "Plan articulado para intervenir el microtráfico en Antioquia", hacer un diagnóstico de cuatro plazas de expendio y consumo en Rionegro, identificando una rentabilidad cercana a los 21 mil millones de pesos al año.

Asimismo, de la mano de la Universidad de Antioquia, se efectuó una intervención integral en el punto de venta de sustancias psicoactivas de la institución, llamado "El Aeropuerto". La intervención tuvo dos fases: primero, se llevó a cabo una investigación de año y medio que condujo a la captura de 22 personas que manejaban el negocio de venta al interior de la institución; en la segunda fase se puso en marcha un programa de urbanismo social y prevención situacional que buscó transformar el espacio físico y sociocultural del punto de expendio. En este proceso participaron activamente los mismos estudiantes, promoviendo actividades de cultura, diversión, deportes extremos, entre otras. El éxito consistió dotar de contenido el espacio público.

No obstante lo positivo de estas experiencias, hay muchos elementos por incluir en el diseño y la implementación de la política de drogas, para que sea integral y coherente. En particular, hay dos temas que resultan acuciantes. En primera instancia, es necesario pensar en una política criminal que tenga claro a quién se debe perseguir. ¿En manos de quién están los recursos de las plazas de expendio? Es una obligación identificar a los grandes responsables detrás del fenómeno, quienes por lo general generan más violencia y daños colaterales.

En segundo lugar, se debe reconocer que se trata de una problemática que va más allá de la judicialización. Por ejemplo, no se puede ver al consumidor como un criminal, sin antes entender los temas de prevención y rehabilitación. Para prevenir, se debe estudiar y comprender tanto al expendedor como al consumidor. Debe haber coherencia en la política, reconociendo que todos los eslabones de la cadena están estrechamente ligados. Por esta razón, aunque se trate de un tema de salud, la Secretaría de Gobierno de Antioquia participa en la búsqueda de soluciones alrededor de la prevención del consumo, involucrando jóvenes en la creación y ejecución de las mismas, como se dio en el caso de la Universidad de Antioquia.

Luis Fernando Suárez, Vicealcalde de Gobernabilidad, Seguridad y Servicio a la Ciudadanía- Alcaldía de Medellín

La experiencia de Medellín

De acuerdo con el Vicealcalde, Medellín ha vivido toda una serie de experiencias que le permiten hacer recomendaciones para el diseño de una nueva política de drogas. En concreto, señaló la necesidad de incluir los siguientes cuatro elementos entre los lineamientos de la política:

En primer lugar, es fundamental que la política aborde el fenómeno de las drogas como un problema de salud pública. Dentro de esta perspectiva, la política debe concentrarse particularmente en la prevención del consumo. Para el caso de Antioquia, el último Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia (2013), presenta al departamento como el de mayores niveles de consumo en el país, donde el consumo va en aumento y la edad de inicio del consumo es cada vez menor, especialmente en Medellín y el área Metropolitana. En respuesta a esta situación, la alcaldía ha desarrollado el programa "Medellín sana y libre de adicciones" y una política pública sobre el primer consumo.

En segundo lugar, se menciona el fenómeno de las "ollas" de venta y consumo de drogas. En Medellín se ha brindado especial atención a estos espacios y en lo corrido de la actual administración se han logrado dismantelar 40 "ollas" en el centro de la ciudad. La dinámica de estos sitios es de tal magnitud, que puede ser considerada una manifestación de "esclavitud moderna", en donde 200 personas llegan al lugar, permaneciendo completamente esclavizadas al consumo. Para hacer frente a esta problemática, la alcaldía ha venido desplegando una política dirigida al restablecimiento de los derechos humanos de los consumidores de las "ollas", que viven en un mundo de exclusión social y condiciones inhumanas.

Esto ha permitido visibilizar una problemática antes escondida: 300 personas, entre habitantes de calle y consumidores de drogas, aglomeradas en la ribera del río Medellín. Por este motivo, la alcaldía aprobó el fondo "Ciudad para la vida", en el que se destinaron 75 mil millones de pesos para la rehabilitación de las "ollas" y las personas que las frecuentan. De estos recursos, 52 mil millones se concentraron en la resocialización de los consumidores y el restante en infraestructura. Para llevar a cabo este tipo de medidas, es clave tener en cuenta que existen leyes que permiten actuar de manera oportuna frente a estas problemáticas.

En tercer lugar, se reconoce que existe una relación directa entre inequidad y violencia. En esta dirección, resulta relevante diseñar y poner en práctica estrategias integrales que incluyan dentro de sus pilares el acceso a oportunidades, especialmente a la educación. A este respecto, la capital antioqueña ha destinado considerables recursos a la construcción de ciudadelas universitarias y escuelas de música, así como al desarrollo de la jornada complementaria curricular.

En cuarto y último lugar, es necesario darle un giro al funcionamiento de la actual política criminal, que tiene las cárceles llenas de adictos a la droga. Si bien es algo que se ha visto agravado recientemente por el paro penitenciario, existen unas condiciones estructurales en la política que generan altos niveles de hacinamiento, generando afectaciones graves a los

derechos humanos de las personas en las cárceles. Por ejemplo, en el caso de Medellín, van cerca de 9 mil capturas en 2014 y el 80% de esta corresponde a consumidores de droga aprehendidos en la calle. Ante este escenario, las autoridades competentes deben explorar alternativas al encarcelamiento, empezando por la detención que hace la policía a portadores y consumidores, tras el supuesto suceso criminal.

Jorge Osorio Gómez, Decano de la Facultad de Medicina- Universidad CES

El consumo y su desarrollo histórico en Colombia

Desde la perspectiva del Decano de la facultad de medicina de la universidad CES, tratar el fenómeno de las drogas como un asunto de salud pública, a partir de las dependencias psicológicas que genera el consumo en las personas y su relación con las problemáticas sociales, es algo que resulta apremiante en la coyuntura actual. En este sentido, es fundamental tener en cuenta los hallazgos recientes en materia de consumo y drogas. El análisis sobre las tendencias de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia, con base en serios estudios nacionales realizados por diferentes instituciones -Dirección Nacional de Estupefacientes (DNE), programa presidencial RUMBOS, Ministerio de Protección Social y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD)- durante las últimas décadas, destaca las siguientes conclusiones al respecto:

1. El consumo tiende al aumento.
2. El consumo es especialmente alto entre las poblaciones jóvenes urbanas.
3. El consumo empieza a edades cada vez más tempranas.
4. El consumo en las mujeres está igualando al de los hombres.
5. El consumo está concentrándose en nuevas sustancias.

Frente al consumo y el fenómeno de las drogas en general, las respuestas de los estados se han concentrado en dos tipos de medidas, con base en las recomendaciones de la OMS: políticas públicas y formación e investigación. En cuanto a lo primero, con base en un aporte creciente de lo segundo, el país se ha destacado -desde los 80- por las políticas de reducción de la oferta y en particular en el control de cultivos, acciones frente al tráfico y el lavado de activos. Más recientemente a través de políticas con enfoque en la reducción de la demanda, concentradas en la prevención, tratamiento y rehabilitación. Frente a este punto, de acuerdo con el último informe de la Comisión Asesora de la Política de Drogas, la regulación del consumo ha pasado por cuatro fases en Colombia.

En la primera fase, la política estuvo centrada en un “prohibicionismo” en donde el consumidor fue tratado como un adicto que necesitaba de un tratamiento psiquiátrico para curarse. En una segunda etapa, la política pasó a un periodo de despenalización. En ese momento se generalizó la idea de que el consumo no era en sí mismo una conducta que dañaba a terceros, ni era un hábito que necesariamente representaba una afectación para la persona, al estar ligado al libre desarrollo de la personalidad. En consecuencia, restringir el consumo se convirtió en una extralimitación del derecho penal.

