



ABRIENDO EL DEBATE

El Futuro de la Política de
Drogas en Colombia

Diálogo nacional sobre el futuro de la
política de drogas

II Diálogo sobre la política de drogas: una perspectiva regional

– RELATORÍA –

Cali, 19 y 20 de marzo de 2015



Tabla de contenido

Tabla de contenido	2
Diálogo sobre la política de drogas: una perspectiva regional	3
I. Bienvenida e instalación	5
II. Presentaciones - Consumo de drogas	6
Presentación de Inés Elvira Mejía, Especialista en Políticas e Intervenciones en Drogas y Alcohol y Política Social	6
Presentación de Delia Hernández, Directora General de Fundar Colombia	8
III. Presentaciones - Cultivos ilícitos y criminalidad	9
Presentación de Jorge Albeiro Rodríguez, Profesional en desarrollo rural	9
Presentación de Inge Helena Valencia, Directora Programa Antropología, Universidad ICESI	10
IV. Discusión en mesas de trabajo por áreas temáticas	12
A. Producción	12
B. Consumo	16
Mesa - Valle del Cauca	16
Mesa – Región Suroccidente	18
C. Criminalidad	20
V. Conversatorio sobre el futuro de la política de drogas.....	24
Presentación de Ricardo Soberón, Experto en políticas de drogas y narcotráfico en la región Andina, fundador y director del Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos (CIDDDH).....	24
Conversatorio	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 que cuenta 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 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 segundo foro regional realizado en la ciudad de Cali, los días 19 y 20 de marzo de 2015, en el marco de esta iniciativa. El evento tuvo lugar en las instalaciones del Hotel Dann Carlton en el occidente de la capital del Valle del Cauca y contó con la asistencia de 108 personas.

El primer día se dividió en dos sesiones. En la mañana, tras la bienvenida e instalación del evento a cargo de un representante de la Gobernación del Valle del Cauca y del Director de la Dirección de Política contra las Drogas del Ministerio de Justicia, se dio paso a dos

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

presentaciones que giraron alrededor de la problemática del consumo. En la segunda parte de la mañana se realizaron dos presentaciones sobre cultivos ilícitos y narcotráfico en el suroccidente de país. En la tarde se dividió a los asistentes en mesas de trabajo temáticas, según sus áreas de interés y experticia, con el propósito de discutir los ejes de la política de drogas de manera temática.

Durante el segundo día, los moderadores de los grupos de trabajo presentaron las conclusiones de la tarde del día anterior, en el marco de un conversatorio sobre el futuro de la política drogas. Este contó como invitado especial a Ricardo Soberón (Perú), experto en políticas de drogas y narcotráfico en la región Andina, fundador y director del Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos (CIDDDH), quien hizo una presentación introductoria sobre el debate internacional actual y los límites del régimen internacional de control de drogas. El conversatorio fue animado por Julián Wilches, Subdirector Nacional de Articulación Interinstitucional de la Fiscalía General de la Nación, exdirector de Política contra las Drogas del Ministerio de Justicia.

A este evento asistieron representantes del sector público nacional, departamental y local; representantes de las comunidades y miembros de organizaciones de la sociedad civil; y académicos. Se contó con la participación de personas de los departamentos de Valle del Cauca, Cauca, Nariño, Caquetá, Putumayo, Huila, Tolima y Amazonas.

I. Bienvenida e instalación

La apertura del evento se realizó a las 8:00 A.M. en las instalaciones del Hotel Dann Carlton de Cali. Después del registro, los organizadores del evento agradecieron a las personas presentes y los ponentes por su asistencia al evento, y notificaron sobre el interés de los Ministerios de Justicia y del Derecho, Relaciones Internacionales, Defensa y Salud, por fortalecer sus respuestas institucionales frente a las nuevas dinámicas del fenómeno de las drogas.

Fernando Gutiérrez, Secretario de Salud de la Gobernación del Valle del Cauca, y Javier Flórez, Director de la Dirección de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia, expresaron la importancia de dar un giro a la política de drogas a través de un cambio en las estrategias que se utilizan para luchar contra el crimen organizado y la priorización de la vida y la salud humana como ejes de la misma.

Frente a la urgencia de dar un nuevo aire a la política de drogas, Flórez aseguró que Colombia tiene toda la autoridad moral y la legitimidad para brindar nuevos enfoques a la estrategia.

