



ABRIENDO EL DEBATE

El Futuro de la Política de
Drogas en Colombia

Diálogo nacional sobre el futuro de la política de drogas

Presentación del informe “Asumiendo el control: Caminos hacia políticas de drogas eficaces”

- RELATORÍA -

Bogotá, 4 de junio de 2015

“Asumiendo el control: caminos hacia políticas eficaces de drogas”

El jueves 4 de junio se llevó a cabo en las instalaciones del Hotel Wyndham Bogotá Art la presentación del informe “Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces” de la Comisión Global de Drogas, en el marco del *Dialogo nacional sobre el futuro de la política de drogas en Colombia*. El evento convocado por el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Comisión Global de Política de Drogas contó con la participación de cerca de ciento cincuenta invitados de todos los sectores de la sociedad.

I. Apertura

La apertura del evento se realizó a las 8:30 a.m. por parte del Doctor Javier Andrés Flórez, Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa (E) del Ministerio de Justicia y del Derecho, quien destacó la importancia que tiene el generar encuentros que abran el debate sobre un tema fundamental como lo es la problemática de las drogas, el cual es de gran importancia no sólo para el país sino para todo el hemisferio y la comunidad global.

Así mismo, resaltó que Colombia ha asumido un liderazgo clave y decidido en este debate, y que se pretende que este no se quede tan sólo en los escenarios internacionales como la Comisión de Estupefacientes de Viena, la Asamblea General de Naciones Unidas, en la Organización de Estados Americanos (OEA), la Unión de Naciones Suramericanas (UNSAUR), la Comisión Interamericana para el control del abuso de drogas (CIDAD), entre otros. En estos organismos internacionales se han discutidos los retos que el mundo debe afrontar en un futuro, así como los desafíos específicos para el país, y es por esto que se han promovido espacios en Colombia con el fin de escuchar a las regiones y a los ciudadanos y de esta manera fortalecer la posición que debería adoptar el país en la materia.

Flórez considera que se debe escuchar a todos los sectores de la sociedad, no sólo a los expertos y académicos, sino también a la comunidad en general, y de esta manera formular estrategias coherentes con la comunidad internacional con el fin de construir una nueva política de drogas.

Así el Viceministro dejó claro que se quiere priorizar el enfoque en Derechos Humanos y salud pública, en donde sea el ciudadano el centro de la política pública, no la droga. Así mismo, aclaró que ninguna de estas propuestas debe bajar la guardia contra la criminalidad, esta debe ser combatida con todas las capacidades de las instituciones, y enfatizó que en aquellos eslabones más débiles se deben usar estrategias innovadoras e incluyentes.

En este contexto, Flórez pone a consideración las recomendaciones de la Comisión Global, las cuáles deben ser tenidas en cuenta por el país, especialmente el Ministerio de Justicia y del Derecho como rector de la política contra las drogas y aseguró que va a poner a consideración muchas de ellas e incluso manifestó que algunas ya han sido adoptadas.

Finalmente, hace un llamado para que se siga construyendo un nuevo enfoque de política de drogas que permita superar este flagelo que ha afectado al país y finalmente invita a todos los presentes a que realicen los aportes que consideren necesarios.

II. Presentación del informe “Asumiendo el control: Caminos hacia políticas de drogas eficaces”

Presentación del Expresidente César Gaviria Trujillo, expresidente, miembro y fundador de la Comisión Global de Política de Drogas.

A continuación, algunas de sus ideas más importantes de su intervención:

- El expresidente César Gaviria Trujillo inició su intervención poniendo en contexto la problemática de drogas en Colombia la cual aseguró ser más compleja que la de otros países, en la medida en que, además de consumo, el país afronta dinámicas como producción y tráfico de drogas. Por esta razón, Colombia juega un papel fundamental en el debate internacional y así mismo resulta imprescindible que el proceso de toma de decisión al interior del país se haga de la mano de la comunidad internacional.
- Gaviria dejó claro que el informe ofrece una serie de recomendaciones dirigidas a temas de consumo como problema de salud pública, alternativas al encarcelamiento y regulación a los mercados de droga, entre otras, que no dan una solución definitiva o constituyen una política ideal que ponga fin al problema de las drogas porque esto es simplemente utópico. No existen

políticas perfectas, ni respuestas para cada pregunta, afirma Gaviria. Lo más pragmático es diseñar una política 'menos mala'.