En la tercera fase, iniciada en el 2002, argumentando el derecho de las personas a la salud, se prohibió constitucionalmente el porte y el consumo, que quedando restringidos a la dosis personal. En cuanto a la prevención y la rehabilitación, se implementaron una serie de medidas pedagógicas y profilácticas, aplicables sólo con el consentimiento de la persona. Sin embargo, esta línea tenue entre la prohibición y la permisividad sólo hasta cierto punto y teniendo en cuenta la voluntad de la persona, generó una “incertidumbre legal” en la que no era claro para la institucionalidad cómo actuar. Esta contradicción, terminaría en el 2011 con la reafirmación de que no es posible penalizar el porte para el consumo, incluso si se portaba más de la dosis personal. Se abrió entonces la posibilidad de aplicar medidas de carácter administrativo con carácter preventivo, y se impuso la idea de que una persona no podía ser penalizada si no estaba distribuyendo.

Finalmente, en años recientes—la cuarta fase—se ha presentado un regreso a la despenalización. Con la Ley 1566 de 2012 sobre la atención integral a personas, se ha dado un mayor énfasis a la prevención y al ofrecimiento de terapias para evitar los problemas asociados al consumo de estupefacientes como la violencia y las relaciones sexuales de riesgo.

Este recuento histórico por las diferentes etapas de las políticas enfocadas en el consumo de drogas permite tener en cuenta las siguientes lecciones aprendidas: se necesitan mayores estudios epidemiológicos; se requieren investigadores capacitados en los nuevos conocimientos sobre esquemas de prevención, tratamiento y rehabilitación; y una estrategia clara de gestión del conocimiento. En todos estos procesos es imprescindible contar con la participación de la comunidad y la academia.

Miguel Samper Strouss, Viceministro de Política Criminal y Justicia

Restaurativa- Ministerio de Justicia y del Derecho

Una política de drogas inteligente

Para el Ministerio de Justicia, entidad que auspicia el diálogo nacional, la nueva política que se diseñe debe ser coherente, hacerse sobre la base empírica, sin moralismos, sin credos concebidos y atendiendo las realidades de las regiones y los territorios. Según el Viceministro Samper, el país “ha estado adicto” a diseñar políticas públicas desde Bogotá, centradas en la prohibición y la represión y en su opinión, esto debe cambiar.

El nuevo enfoque que se le dé a la política, debe tener claros sus objetivos y girar en torno a los siguientes tres temas:

1. Salud y derechos humanos. Es necesario invertir en temas de prevención y rehabilitación. A pesar de haber volcado grandes recursos en la lucha contra las drogas y el narcotráfico, el consumo ha aumentado, y sólo recientemente se ha vuelto a hablar de la necesidad de abordar el tema desde una perspectiva de salud pública. La adicción a sustancias psicoactivas se ha materializado en grandes costos humanos y económicos para la sociedad: de acuerdo con el

Viceministro, ha truncado el desarrollo profesional del consumidor y ha hecho incurrir a sus allegados en grandes gastos asociados a programas de rehabilitación.

Para que esta perspectiva de salud pública tenga éxito, resulta crucial diseñar políticas con las siguientes características:

- El énfasis debe estar en la prevención, con la apertura a ofrecer tratamiento de rehabilitación a todo aquel que lo necesite, estableciendo criterios que guíen y certifiquen el funcionamiento de las entidades que prestan estos servicios y sus programas.
- La estrategia tiene que centrarse en el consumo problemático, como aquel que se da en menores de edad, por ejemplo. No todo consumo de sustancias debe ser una preocupación para el Estado colombiano. En este sentido, el “demonio” que se quiere combatir no es el consumo de sustancias por el hecho de ser sustancias, sino el consumo que se convierte en problema para la sociedad.

2. Crimen organizado y judicialización. Se requiere contar con una política criminal más inteligente y eficaz. La lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado ha generado violencia durante muchos años a través de asesinatos, magnicidios políticos y corrupción institucional. Se han combatido mafias, carteles y ahora bandas criminales, sin llegar de manera definitiva a una solución. Para mejorar la efectividad de la política, ésta debe seguir los siguientes principios:

- Evadir la trampa del “populismo punitivo”, según el cual el aumento de penas reduce la criminalidad. Esta estrategia resulta útil para los interesados en obtener réditos políticos, pero la evidencia empírica ha demostrado que no existe una relación directa entre intensidad del castigo y disminución del crimen.
- Apuntar hacia la judicialización de los “eslabones fuertes de la cadena”, para así desvertebrar de raíz el narcotráfico y el crimen organizado. Centrar el ataque sobre las personas instrumentalizadas (mulas, farmacodependientes y productores campesinos) es síntoma de un abordaje reducido de la problemática. La criminalidad requiere de una respuesta inteligente. El 80% de las cárceles se han llenado de personas capturadas por delitos relacionados con posesión de cultivos ilícitos y por narcotráfico, y paralelamente se han incautado miles de toneladas de clorhidrato de cocaína y pasta de coca en los últimos años, ¿Pero cuántas de estas acciones han contribuido realmente a resquebrajar a las organizaciones criminales?
- Acompañar las estrategias contra los eslabones fuertes con intervenciones sociales que no necesariamente involucren la criminalización de la persona, sino la transformación de sus dinámicas sociales.
- No criminalizar ni encarcelar a los consumidores pues se trata de personas dependientes. Por el contrario, puede resultar útil penalizarlas de una manera diferente, a través de “tribunales de tratamiento”: a cambio de una reducción de una pena o de no sanción penal por delitos menores cometidos como consecuencia del consumo problemático, a la persona se le puede ofrecer la oportunidad de ser sometida a un tratamiento. De esta manera, no sólo se reduce el consumo problemático, sino la criminalidad asociada a dicho consumo.

3. Desarrollo económico y social. Resulta apremiante realizar intervenciones integrales que lleven instituciones, seguridad y justicia, especialmente a las zonas rurales del país. La mayoría de los campesinos en zonas de cultivos ilícitos aseguran que no siembran por gusto sino por necesidad, por ausencia de otras posibilidades; expresan que no es nada agradable vivir bajo la presión del Estado y la guerrilla y con un avión “fumigándolos” cada seis meses. Es cierto que la aspersión y la erradicación han funcionado, pero cuando estas acciones se han detenido, en muchos lugares la reducción de los cultivos se ha mantenido. ¿Qué ha hecho sostenible este proceso? La transformación de realidades sociales y económicas. Cabe entonces responder también las siguientes preguntas: ¿Cómo transformar las condiciones de vulnerabilidad del territorio de tal forma que dichos cultivos no vuelvan a usarse? Y por otro lado, ¿es la hoja de coca en sí misma perjudicial para el medio ambiente?

II. Presentaciones expositores internacional y nacionales

El camino a UNGASS 2016: retos y oportunidades para la reforma del sistema internacional de fiscalización

Lisa Sánchez

Gerente para América Latina de Transform Drug Policy Foundation y México Unido contra la Delincuencia

Lisa Sánchez explicó que la transformación de la política de drogas no es algo que pueda lograr un solo país, puesto que se trata de un elemento estrechamente ligado a las dinámicas del sistema internacional. La transformación no sólo se ve dificultada por la entrada en debate de diferentes perspectivas como las de países como Colombia, Rusia, México o Vietnam, sino por el carácter vinculante que tiene el mismo Sistema Internacional de Control de Drogas (SICD), después de haber sido ratificado por 98 países en el 2002. No obstante, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas ha empezado a abrir instancias de diálogo, y en el 2016 se va a tener una sesión especial para hablar sobre el fenómeno internacional de las drogas y sus políticas en el mundo.

