



# **ABRIENDO EL DEBATE**

El Futuro de la Política de  
Drogas en Colombia

**Foro - ¿Qué opinan los estudiantes  
sobre la política de drogas?**

**Relatores:**

**Gaviota Acevedo Espinosa  
Juan Mauricio Torres Jaramillo  
Fundación Ideas para la Paz – FIP**

Bogotá, 3 de noviembre de 2015

## Contenido

I.	Bienvenida e instalación.....	4
II.	Discusión en las mesas de trabajo.....	5
III.	Presentaciones y discusión: Consumo de sustancias psicoactivas .....	11
	<i>Jenny Fagua, Asesora de la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho.....</i>	11
	<i>Juan Daniel Gómez, Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana en el Doctorado de Ciencias Sociales y Humanas .....</i>	12
IV.	Presentaciones y discusión: Cultivos ilícitos y criminalidad asociada a las drogas	14
	<i>Leonardo Correa, Coordinador técnico del Proyecto SIMCI de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).....</i>	14
	<i>Isaac Beltrán, Investigador de la Fundación Ideas para la Paz (FIP).....</i>	16
V.	Presentación expositor internacional .....	18
	<i>John Collins, Coordinador del Proyecto de Políticas Internacionales sobre Drogas (LSE IDEAS) y del Grupo de Expertos sobre la Economía de la Política de Drogas del London School of Economics and Political Science (LSE) de Inglaterra.....</i>	18

El Diálogo Nacional sobre el Futuro de la Política de Drogas es una iniciativa del Ministerio de Justicia y del Derecho que cuenta con el apoyo de los Ministerios de Salud y Protección Social y de Relaciones Exteriores, 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 ciudadanía, 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 los ciudadanos, sobre las problemáticas nacionales y locales, así como sobre las alternativas posibles.

Esta relatoría recoge las principales ideas discutidas durante el foro ¿Qué opinan los estudiantes sobre la política de drogas?, realizado en la ciudad de Bogotá, el día 3 de noviembre de 2015, en el marco de esta iniciativa. El evento tuvo lugar en las instalaciones del Hotel Holiday Inn Airport y contó con la asistencia de 120 personas.

Tras la bienvenida e instalación del evento, se llevó a cabo una discusión con estudiantes en 18 mesas de trabajo en las que se recogieron sus percepciones, creencias y valores sobre el problema y la política de las drogas. Luego se realizaron dos paneles de discusión con expertos nacionales. El primero sobre el tema de consumo de sustancias psicoactivas, y el segundo sobre cultivos ilícitos y criminalidad asociada a las drogas. Al final, se contó con la intervención del invitado internacional John Collins, y se presentaron las conclusiones del evento.

## I. Bienvenida e instalación

La apertura del evento estuvo a cargo del Sr. David Álamos, Jefe de Área de Prevención del Delito y Fortalecimiento de la Justicia (Projust) de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC); la Sra. Ana María Peñuela, Asesora del Ministerio de Salud y Protección Social; el Sr. Andrés Dávila, Director del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Universidad Javeriana; y el Sr. Javier Flórez Henao, Director de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho.

Para iniciar el evento, el representante de UNODC recordó que la iniciativa hace parte del acompañamiento de oficina de Naciones Unidas al gobierno de Colombia en su tarea de revisar nuevos enfoques y perspectivas frente a la política de drogas. Tras reconocer el esfuerzo del Estado colombiano en enfrentar la problemática de las drogas, destacó la importancia de este espacio propiciado con la población universitaria de la capital, teniendo en cuenta que los jóvenes hacen parte de la población mayoritariamente afectada por el fenómeno de las drogas.

Por su parte, la asesora del Ministerio de Salud enfatizó en la apuesta del gobierno nacional de examinar sus estrategias con base en la evidencia, priorizando los enfoques de salud pública, derechos humanos y desarrollo humano. A este respecto, hizo alusión a los 20 departamentos que cuentan con planes territoriales construidos, a la definición de una ruta integral de atención, así como a la consolidación de la estrategia “Familias fuertes”.

A continuación, el director del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Javeriana recordó cómo se había transitado de un abordaje de las drogas desde la perspectiva de la represión y el tráfico a los temas de salud y consumo, a través del enfoque de salud pública. Resaltó la importancia de dar voz a los jóvenes - grupo poblacional convocado-, quienes usualmente no son tenidos en cuenta para el diseño e implementación de política pública en el país.

Más adelante, el director de drogas expresó que el gobierno nacional pretende redireccionar la política de drogas de forma estratégica, eficiente y concreta, para que se aborde desde los enfoques de salud pública y de derechos. Para esto, ha ejercido un liderazgo en el debate internacional y nacional sobre un tema tabú, estrechamente asociado a la moralidad pública. De acuerdo con Flórez, Colombia ha sido un alumno aventajado frente al fenómeno de las drogas: con la posibilidad

de hablar sobre las lecciones aprendidas y los costos sociales que ha generado la implementación de las convenciones internacionales. Señala igualmente, que a pesar de los éxitos relativos, el problema persiste y se transforma: a pesar de que en Colombia la prevalencia al consumo ha aumentado en los últimos años, hoy en día el problema no es de países consumidores y productores. Le mirada al problema debe ser distinta: el centro de la política de drogas debe ser el ser humano, el individuo y no la planta o el narcotraficante.