Por una parte, la naturaleza cambiante del fenómeno ha hecho necesario que la problemática se aborde de una manera diferente. La focalización de los cultivos en áreas rurales alejadas, la fragmentación de los carteles en pequeñas agrupaciones criminales, la consolidación de Colombia como un país consumidor de drogas naturales y sintéticas y la cada vez más difícil tarea de identificar la línea divisoria entre “países productores” y “países consumidores” en el sistema internacional, son el ejemplos concretos de la necesidad inminente de un cambio en la estrategia, de su complejidad y la necesidad de respuestas integrales y coherentes. En este sentido, el gobierno nacional tiene cada vez más en cuenta la evidencia científica como clave para la definición de la política, dejando de lado los moralismos.

Por otra parte, aseguró que aunque se pueda hablar de logros en la lucha contra las drogas y tomar a Colombia como un “caso exitoso”, materializados en la reducción de aproximadamente 120.000 hectáreas de coca en una década y en la desarticulación de los grandes carteles de droga de los 80, los costos han sido grandísimos en términos económicos y de vidas humanas. Este impacto, refuerza la necesidad de un nuevo enfoque en la política.

Por último, se destacó que la nueva política de drogas debe estar construida sobre tres pilares:

1. La construcción participativa de la política, producto de las discusiones con las bases, la academia, las organizaciones y movimientos sociales.
2. La priorización del ser humano como centro del debate.
3. El diseño y la implementación de la política desde un enfoque territorial, que permita pasar del discurso internacional a la praxis y la toma de decisiones en lo local. Esto implica que para el caso colombiano, los lineamientos de la política sean acordes al contexto del país y sus regiones. En palabras del representante del Ministerio de Justicia, “acá están los problemas y acá están las soluciones”.

II. Presentaciones - Consumo de drogas

Presentación de Inés Elvira Mejía, Especialista en Políticas e Intervenciones en Drogas y Alcohol y Política Social

De acuerdo con Inés Elvira Mejía, la manera como las sociedades deciden abordar el consumo de sustancias es el resultado de procesos culturales e históricos específicos. Por este motivo, a lo largo de la historia diferentes culturas han prohibido el consumo de algunas sustancias que en otros contextos han sido consumidas de manera recurrente. Ha sido así, por ejemplo, con el caso del café, hoy en día consumido ampliamente, pero prohibido y perseguido durante el siglo XIV en Arabia y el siglo XVII en Inglaterra, hasta la aparición del té.

Situaciones similares se han presentado con diferentes drogas. Bien son conocidos los casos del tabaco y el alcohol, antes prohibidos, y hoy en día de consumo permitido y regulado. Dependiendo de momentos históricos e intereses políticos y económicos concretos, las mismas sustancias se han movido de ser consideradas funcionales, a ser potencialmente dañinas o a tener cualidades terapéuticas. Esto porque las sustancias no son “buenas” o “malas” por naturaleza. El valor que se les da depende del significado cultural al que están asociadas en un momento dado y por un grupo humano en concreto.

Según Mejía, es por esto que en el tema del consumo de drogas consideradas ilícitas, “las cosas no son tan evidentes como lo creemos”. La definición de una sustancia como “legal” o “ilegal” no ha dependido, en la mayoría de casos, del efecto que ésta produce, sino de las valoraciones e intereses que le han querido asociar en un momento histórico específico. Explicó la experta que hay todo un recopilado de experiencias históricas en donde ciertas sustancias prohibidas han sido legalizadas por fines económicos y/o de salud.

Aunque queda clara la naturaleza cultural y construida de lo “legal” y lo “ilegal”, señala Mejía que cuando algo se vuelve una idea dominante o parte del sentido común de una sociedad, un paradigma, la dificultad radica en el develamiento de esa naturaleza construida; en demostrar que la “verdad” no es tan verdad como se cree. Entonces, pensar las cosas desde otra perspectiva, al implicar cambios mentales y sociales revolucionarios, genera inseguridad y miedo en las personas. Por eso el cambio de paradigma es tan difícil.

En el caso de las drogas parecería estar pasando esto. Se habla de un cambio de paradigma en la política; un cambio de un enfoque prohibicionista a uno de salud pública, y parece algo novedoso y por eso complicado. Sin embargo, según Mejía, abordar el asunto desde esta perspectiva no es algo realmente nuevo. La priorización de la salud humana, los derechos humanos, la inclusión social y la despenalización o la regulación, son todos elementos que ya se han mencionado anteriormente en referencia a las políticas de drogas en el mundo y en Colombia.

Debido a esto, la opinión de la especialista es positiva frente a la posibilidad de un cambio, siempre y cuando se tenga en cuenta que la construcción de un nuevo paradigma es algo que va a tener incidencia sobre la vida de las personas.