La política de drogas en el mundo y sus consecuencias

Para Sánchez, en términos generales, ha empezado a difundirse la necesidad de pasar de un enfoque centrado en temas de seguridad hacia uno de salud, protección social y reducción del daño. Esto involucra no centrar completamente la política en medidas para controlar y reducir el crimen, la violencia, la corrupción y la trata de mujeres, jóvenes y niños. Esta necesidad se argumenta bajo la presunción de que la actual política se basa en algunos principios erróneos— como que es posible vivir en una sociedad 100% sin drogas—y ha tenido consecuencias negativas no esperadas como:

- La creación de un vasto mercado criminal. Aunque es cierto que el narcotráfico genera violencia y rentas criminales, en lugares como América Latina, el enfoque prohibicionista ha potenciado la violencia y el crimen organizado.
- El desplazamiento de la producción y el tráfico de un país a otro cuando el fenómeno se combate en un determinado lugar.
- La desestabilización de los presupuestos nacionales.
- El desplazamiento de las dinámicas de consumo así como un mayor abuso de las drogas legales como el alcohol.
- La estigmatización y criminalización de los consumidores, las “mulas” y los cultivadores.
- El establecimiento de penas mucho más fuertes a delitos asociados a las drogas, que a otros como homicidios, secuestros y extorsiones. En México, por ejemplo, es más grave el consumo de drogas que las violaciones a menores.
- La excesiva criminalización ha generado la sobresaturación de las cárceles y el abuso del sistema judicial. En México, el 32% de los presos son usuarios de drogas y no verdaderos criminales. Asimismo, se ha abusado con la detención preventiva, haciendo que alguien sin prueba pueda incluso durar hasta 80 días en la cárcel. Estos capturados suelen ser hombres jóvenes de áreas marginales, pobres y sin educación.
- El deterioro de la salud pública debido al recorte de los recursos de salud, en beneficio de la seguridad. Por ejemplo, a pesar de que en México se ha identificado que el 96% de los

usuarios de drogas que se inyectan son hepatitis C positivos, no hay suficientes recursos para brindarles atención médica. Al haber llevado todos los recursos hacia la seguridad, se descuidó la salud de la sociedad, lo que se expresa la ausencia de tratamientos, costos muy elevados, falta de acceso a medicinas esenciales y paliativas, reducción de la calidad del servicio médico e inexistencia o falta de conocimiento sobre los centros de rehabilitación existentes en el país.

- La inhibición del progreso científico.

Si bien el futuro de la política en el ámbito internacional es aún incierto, hay algunos elementos que pueden ser considerados “buenos lineamientos” a partir de las lecciones aprendidas de lo hecho hasta el momento. El objetivo debe ser no sólo reducir una sustancia per se, sino tener en cuenta cómo una política interactúa con el contexto y las personas, puesto que la drogas se comportan de manera diferente en todas partes.

El futuro del rol de América Latina

América Latina ha sido la región que con mayor ahínco ha solicitado un nuevo enfoque en las políticas de drogas—ninguno está por la legalización total de las drogas—, especialmente a través de los gobiernos de México, Colombia, Ecuador y Guatemala. Estados Unidos ha venido promoviendo la regulación del cannabis recreativo y medicinal, mientras que Uruguay ha optado por la legalización de su producción y comercialización. A estos esfuerzos se suman los de la Unión Europea, presionando a la región para que se llegue a una descongestión de las cárceles, exista proporcionalidad en las sentencias y se garantice la protección de los derechos humanos. Por el otro lado, se oponen al cambio Paraguay, Perú y Canadá.

A pesar de la búsqueda de un cambio, América Latina no ha podido ponerse de acuerdo en el discurso que quiere llevar a las instancias de discusión internacional. Esto implica dar respuesta y tomar acciones frente a los siguientes retos:

- Recoger las percepciones que tienen las poblaciones de los países. Las mesas de discusión abiertas por el gobierno en Colombia son un buen ejemplo de esto.
- Dejar de satanizar al adicto y no catalogarlo como un enfermo y con problemas psiquiátricos.
- Establecer en dónde debe estar el nuevo foco de las políticas: ¿en las sustancias, en los individuos o en las comunidades?

De igual forma, resulta fundamental tener en cuenta las siguientes áreas de oportunidad, para garantizar que se llega bien informados a UNGASS 2016:

- Reconocer las tendencias y experiencias internacionales. Por ejemplo, en Portugal han pasado más de 10 años desde que se despenalizó el consumo de drogas, y el consumo no ha aumentado, lo que destruye el mito al respecto.
- Aprovechar que en diferentes partes del mundo se están produciendo informes de muy alto nivel, basados en la experiencia empírica y científica.

- A nivel internacional, los grandes opositores de un cambio en el manejo que se le da a las drogas son Rusia, Egipto, Irán, China y Tailandia, entre otros. Estos países tienen fama de “oponerse a todo”, por lo que su imagen no es tan positiva en el escenario internacional. Además, su oposición se ha materializado en importantes problemas de salud pública, como ocurre con los heroinómanos de Crimea, tras su anexión a la Federación rusa. Además, se llega hasta el punto de aplicar la pena de muerte por el consumo, medida que por muchos otros gobiernos es vista como excesiva.
- El SICD ha hecho evidentes sus fisuras debido a que mientras en unos países se castiga el consumo con pena de muerte, en otros su acceso es perfectamente legal. Esto requiere de una revisión del Consenso de Viena, que además haga posible que no todas las jurisdicciones, ni todas las regiones, tomen el mismo camino, porque “lo que funciona en Medellín puede no ser útil en Veracruz”.

Lo que falta

Para promover un debate todavía más abierto y enriquecedor es necesario profundizar en dos aspectos: la construcción de mayor apoyo internacional—por ejemplo, las Cancillerías tienen el deber de presionar para que el diálogo se dé con todas las agencias de la ONU, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el comisionado en derechos humanos, y no sólo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)—y la apertura de espacios de participación, en donde la sociedad civil pueda aportar ideas al debate; por ejemplo, el *Viena NGO Committee on Drugs* y el *New York NGO Committee on Drugs* son espacios importantes que están recibiendo propuestas al respecto.

Conclusiones

No hay una solución única ni un sólo camino por recorrer en la búsqueda de alternativas en la política de drogas. Sin embargo, hay un área que puede ser considerada una oportunidad real, y es la de la reducción del riesgo y el daño. Se trata de un enfoque que funciona, que no incentiva el consumo ni aumenta el comienzo del primer consumo y que se focaliza en la construcción de políticas integrales de ampliación de los servicios de tratamiento y salud pública.

Para garantizar el éxito del nuevo enfoque se debe:

- Basar las políticas en evidencias científicas, no limitadas a aquellas proporcionadas por el Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas (NIDA) de Estados Unidos.
- Construir estrategias que sean sensibles a las necesidades de las poblaciones.
- Tener instancias de evaluación y monitoreo permanente.

Por último, es de resaltar que la modificación del SICD, no necesariamente resuelve todos los problemas de una sociedad. No termina con la pobreza, ni con la violencia de género, ni con la corrupción; pero sí puede proveer mejores oportunidades para asuntos como el manejo del VIH y la criminalización de los consumidores. Asimismo, cabe destacar que tanto gobiernos como ONG saben que la opción de la regulación y la legalización, que ha empezado a ser reconocida como una política viable, no necesariamente es la mejor solución.