Teniendo en cuenta lo anterior, el representante del Ministerio de Justicia recordó tres objetivos esenciales:

1. Concentrar la política criminal del Estado en los eslabones intermedio y superior de la cadena del narcotráfico, fortaleciendo la capacidad de la fuerza pública y la justicia en perseguir a los narcotraficantes y a quienes lavan activos.
2. Transformar los territorios para tener un campo libre –o con una disminución ostensible- de cultivos ilícitos.
3. Atender los problemas de consumo desde los enfoques de salud pública y de derechos humanos.

Para terminar, Flórez reiteró la importancia de la opinión de los estudiantes para nutrir la posición del gobierno, y recuerda que aunque “no se puede liberar al mundo de las drogas, sí se puede lograr que los efectos nocivos de las drogas estén controlados por el Estado y evitar así el daño colateral que las drogas producen en las democracias y en las personas”.

## II. Discusión en las mesas de trabajo

Con el objetivo de recoger las percepciones, creencias y valores de los jóvenes colombianos sobre la relación entre la dinámica de las drogas y la forma como ha sido abordada por el gobierno nacional, un equipo de estudiantes del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Javeriana diseñó una metodología de diálogo entre estudiantes de instituciones de educación superior públicas y privadas de Bogotá, en el cual los estudiantes de esta universidad ejercieron el rol de moderación y sistematización de las 18 mesas de trabajo.

A continuación, se presentan los resultados generales de la discusión en mesas de trabajo realizadas con estudiantes de instituciones de educación superior de la ciudad de Bogotá<sup>1</sup>:

---

<sup>1</sup> Información tomada del informe presentado al Ministerio de Justicia por el equipo de estudiantes del Departamento de Ciencia Política de la Universidad Javeriana, coordinado por Juanita Potes.

Tras la revisión parcial de la información, se puede evidenciar la forma en que los jóvenes perciben la problemática de las drogas, cómo construyen las conexiones entre factores y a partir de allí, establecen una serie de críticas al modelo actual con el que se ha abordado esta problemática, con el fin de dar paso a propuestas concretas para el mejoramiento de la situación nacional con respecto a las drogas.

En primer lugar, es claro que la referencia inicial y más próxima de los jóvenes corresponde al fenómeno del consumo de sustancias psicoactivas, a diferencia de la comercialización o la producción, cuya alusión no es tan constante o sólida como en el caso del consumo.

Como marco general compartido, se puede evidenciar que esta población juvenil no considera el problema de las drogas atado a las sustancias o plantas en sí mismas, sino al uso inadecuado que se hace de ellas. Por consiguiente, el problema general que estas personas identifican en el tema de las drogas, es su consumo adictivo (determinado por la frecuencia del consumo y el tipo de droga que se use), destacando como elementos principales la afectación que ésta produce a niveles físico, mental y de la sociedad (expresado en la fragmentación de la cohesión familiar y social).

Dentro de este panorama amplio, el consumo por parte de personas menores de edad (niños, niñas y adolescentes), es resaltado como una de las problemáticas más relevantes y preocupantes para la sociedad en su conjunto, porque se identifica como el inicio de una cadena de afectaciones mayores a nivel familiar, educativo, laboral y, en general, en las relaciones entre individuos. En este punto, todo consumo por menores de edad es considerado un problema serio, al ser sujetos en plena formación y no tener la misma capacidad de discernimiento o madurez emocional que una persona adulta.

De acuerdo a las percepciones expresadas en el taller, el consumo de sustancias psicoactivas corresponde al ámbito privado y deriva del ejercicio de autonomía de los individuos, siempre y cuando no derive en consumos adictivos y dependientes, o en dinámicas de criminalidad. El carácter legal o ilegal de las sustancias esconde, para estos jóvenes participantes, una serie de relaciones económicas y tensiones de poderes, tanto a nivel local, como nacional e internacional, que marca la dirección del abordaje que el tema ha tenido en Colombia.

Dentro de los marcos estatales, se resalta el desarrollo de políticas penalizadoras y violentas para la erradicación del problema. Los jóvenes consideran que el carácter ilegal o legal de una sustancia existe, en gran medida, debido al uso o abuso de la sustancia, destacando que también se debe considerar el uso cultural de pueblos indígenas, al que corresponden productos como el yagé y la hoja de

coca, o de la posibilidad de su uso medicinal, como el caso de la marihuana en varios estados en Estados Unidos.

De esta manera, el problema que destacan es la existencia de redes criminales que se desarrollan en contra de un negocio altamente rentable y poco controlado, por causa de la prohibición. Desde una perspectiva económica, se entienden las drogas como un producto más del mercado, que debe ser regulado por parte del Estado para garantizar estándares de calidad en el producto y la defensa a los derechos humanos de los consumidores. Sin embargo, la aproximación policiva y punitiva ha causado en Colombia la continuación de más represión y conflictos violentos, dejando de lado la solución integral del problema.

En la mayoría de las mesas de trabajo durante el evento, se comprende que una de las causas principales del consumo es la utilización de las drogas como forma de escapar a los problemas, como evasión o alivio ante situaciones dolorosas o tormentosas, que alejan al consumidor de su realidad y lo alienan. Por otro lado, se catalogó como “moda” el consumo de drogas entre los jóvenes, muchas veces en la búsqueda de experimentar sensaciones nuevas, al interior de determinados grupos sociales o con personas cercanas, de quienes buscan obtener aceptación. Igualmente se habló del consumo como elemento que dota de estatus social o del consumo por la presión de pares.