Según la experta, son cinco los ejes según los cuales se debe redefinir el paradigma actual de la política de drogas:

1. Salud: La intervención no debe ser sólo en el campo del tratamiento de la adicción, sino ampliarse a los servicios de salud, educación, la reducción de daños y la detección temprana. Este enfoque implica hacer una intervención intersectorial.
2. Derechos humanos: Es necesario tener en cuenta el impacto de las drogas sobre la vida de las personas. Además, la categoría de “enfermo” no es aplicable a todos los consumidores de drogas. En palabras de la experta, “yo no soy mi enfermedad, el hecho de estar enfermo no reduce mi individualidad a eso, yo soy muchas más cosas que mi consumo”.
3. Participación: Es fundamental diseñar soluciones que sean significativas para los distintos grupos de personas. Lograr que las soluciones tengan sentido e impacto sobre la vida de diferentes individuos y comunidades.
4. Métodos de control: La solución no es criminalizar, lo que implica buscar otras alternativas. Es importante analizar en dónde se encuentra el consumidor que usualmente por la criminalización de su consumo, suele estar en la calle, al alcance de las organizaciones criminales. La mayoría de las personas que consumen marihuana, consumen sólo marihuana. Esto implica que el 90% de las personas que la consumen no tendría que recurrir a este tipo de personas y lugares. Los consumidores se han convertido en uno de los grupos más estigmatizados de la sociedad. Los estudios muestran que es relativamente fácil conseguir marihuana. Hay que ser más creativos en las medidas preventivas.
5. Regulación: Resulta necesario regular no sólo el cannabis sino todas las sustancias. Según Mejía, “esto da miedo”, pero la actual política, que lleva ya 50 años, ha mostrado suficientes fracasos. Se deben estudiar casos como el impacto de la legalización en Portugal. En este país, la regulación ha tenido impactos favorables, y el patrón de incremento de consumo se ha mantenido dentro de los índices que se presentan en países con otra normatividad. Adicionalmente, el número de personas en prisión se redujo. Los defensores de este tipo de medidas aseguran que el daño asociado al consumo de marihuana nunca es tan fuerte como el de tabaco y el alcohol, y que por esto, hasta la fecha, no hay una sola muerte asociada directamente con el consumo de cannabis.

A modo de conclusión, Inés Elvira invitó al público a estar atentos frente a tres asuntos relacionados con el cambio de enfoque en la política. Primero, hay que ser conscientes que no existe ni ha existido una “receta única” para manejar el consumo de sustancias consideradas “prohibidas”. Segundo, hablar de centrar la política en la “evidencia científica” puede ser un riesgo, puesto que al estar estas evidencias influenciadas por el significado que se le da a las sustancias, al consumo y al fenómeno en general, no existe una “evidencia objetiva” como tal; en sus palabras, “siempre es posible encontrar evidencia en contra y a favor de las cosas”, y

hay que reflexionar sobre si la “evidencia” debe ser el foco del asunto. Tercero, a pesar que el nuevo enfoque ya se viene desarrollando desde hace unos 4-5 años, todavía existe el riesgo de que los esfuerzos se diluyan; por este motivo, aseguró que “está en todos nosotros la capacidad de superar los miedos y acoger el problema con toda su complejidad”.

Presentación de Delia Hernández, Directora General de Fundar Colombia

Delia Hernández inició su intervención citando el último estudio de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia y señaló que las drogas actualmente más consumidas son los opioides y el cannabis; sustancias que coinciden con aquellas para las cuales se requiere un mayor número de tratamientos médicos en el país.

Hernández aseguró que el consumo de drogas tiene un impacto indiscutible sobre el contexto y la vida de las personas. Primero, comentó que se trata de sustancias que, especialmente si se consumen desde edades tempranas, tienen un impacto contundente sobre el desarrollo cerebral de las personas. Segundo, mencionó las problemáticas sociales que se asocian al consumo de estas sustancias; como ejemplo, hizo referencia a los índices de consumo de alcohol, dado que el 11,1% de los consumidores en el país presenta indicios de un consumo problemático que ha tenido incidencia en el desarrollo individual y comunitario.

Debido a esto, según la experta, es necesario realizar más estudios que permitan conocer el impacto del consumo de drogas en Colombia. En primer lugar, estos estudios deben ampliar su rango geográfico porque, si bien muestran estadísticas departamentales, son el resultado de muestras que, por ejemplo, suelen provenir de información recogida en grandes ciudades como Bogotá o Medellín. En segundo lugar, deben incluir el análisis de otro tipo de consumos que no se limiten al consumo problemático.