Producción de cocaína en Colombia: logros y desafíos

Leonardo Correa

Coordinador Técnico - Proyecto SIMCI- , Oficina de las Naciones contra la Droga y el Delito (UNODC)

De acuerdo con Leonardo Correa, el trabajo del Sistema de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), promovido por UNODC y el gobierno colombiano desde hace 15 años, no permite hacer una evaluación en cuanto a la política de drogas, pues la identificación de relaciones entre lo que sucede en la vida real y las políticas, es algo que excede lo hecho por el proyecto. Sin embargo, ha logrado identificar unos hallazgos que permiten dar unas lecciones aprendidas sobre los logros y los desafíos de la política y la evolución del fenómeno de las drogas en el país.

Los logros y los hallazgos

En primer lugar, es evidente que las políticas de control y reducción de la oferta de drogas, en términos generales, han logrado una reducción del área sembrada con coca, una disminución de la producción y su focalización geográfica en ciertas regiones del país. En adición, la georreferenciación del fenómeno—en lo que la labor de SIMCI ha sido crucial—ha permitido identificar dónde están los cultivos, hacia dónde se desplazan y cuáles son algunas de las principales rutas de comercialización. Actualmente, UNODC cuenta con un gran número de mapas disponibles que hablan de la evolución de los cultivos en el país.

En segundo lugar, si bien durante un tiempo la reducción estuvo asociada a las actividades de aspersión aérea y erradicación, es de destacar que hoy en día la disminución no depende solamente de este tipo de medidas. En lugares como Antioquia, Amazonas, Meta y Vichada, desde el 2005 la reducción ha estado asociada al desarrollo alternativo y al surgimiento de otras economías ilegales; no ha ocurrido lo mismo en el Pacífico, Guaviare y Putumayo, donde la disminución ha estado ligada a acciones de aspersión y erradicación. Adicionalmente, no se puede hablar de una reducción homogénea y constante en todas las regiones del país, puesto que en Nariño, Caquetá y Norte de Santander (Catatumbo) ha habido un incremento y una consolidación de las áreas cultivadas en los últimos años.

En concreto, sobre estas dinámicas de reducción y aumento se pueden ofrecer los siguientes hallazgos:

- Cada territorio es diferente y por lo tanto, el tema de las drogas y las políticas para hacerle frente se comportan de manera distinta en cada lugar del país.
- La reducción del área cultivada coincide con una reducción en la producción de droga.
- La mayor productividad suele estar asociada a unas mejores condiciones agro-culturales. Esto no sucede en Colombia.

- Si bien se comenta sobre la aparición de nuevas variedades de coca, esto tampoco ha pasado en Colombia. La aparición de nuevos nombres no significa la aparición real de nuevos tipos de hojas. En la práctica se mantienen las mismas variedades.
- Aunque Antioquia y Córdoba producen la menor cantidad de hojas de coca, los contenidos de alcaloide en su producción son los más altos del país.
- En las zonas de incremento, el procesamiento lo hacen otras personas. Además, la eficiencia en la extracción parece estar creciendo.
- El incremento está asociado a la presencia de incentivos. Por ejemplo, en el Catatumbo los precios de la droga son mucho mayores que en el Guaviare.
- El campesino prefiere siempre la legalidad, cuando tiene las opciones.

Los desafíos

A partir de las conclusiones identificadas, estos son los desafíos que el país debe tener en cuenta a la hora de dar un nuevo enfoque a la política de drogas:

- Es necesario desarrollar políticas más integrales, que no se limiten a un enfoque de control y reducción de la oferta de drogas, centradas únicamente en la producción de cocaína.
- Es fundamental entender el territorio. La coca va conformando territorios, se va moviendo a territorios no intervenidos y lejos del Estado y esto genera unas condiciones que hay que entender y atender. En el caso específico de Antioquia, a pesar de la reducción de las áreas cultivadas, las zonas afectadas siguen siendo las mismas que en el 2000, pero con concentraciones menores. Estas zonas son las áreas rurales de municipios como Cáceres, Anorí, Tarazá, los límites con Tierralta (Córdoba), los resguardos indígenas, los consejos comunitarios y los parques naturales. Estas zonas tienen condiciones especiales, en cuanto a la distancia y accesibilidad, que hay que reconocer.
Asimismo, no hay cultivos cerca de Medellín ni tampoco en la parte más interna de los bosques. Esto implica identificar hasta dónde se dan las condiciones propicias para que los cultivos existan. En general, la recolección y el cruce de datos han permitido determinar que los cultivos suelen estar ubicados a un rango de entre 70 y 500 km de distancia del casco urbano de ciudades y municipios. ¿Cuáles son las posibilidades de que, por ejemplo, alguien entre a un sistema productivo estando aquí? La estrategia de intervención tiene que ser diferente si es a 70 o a 270 km de distancia de un casco urbano.
- Hay que determinar si la coca es realmente el problema. Algo que parece obvio pero que es importante no olvidar, es que los cultivos surgen en lugares rurales, donde la presencia estatal y la calidad de vida son bajas; donde las posibilidades para el desarrollo son menores, la ley no existe y el acceso a mercados es restringido. Se trata de un “país” muy diferente al urbano y sede del capital.
- Es inaplazable consolidar un enfoque de reducción de la vulnerabilidad. No centrar la intervención completamente en la sustancia, en la coca, sino dirigir la mirada también hacia las condiciones de vulnerabilidad que llevan al surgimiento del fenómeno en una determinada zona. Encontrar un equilibrio entre ambos tipos de intervención, como se ha

logrado hacer en algunas partes del país, a través de la acción paralela del desarrollo alternativo y la erradicación.

- Si bien el desarrollo alternativo ha logrado reducir la coca en distintas regiones del país, es importante reconocer que no es una solución suficiente. El desarrollo alternativo no ha podido entrar a las “zonas rojas”, no por unas limitaciones de la política, sino porque sencillamente es imposible llevar desarrollo rural a zonas en donde no se pueden firmar pactos porque no hay Estado; en donde las comunidades no tienen autonomía; donde las organizaciones comunitarias son débiles e inexistentes; y donde no hay vías ni posibilidades de comercialización.
- No se puede esperar a que sea el gobierno nacional el que intervenga. Actualmente, hay pocos ejemplos de gobiernos locales interesados en el tema (Antioquia, Nariño, Santander, Boyacá). La sostenibilidad de la estrategia está garantizada cuando se da la acción organizada local. Si el territorio tiene altos niveles de vulnerabilidad, va a ser muy difícil para el alcalde actuar en esos lugares, aunque tenga la voluntad. No obstante, hay alcaldes que aceptan el reto, como el de Vegachí, por ejemplo. En consecuencia, es indispensable fortalecer las capacidades institucionales locales y vincular a las comunidades en el diseño de las estrategias—recientemente SIMCI llevó a cabo un trabajo a partir de la realización de 6.000 encuestas a productores de coca—, lo que implica conocerlas más y mejor. Los campesinos son un actor clave y es necesario para abrir escenarios de diálogo que actualmente no existen, o sólo en muy pocas partes del territorio.
- Hay que empezar a generar más información que esté disponible y que permita que las políticas públicas se diseñen a partir de la evidencia. En las regiones más que falta de información, esta está en la cabeza de los funcionarios o en libros difíciles acceso. Resulta entonces necesario encontrar nuevas formas de compartir la información de manera que esté al alcance de un mayor número de personas y actores.
- Finalmente, es un deber entender que la reducción de la coca no implica una mejora de las condiciones del territorio per se. En Bolívar y Cauca, por ejemplo, las condiciones no han mejorado porque se trata de regiones ahora subordinadas a los carteles de la minería ilegal. Es importante reiterar que la coca no es el problema, sino una manifestación del mismo.