Sobre este particular, los medios de comunicación y programas de televisión, en particular citaron las narco-novelas que presentan la problemática de las drogas como algo cotidiano, juegan un rol definitivo, sin poner en tela de juicio muchas de las prácticas delincuenciales y peligrosas relacionadas al ciclo de las drogas. Además, en el caso de sustancias reguladas como el alcohol (que también genera serias implicaciones para la salud pública), los medios de comunicación tienen una postura contradictoria, como la promoción del deporte o como parte fundamental de la construcción de amistades.

Finalmente, los jóvenes consideran que el consumo es un derecho, lo cual no quiere decir que se pueda incurrir en prácticas de libertinaje, sino que debe ejercerse de manera responsable, apostándole a un enfoque de prevención, atención y acompañamiento, no de estigmatización y criminalización del consumidor.

Los jóvenes reconocen que la problemática de las drogas no se limita únicamente al ámbito del consumo, sino también a la producción. Consideran que este eslabón se le salió de control al Estado y se debe controlar de diferentes maneras.

### ***Principales problemas identificados***

Con base en la pregunta: ¿Considera que existe algún elemento problemático relacionado con la dinámica de las drogas?, los jóvenes determinaron un eje para el modelamiento en su mesa de trabajo. A continuación se presentan los temas más mencionados en las discusiones entre los grupos de jóvenes:

#### **a. La familia como unidad básica**

Desde la perspectiva de los estudiantes, la familia es la unidad básica, y su participación y acompañamiento es fundamental en situaciones de consumo. Independientemente de la conceptualización de “familia”, se destaca la capacidad del núcleo familiar de acompañar, escuchar, guiar y educar a los individuos en el hogar.

La construcción de escalas de valores y pedagogía basada en el buen ejemplo son las responsabilidades principales que los jóvenes le atribuyen a la familia. Esta puede fomentar la cohesión social y evitar el consumo adictivo o irresponsable de menores de edad, o, por el contrario, favorecer dinámicas como la violencia intrafamiliar que pueden llevar a que los niños y niñas caigan en el consumo.

De la misma manera en que el acompañamiento familiar es fundamental para el adicto, como el soporte básico de quienes conviven en un hogar, la familia es la primera unidad social que se ve afectada por las consecuencias negativas del consumo dependiente.

#### **b. Ejemplo y presión social**

Los círculos sociales de consumidores fueron resaltados como posible causa para entrar en las dinámicas del consumo, bien sea por la normalización de las prácticas, o porque se considera una moda o fuente de reconocimiento social.

Muchos niños desean sentirse parte de un grupo, razón por la cual se ven más propensos a iniciar una vida de consumo, muchas veces de manera irresponsable, desinformada y volcada a los excesos. Este proceso puede darse por sugestión o por coerción.

De acuerdo a lo planteado, la valoración social de las drogas como un elemento para elevar el estatus social o como factor para ser aceptado en ciertos círculos sociales hace que estar cerca de círculos de consumidores eleve la probabilidad de acceder a probar las drogas y de caer en consumos adictivos.

Esta misma concepción acerca del contexto cercano es reconocida en el ámbito de la distribución, de manera que la cercanía a los puntos de distribución de la droga genera mayor predisposición al consumo.



### **c. Criminalidad**

Para los estudiantes la expresión más problemática de la dinámica de las drogas se centra en su nexos con la criminalidad.

Este fenómeno tiene múltiples vertientes. Por un lado, se analiza la criminalidad en la que devienen muchas personas adictas o dependientes de las drogas. Por otro lado, se toman en cuenta las dinámicas de micro tráfico y narcotráfico.

Según los asistentes, la criminalidad tiene su origen en la visión prohibicionista que han impuesto las autoridades públicas, traducida en las actividades relacionadas con las drogas que son consideradas delito. En esa medida, el negocio de las drogas es controlado por bandas criminales, microtraficantes y grandes traficantes, que instauran estrategias altamente violentas para mantener su poder y liderazgo en el mercado, imponer precios, definir áreas geográficas para el expendio que terminan restringiendo la movilidad de personas.

De igual manera, en lo que respecta a la fuerza pública, los estudiantes ven cómo la ilegalidad del negocio de las drogas se traslada al comportamiento corrupto de funcionarios públicos, quienes generan capturas de consumidores o incautaciones para ganar reconocimientos propios, imponen el cobro de vacunas para permitir el tránsito de la mercancía, o el permiso de funcionamiento de bandas sin que sus integrantes sean capturados y judicializados.

### **d. Falta de información y conocimiento acerca de las drogas**

El ocultamiento de situaciones alusivas al consumo de drogas y el amarillismo alrededor del tema contribuyen a la desinformación y a la falta de conocimiento sobre el mismo. Aunque los jóvenes reconocen que una mayor información de calidad acerca de las drogas no conduciría directamente a una disminución del consumo, consideran que dejar de estar desinformados es mejor que las estrategias de silenciamiento que generan mitos urbanos (muchas veces equivocados), que pueden conducir a consecuencias aún peores. El pleno conocimiento acerca de las consecuencias podría conducir a un consumo responsable o incluso a prevenirlo.

De acuerdo con los participantes, los medios de comunicación son un actor que puede ser funcional tanto para la difusión de la información veraz y responsable, como para fomentar los estereotipos, la estigmatización y la desinformación. Sobre este punto, los estudiantes destacan la capacidad comunicativa y pedagógica de los anuncios pagados, y el estigma que han dejado las narcovelas en la conciencia colectiva de los colombianos. Por consiguiente, los jóvenes hacen un llamado a difundir estratégicamente información responsable y a

construir estrategias pedagógicas a través de estos medios, más aún, cuando son canales de información a los cuáles los menores tienen fácil acceso.

