

Diálogo nacional

El futuro de la política de drogas en Colombia

Segundo foro:

Diálogo con congresistas:

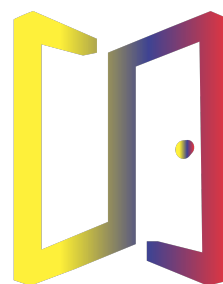
Experiencias internacionales
sobre nuevos enfoques de la
política de drogas

Hotel de la Ópera, 23 de septiembre de 2014

MEMORIAS

El martes 23 de septiembre se llevó a cabo en el Hotel de la Ópera el encuentro con congresistas colombianos sobre experiencias internacionales y nuevos enfoques de la política de drogas, en el marco del *Diálogo nacional sobre el futuro de la política de drogas en Colombia*. El evento – convocado por el Ministerio de Justicia y el Derecho, la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y Congreso Visible, con el apoyo de Open Society Foundations (OSF) – contó con la participación de cerca de treinta congresistas (Senado y Cámara) de diferentes bancadas y comisiones parlamentarias. Las presentaciones de Beau Kilmer, Co-director del Centro de Investigación de Políticas de Drogas de RAND Corporation (Estados Unidos) y de Juan Carlos Garzón, Co-director del proyecto “Crimen Organizado y Economías Criminales” del Centro de Estudios Latinoamericanos de Georgetown University animaron el encuentro. La moderación estuvo a cargo de Mauricio Rodríguez, ex embajador de Colombia en el Reino Unido, periodista de RCN Radio y profesor de la Universidad de los Andes.

La apertura del diálogo fue realizada por la Dra. María Victoria Llorente, Directora Ejecutiva de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), el Dr. Alejandro Gaviria, Ministro de Salud y Protección Social, y el Dr. Yesid Reyes, Ministro de Justicia y del Derecho, quienes resaltaron la pertinencia de buscar un nuevo enfoque en la política de drogas desde distintas



ABRIENDO EL DEBATE

El Futuro de la Política de
Drogas en Colombia

perspectivas.

La Dra. Llorente resaltó la importancia del abordaje de la problemática de las drogas en la coyuntura actual, en la que se están logrando importantes avances en los diálogos de paz entre el Gobierno nacional y las FARC, teniendo en cuenta que el país cuenta con la experiencia y la capacidad para liderar el debate. Adicionalmente, destacó la iniciativa del Diálogo nacional como dada la necesidad de adelantar un debate productivo que permita cuestionar la “guerra contra las drogas” y revisar sus efectos colaterales, a partir de mayor evidencia empírica. Recordó cómo el reciente informe de la Comisión global de Políticas de Drogas (septiembre 2014), supera la idea de romper mitos e invita a la acción poniendo de presente la salud y la seguridad de las comunidades.

El Ministro Alejandro Gaviria hizo alusión al desafortunado discurso de la corresponsabilidad (años 80) que determinó la concentración de Colombia en políticas de reducción de oferta, dejando de lado las políticas de control del consumo. En su opinión, la coyuntura actual requeriría hacer un “llamado reiterado a cambiar la política, traer la evidencia sobre la mesa y dejar los prejuicios y el moralismo”, y en este sentido, dotar de contenido un desafío que frecuentemente se define como de salud pública. Lo cual requiere un verdadero diagnóstico de un problema que ha venido creciendo en Colombia y para el cual las medidas gubernamentales han sido insuficientes; y contar con elementos de política pública en tres niveles: políticas de convivencia, de prevención y de tratamiento y rehabilitación y de reducción del daño. Asimismo, destacó que al mismo tiempo que se lidera el debate internacional, el gobierno nacional debe concentrarse en desarrollar políticas específicas y acordes a sus realidades internas.

Por su parte, el Ministro Yesid Reyes afirmó que la experiencia histórica de Colombia en la exploración de soluciones al problema de las drogas ilícitas demuestra la necesidad de “buscar algo distinto”: tener en cuenta lo que se ha hecho para generar nuevas aproximaciones al problema. Tras resaltar la larga trayectoria normativa del Estado colombiano en la materia¹, lo cual la ha convertido en referente internacional para combatir la problemática, destacó recientes esfuerzos gubernamentales como la conformación de la Comisión Asesora para la Política de Drogas, el Plan Nacional de Reducción del Consumo y el Plan de Intervención Integral para la Reducción de los Cultivos Ilícitos. Por último, afirmó que el narcotráfico se ha aprovechado de la pobreza y la desigualdad y en este sentido, resulta fundamental pensar en soluciones integrales que tengan en cuenta el desarrollo económico y social de las personas inmiscuidas en los eslabones de la cadena del narcotráfico.