Situación y tendencias del consumo de drogas: líneas estratégicas para la acción

Orlando Scoppetta

Consultor y asesor en consumos de drogas

Para Orlando Scoppetta, estructurar la política de drogas bajo un enfoque de salud pública, no sólo implica una revisión crítica de lo que se ha venido haciendo hasta el momento, sino que representa poner la inteligencia y el conocimiento generado por la humanidad al servicio de los

derechos humanos. Involucra conocer no sólo la droga, sino indagar sobre el sujeto y el contexto en el cual éste está inmerso. Comprende reconocer que en el ordenamiento judicial se reconoce la existencia de delitos contra la salud pública y que éstos han sido un elemento ausente en el desarrollo de las políticas públicas para el manejo de las drogas en los últimos años.

No obstante la necesidad de centrar la atención en la salud pública, este enfoque no puede llevarse a cabo a través de una “intervención ingenua”. Según Scoppetta, para que la política sea efectiva, sus estrategias tienen que surgir de unas tendencias ya identificadas en los patrones de consumo de sustancias psicoactivas, así como de las historias de éxito a favor de la salud de la sociedad en otros campos. Por ejemplo, los casos del tabaco y el alcohol, por ser de las drogas legales que actualmente producen mayores problemas, son un buen punto de partida para ilustrar algunos de los lineamientos básico que debería tener la nueva política, en caso de concentrarse en los temas de salud pública.

En el caso del consumo de tabaco, el descenso que se ha presentado en los últimos años ha estado asociado a los buenos resultados del trabajo entre el sistema legislativo y la publicidad. La conjugación de estos dos elementos ha permitido alcanzar una transformación social y cultural que ha logrado que cada vez sean menos las personas que deciden fumar cigarrillos. Por su parte, en cuanto al consumo del alcohol, no se ha podido alcanzar los mismos márgenes de victoria. A pesar de que los índices de consumo se han estabilizado, lo han hecho en un punto muy alto en donde las tasas de consumo terminan siendo perjudiciales para un aproximado de 2’600.000 personas en el país. La falla ha radicado en que no sólo no ha sido posible aumentar la edad de inicio del consumo, sino que ésta ha disminuido en años recientes; ha sido muy difícil lograr un cambio cultural contundente. Esta situación requiere especial atención, porque el inicio temprano—que según el Estudio Nacional sobre Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia de 2013, se está dando para todas las sustancias psicoactivas—suele comportarse como un detonante que incrementa las probabilidades de consumir otras drogas y caer en un consumo problemático.

En síntesis, las experiencias del tabaco y del alcohol demarcan dos elementos que deben ser fundamentales para la nueva política; primero, el manejo de una legislación clara y una publicidad responsable que regulen el consumo y lo mantengan a las personas lejos del exceso y del consumo problemático; y segundo, una estrategia especial para niños/as, jóvenes y adolescentes que tenga en cuenta la importancia de vincular al sistema educativo y las familias como uno de los pilares para reducir el consumo en estas poblaciones.

Para concluir, Orlando Scoppetta resaltó los siguientes elementos como aspectos que deben ser tenidos en cuenta al momento de diseñar una política de drogas centrada en la salud pública:

- Si bien el consumo incrementa más en hombres, las mujeres también están consumiendo cada día más. Frente a esto es necesario prestar especial atención porque hay una percepción cultural generalizada que considera que el riesgo es menor en las mujeres, lo que no necesariamente es cierto.
- El consumo problemático no depende de la cantidad, sino del patrón de consumo.

- El consumo depende de las dinámicas territoriales del lugar donde se desarrolla. Además, en Colombia existe una gran debilidad institucional en los territorios que debe ser ajustada para garantizar la efectividad de la estrategia en todo el país.
- Hasta el momento, a pesar de que en Colombia las dimensiones del consumo no son tan grandes en comparación con el contexto regional, la industria de las drogas está siendo exitosa. Por esto resulta necesario diseñar estrategias que desde distintos niveles minen la efectividad de esta economía.

Algunas reflexiones frente a la criminalidad asociada a las drogas

Alejandro Gómez

Profesor asociado del área de derecho público, Universidad EAFIT

Alejandro Gómez enfocó su presentación en la relación existente entre drogas y criminalidad a partir de un estudio realizado en el 2010 por la Universidad EAFIT, llamado “Economía criminal en Antioquia”. Después de mencionar que se trata de un tema que a pesar de su incidencia en la cotidianidad del departamento, este no había sido objeto de estudios académicos rigurosos, Gómez resaltó que la investigación realizada por su grupo de trabajo dejó en evidencia que el 36% de la violencia del departamento, especialmente la relacionada con homicidios, es responsabilidad del crimen organizado asociado al narcotráfico. Frente a este diagnóstico, el profesor aseguró que la respuesta lógica frente a “algo tan nocivo para la sociedad”, es diseñar e implementar una política pública concentrada en identificar las economías ilegales y criminales, y desarticularlas.

Para el diseño de esta política, se deben tener claros los siguientes preceptos.

- En primer lugar, las organizaciones detrás del narcotráfico y las economías ilícitas son grandes y estructuradas “empresas criminales”, capaces de influir de manera determinante sobre el desarrollo de la región, los territorios y la sociedad, y de combatir a otros actores ilegales y al Estado por el control territorial y social.
- En segundo lugar, sus espacios de acción son muy variados; están en el territorio, controlando cultivos ilícitos en zonas periféricas y ejerciendo un poder económico, político y militar sobre estos lugares y sus poblaciones para garantizar la efectividad de su negocio; pero también están en las ciudades, donde ejercen su poder a través del capital, entrando al sistema financiero a través del lavado de activos. En pocas palabras, el narcotráfico no es algo externo al estado y la sociedad, sino algo que funciona ligado al sistema político y económico y sus formas de institucionalidad.
- En tercer y último lugar, estas organizaciones criminales no se limitan al narcotráfico, sino que abarcan todo un rango de actividades ilegales y legales como: la prostitución y la trata de personas; el control de los juegos de azar, rentas informales no reguladas por

el Estado, y algunos negocios de abarrotes y transporte público; la minería ilegal, el ganado y la extracción ilegal de la madera, en algunos casos utilizada para el desarrollo alternativo.

Una vez aclaradas estas características del fenómeno, la política debe ser diseñada de manera diferencial, teniendo en cuenta que no se puede plantear la misma estrategia para todos los territorios, ni para las zonas rurales y urbanas, y que no se puede perseguir a todos los involucrados de la misma manera. Por ejemplo, de acuerdo con Gómez, llevar a un joven a la cárcel por portar la dosis mínima de marihuana significa cerrarle las puertas de la legalidad: este antecedente judicial le reducirá considerablemente las oportunidades de ser contratado a la hora de buscar trabajo. Este exceso de derecho penal en la política criminal, puede entonces terminar siendo contraproducente e incentivando la preferencia por la ilegalidad en las personas.

Para el caso de la producción de drogas, un enfoque diferencial significa, por ejemplo, pensar más allá de la aspersión, la erradicación y el desarrollo alternativo, y contemplar la formalización de la tierra como una estrategia útil para combatir al fenómeno en las zonas rurales. Un campesino que tiene el derecho de propiedad sobre su tierra, puede llegar a sentirse más motivado en trabajarla según lo establecido por la ley. De igual forma, para el caso de los precursores químicos, este tipo de enfoque puede permitir identificar que el control de estas sustancias no depende sólo de la fuerza pública, sino de un cambio en la mentalidad de las empresas legales que permiten su venta para el narcotráfico.