Como último elemento, se destaca la importancia de la producción de conocimiento académico serio acerca del tema, y la utilización de las capacidades y perspectivas analíticas de diferentes disciplinas, para difundir datos más informados y de manera más efectiva y adecuada, de acuerdo a los propósitos de prevención y consumo consciente.

#### **e. Rentabilidad**

En términos económicos, el problema central del fenómeno de las drogas, es que se trata de un mercado ampliamente rentable para las organizaciones criminales; y mientras siga siéndolo, no va a desaparecer.

Para los estudiantes, dentro de la cadena de producción de las drogas de origen natural, los campesinos cultivadores son los que menos ganancias perciben de esta labor. De acuerdo con el criterio del grupo de interés convocado, los cultivos ilícitos existen por la rentabilidad de los mismos ante la ausencia de apoyo del sector agropecuario, y por la presencia de actores armados.

#### ***Acciones y soluciones desde el punto de vista de los estudiantes***

- Desde la perspectiva de los estudiantes, es necesario establecer enfoques integrales que conecten diferentes acciones coordinadas, para garantizar una solución efectiva del problema.
- Desde los ámbitos de la educación, la familia y la comunicación, se debe eliminar los estigmas a los consumidores y a las drogas mismas, así como acabar con la desinformación, para así promover la prevención y al consumo consciente. En los colegios y universidades, los participantes destacan la necesidad de generar espacios informativos y participativos.
- Dentro de la familia, se hace referencia a la necesidad de fortalecer los vínculos entre sus miembros y buscar la construcción de proyectos de vida, en los cuales se visualice las consecuencias de un consumo adictivo hacia el futuro, en las relaciones familiares, de amistades y de trabajo.
- Los jóvenes no tienen mayor claridad sobre los conceptos de regulación y legalización. Básicamente, consideran importante legalizar ciertas drogas, para de esta forma controlarlas y regularlas en su calidad y producción.
- Finalmente, destacando la ruralidad del país y su participación dentro del ciclo de las drogas, proponen la transformación de cultivos, el apoyo económico y logístico al emprendimiento en el campo, para así dar más opciones laborales (agrícolas) a los campesinos, por fuera de los cultivos ilícitos.

### III. Presentaciones y discusión: Consumo de sustancias psicoactivas

#### ***Jenny Fagua, Asesora de la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho***

En su ponencia, Jenny Fagua habló sobre la situación actual de consumo de SPA en el país, y sobre cómo esta realidad invita a replantear la política nacional de drogas.

Al hacer una comparación con otros países de la región como Chile y Uruguay, puede afirmarse que en Colombia el nivel de consumo de drogas se encuentra en un lugar intermedio. A pesar de esto, los estudios realizados por el Observatorio de Drogas del Ministerio de Justicia y el Derecho, muestran un incremento en el consumo nacional de drogas, que pasó del 8,2% en el 2008 al 12,2% en el 2013, siendo la marihuana la sustancia más consumida (87%). Los departamentos de mayor consumo son Antioquia, Nariño, Meta y el Eje Cafetero.

A la pregunta de ¿Qué se está consumiendo?, Fagua explicó que el mercado es amplio y variado, y que es importante tener en cuenta el surgimiento de nuevas SPA sintéticas, que no están incluidas en las convenciones internacionales de fiscalización. En la actualidad se reconocen 235 sustancias, pero existen 460.

En cuanto al consumo de marihuana, actualmente el 75% sus consumidores dicen haber consumido la variedad cripy, la cual tiene una porcentaje mayor de cannabinoide. Por otro lado, están los inhalables: grupo de sustancias que han existido siempre -a pesar de no haber sido objeto de suficiente atención-, muy usadas entre los niños y adolescentes, teniendo graves efectos en el sistema nervioso central. Igualmente, cabe señalar el aumento del consumo de heroína en Colombia, el cual está relacionado con el cultivo de amapola. Este consumo, antes inhalado y ahora inyectado, condujo, por el uso compartido de jeringas, a una crítica situación de salud pública de transmisión de enfermedades como el VIH y la hepatitis C. Tanto en Medellín como en Pereira se ha dado un aumento de casos de VIH por consumo de drogas inyectadas.

De acuerdo con Fagua, el siguiente balance de situación del consumo debería conducir a pensar diferente en la problemática y pasar del discurso a la práctica:

- La cifra de más de 484.000 personas con consumo problemático en el país contrasta con la capacidad de la red institucional de atención para 20.000 personas.

- El correlato del crecimiento del consumo se refleja en el narcomenudeo, problemática más cercana a la comunidad por la violencia y percepción de seguridad que genera.
- El porcentaje de gasto en la lucha contra las drogas presenta un claro desbalance entre lo invertido en reducción de oferta (95%) y en reducción de demanda (5%).

Para terminar, la coordinadora de la Dirección de Política contra las Drogas cerró su intervención listando algunas acciones a desarrollar desde el enfoque de salud pública:

- Salir de la aproximación punitiva, para pasar a un enfoque centrado en las personas.
- Equilibrar los esfuerzos entre la reducción de la oferta y la reducción de la demanda.
- Toda acción debe estar basada en evidencia científica.
- Evaluar constantemente las acciones tomadas a partir de la política nacional de drogas.
- Despenalizar el consumo.
- Garantizar el cumplimiento del derecho a la salud para los consumidores y la provisión de tratamientos adecuados.
- Implementar programas de reducción del daño.
- Reducir el estigma y la discriminación frente a los consumidores: no todo consumidor es un enfermo.