- Parte de la dificultad de dar una respuesta efectiva radica en que la comunidad internacional se pone como meta erradicar el problema de las drogas o tener un mundo sin drogas; meta que, por demás, según Gaviria, se encuentra por fuera de toda realidad. Bajo estos parámetros se cuestiona: ¿cómo hacer para tener una política eficaz si la meta es irreal? ¿Cómo no va a fracasar la política si el objetivo es inalcanzable?
- El uso de preparaciones herbales o vegetales con sustancias psicoactivas es un fenómeno que ha existido a lo largo de la historia de la humanidad. En tal virtud, no es sólo ingenuo diseñar una política para prohibirlo sino además, hablar de su fracaso. Este no sólo un fenómeno nuevo, sino que se ha constituido en un proceso de mutaciones de los estimulantes, legales e ilegales, que no terminan de prohibirse cuando ya hay miles más en el mercado. Así bien, pretender que el mundo viva sin drogas es una postura ingenua, pues los países ni siquiera han logrado disminuir los consumos.
- El ex presidente hizo un llamado sobre la importancia de la reunión de Naciones Unidas que tendrá lugar en el 2016 (UNGASS), el cual es un espacio en donde los Estados miembros discutirán sobre las normativas que direccionan las políticas de drogas a nivel mundial. Se refirió, además, al caso asiático el cual, debido a factores principalmente históricos, seguirá manteniendo un enfoque represivo y difícilmente aceptarán las políticas alternativas que vienen ganando terreno en la arena internacional. Por otro lado en Europa se han implementado políticas más flexibles dado que la evidencia muestra que la penalización del uso de drogas tiene poco impacto en los niveles de consumo en una sociedad abierta.
- Las recomendaciones que propone la Comisión Global tienen principalmente un enfoque de salud pública y derechos humanos. Gaviria afirma que las personas que consumen drogas no son delincuentes. El expresidente retoma la tesis que planteó Carlos Gaviria – QEPD- quien desarrolló el tema de la dosis personal basado en el libre desarrollo de la personalidad. Así, las drogas hacen daño pero cada persona debe ser autónoma para administrar este tema en su vida.

- Existen mecanismos de control que el Estado puede implementar y tener resultados más efectivos que las políticas represivas. Gaviria ilustra este ejemplo por medio del uso de la marihuana en algunos de los estados de Estados Unidos, en el cual se pudo evidenciar el fracaso de la aplicación de políticas prohibicionistas, lo que los ha llevado a moverse en el espectro de políticas más flexibles que en vez de prohibir se enfocan simplemente a controlar.
- Advirtió que la palabra *legalización* tiene un impacto fuerte en las familias y maestros, y además, esta no es la única opción. Lo que se plantea en el informe son políticas que impliquen controles, tal es el caso de Portugal que desde hace 13 años abrió el sistema de salud a todas las personas y todas las drogas, con el fin de identificar qué tan vulnerables eran y como pueden ayudarles basándose en un enfoque de salud.
- Los Estados deben apostar por gastar sus recursos en políticas que, si costosas, al menos deben ser efectivas. En Colombia, por ejemplo, hay presencia de cultivos de coca por todo el país y tras décadas de programas de erradicación siguen existiendo. Resulta entonces necesario pensar en soluciones creativas, alternativas y con menores costos. A manera de ejemplo afirma que incluso podría considerarse comprar las cosechas a los campesinos y luego quemarlas (a renglón seguido aclara que este ejemplo no tendría ningún tipo de impacto pues, sin importar cuanto se erradique seguimos teniendo cultivos ilícitos). Por otro lado, afirma Gaviria, se debe reconocer que Colombia ha sido un caso exitoso en el combate contra organizaciones criminales, sin embargo no lo es tanto en el desarrollo de políticas de consumo. El expresidente considera que se deben adoptar medidas parecidas a las de Europa que vayan más allá de los centros de consumo (centros de reducción del daño) pues atacando las consecuencias en el consumo se puede mejorar en otros temas como la de seguridad en las ciudades.
- Es de resaltar que el problema de las drogas ha escalado hasta convertirse en un punto fundamental de la agenda presidencial de muchos países, ¿por qué? ¿Por qué se ha convertido en un tema popular? Si bien es cierto que la historia de la humanidad siempre ha estado permeada por la presencia de sustancias psicoactivas ahora resulta un tema mucho más sensible para la ciudadanía en tanto que se convirtió en un asunto de seguridad pública. Este es el caso de algunos sectores de ciudades brasileñas que están llenas de consumidores, lo que necesariamente ha llevado a visibilizar las implicaciones directas que tiene el consumo en la seguridad de las ciudades.