En cuanto a la estrategia de control y desarticulación del crimen organizado, esta debería seguir los siguientes parámetros:

- Debe ser proporcional a la responsabilidad del involucrado: no tener el mismo marco represivo para toda la cadena, pues no se puede judicializar de la misma forma al productor y al narcotraficante educado y formado. En esta población es donde se concentran las verdaderas ganancias, por lo que la política se debe enfocar en las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas y otras economías ilícitas.
- En la judicialización se deben tener en cuenta aspectos como la cantidad de coca comercializada.
- Se debe optar por alternativas diferentes al encarcelamiento.
- La implementación de la política debe ser planificada y territorializada.
- Se deben promover medidas culturales de cero tolerancia frente a la ilegalidad.
- Se deben coordinar acciones administrativas y penales.
- Y se tiene que capacitar y proteger constantemente a los funcionarios de la policía judicial, la fiscalía y las judicaturas especializadas en el estudio del fenómeno.

III. Discusión en mesas de trabajo

Mesa 1- Consumo de drogas / Medellín³

³ Moderación a cargo de Isabel Cristina Posada, coordinadora la línea de investigación de sustancias psicoactivas de la Universidad de Antioquia. Relatoría a cargo de Gustavo Adolfo Calderón y Sandra Milena Restrepo, docentes de la Fundación Universitaria Luis Amigó.

La mesa 1 de consumo de drogas estuvo integrada por profesionales de la ciudad de Medellín del área pública y privada, especialmente de los sectores de salud y educativo; participaron padres de familia de un joven consumidor y una persona de la sociedad civil, para un total de 30 participantes y 38 intervenciones.

La pregunta orientadora de esta mesa fue ¿Qué opinión tienen de las políticas del Estado para reducir la demanda del consumo de drogas y más específicamente en los niveles de prevención y tratamiento?

Para dar inicio a la discusión, la moderadora realizó una introducción relacionando las conferencias de la jornada académica de la mañana y la pregunta orientadora de la mesa. Esta contextualización abrió paso a la discusión donde se abordaron varios temas que se detallan a continuación:

Para iniciar se comentó que aunque para servidores públicos y profesionales del área de la salud o las ciencias sociales puede ser común el término de políticas públicas, se considera que la sociedad civil en general desconoce el concepto, en especial en sectores rurales donde la presencia estatal es escasa.

Se considera que solo hasta hace poco las políticas públicas en materia de drogas – tradicionalmente concentradas en los temas de producción- han venido incorporando la perspectiva de salud pública, la cual no se reduce a una intervención exclusiva desde la salud, sino del trabajo intersectorial de sectores como salud, educación y gobierno. Incluso las acciones realizadas por cada estamento deben involucrar a las familias como agentes clave en los procesos preventivos; estas a su vez deben ser beneficiarias de intervenciones de calidad que los capacite en la manera de enfrentar el problema que se genera con el consumo de sustancias. De igual modo, la participación activa de los jóvenes en la construcción de programas y proyectos orientados a la prevención resulta fundamental.

Es decir, el abordaje debe tener una mirada integral, teniendo en cuenta que el foco de intervención no son solo las sustancias ilegales sino también las legales.

Es así como, para el desarrollo de las políticas públicas se debe tener una buena capacidad de respuesta, con personal preparado y capacitado para liderar, desde los diferentes niveles de intervención, las acciones que se implementan en los entes territoriales. Se considera que particularmente en el sector educativo falta mayor capacitación a directivos y docentes en el manejo de situaciones relacionadas con el consumo y se plantea que para dejar capacidad instalada deben construirse protocolos claros. Existe la percepción general de que el personal que trabaja en el tema puede tener muy buenas intenciones, pero cuenta con pocas herramientas, guías o estándares para desarrollar su trabajo.

Adicionalmente se considera que falta dentro de la política una unificación de criterios y conceptos para mejorar la comprensión de la misma.

Con relación al tratamiento, en la actualidad se perciben grandes dificultades para acceder a este, lo que en muchos casos produce desconcierto y abandono de los procesos. Para ello es

importante tener mecanismos de regulación claros que permitan el acceso a los tratamientos. De acuerdo con los actores presentes en la mesa, en la actualidad se cuenta con una baja capacidad de oferta, mientras la demanda de tratamiento aumenta de manera considerable.

Por otra parte, se valoró como muy importante incluir estrategias de seguimiento y evaluaciones de impacto dentro de la política, siempre y cuando se garantice la continuidad de los procesos.

Si bien existe un reconocimiento en el énfasis que se ha hecho en la ciudad por mejorar la capacidad de respuesta, además del trabajo en corresponsabilidad con las comunidades, la interrupción de los procesos ha generado dificultades que impiden el objetivo del empoderamiento por parte de las mismas. El éxito radica en que la comunidad sea protagonista del proceso para generar desarrollo social.

En cuanto a la metodología de trabajo del diálogo regional en horas de la tarde, se consideró que la división por mesas temáticas de trabajo era un desacierto porque seguía manteniendo dividido el debate sobre políticas públicas de drogas y era prudente generar espacios de discusión donde se integraran todos los ejes de discusión. El diálogo debe ir más allá de esta iniciativa y generar encuentros y procesos de trabajo entre sectores que promuevan su articulación.

Frente a las discusiones y aportes de la Mesa 1 de consumo se puede concluir lo siguiente:

- La política debe hacer énfasis en la promoción de la salud y la prevención del consumo de sustancias psicoactivas.
- Los proyectos deben estar unidos a políticas de estado que tengan continuidad, dando la posibilidad de hacer seguimiento, monitoreo y evaluación de su ejecución, para lograr conocer el impacto real de la política. No deben estar ligadas a planes de desarrollo de gobiernos de turno.
- Existe la necesidad de que se establezca un diálogo intersectorial y no quedarse solo en uno de los sectores.
- Se debe propugnar por un trabajo de red. La construcción de la política debe hacerse de manera pública con participación de todos los estamentos. Hay que diseñar estrategias de empoderamiento de la política. Teniendo en cuenta que el fenómeno de las drogas requiere una responsabilidad colectiva, se deben diseñar estrategias de empoderamiento y corresponsabilidad.
- La reglamentación de la política debe tener en cuenta los contextos y los cambios estructurales que requiere el país. La política tenga debe tener en cuenta nuestra historia, lo que somos hoy y el tipo de sociedad que queremos construir.
- En la base de esta política pública debe estar un enfoque de inclusión social y de reconocimiento de los derechos humanos.

- En la discusión se evidenció la sensación de abandono que experimentan los consumidores “problemáticos” y sus familias, al no contar con orientación, rutas de atención y posibilidades de tratamientos oportunos y efectivos.
- En una política de drogas, se deben revisar los estigmas y la inclusión de lo moral y lo religioso como base para las intervenciones.
- Se evidenció en la poca participación de los jóvenes, las familias y las comunidades, la importancia de convocarlos para esta construcción colectiva.
- En la implementación de la política, se debe pensar en estrategias para la inclusión de los territorios periféricos, con acompañamiento de los diferentes sectores de estado. Sobre todo en el caso de los municipios pequeños y las veredas.

Mesa 2- Consumo de drogas / Antioquia y departamentos priorizados para diálogo regional⁴

La mesa estuvo conformada por 45 personas provenientes de los departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío, Choco, Antioquia, Atlántico, Sucre, Bolívar y Córdoba. Hubo 38 intervenciones que giraron alrededor de la pregunta orientadora: ¿Qué opinión tienen de las políticas del Estado para reducir la demanda del consumo de drogas y más específicamente en los niveles de promoción, prevención, tratamiento, rehabilitación y mitigación (reducción de daños)?