De acuerdo con la Directora de Fundar, hay que preguntarse porqué culturalmente se cree que el consumo de marihuana es menos problemático que el de otras sustancias, cuando hay evidencia que demuestra que el consumo entre menores (14-15 años) es “altamente problemático”. Citando el último estudio sobre consumo de sustancias psicoactivas, comentó que el 41% de los adolescentes afirmó estar bajo los efectos de la marihuana cuando cometió un delito. Para encontrar soluciones a este tipo de dinámicas, es indispensable contar con programas educativos integrales y la participación comunitaria.

Asimismo, llamó la atención sobre la importancia de tener en cuenta que el enfoque en salud pública no es una estrategia única, sino que implica acciones de carácter diferencial que incluyen la prevención universal, la prevención y mitigación de riesgos, y el tratamiento y la rehabilitación. Para concluir, hizo un recuento de los principales estudios que se han realizado desde la fundación Fundar en materia de consumo y salud pública.

III. Presentaciones - Cultivos ilícitos y criminalidad

Presentación de Jorge Albeiro Rodríguez, Profesional en desarrollo rural

Jorge Albeiro Rodríguez invitó a la audiencia a contemplar el problema de las drogas ilícitas en Colombia desde una perspectiva “más allá de las cifras” del número de hectáreas de coca cultivadas en el país. Aunque reconoció la utilidad de estas estadísticas para los ejercicios de planeación, Rodríguez afirmó que “para bien o para mal”, el tema de los cultivos ilícitos en el país se ha convertido en una alternativa de vida.

Antes de hacer sus recomendaciones, el antiguo gerente de la UACT para el Cauca y Valle del Cauca, argumentó que la limitación que representan las cifras tiene que ver con que en realidad no se puede saber con certeza cuántas hectáreas de coca, amapola y marihuana hay sembradas en Colombia. Además, las cifras muchas veces no dan suficiente información para explicar el comportamiento del fenómeno. Por ejemplo, las cifras arrojadas por el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) demuestran una tendencia a la reducción que viene de varios años atrás y que la producción de la coca se ha concentrado en territorios específicos, con lo cual se podría hablar del éxito de la política de drogas; sin embargo, la reducción en Cauca, Antioquia y Bolívar está relacionada con el auge de la minería ilegal, y no existe una relación directa entre las estrategias de erradicación y la disminución o el aumento de cultivos.

Por otra parte, la evolución del fenómeno ha hecho que el narcotráfico se afiance cercanamente con las dinámicas políticas, económicas y culturales de varias regiones del país, haciendo que sus dinámicas sean cada vez más complejas. Por un lado, está, por ejemplo, el asunto sobre la concentración de cultivos en territorios étnicos y especiales. De acuerdo con los últimos estudios, del 2012 al 2013, los cultivos ilícitos en los resguardos indígenas pasaron de representar el 11% al 13% del total en el país; en los Consejos Comunitarios se han mantenido entre el 19% y el 20%; mientras que en los parques naturales está el 7% de los cultivos. De acuerdo con Jorge Albeiro, esta situación es especialmente aguda en el Pacífico, en donde el 50% de la coca cultivada en la región, está presente en territorios indígenas, especialmente en Nariño. En esta región, a pesar de que se habla de la amapola como un tema “casi extinto” en el país, el experto señaló que se presentan los mayores índices de producción de esta droga en Colombia: Cauca con el 74% y Nariño con el 24% del total. Esto resulta especialmente preocupante cuando la producción de amapola coincide con el uso de mano de obra infantil.

Por otra parte, las organizaciones encargadas de la producción y comercialización han fortalecido y tecnificado su negocio. Según destacó Rodríguez, en su trabajo de campo se ha encontrado con lotes en donde se utiliza la luz blanca artificial para acelerar el ciclo de

producción de la marihuana. Además, aseguró que aunque la marihuana ha sido opacada por el auge de la coca, esta lleva décadas consolidándose en el país, particularmente en el Cauca, como primer departamento productor.