- A modo de conclusión, el expresidente considera que se le debe quitar el control del mercado de las drogas a las mafias, lo que facilitaría el trabajo de la policía. Así mismo, hace un llamado a promover un cambio de las políticas, a no aferrarse a lo conocido, a salirse de la lógica de legalización y enfocarse en los controles. Sin embargo, Gaviria advierte que no se puede permitir la doble moral de permitirle la legalización a Estados Unidos por un lado, y condenar la legalización y el consumo ancestral de Uruguay y Bolivia por el otro.

III. Conversatorio sobre el futuro de la política de drogas

Después de la presentación del ex presidente Cesar Gaviria, se organizó un conversatorio con los siguientes invitados:

- Julián Wilches Guzmán, Subdirector Nacional de Articulación Interinstitucional de la Fiscalía General de la Nación
- Ariel Ávila, Profesor Universidad Externado de Colombia y analista de la Fundación Paz y Reconciliación
- Álvaro Balcázar, Asesor del Alto Comisionado Presidencial para la Paz.

Juan Carlos Garzón, investigador de la Fundación Ideas para la Paz y asesor del Ministerio de Justicia y del derecho, quien hizo las veces de moderador del conversatorio, dio la apertura del mismo presentando a los panelistas del conversatorio e inició dando una contextualización sobre algunos temas de las drogas en Colombia y en el mundo.

De acuerdo con Garzón, el consumo de drogas en Colombia está aumentando, y se presenta una disminución de la edad de inicio al consumo, lo que a su vez está relacionado con el problema de seguridad en las ciudades. Así mismo, se está a la espera del informe del monitoreo de cultivos ilícitos de SIMCI, en el cual es posible un aumento en los cultivos de coca. Adicionalmente, los acuerdos de la Habana muestran un nuevo panorama sobre el tema.

Teniendo en cuenta la presentación del presidente Gaviria y la corta contextualización, el investigador sugirió dos preguntas para dar inicio a la discusión:

1. ¿Cómo el informe “Asumiendo el control: Caminos hacia políticas de drogas eficaces” le sirve a la realidad Colombiana?
2. ¿La realidad Colombiana como le sirve al informe “Asumiendo el control: Caminos hacia políticas de drogas eficaces”?

Wilches inició su intervención identificando tres (3) momentos del informe: uno introductorio, otro de diagnóstico y finalmente el de recomendaciones. Considera que la parte introductoria del informe le habla a Colombia de los efectos de la prohibición en materia de Drogas, de la violencia que esto ha generado e hizo un llamado a poner este tema en el centro de la discusión y presentar mejor información al respecto.

En cuanto al apartado del diagnóstico se establece el fracaso de las políticas que se han implementado, se habla de una amenaza a la salud pública y del socavamiento de los derechos humanos.

El tamaño del problema de las drogas en Colombia es igual que al de hace 15 años. En este sentido el informe de la Comisión le habla a la realidad Colombiana, según Wilches, pues el país actúa conforme a la filosofía que enmarca a las convenciones, las cuales contemplan que se debe disminuir la oferta para reducir el consumo. Es por esto que el 95% del presupuesto está dirigido a reducir la oferta y solo el 5% para los temas de consumo.

En cuanto a las recomendaciones, el Subdirector Nacional de Articulación Interinstitucional de la Fiscalía General de la Nación llama la atención sobre el enfoque de salud pública, cambiar los indicadores con los que medimos la eficacia de lo que hacemos. Asegura que el discurso ya está alineado, falta la redistribución del presupuesto y una coordinación institucional para mejorar la intervención del Estado.

Finalmente, Wilches, a partir del informe plantea unos interrogantes: ¿cuál es el país que queremos? ¿Cuál es la visión nacional del problema de la drogas? Cuando tengamos esas respuestas es el momento de tomar el liderazgo y buscar aliados.

El profesor y analista, Ariel Ávila inició su intervención haciendo alusión a cuatro (4) datos importantes:

- 1) Colombia tiene 189 municipios que producen hoja de coca en 20 departamentos, estos municipios no tienen relación con las rutas de salida de coca, esto significa que si bien hay coincidencia entre guerrilla y cultivos, con una eventual firma de los acuerdos de paz en la Habana el problema de drogas persistiría.
- 2) Todo parece indicar que el flujo de dinero a la parte más baja de la cadena no está llegando.
- 3) El problema en varias regiones del país creó redes clientelares. La población vive de las rentas ilegales.
- 4) En términos estrictos el tema más grande es de comunicación en la población civil.