***Juan Daniel Gómez, Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana en el Doctorado de Ciencias Sociales y Humanas***

Hace más de 100 años fue prohibido el uso recreativo de algunas SPA. Buscando controlar la producción, transporte, distribución y consumo de estas sustancias, se creó un sistema global con el poder de actuar más allá de cualquier frontera geopolítica, bajo el supuesto según el cual ningún país, actuando aisladamente, podría controlar el impacto de este mercado sobre el modelo económico. Para justificar este sistema transnacional de control de drogas, se utilizaron, entre otras, razones de salud pública, lo que puede leerse como un argumento de doble moral, pues en este sistema no se restringieron los mercados del alcohol y del tabaco, sustancias que podrían causar mayores daños de salud que algunas de las drogas prohibidas.

Colombia suscribió tres acuerdos internacionales que lo comprometen con la fiscalización transnacional de las SPA ilegalizadas: la Convención Única de la ONU sobre Estupefacientes de 1961, la Convención de la ONU sobre Drogas

Psicotrópicas de 1971 y la Convención de la ONU sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, los cuales demandan que los Estados firmantes promulguen y apliquen una legislación nacional con el objetivo de cumplir con las obligaciones estipuladas en estos tratados.

Sin embargo, estos acuerdos no han tenido los efectos esperados. Se han invertido grandes recursos en iniciativas punitivas de control de la oferta, y algunos otros en estrategias criminalizantes de reducción de la demanda, pero aun así, no se han alcanzado las metas propuestas y sí se han generado daños colaterales. Los indicadores de consumo SPA se han mantenido estables en el tiempo y han aparecido un sinnúmero de drogas de diseño tales como las Spice Drugs, Mefedrona o miao-miao, Bromo-Dragonfly, Sales de Baño, Ketamina y GHB, las cuales han surgido como resultado de la guerra contra las drogas 'clásicas'.

Estas sustancias se conocen y se obtienen fácilmente a través del voz a voz, a domicilio o a través de internet, y los usuarios frecuentemente usan medios de pago no-convencionales (bit-coins) difíciles de detectar por parte de los organismos de control de delitos informáticos. Sumado a esto, el escaso o inexistente conocimiento científico disponible acerca estas sustancias, de sus mecanismos de acción y potencial de deterioro de condiciones médicas y neuropsicológicas, así como la inexistencia de reactivos toxicológicos para su detección, hace que éstas sean drogas recreativas ideales y de difícil regulación.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud, en el mundo existen aproximadamente 350 millones de personas dependientes de las drogas ilegales, y la evidencia muestra que sólo entre el 10% y el 20% de todos los consumidores de SPA son enfermos crónicos, que sufren del síndrome de desregulación dopaminérgica o en otras palabras, tienen proclividad genética a la adicción. El 80% restante, según las cifras de la ONU (270 millones de personas) se pueden catalogar como población de dependientes no-problemáticos y no proclives genéticamente, es decir que han desarrollado una dependencia farmacológica, pero no pueden ser considerados como enfermos.

Teniendo en cuenta lo anterior, Gómez hace una invitación a analizar de forma crítica la transición hacia una política de drogas con enfoque de salud pública, pues “al centrar una nueva política de drogas y su marco jurídico en la salud pública desde un enfoque patologizante y morbo-céntrico, las personas dependientes que no tienen proclividad genética se podrían convertir en ‘falsos positivos’”.

Según el ponente, el giro en el enfoque de esta política podría tener un interés económico implícito. Si se considera que todos los consumidores son enfermos,

las industrias farmacéuticas se beneficiarían, al distribuir a la totalidad de consumidores - y no sólo al 20% que en realidad los necesita-, los fármacos para las terapias sustitutivas con medicamentos legales o drogas legalizadas, aun cuando para el 80% de consumidores no problemáticos, los enfoques clásicos basados en la intervención psicosocial, la psicoterapia, la educación y la prevención de recaídas, al no ser genéticamente proclives a la adicción, serían ideales.

Otro tema con el que sugiere ser críticos es el de la marihuana medicinal. A pesar de que esta se utiliza para tratar lesiones del cordón espinal, glaucoma, TDAH, ELA, anorexia, ansiedad, apnea del sueño, artritis, asma, trastorno bipolar, artritis, caquexia, fatiga crónica, diabetes, epilepsia, espasticidad, dolor del miembro fantasma, SIDA, inflamaciones, PTSD, Touret, fibromialgia, cáncer, etc..., no es necesario que todos los pacientes la utilicen. Es posible extraer la sustancia de la planta, sin que se genere dependencia.

Gómez termina su intervención, afirmando que “las propuestas alternativas de regularización del consumo y provisión de drogas para las Américas o son ingenuas, o son un anzuelo que, planteado como la única alternativa realista y efectiva para afrontar el fenómeno de las drogas, en realidad es una estrategia biopolítica que busca apropiarse de un negocio que supera el 2.5 del producto mundial bruto”. Por esto, invita los jóvenes a escoger una vía distinta en la que se opte por proyectos culturales en los que el consumo autónomo, responsable e informado sea una opción y en el que se promueva una actitud amorosa hacia los consumidores, en lugar de optar por un enfoque patologizante. Para esto, será necesario descolonizar los saberes sobre el tema de las drogas, y crear algo genuinamente colombiano, como por ejemplo desarrollar una industria farmacéutica nacional, para salir de la encrucijada a la que se enfrenta el país.