Finalmente, en concreto sobre la política de drogas y los programas derivados de ésta, Rodríguez aseguró que existen varias debilidades. En primer lugar, los gobiernos locales han dejado el tema de las drogas por completo al nivel nacional, “no han querido meterse en el tema”. En segundo lugar, las estrategias de intervención de los programas se construyen a partir de diagnósticos demasiado amplios, donde ha primado el desconocimiento de lo local y la escasa participación de actores locales, reflejo de la falta de confianza que tiene el Estado en las comunidades. Todo esto se materializa en que los programas se desarrollan como intervenciones de corto plazo, caracterizados por la poca flexibilidad y centrados en combatir la producción de la hoja de coca, en especial a través de la aspersión. Esta modalidad de intervención hace que no sea posible llevar a cabo otras complementarias y más integrales, que contemplen toda la cadena del narcotráfico, e impide la construcción de confianza entre las comunidades y el Estado.

A modo de conclusión, Rodríguez destacó tres elementos:

1. Llamó la atención sobre el caso de Cauca, sexto departamento con el mayor número de hectáreas con coca del país, con 35 de sus 42 municipios afectados por el fenómeno. Los únicos municipios libres del cultivo son Guachané y Villa Rica, al norte, y Popayán, Totoró y Puracé, al sur.
2. Aseguró que en el diseño y la implementación de los programas, el indicador de éxito no debe ser el número de hectáreas erradicadas; se debe manejar el concepto de “Zonas Libres de Cultivos Ilícitos” que implica una intervención integral y el uso de variables como la economía del país, e balance de otras economías ilícitas, la presencia territorial de los narcotraficantes, la respuesta y capacidad del Estado, y el capital político y social.
3. Por último, sentenció que el fenómeno de las drogas ha alcanzado tal grado de complejidad “que es muy difícil que la erradicación y la aspersión sean la solución”.

Presentación de Inge Helena Valencia, Directora Programa Antropología, Universidad ICESI

Inge Valencia presentó los resultados de un trabajo desarrollado por la Universidad ICESI, que ha tenido como propósito profundizar sobre las dinámicas locales del narcotráfico. Lo novedoso de la investigación radica en abordar el tema de los cultivos desde una dinámica más amplia, presentando un foco en lo territorial a partir de la relación entre cultivos, narcotráfico y ordenamiento territorial.

Según explicó Valencia, tener en cuenta los procesos de ordenamiento territorial en el tema del narcotráfico, e identificar las características de las regiones estratégicas en la economía de la droga, es algo clave para la viabilidad del postconflicto. Esto implica, por ejemplo,

identificar la importancia que juegan variables geográficas como la cercanía del acceso al mar y las dinámicas fronterizas, variables económicas como la relación del narcotráfico con la minería ilegal y variables políticas como la presencia de grupos armados en el territorio.

Para realizar estos abordajes desde lo territorial, es necesario realizar caracterizaciones regionales. Sólo así se podrá tener en cuenta dentro de las directrices de la política todos estos fenómenos que suceden de manera constante e interrelacionada en el territorio. En especial, Valencia invitó a tener muy en cuenta las particularidades de la Región Pacífico por su importante influencia en las dinámicas del narcotráfico y las economías ilícitas en el país.

Por último, Inge Valencia afirmó que la política de drogas debe vincularse al desarrollo regional y ser diseñada teniendo en cuenta los procesos locales de ordenamiento territorial. Asimismo, se deben contemplar acciones gubernamentales estrechamente relacionadas con las realidades socioeconómicas locales, que estén en capacidad de ofrecer alternativas y oportunidades de bienestar y desarrollo reales.

IV. Discusión en mesas de trabajo por áreas temáticas

A. Producción²

De acuerdo con su experiencia, ¿cuál ha sido el impacto de las políticas frente a la producción de drogas y cómo éstas se pueden mejorar?

En la mesa de trabajo sobre la política pública en materia de producción y control de cultivos ilícitos, participaron 19 personas de 7 departamentos: Caquetá, Cauca, Nariño, Putumayo, Amazonas, Valle del Cauca y Tolima. Entre los participantes, sobresalió la representación de la Unidad Administrativa para la Consolidación Territorial (UACT), con 7 funcionarios; de igual forma, hicieron presencia la Armada Nacional, organizaciones sociales y académicos.

A lo largo de la discusión, de aproximadamente tres horas de duración, se mencionaron las limitaciones de la política y los programas; algunos de sus logros; los posibles nuevos enfoques que pueden explorarse y se dieron algunas recomendaciones concretas sobre el nuevo camino que debe tomar la política.

De entrada, la mesa planteó una perspectiva crítica frente al asunto, centrada en exponer las limitaciones de la política desde diferentes perspectivas. A la pregunta motivadora, los participantes reaccionaron con una posición mayoritariamente inconforme con respecto a las estrategias utilizadas en las últimas décadas para reducir y controlar los cultivos de uso ilícito.