En este sentido los temas de desarrollo territorial deberían tener en cuenta:

- Desarrollo local.
- Administración de Justicia.
- Corrupción

Ávila llamó la atención en que la formulación de la política de drogas debe tener presente la descentralización del tema de las drogas, pues en Colombia ya no existen grandes carteles, sino redes criminales, lo que requiere de un tratamiento diferencial de las regiones.

Finalmente, Balcázar considera que el informe no contempla el tema principal que le interesa a Colombia -sin desconocer el problema del consumo al interior del país-. El informe no trata los temas de violencia, conflicto armado, dominio de territorio y organizaciones criminales. En Colombia hay muchos territorios dónde el Estado no garantiza los derechos de los ciudadanos, donde es necesario hacer presión en estas zonas de cultivo y de influencia de grupos armados.

Colombia no es un caso de fracaso en la lucha de las drogas dado que Colombia venía de ser considerado en 2001 un *Estado fallido* por el número de cultivos, violencia, muertes, la amenaza que significaban las redes criminales en el país, entre otras. Sin embargo los sacrificios no corresponden con los resultados de los objetivos que se planteó el país. En ese orden de ideas hay un problema de insatisfacción por la relación entre los sacrificios versus los resultados obtenidos.

Balcázar, asegura que el país está preparado para enfrentar mejor el problema, estamos en un ambiente en donde podemos soñar y plantear nuevas iniciativas, aunque no es fácil convencer a la gente de lo que venimos haciendo. No obstante, debemos procurar por hacer una política que disminuya los daños que ha hecho la política en todo este proceso, debemos evaluarnos basándonos siempre en la experiencia y la evidencia.

En esta primera intervención, los tres exponentes coincidieron en cuestionar y evaluar de manera crítica e informada las recomendaciones de la Comisión Global de Política de Drogas, en la medida en que si bien el informe ofrece importantes propuestas frente al tema del consumo, deja de lado temas fundamentales como la producción, violencia, tráfico, conflicto armado, entre otros, que hacen parte fundamental de la dinámica de las drogas en Colombia.

Una vez identificados estos temas que conforman el pilar del problema de las drogas en Colombia, Garzón incentivó el debate planteando el siguiente interrogante.

¿Qué opinan de la postura del ex presidente Gaviria donde dice que es más efectivo comprar la cosecha de hoja de coca?

Frente a este interrogante los exponentes coincidieron en considerar que no es una solución efectiva frente al problema. Wilches considera que se debe atacar la estructura criminal, presionar a las organizaciones criminales. Así mismo, el asesor del Alto Comisionado Presidencial para la Paz, Balcázar, considera esta iniciativa como perversa y discriminatoria a otros cultivos. Generaría una competencia y el Estado no podría soportar esta situación, sin embargo rescata la filosofía detrás de la iniciativa, lo que se puede hacer en las zonas es llegar a acuerdos con juntas de acción comunal para erradicar la coca que hay en la vereda y desarrollar programas de proyectos productivos.

Para ambos expertos se requiere de una intervención y atención significativa por parte del Estado hacia estos temas desde un enfoque más integral, que no incluyan únicamente, como lo advierte Wilches, políticas enfocadas al sector defensa, que no puede planear y responder de la forma más efectiva porque su actividad es dinámica y depende de las coyunturas y movimiento de las amenazas.

Por otro lado, Ávila se enfoca más en la perspectiva desde la realidad del campesino, quien no tiene acceso servicios públicos ni al Estado, está aislado. En este sentido, comprar la hoja de coca no soluciona los problemas de los campesinos, hay que solucionar los problemas estructurales y hacer planeación territorial de lo que va a ser el posconflicto.

El analista de la fundación Paz y reconciliación plantea que solucionando unos temas mínimos en infraestructura, entre otras estrategias como titular tierras ayudan a disminuir cultivo. El Estado tiene herramientas jurídicas para solucionarlo, falta conocimiento de territorio, voluntad política y bajarle al estigma que hay sobre ciertas regiones y personas.

Finalmente, el conversatorio culmina con la discusión de algunas preguntas que fueron planteadas por el público a los panelistas e invita a las personas a que lean el informe, disfruten del documental “Rompiendo el tabú” y a seguirnos en la página web del observatorio de drogas de Colombia –ODC-