En esta apertura, los tres exponentes coincidieron en cuestionar y evaluar de manera crítica e informada algunos dogmas detrás de las políticas de drogas, a la vez que subrayaron la trayectoria y autoridad moral de Colombia para fomentar la discusión sobre la materia a nivel nacional e internacional.

Presentación de Juan Carlos Garzón: “El debate sobre la política de drogas: de dónde viene y para dónde va”

Juan Carlos Garzón enfocó su intervención en el debate actual alrededor de la reforma de la política de drogas. Se refirió al origen y a la razón de ser de este debate, y a los casos específicos de regulación y legalización en Estados Unidos y Uruguay. A modo de conclusión, comentó sobre

¹ El Ministro mencionó que desde la ley 11 de 1920, pasando por el 1936 el código penal prohibió la venta de sustancias narcóticas y la expedición del Estatuto de conductas antisociales en 1966.

los procesos actualmente en desarrollo en América Latina y Colombia, y sobre las posibilidades de un cambio en el sistema internacional de control de drogas en el futuro cercano.

En cuanto al origen del debate, el experto aseguró que este ha surgido a partir diferentes tipos de cuestionamientos promovidos por la sociedad civil, la academia y líderes políticos: Se ha cuestionado no solo la efectividad de las medidas implementadas, sino la importancia de las ideologías y posiciones morales que guiaron la toma de decisiones en la materia durante muchos años y que se creían irrefutables.

De acuerdo con Garzón, en el hemisferio el debate se ha movido en dos direcciones: “de adentro hacia afuera”, como sería el caso de Uruguay y Estados Unidos en donde se empezó a hablar de regulación y legalización de la marihuana a partir de los procesos políticos internos de estos países; y de “afuera hacia adentro”, como estaría ocurriendo actualmente con Colombia y México, en donde se ha empezado a hablar al respecto como consecuencia de procesos políticos promovidos desde otras latitudes.

Sobre el caso de Estados Unidos, el experto afirmó que el debate estuvo fuertemente influenciado por la crisis económica (2008-2009) y por la necesidad de un cambio en la política criminal interna, caracterizado por la presión en el sistema carcelario por personas capturadas por delitos de drogas. Ambas coyunturas, unidas a la caída considerable del consumo de cocaína en el país, llevan a un cuestionamiento sobre el costo de la política de drogas y a la búsqueda de soluciones alternativas al fenómeno. A esto debe sumarse el creciente respaldo de la opinión pública a la legalización de la marihuana.

Haciendo referencia al caso de Uruguay, Garzón destacó el origen legislativo-gubernamental de la decisión de regular la producción y el consumo de la marihuana –en este caso, en contra de la opinión pública- y como resultado de un contexto de seguridad en donde organizaciones criminales estaban sacando provecho de su producción y comercialización.

Frente a los procesos de América Latina y Colombia en particular, Garzón comentó que se ha venido dando lugar a una discusión muy fuerte sobre la efectividad de la política y se han empezado a alcanzar algunos consensos e ideas compartidas. A este respecto, se destacan las problemáticas -en ascenso en el país- del incremento de capturas por delitos relacionados con drogas, principalmente en flagrancia, y el aumento del consumo. Adicionalmente, la relación entre las drogas y la violencia persiste en la región. A pesar de los importantes logros de Colombia en la desarticulación de organizaciones criminales, en incautaciones y en reducción de la producción de cocaína y cultivos de coca, existen regiones donde el fenómeno del narcotráfico aún se expresa y donde una vez desarrollados los procesos de erradicación, los cultivos aparecen nuevamente. En opinión del experto, esto sucedería porque “en estos territorios el Estado sigue siendo muy superficial... erradica y fumiga, pero no llega”.

La aprobación de la legalización de la marihuana, cada vez más afianzada en la sociedad estadounidense, así como el caso de la regulación de la marihuana en Uruguay, han puesto en cuestionamiento el funcionamiento del régimen internacional de drogas en el hemisferio.