En primer lugar, de acuerdo con varios de los participantes, una de las principales debilidades son las herramientas de recolección de información, análisis y evaluación, utilizadas para definir los lineamientos de la política. En concreto, se cuestionó la efectividad y utilidad del SIMCI, único mecanismo actualmente consultado de manera oficial para la definición de la política pública nacional y departamental.

Por un lado, se expresó que las cifras del SIMCI muchas veces no reflejan la realidad de los cultivos ilícitos en Colombia. Como ejemplo se resaltó el caso del departamento del Cauca en donde, según estas cifras, hay aproximadamente 14 municipios con cultivos de coca, número que contrasta con los 35 (el 83% de los municipios del departamento) que ha podido identificar la UACT en el trabajo de campo con comunidades, entidades públicas y

² Moderación a cargo de Inge Helena Valencia, Directora Programa de Antropología del Departamento de Estudios Sociales de la Universidad ICESI. Relatoría a cargo de Carlos Navarrete y Juan Mauricio Torres, investigadores de la Fundación Ideas para la Paz.

organizaciones sociales en el territorio. Según un funcionario de la UACT que trabaja en estos municipios, se puede llegar a tener 1.000 hectáreas de coca cultivadas, y no figurar en los registros SIMCI de municipios con mayor número de hectáreas del departamento. Este tipo de mediciones alejadas de la realidad se estarían presentando de igual manera en Chocó, Nariño, Putumayo, Caquetá y Tolima. Por ejemplo, para el caso de este último departamento se afirma, según el último informe SIMCI, que no existen cultivos de coca, información equivocada según expresaron representantes de la UACT-Tolima.

Por otra parte, surgió la pregunta sobre la utilidad de diseñar políticas públicas a partir de unas cifras que toman un año en volver a ser actualizadas³. De acuerdo con algunos participantes de la mesa, las dinámicas del fenómeno pueden cambiar drásticamente en cuestión de pocos meses, por lo que en algunos casos no tendría sentido diseñar políticas a partir de estadísticas y estudios actualizados anualmente. Además, restringir los parámetros para evaluar la efectividad de la política al número de hectáreas erradicadas, no permite definir eficazmente el éxito de la política porque no contempla otros elementos como el impacto sobre las economías ilegales. Frente a esto último, se recomendó consultar otro tipo de resultados e impactos, y elaborar otros parámetros para medir el éxito de las políticas.

En segundo lugar, como limitación adicional de las políticas, se destacaron las debilidades usualmente adjudicadas a la institucionalidad estatal en Colombia. En opinión de varios participantes, estas debilidades no han permitido un desarrollo coherente y eficaz de la política pública en materia de producción y control de cultivos ilícitos.

Por una parte, la desarticulación institucional entre las entidades nacionales y locales, ha tenido como consecuencia la duplicación de esfuerzos y la implementación de políticas contradictorias en el territorio. Según expresó un funcionario de la UACT, luego de una acción militar en contra del narcotráfico, no llegan al territorio todas las instituciones necesarias para garantizar la sostenibilidad de la intervención, porque cada entidad está acostumbrada a actuar por su lado y de acuerdo con sus prioridades. Ejemplos concretos de falta de coordinación institucional:

- Ausencia de comunicación entre las entidades que trabajan el mismo tema: intervención sin aviso previo de los Grupos Móviles de Erradicación de MinDefensa, allí donde la UACT ha venido haciendo procesos de desarrollo alternativo y fortalecimiento local. Esta situación conduce a que se pierda toda la confianza construida con las comunidades
- Ausencia del sector de agricultura y desarrollo rural frente a la política de drogas. Débil articulación con los programas de desarrollo alternativo que lidera la UACT.

Esta desarticulación, que se presenta incluso al interior mismo de las entidades públicas, repercute en la ausencia de integralidad de la política de drogas; rompe con la coherencia que debe existir entre las estrategias diseñadas para los temas de producción, consumo y criminalidad.

³ SIMCI hace reportes anuales de monitoreo de cultivos, publicando sus mediciones varios meses después de haber sido realizadas.

Como otros problemas, se resaltaron el constante incumplimiento de las instituciones públicas con los campesinos, lo que genera un resquebrajamiento de la confianza entre sociedad civil y Estado; la corrupción y el desvío de recursos, por lo que se expresó el interés de gestionar los recursos directamente entre el Gobierno Nacional o la cooperación internacional y las comunidades, sin intermediación de operadores; y el desinterés de las entidades territoriales en el tema. Frente a esto se propuso que haya un instrumento que “obligue” a los alcaldes y los entes territoriales a comprometerse con el tema de los cultivos ilícitos, así como sucede con los temas de educación y salud. Tener un rubro específico a nivel territorial destinado a este fenómeno, que vaya acompañado del fortalecimiento institucional de los entes territoriales, para que hagan procesos de planeación estratégica.