Los asistentes representaban instituciones gubernamentales del nivel municipal y departamental, ONG, centros de tratamiento, profesionales de la salud, sociedad civil, sector educativo y representantes de la comunidad canábica de Colombia.

La discusión tuvo una duración de dos horas. Las principales conclusiones se resumen en los siguientes puntos.

Situación actual de la política pública:

- Se reconoce que existe una política pública para reducción de la demanda del consumo de drogas que cubre integralmente la promoción y la prevención, superación (tratamiento y rehabilitación), mitigación (reducción de daño) y capacidad de respuesta (fortalecimiento institucional).
- Hay avances importantes en prevención y superación pero el gran reto es la mitigación.
- Los recursos específicamente para las acciones de salud mental son escasos.

⁴ Moderación a cargo de Guillermo Castaño, MD- PhD investigador del grupo de investigación en salud mental de la Universidad CES. Relatoría a cargo de Alejandra Agudelo y Carolina Salas, investigadoras del grupo de investigación en salud mental de la Universidad CES.

- Falta capacidad de respuesta para el tratamiento. Hay dificultades para que las EPS brinden tratamiento integral.
- Se dificulta mucho la intersectorialidad.
- Se deben concretar las acciones de la política en el nivel local.
- La prevención se ha centrado en las escuelas, dejando por fuera a los jóvenes desescolarizados y las comunidades.

Propuestas:

- Cualificación del personal en salud mental. Disminuir rotación del personal.
- Articular las políticas relacionadas con la demanda del consumo a las de reducción de la oferta.
- Mayor vigilancia y control para los centros de atención en drogodependencias.
- Buscar la articulación entre los sectores de salud, educación y justicia.
- En lo relacionado con gestión del conocimiento, se requiere de mayores recursos para investigaciones específicas y evaluación de impacto.
- Se debe garantizar la continuidad de los programas en salud mental para lograr impacto real.
- Es importante plantear programas y proyectos de reinserción laboral y social para las personas que terminan un programa de tratamiento y rehabilitación.
- En el tratamiento y la rehabilitación, la atención de la patología dual es un reto no resuelto.
- Se deben elaborar planes de acción con presupuestos que permitan su ejecución sistemática y permanente en el tiempo.
- Mayor seguimiento y acompañamiento del estado en los cuatro ejes de la política, fundamentalmente en el de mitigación.
- Se sugiere la implementación de un sistema de información que reúna los sectores de interés.
- Trabajar en el desarrollo comunitario, atención primaria en salud.
- Resaltar la importancia de la interdisciplinariedad en los centros de tratamiento.
- El consumo de sustancias psicoactivas, por ser un problema de salud pública, amerita tener recursos específicos para su ejecución y personal permanente.
- Hay una tendencia de la administración pública a hablar bien de la política y lo que se debe tener es una actitud crítica para mejorarla.

Mesa 3- Producción de drogas⁵

La mesa contó con la participación de 11 personas, representantes de entidades públicas, organizaciones sociales y academia de los departamentos de Antioquia, Chocó, Magdalena y Córdoba. La pregunta problematizadora de esta mesa fue ¿Qué opinión tienen de las políticas del Estado para afrontar la producción –cultivo- de drogas en Colombia?

Los integrantes de la mesa acordaron que si bien el desarrollo alternativo hay sido una apuesta válida para hacer frente a los cultivos de coca en muchas regiones del país, esta por sí sola, de manera aislada, no va a ser la respuesta a la problemática. Al unísono se estableció que se requiere mayor institucionalidad que acompañe estas iniciativas: si el estado sigue sin apostarle al cambio de las realidades territoriales –en salud, educación, vías e infraestructura para prestación de servicios y provisión de bienes públicos necesarios- que generen un desarrollo endógeno en la región, el desarrollo alternativo por sí solo está destinado al fracaso o a ser una medida insostenible. En términos de uno de los integrantes de la mesa, los programas de sustitución de cultivos “sirven para tratar los síntomas y no para eliminar las causas del problema”. Buena parte de estos programas son de corta duración, no son sostenibles –hay que esperar un año, según el cultivo sustituto, para que el campesino/beneficiario sea competitivo- y no cuentan con evaluaciones de impacto.

De acuerdo con el representante de una gerencia regional de la UACT presente la mesa, la apuesta del estado con una precaria estrategia de sustitución de cultivos se enfrenta a toda la capacidad instalada del negocio de la coca, muchas veces en regiones donde los cultivos ni siquiera existían: desde la siembra de la planta hasta la comercialización, pasando por la compleja organización que requiere el procesamiento del alcaloide.

Por su parte, la acción del estado tanto a nivel nacional como territorial debe ser coordinada y articulada. Infortunadamente son frecuentes los casos en los cuales estrategias de unos y otros actores públicos se entrecruzan y contradicen, lo cual termina deslegitimando al estado ante la comunidad: aspersión aérea de la fuerza pública, erradicación manual y programas de desarrollo alternativo de la UACT. A nivel local, la falta de voluntad de los alcaldes en comprometerse con iniciativas para contrarrestar el fenómeno de los cultivos ilícitos, así como la complicidad de algunos representantes de entidades públicas con esta economía ilegal, resultan perjudiciales.

Según varios de los presentes, las acciones del estado están más concentradas en combatir los eslabones más débiles de la cadena que nunca se enriquecerán -lo más visible del negocio-: la actividad del campesino cocalero; mientras la economía criminal de las grandes rentas a la cual

⁵ Moderación a cargo de Adrián Restrepo, profesor de la Universidad de Antioquia. Relatoría a cargo de Juan Mauricio Torres y Carlos Navarrete, investigador y asistente de investigación de la Fundación Ideas para la Paz.

se encuentra asociada, parece invisible para las autoridades. Esta no se está combatiendo en su totalidad.

Dentro de los programas de gobierno prioritarios a articular son los de desarrollo rural integral. Resulta fundamental la participación activa del ministerio de agricultura en el diseño e implementación de políticas encaminadas a encontrar salidas a un fenómeno estrechamente ligado a la vida en el campo.

Adicionalmente, se hizo mención a los costos medioambientales y de salud que genera la aspersión. Dos representantes de comunidades indígenas se refirieron a cómo el narcotráfico los afecta, en su concepción del territorio y su relación con la naturaleza, al pervertir el uso de la planta.

Llegados a este punto, en un escenario hipotético de regulación de las drogas en Colombia, se planteó la posibilidad de formalización de cultivos (y cultivadores), en contraposición a la opción de sustitución de cultivos ilícitos en el actual contexto de prohibición. Si el estado entra a regular, contemplando usos lícitos medicinales o industriales, no se debe dejar de lado a quienes han venido cultivando la planta. Es decir, quienes antes eran perseguidos por el estado por cultivar, no pueden ser relegados por el mismo estado cuando este entra a regular.

Finalmente, se reconoció que la discusión se limitó a la coca por la extensión y mayor conocimiento que existe alrededor de este cultivo y su economía ilícita, y porque no existe suficiente información o estudios sobre marihuana o amapola, desde el punto de vista del control y reducción de la oferta de drogas.

Mesa 4- Criminalidad asociada a las drogas⁶

La mesa de criminalidad contó con la participación de 18 personas de Antioquia, Atlántico, Quindío, Chocó, Cesar y Montes de María, principalmente representantes de gobiernos locales, fiscalías seccionales, ICBF, grupo de jóvenes y comunidad canábica colombiana. Las diferentes intervenciones giraron en torno a la pregunta: ¿Qué opinión tienen de las políticas del estado para afrontar la producción, distribución y consumo de drogas? Atendiendo los puntos sobre: ¿Cómo estamos? y ¿Hacia dónde debemos ir?