Finalmente, como posibles aspectos que podrían contribuir a la flexibilización del sistema internacional de control de drogas, Garzón trajo a colación los siguientes puntos:

- La receta del gobierno federal estadounidense: realizar cambios dentro del marco de la convenciones, tolerando la experimentación –como ha ocurrido en varios estados de la unión-, sin dejar de lado la lucha contra el crimen.
- Diferenciar las respuestas al consumo en términos de salud pública, de las enfocadas a combatir el crimen organizado (OEA).
- Retomar algunos temas planteados por la Comisión Global de la Política de Drogas: ¿En manos de quién queremos dejar mercado de las drogas, de criminales o del Estado? De acuerdo con la evidencia, la receta tradicional de medidas prohibicionistas y criminalizantes ha demostrado la incapacidad del Estado para hacer frente a este fenómeno.

Presentación Beau Kilmer: “Nuevos enfoques de la regulación de la marihuana: Entendiendo la política y consideraciones para su diseño”

Con base en sus diversas investigaciones, el Co-director del Centro de Investigación de Políticas de Drogas de RAND Corporation se concentró en un primer momento en los novedosos cambios en la política pública alrededor de la marihuana y posteriormente profundizó en unas consideraciones de diseño asociadas a la legalización de la marihuana, lo cual consiste en confrontar una serie de decisiones más allá de la simple posición a favor o en contra de la misma.

Al respecto, aseguró que en noviembre de 2012 los ciudadanos de los estados de Washington y Colorado no solo votaron a favor de la legalización de la marihuana, sino que dieron vía libre a que cuatro empresas privadas generen rentabilidad a partir de la producción y la comercialización del cannabis. En vista de que tan solo a principio de este año abrieron las tiendas donde se comercializaría el nuevo producto y los mercados se encuentran en transición, aún no se puede hacer un análisis acerca del costo beneficio de la medida y su impacto en términos de política pública.

No obstante, a pesar de que en el marco de la Ley Federal las acciones adelantadas en Washington y Colorado eran ilegales, un año después de su aprobación, el Departamento de Justicia de Estados Unidos validó las iniciativas en ambos estados siempre y cuando contaran con fuertes de mecanismos de regulación y control, haciendo la aclaración de que el gobierno federal no estaba legalizando la marihuana y mencionando unos criterios frente al proceder en casos relacionados con el tráfico de marihuana. Para Kilmer, esta declaración mandó una señal a los otros estados -en noviembre 2014 Alaska, Oregon y Washington D.C. votarán la medida- e incluso a otros países, y de alguna forma indicó que la política federal podía cambiar con un nuevo gobierno en la presidencia desde 2017.

Adicionalmente, en cuanto a quiénes toman la decisión de legalizar o no, Kilmer afirmó que aunque en la mayoría de lugares esta decisión ha recaído en la ciudadanía, es posible que en otros estados esta decisión quede en manos de los legisladores.

Una vez contextualizado el proceso norteamericano, Kilmer presentó nueve elementos o consideraciones de diseño fundamentales a ser tenidos en cuenta al momento de tomar una decisión alternativa a la prohibición, los cuales podrían ayudar a determinar si la decisión es buena o mala para la sociedad:

1. Primero es necesario pensar en la producción. En teoría, si se legaliza una droga, los costos de producción y de distribución bajarían considerablemente no solo por la desaparición de los riesgos asociados, sino por la posibilidad de hacer economías de escala en la producción. Queriendo ilustrar este escenario, Kilmer parte del ejemplo del estado de California donde hoy una libra de marihuana podría costar US\$ 1.500. Sin embargo, de acuerdo con sus estudios, si se la legalizara la marihuana, permitiendo su cultivo interno en casas, la misma libra costaría menos de UD\$ 400. Por su parte, si se permitiera la producción a gran escala el costo bajaría a menos de US\$ 40 por libra. En este sentido, este tipo de definiciones sobre el tipo producción y el número de productores/distribuidores son esenciales.
2. El incentivo de ganancia: decisión sobre qué actores pueden estar autorizados para lucrarse. Los resultados encontrados con base en el modelo comercial de consumo de alcohol se replicaron en el mercado de la marihuana: el 20 % de los usuarios explican el 80% del consumo; lo cual indica que quienes quieran entrar a suplir esta oferta deben concentrarse en estos consumidores excesivos. Lo cual implicaría tener en cuenta una serie de regulaciones en términos de impuestos, como en el caso del alcohol. Otras alternativas posibles son la producción en casa, en cooperativas –caso Uruguay- o por parte de ONG enfocadas en salud pública. Una opción adicional es el monopolio estatal, donde el gobierno pueda hacer las veces de productor y distribuidor, en donde se pueda mantener el precio inflado y se minimice la promoción.
3. La siguiente decisión a tomar radica en permitir o no la promoción y la publicidad. Si se cuenta con actores con ánimo de lucro en el mercado y hay competencia, habrá incentivos para la promoción. Aunque en el modelo uruguayo no se permite la publicidad ni el mercadeo, este tipo de restricciones son más difíciles de plantear en Estados Unidos.
4. En cuanto a la prevención, Kilmer expresó la necesidad de pensar si se va a invertir más dinero en los esfuerzos de prevención, si el mensaje cambiaría por completo en un escenario en el cual los adultos pueden consumir y en el tiempo ideal para desarrollar campañas de prevención: ¿de manera posterior, a través de los impuestos que se cobren por el consumo, o antes de que los expendios abran?
5. Con respecto a las sanciones, en el caso de EE. UU. la marihuana es y será ilegal para los menores de 21 años, quienes representan el 25% de los consumidores. Por consiguiente, habría que pensar en cuáles deben ser estas sanciones para los infractores que posean marihuana o quienes le suplan.
6. De otro lado, hay que considerar la potencia de la marihuana. ¿Hasta qué punto se regularía la cantidad de THC²? En Holanda se ha discutido sobre la posibilidad de limitar el nivel de TCH al 15%. En la actualidad se están extrayendo derivados de la planta de marihuana -aceites y ceras- a través de los cuales se logra obtener niveles de 80% de THC.
7. Con respecto a la pureza de la marihuana, se recomienda tomar decisiones sobre el uso de pesticidas, aditivos, entre otros productos; o permitir si los productos derivados de la marihuana podrían combinarse con alcohol, nicotina u otras sustancias. A este respecto, el experto recomendó tener en cuenta los avances tecnológicos (ej: cigarrillo electrónico con aceite de hachís), con el fin de prever medidas regulatorias asociadas.
8. El precio es un elemento fundamental que definirá los niveles de consumo e ingresos. Teniendo en cuenta que la legalización de la marihuana reduciría los costos de producción, habría que pensar en cómo aumentar el precio de la misma: vía impuestos o reduciendo la

² Tetrahidrocarbocannabinol.

competencia. En cuanto a los impuestos, estos no deben ser muy elevados; de lo contrario se promovería el mercado negro.

9. Teniendo en cuenta que ninguna de las medidas implementadas al inicio resultan necesariamente exitosas, valdría la pena dar cierta flexibilidad a la implementación del modelo, haciendo los ajustes sean necesarios sobre la marcha, a través de medidas transitorias o por experiencias de otras jurisdicciones. Es sentido, la decisión o medidas a implementar no debe ser permanente.

Conversación con los congresistas

El diálogo entre expertos y congresistas se centró en cuatro temas. En primer lugar, se habló de la necesidad de aterrizar el diálogo a la realidad y problemática concretas de las drogas en Colombia. En este sentido, se recomendó empezar a debatir sobre las posibilidades de legalizar y regular la producción de la cocaína, puesto que ni la marihuana ni el alcohol serían los verdaderos retos para el caso colombiano. Frente a las posibilidades de que este debate se de en el ámbito internacional, específicamente en países como Estados Unidos, Beau Kilmer respondió de manera indirecta que si bien se han considerado diferentes drogas en los debates sobre la legalización en EE. UU., el consumo de cocaína habría disminuido en un 50% en este país entre 2006 y 2010³. Adicionalmente, expresó que en Estados Unidos los consumidores de cocaína suelen ser personas con un historial delictivo, frente a lo cual se ha presentado un interés gubernamental por sancionar el consumo de cocaína con castigos menos punitivos.