En opinión de varios participantes, la debilidad institucional ha facilitado el surgimiento de la problemática de los cultivos ilícitos. En palabras de uno de los ponentes, la “coca ha sido el Estado” en muchos territorios del país y al mismo tiempo ha sido uno de los medios que ha permitido la subsistencia de sus habitantes.

Como tercera debilidad, se habló de la ausencia de una judicialización efectiva del fenómeno. La política concentra sus esfuerzos en la criminalización del eslabón débil. No se persigue con la contundencia necesaria a los verdaderos dueños del negocio. Por este motivo, se debe perseguir a la mafia que en realidad se lucra del negocio y no al campesinado. Adicionalmente, se hizo énfasis en los siguientes puntos:

- Debe haber una articulación efectiva de las entidades encargadas de la judicialización en el nivel territorial, para que las acciones sean efectivas.
- Ampliar el enfoque de las intervenciones de control y reducción de la oferta no sólo al tema de los cultivos ilícitos, sino identificar su relación con otras economías ilegales, como la minería ilegal.
- Desincentivar la producción y la presencia de cultivos ilícitos a través de acciones que afecten directamente la rentabilidad del narcotráfico: lavado de activos, fortalecimiento de legislación para estupefacientes, evitar que los recursos entren a la economía lícita.
- Promover normas que sancionen de manera más fuerte el recurso a la ilegalidad.

Posteriormente, se mencionaron dos enfoques que deben ser parte ineludible de la política. Primero, un enfoque que sea diferencial según el tipo de droga. De acuerdo con algunos asistentes, las políticas han “metido” a todas las drogas “dentro de la misma bolsa”. Sin embargo, la producción y el uso que se le da a la coca y el cannabis no es el mismo, por lo que las acciones deben ser diferenciadas según el tipo de planta. Segundo, un enfoque territorial que garantice que los programas del Estado sean acordes a las realidades del territorio. Por ejemplo, las comunidades manifiestan “estar cansados” de recibir asistencia técnica, cuando lo que necesitan es algo diferente. En concreto, este enfoque debe ofrecer soluciones pertinentes a los siguientes problemas, a través de una descentralización que permita enfocar las políticas según las prioridades y necesidades del territorio:

- En algunos casos se considera que la UACT –perteneciendo al nivel nacional- actúa sola en el territorio, sin mayor acompañamiento de otras entidades del gobierno nacional.
- Exceso de centralismo en las políticas.
- Las políticas no tienen en cuenta “ni la vocación de la tierra, ni de las personas” presentes en el territorio.
- No se tiene en cuenta las personas ni a las comunidades presentes en el territorio.
- No hay un efectivo contacto directo Estado y comunidad.

En cuanto a los programas y proyectos de sustitución de cultivos de uso ilícito, se consideró que son insuficientes por la falta de recursos, por la no continuidad de los proyectos, y porque no hay garantías suficientes para la comercialización de los productos lícitos. En concreto, estos programas, más que generar alternativas económicas lícitas, deben generar procesos de desarrollo integral; deben ser más flexibles y eliminar la rigidez en cuanto a número de beneficiarios, requisitos para acceder a los programas y recursos disponibles; tienen que brindar más tiempo al acompañamiento; y ofrecer garantías para la comercialización del producto: por ejemplo, las entidades públicas presentes en el territorio (Ejército o ICBF) podrían adquirir los productos de los campesinos.

A este respecto, se resaltó que la presión de los grupos armados y los narcotraficantes afecta el desarrollo de los programas, y en varios casos no permiten el involucramiento de las comunidades. Hubo un rechazo a la fumigación como estrategia de erradicación, por su impacto ambiental y sobre la salud humana.

Como logros de la política, se destacó que Colombia tiene experiencia y ha aprendido en el proceso. Se cuenta con cierta experiencia en el combate a las organizaciones criminales: Se desarticularon los grandes carteles y hoy en día un gran narcotraficante dura 4 años en actividad, cuando anteriormente podía alcanzar los 20 años.

Se mencionó el “caso exitoso” de Tolima, que pasó de ser el primer departamento productor de amapola en el país a no contar más este cultivo en su territorio. Sin embargo, la justificación no es tan clara; posiblemente fue debido a la disminución de la rentabilidad del negocio, como consecuencia de las dinámicas del mercado.