Las intervenciones de los actores participantes en el grupo de discusión se refirieron principalmente a los problemas institucionales que existen en el sector y a los límites frente a la norma en el abordaje de la problemática.

Institucionalidad en sector

⁶ Moderación a cargo de Rodrigo Osorio, profesor de la Fundación Universitaria Luis Amigó. Relatoría a cargo de Ángel Vizcaya y Gerardo Orrego, docentes de la Fundación Universitaria Luis Amigó.

Al igual que ocurre con diversas políticas sectoriales, en materia de drogas, el diseño institucional nación-territorio no ofrece los resultados esperados. Lo que se formula desde el nivel central no es aplicable a la realidad de las regiones. Las entidades territoriales no cuentan con la capacidad de respuesta oportuna para ninguna de las fases de la problemática. Tal como lo mencionó un funcionario de la gobernación de Córdoba, a pesar de que se viene trabajando desde hace año y medio en la formulación de la política departamental, con el acompañamiento de UNODC, la ausencia de recursos en las regiones para implementar proyectos plasmados en los planes departamentales es una gran restricción en la apuesta de descentralización de la política. Se requiere que así como el ministerio de justicia promueve la formulación de los planes desde territorio, con el ánimo de formular una estrategia acorde a su realidad, exista un respaldo presupuestal de los mismos para que las iniciativas se vuelvan realidad.

Además de lo anterior, el cambio de administración local cada cuatro años, junto con la diversidad de interpretaciones, abordaje y posiciones de las diferentes autoridades -policía, fiscal, juez y alcaldía- frente a la aplicación de la norma en cuanto el tráfico, fabricación y porte de estupefacientes, dificultan la articulación de las iniciativas y la obtención de resultados en la materia. Aunque en Medellín se vienen priorizando acciones de manera coordinada, un representante de esta administración considera que se requiere de unos protocolos de actuación para determinar lo que debe hacer cada institución frente a la problemática, para que cada una sepa cuándo y en qué momento se deben aplicar estrategias de prevención, pedagogía o represión. Infortunadamente todas las entidades actúan en la misma zona, al mismo tiempo y luego se van.

Otro punto fundamental que se abordó fue la falta de información. Las cifras no dan cuenta de criterios unificados. Por ejemplo, cada entidad tiene su propia forma de hacer el conteo de consumidores de estupefacientes. Aunque en los consejos seccionales se hacen asignaciones de recursos a los municipios, no existe una fuente fidedigna que indique cuántos consumidores existe cada jurisdicción. Por consiguiente, ¿Cuál es el criterio de priorización y de asignación de recursos? Muchas veces los criterios son netamente políticos.

A este respecto, dentro de las propuestas se hizo énfasis en la necesidad de que exista un consejo asesor con las funciones de vigilar lo que hacen las regiones, a diferencia de lo que hace el de estupefacientes, de manera que los territorios puedan dar cuenta a este consejo, sancionando a los que no inviertan bien los recursos.

Las políticas gubernamentales se han enfocado en acabar con los cultivos, sin atender suficientemente el consumo. Siguiendo una lógica más represiva que preventiva, se termina criminalizando al consumidor final. La realidad frente a los delitos sobre estupefacientes sugiere que la población más afectada son los jóvenes de pocos recursos. Es un contra sentido que jueces y fiscales trabajen en contra de esta población vulnerable, instrumentalizada por los dueños de las ollas y sus organizaciones, a quienes nunca se les termina abriendo procesos. Los eslabones más débiles no deberían ser un asunto de jueces sino de políticas de salud pública.: "Al alcohólico no se le lleva al juez. No tiene ningún sentido. Esto sólo ha saturado al sistema judicial".

Por otra parte, un intendente de la policía metropolitana del Valle de Aburrá con experiencia en el tema, indicó que no se debe dejar de lado que los narcos aprendieron a forma empresa y han logrado poner en aprietos a la justicia: “Congestiono el sistema penal y elevo el consumo interno. Ahora el estado busca descongestionar las cárceles, y despenalizar el consumo mínimo, lo que eleva el consumo interno, y ello beneficia a los narcos. Estamos en jaque”. Idea secundada por representantes de la Alcaldía de Medellín, conscientes que se enfrentan a grupos de narcotráfico muy bien preparados -no son personas sin estudio-, que manejan el su organización como una empresa. Por consiguiente, desde la institucionalidad las iniciativas deben dirigirse a quebrar esas rentas ilegales, o legales pero derivadas de la delincuencia. Estas estructuras buscan el monopolio de un mercado que en últimas genera problemas de seguridad.

Frente a la solidez de la organización criminal, de acuerdo con un representante de la fiscalía de Antioquia, se han desarrollado nuevos métodos de investigación criminal (búsqueda selectiva de datos y personas, entre otros) en donde se ha logrado diferenciar al jíbaro y del cabecilla, indicando al juez quién debe ser objeto de medida de aseguramiento.

Finalmente, otra de las dificultades presentes en la institucionalidad, recurrente por parte de los representantes de las diferentes regiones, fue la figura de la extinción de dominio. No existe claridad sobre lo que se debe hacer con los bienes y muchos de estos no cuentan con medidas cautelares.

Límites frente a la norma en el abordaje de la problemática

Luego de breves reflexiones alrededor del costo de procesar a una persona por el porte de un gramo adicional al de la dosis personal, cuando se reciben alrededor de 150 casos de dosis de aprovisionamiento al mes –según un fiscal del Atlántico-, y sobre la lógica de contar con una definición de dosis personal cuando toda la cadena de distribución está criminalizada, la discusión terminó concentrándose en la necesidad de dirigir mayores esfuerzos en educación y no en represión.

Los participantes de la mesa coincidieron en que las medidas represivas para atender la problemática del consumo han sido un verdadero fracaso: cuando un individuo ve que lo que consume está prohibido, se dirige a lugares insalubres e inseguros como las ollas, por miedo al castigo o la sanción. En ese orden de ideas, se recordó que la apuesta por recurrir al derecho penal debería ser la última opción. Sin embargo, se tiene la falsa creencia en Colombia que todo se debe resolver a través la pena, razón por la cual las cárceles del país se encuentran saturadas. Según un fiscal del departamento de Chocó, “nosotros tenemos una legislación de drogas de 1986 que sólo actualizamos para incrementar las penas. Si el estado no atiende esto como un verdadero tema de salud pública y no desde el punto de vista penal, no va a haber solución”.

Frente a algunos datos de evidencia sobre el porcentaje de personas encarceladas por por ley 30, la gran mayoría de los participantes en la mesa consideró que las políticas deberían volcarse más hacia la prevención social y situacional: “Se debe capturar al consumidor y al expendedor pero también se le debe capacitar”; “no solo se trata de acabar con una olla, sino que hay que poner otra cosa en ese lugar, como una cancha, construir casas”.

En la misma línea, varios participantes se refirieron a la falta de compromiso y responsabilidad por parte de los padres de familia, como actores fundamentales dentro de las medidas de prevención. Del mismo modo, no es la represión la que disminuye los índices de delincuencia asociados a la problemática de las drogas en las ciudades: se deben implementar acciones a nivel familiar y social.

La problemática de un consumidor de sustancias psicoactivas debe asimilarse a la de un enfermo que debe ser sometido a un tratamiento. Según varios de los presentes en el grupo de discusión, el ingreso del adicto a un centro de rehabilitación debería ser obligatorio. De acuerdo con un participante del Quindío, "si esto fuera una enfermedad que no generara problemas, no importaría; pero esta sí los genera porque el día de mañana va delinquir por la necesidad consumir".