#### IV. Presentaciones y discusión: Cultivos ilícitos y criminalidad asociada a las drogas

***Leonardo Correa, Coordinador técnico del Proyecto SIMCI de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)***

De acuerdo al informe de monitoreo de cultivos de coca en Colombia, publicado por UNODC en 2015, se detectó un incremento de hectáreas sembradas con coca. Colombia pasó de 48.000 ha en el 2013, a 69.000 ha en diciembre de 2014. Esta situación envía una clara señal de alerta frente a la tendencia a la reducción que se venía dando desde el 2007.



Según Correa, algunos factores que propiciaron este aumento fueron la disminución de las afectaciones de los cultivos por aspersiones, pestes, enfermedades y factores climáticos, el incremento del rendimiento de la hoja de coca por hectárea, la mayor segmentación y especialización en los procesos productivos, y la disminución del riesgo inherente al negocio del cultivo y procesamiento de drogas en algunas zonas del país. Además, hubo un aumento significativo del precio de la hoja de coca. En departamentos como Meta y Guaviare, el incremento fue de 42%, lo que sirvió de incentivo para el 63% de cultivadores que venden directamente su producto.

El aumento de los cultivos de coca en el país se presenta de manera diferenciada a lo largo del territorio nacional. De los 1.124 municipios, en 204 se identificó la siembra la planta; y tan sólo 10 concentran el 45% del total cultivos de coca. Al hacer una comparación entre los años 2013 y 2014, es posible identificar cuatro categorías de departamentos, cuyas distintas tendencias invitan a formular una política pública de drogas diferenciada en materia de producción y cultivos, que reconozca las dinámicas particulares de cada región.

La primera categoría corresponde a los departamentos (Meta, Antioquia) en los que se venía presentando una tendencia a la disminución de los cultivos, pero evidenciaron un aumento en el 2014. La segunda categoría es la de los departamentos como Santander que muestran una tendencia a la reducción constante. A la tercera categoría pertenecen los departamentos con tendencias variables, cuyo número de hectáreas cultivadas depende de las aspersiones y erradicaciones realizadas en el territorio, de modo que si se adelanta un operativo de erradicación, el número de hectáreas afectadas disminuye; pero en el momento en el que cesan estas actividades, vuelve a haber un incremento. Esta variación demuestra que los programas de desarrollo alternativo en dichos departamentos no han logrado ser sostenibles, y que el gobierno no está trabajando de manera efectiva sobre las condiciones de vulnerabilidad que obligan a los cultivadores a seguir dependiendo de la siembra, como eslabón inicial de la cadena de las drogas. Finalmente, la cuarta categoría corresponde a los departamentos que han mostrado una tendencia al aumento desde el 2007 como Norte de Santander (Catatumbo, entre Tibú y Sardinata) y Caquetá (Unión Peneya).

A pesar del incremento generalizado de los cultivos de coca en el país, en el 2014 no hubo una expansión a nuevos territorios, dado que el 84% de la coca identificada está a menos de 1 km de la coca ubicada en 2013. Esta concentración de hectáreas afectadas implica un gran reto para el gobierno, que debe esforzarse aún más por encontrar estrategias de desarrollo alternativo que sean atractivas y viables en estas zonas.

Para finalizar, el ponente resaltó que no es suficiente acabar con la coca: es preciso trabajar a partir de las particularidades y vulnerabilidades concretas de cada territorio, para poder salir del círculo vicioso que generan las economías ilegales, y empezar a construir un círculo virtuoso de desarrollo sostenible.

### ***Isaac Beltrán, Investigador de la Fundación Ideas para la Paz (FIP)***

Beltrán inició su ponencia reflexionando sobre la dificultad del Estado de identificar organizaciones criminales, pues usualmente quienes responden penalmente son los individuos. Esto, a pesar que en el país, se lleva más de 30 años buscando hacer responsables a las organizaciones, y más de 100 años, tratando de definir el concepto de organización y encontrando una definición concreta entre los hoy día divergentes enfoques jurídico-penal y administrativo-gerencial.

De acuerdo al artículo 29 del código penal, “un autor es quien realiza la conducta punible por sí mismo, o utilizando a otro como instrumento; y son coautores los que, mediando un acuerdo común, actúan con división del trabajo criminal”. Esta definición trae consigo otras incógnitas cómo por ejemplo ¿Qué es la división del trabajo criminal? Al respecto, la fiscalía y los órganos responsables de la persecución penal, han presentado mejoras en relación a la demostración de la coordinación criminal para cometer una infracción.

Cuando se va a investigar sobre el fenómeno de la distribución y venta de drogas en la calle, es altamente recomendable acercarse a los órganos de persecución penal, tales como la fiscalía o la policía, pues las organizaciones criminales son herméticas y sería imprudente buscar información directamente en sus zonas de incidencia. Durante un proyecto realizado el año pasado por la FIP en Barranquilla, de la mano de la policía metropolitana de esta ciudad, la policía identificó un conjunto de actividades necesarias para vender drogas en las calles y se encontró lo siguiente:

1. Las sustancias deben comprarse en un centro de producción.
2. El producto debe manufacturarse: rendirlo, adulterarlo y ponerle un logo.
3. El producto debe transportarse hacia un lugar de almacenamiento.
4. Deben planearse unos turnos de venta de la droga en la calle y deben seleccionarse a los vendedores adecuados.
5. Hay que construir un referente espacial: un parque o una casa, para poder vender la droga.
6. Por último, deben presentarse las fases de transacción y consumo que fácilmente identifica y molesta a la ciudadanía.