Queriendo igualmente contextualizar el debate en la realidad colombiana, se hizo referencia a la importancia de los usos lícitos de la marihuana y la coca. Además de mencionar los usos ancestrales por parte de comunidades indígenas, se solicitó explorar el tema de la asociatividad campesina para el uso industrial de estas plantas y su uso para fines terapéuticos. Con menor profundidad se hizo alusión a la relación entre el conflicto y la droga en Colombia, así como a la necesidad de asociar a las comunidades, campesinos e indígenas en la solución para “quitar el oxígeno” a los grupos armados que se lucran del narcotráfico. En este contexto, se resaltó la importancia de prestar especial atención a la Amazonía y específicamente los departamentos de Caquetá y Putumayo.

En segundo lugar, los asistentes se refirieron a los elementos que deben componer y acompañar una política de drogas con enfoque en salud pública. Al respecto se rescatan los siguientes aspectos:

- Desarrollar acciones concretas relacionadas con la prevención del consumo.
- Incluir medidas relacionadas con los usos lícitos de la coca y la marihuana.
- No dejar de lado el tema de los cultivos ilícitos.
- Fortalecer la gobernabilidad y la institucionalidad de los territorios con presencia de cultivos ilícitos y de grupos armados ilegales.
- Incluir medidas destinadas a combatir otras economías ilegales como la minería ilegal.
- Abandonar la fumigación con glifosato debido a los daños que genera en el medio ambiente y en la salud de animales y seres humanos.

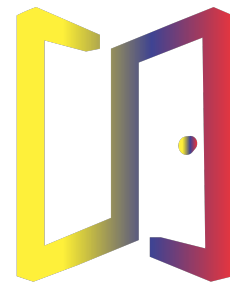
³ Según explicó el experto, las causas de esta reducción son aún desconocidas. Como una posible razón, mencionó el aumento del precio de la cocaína al por menor.

- Invertir los recursos enfocados en “la lucha contra las drogas” en aspectos como carreteras, electrificación y centros educativos.
- Incluir reflexiones sobre el futuro de las drogas sintéticas.

Específicamente sobre la prevención del consumo, se habló de las problemáticas que se pueden derivar en un contexto de regulación de la marihuana. Especialmente, se debatió sobre los riesgos de falsificación de fórmulas médicas para acceder al consumo en algunos países donde se ha legalizado el consumo medicinal. Sobre este particular, el representante de RAND Corporation recomendó revisar el diseño de las políticas de prevención, cambiando el mensaje que se le transmite a la sociedad: deben existir medidas de prevención posteriores a la apertura de los lugares de expendio. Frente a la falsificación de las prescripciones médicas, afirmó que se trata de un aspecto de capacidad institucional de las autoridades responsables en verificar estos procesos. En estados como California es muy fácil acceder a estas recetas médicas, mientras que en otros resulta mucho más difícil.

En tercer lugar, se discutió sobre las decisiones que se deberían tomar entre Estado, sociedad y mercado ante una posible legalización de la marihuana y/o la cocaína. Al respecto, se puso sobre la mesa la siguiente pregunta: ¿debe ser el Estado el encargado de la regulación, o debe ser el mercado? En respuesta a esta pregunta, uno de los asistentes resaltó que la tendencia es dejar que el mercado se encargue, especialmente porque en el pasado se ha dejado el asunto en manos del Estado sin mayores resultados. Sin embargo, Juan Carlos Garzón advirtió sobre los riesgos de dejar la regulación al mercado, desconociendo que el Estado, a lo largo de la historia, cuenta con experiencia regulando el uso de asuntos riesgosos para la sociedad, como son las armas.

En cuarto lugar, se discutió sobre las posibilidades de un cambio en las políticas a partir de la reunión de la Sesión de la Asamblea General de Naciones Unidas en 2016. Sobre esto, Kilmer se mostró optimista y aseguró que las diversas iniciativas nacionales y sub nacionales contribuirán a abrir discusiones serias y productivas. Frente al cambio en las políticas, se habló del rol que la opinión pública y los medios de comunicación pueden jugar en la materia. Kilmer aseguró que la influencia de la opinión pública en EE. UU. depende más de cómo esto pueda afectar el comportamiento de los votos durante las próximas elecciones; sobre los medios de comunicación, afirmó que han representado un importante espacio en donde se ha presentado bastante discusión sobre el tema.



ABRIENDO EL DEBATE

El Futuro de la Política de
Drogas en Colombia