Para poder ejecutar todas estas actividades, se debe hacer una división del trabajo y debe existir un proceso de planeación.



En esta misma investigación se realizó, entre otras cosas, la estimación del tamaño del mercado del bazuco en Barranquilla, Cali y Bogotá. Para esto se construyó un modelo de simulación, utilizando los principios del pensamiento operacional, los resultados de la encuesta de consumo, más algunos precios de bazuco identificados en el terreno. Así, se estimó el número de papeletas que consume un adicto por día, el precio de la papeleta, y el número de consumidores en esta ciudad. Se encontró que trabajando con un consumidor moderado que consume entre 10 y 20 papeletas diarias, este mercado mueve aproximadamente, 88 mil millones de pesos al año en Barranquilla, 141 mil millones de pesos en Cali y 600 mil millones de pesos en Bogotá.

También se encontró, que las estructuras alrededor de los centros de expendio son distintas en cada ciudad. En Cali por ejemplo, las pocas estructuras son muy violentas; si hay problemas contractuales, se suele recurrir a la coacción. En Medellín en cambio, estas estructuras han aprendido que cuando se generan procesos violentos descontrolados, no se perciben ingresos.

Otro hallazgo relevante fue la identificación de patrones en la forma en la que se distribuye la droga en los territorios. Se encontró, entre otros hallazgos, que para demostrar su control territorial, es decir el control sobre el acceso, las transacciones y el orden social de un territorio, las organizaciones criminales ponen logos en sus productos, y así la introducción de productos de otras organizaciones es fácilmente identificable y susceptible de desatar hechos de violencia directa.

De igual forma, se encontró que hay un proceso de construcción de la impunidad en ciertos territorios, donde es posible cooptar a la policía, de modo que el orden legal es sustituido por el orden criminal; los habitantes de la calle son funcionales a organizaciones criminales; existe una coincidencia espacial entre los lugares donde se presentan altos índices de homicidios, lesiones personales y hurto a personas, con zonas de alta concentración de tráfico de estupefacientes. Lo anterior no muestra una relación causal entre estos fenómenos, pero sí revela que el tráfico y venta de drogas, genera un ambiente propicio para la comisión de delitos.

Para terminar su intervención, Beltrán invitó a reflexionar sobre ¿cuál sería la oferta institucional apropiada para intervenir en estos territorios afectados por el problema del tráfico de drogas y sustituir un orden social ilegal por uno legal que genere desarrollo?

## V. Presentación expositor internacional

***John Collins, Coordinador del Proyecto de Políticas Internacionales sobre Drogas (LSE IDEAS) y del Grupo de Expertos sobre la Economía de la Política de Drogas del London School of Economics and Political Science (LSE) de Inglaterra.***

La presentación de Collins buscó dar una visión general del debate internacional sobre las drogas, los aspectos micro y macro económicos asociados a este problema, y los aprendizajes que han obtenido en LSE del estudio científico de la implementación de las políticas de drogas en distintos lugares del mundo.

Collins reconoció que en la actualidad la comunidad internacional está analizando la política de drogas desde un lente distinto. Hasta que no se logre un consenso en la UNGASS, cada país propenderá por una serie de políticas propias. En Irlanda, por ejemplo, se están promoviendo programas de reducción del daño, y a nivel local y nacional, algunos países están abogando por la despenalización del consumo.

En LSE, buscando comprender el fenómeno mundial de las drogas, se han desarrollado diversas investigaciones sobre el tema, partiendo de las siguientes preguntas: ¿Cómo debería funcionar un sistema efectivo de cooperación internacional en el tema de drogas? ¿Qué debería hacer la ONU al respecto? ¿Por qué deberían reunirse los países miembros a discutir sobre este tema? En el 2012, LSE hizo un reporte en el que se concluyó que el marco actual de la política de drogas no era sostenible, coincidiendo en ese entonces con que los gobiernos de América Latina no iban a aceptar la obligación de continuar la guerra antidrogas, teniendo en cuenta que esta no estaba generando los resultados esperados. Había una sensación de que los convenios habían fallado en sus propios objetivos, pues el consumo y la producción de drogas no estaban disminuyendo, mientras aumentaban los niveles de violencia y las externalidades negativas asociadas a las leyes antidrogas.

En Colombia, un análisis costo-beneficio de las aspersiones áreas que hicieron parte de la estrategia de erradicación de cultivos de coca en el país, indica que estas fueron muy costosas, inefectivas y tuvieron efectos adversos en la salud de las comunidades afectadas por este fenómeno. Más adelante, en 2014 se identificó una transformación de la estrategia global frente a este tema, por lo que se hizo necesario empezar a preguntarse ¿Cómo podrían los académicos y los hacedores de política pública hacer de esta transformación algo más racional? A partir de esto, se fundó el Grupo de Expertos sobre Economía de la Política de

Drogas de LSE, y se concluyó que la guerra contra las drogas estaba siendo inefectiva y que era necesario invertir recursos para transitar hacia unas políticas de drogas basadas en evidencia científica rigurosa y no en ideologías o prejuicios.

Por lo general, ha existido una interpretación de las convenciones sobre drogas desde un enfoque prohibicionista, cuando esto no es del todo necesario, pues estas convenciones son en realidad, un marco regulatorio de la política internacional de drogas, y todos los marco regulatorios permiten y restringen ciertas cosas. A partir de esto, puede decirse que el enfoque prohibicionista de la política de drogas no se deriva de las convenciones, sino que es una elección que puede re direccionarse en sesiones como la UNGASS 2016.

Partiendo de la aproximación actual de la política internacional de drogas, Collins enumeró las siguientes fallas en las estrategias de “guerra contra las drogas”:

- Si se tiene éxito en la interdicción de drogas, la oferta baja por un corto tiempo, pero la demanda sigue igual y los precios suben. Si suben los precios, entonces aumenta la oferta, pero en el mediano plazo bajan los precios a los niveles anteriores, y se regresa a la misma situación antes de la interdicción, sin tener ningún tipo de impacto en el consumo de drogas.
- Si se es exitoso erradicando cultivos ilícitos, se puede generar un efecto globo y estos cultivos terminan desplazándose a otras regiones o países. Por lo que es necesario, analizar y trabajar en las causas estructurales que permiten que surja este tipo de cultivos.

Teniendo en cuenta estas y algunas otras fallas, la discusión sobre la regulación de las drogas se ha impuesto en la agenda política internacional. En el caso del cannabis, la discusión sobre su legalización, no tiene vuelta atrás; pero en el caso de la de la cocaína y de los opiáceos, su legalización sería más complicada. Según Collins, es necesario reconocer que cada sustancia es diferente y que su legalización tendría efectos secundarios distintos. En el caso de la marihuana, su legalización no afecta significativamente el consumo pues sus costos se mantienen relativamente estables, mientras que en el caso de la cocaína, el consumo podría elevarse al disminuirse los precios de dicha sustancia.

Según Collins, para implementar medidas efectivas para reducir el consumo de drogas, es necesario analizar el fenómeno a nivel internacional, conocer el precio final de las drogas en los países consumidores, y comprender que no se requiere criminalizar toda la cadena de producción de drogas, pues existen fases de la misma que ofrecen un mayor valor agregado. Por ejemplo, erradicar cultivos de coca en Colombia no tiene ningún efecto en el precio final de la cocaína en Nueva York; mientras que hacer más difícil la entrada de la cocaína en la frontera de los

Estados Unidos sí lo tiene. Por esta razón, es en esta fase donde debería dirigirse la mayor cantidad de recursos y esfuerzos.

En la actualidad, las externalidades de la guerra contra las drogas se viven en los países productores y de tránsito, pues los países consumidores han buscado reducir u obviar los costos de afrontar el problema en su propio territorio, y no tienen ninguna obligación de pagar los costos asumidos por los países productores. Esto ha llevado a que exista un sistema que transfiere los costos más altos a los países más problemáticos.

En el centro de este sistema actual existe una paradoja: una “victoria técnica” y parcial en determinada política de interdicción, puede verse como un “fracaso estratégico” a nivel global. A pesar de que el desarrollo alternativo es una opción eficiente, mejor que la aspersion o la erradicación forzosa, esta no acabará a largo plazo con el problema de las drogas a nivel internacional.

Collins afirmó que así como se ha dado la descriminalización del consumo, en el futuro también deberá pensarse en descriminalizar la producción. Como ya se mencionó, esta actividad no tiene ningún efecto en el precio final de las drogas, pero sí afecta la vida de personas vulnerables que entran en este negocio. Para Collins vale la pena continuar preguntándose cuál es la forma más efectiva de lidiar con el problema de las drogas, minimizando el daño. Por el momento, puede decirse que no basta con medir la cantidad de kilos o el número de capturas. Uno de los objetivos puede ser lograr un mundo menos violento y para esto no es necesario ni legalizar ni prohibirlo todo, sino que es posible elegir qué legalizar y qué no.

Otros objetivos de la política también deberían ser:

- Minimizar el daño generado por el consumo.
- Minimizar el daño causado por la política de drogas.
- Minimizar el daño generado por los mercados ilícitos.
- Experimentar con mercados regulados.
- Concentrarse en acciones que tengan efecto en los precios finales de las drogas.
- Salir del enfoque prohibicionista
- Adoptar, ajustar, aprender y mejorar las políticas.
- Tener en cuenta el fenómeno de las drogas en su dimensión internacional.

Collins afirmó que de la UNGASS 2016, se esperan reformas interpretativas de los acuerdos internacionales, los cuales podrán flexibilizarse al no ser interpretados a partir de un enfoque prohibicionista y al poner al centro los derechos humanos, y dijo que se espera también, que haya un traslado del debate de los escenarios

internacionales multilaterales a los espacios regionales (OEA, ASEAN). Finalmente, este académico, concluyó que:

1. Los debates nacionales sobre las políticas de drogas han afectado el debate internacional sobre este tema.
2. Existe una tendencia internacional que busca dar a la política global de drogas, un enfoque de derechos y de salud pública. Esta tendencia, ha permeado la implementación de la política de drogas a nivel nacional y local en algunos países, y ha generado un lenguaje compartido entre ellos en torno al problema de las drogas.
3. Tras la UNGASS 2016, se espera que el debate internacional se traslade a las agendas regionales, nacionales y locales de los países miembros, y eventualmente, la implementación de nuevas alternativas a nivel local, retroalimentarán las políticas internacionales sobre drogas.