A continuación, se pudieron recoger apreciaciones sobre nuevos enfoques a ser explorados por la política. Sobre la legalización y/o regulación de la producción de drogas, para algunos miembros de la comunidad indígena y campesina existe la preocupación de que esta no implique un cambio en sus condiciones de vida: ¿Quiénes van a estar a cargo del negocio? Muy posiblemente esta población siga siendo marginalizada y no termine beneficiándose de esta nueva orientación de la política.

Sobre los usos lícitos de las plantas de marihuana y coca, se expresó que las plantas en sí mismas no hacen daño. Lo negativo radica en el uso que se les da y los químicos que se les adiciona. Para algunos activistas, el consumo y cultivo de la marihuana puede tener un

determinado impacto social. En Nariño, por ejemplo, han utilizado el consumo de la marihuana como una alternativa para afectar el mercado del narcotráfico, promoviendo iniciativas de auto-cultivos “a puerta cerrada”, donde los pequeños productores comparten las plantas, sin entrar en el circuito de la ilegalidad. Además, han promovido procesos en las universidades que ligan el consumo de marihuana con procesos educativos y actividades de consumo responsable.

En el caso de la coca, se defendieron los usos ancestrales y medicinales; sin embargo, se habló de la importancia de ser capaces de distinguir cuando las plantas están siendo utilizadas para fines ilícitos y cuando es para usos medicinales, recreativos y ancestrales. Es evidente que en Colombia la gran mayoría de esta producción se destina para el narcotráfico.

Por último, se habló de la importancia de transformar la cultura de la ilegalidad y el paradigma donde lo que prevalece es el poder económico, el dinero y la plata fácil. Resulta clave valorar otro tipo de principios como el respeto por el otro y la ética pública, para que la corrupción y esto imaginarios dejen de existir. Finalmente, el mensaje fue contundente: si no se encuentran solución al fenómeno de las drogas ilícitas de manera integral, la paz no va a ser posible.

B. Consumo

De acuerdo a su experiencia, ¿cuál ha sido el impacto de las políticas frente al consumo de drogas y cómo éstas se pueden mejorar?

Mesa - Valle del Cauca⁴

La mesa de trabajo contó con la participación de 25 personas, representantes de la secretaría de salud departamental, fundaciones, organizaciones sociales, la Universidad del Valle y la policía, todos provenientes de la ciudad Cali y un participante del Huila.

Con base en la pregunta orientadora del grupo de discusión, las intervenciones de los asistentes giraron alrededor de los siguientes temas:

- Los nuevos enfoques de la política, como el concepto de mitigación del consumo, no se han entendido lo suficiente; prevalece la idea de evitar el consumo, basada en

⁴ Moderación a cargo de Flor Nayda Cuadros, Coordinadora de Drogas y Salud de la Secretaría de Salud de la Gobernación del Valle del Cauca. Relatoría a cargo de Natasha Ramírez, asesora de la Dirección de Drogas del Ministerio de Justicia.

concepción moral que si se consume drogas, se está haciendo algo incorrecto. La discusión está centrada en los daños que ocasiona el consumo. Infortunadamente los temas culturales y sociales no aparecen al momento de hablar de la solución al problema de las drogas.

- El problema no es la droga, sino el hábito de vida: la deshabituación.
- Además de la visión del consumidor, resulta esencial tener en cuenta la visión de la comunidad en la que él se encuentra (determinar si es una comunidad con alta presencia de venta y consumo de sustancias psicoactivas). El consumidor es un ser humano que tiene derechos y debe estar involucrado en su comunidad, donde debe gozar de una inclusión real.
- Tener en cuenta la diferencia entre prevención y promoción. A través de la promoción se ha reorientado el servicio psicológico a los jóvenes, con experiencias lúdicas en donde se descubren los imaginarios frente al consumo. Se trabajan habilidades para la vida, comunicación en relaciones interpersonales (investigación de la Universidad del Valle).
- Existe una falsa creencia de que la prevención se hace informando. Conocer, involucrarse en conocer el riesgo, es fundamental.
- Se deben ajustar las expectativas a resultados que sean realistas, más allá de insistir sobre la ausencia de medición de impacto de las políticas. Del conjunto de experiencias de organizaciones y fundaciones que trabajan en el tema, hay una serie de buenas prácticas y aprendizajes que dan cuenta de resultados de impacto en diferentes personas. La invitación debe ser seguir trabajando fuertemente con lo que se tiene y construir redes entre actores para optimizar servicios.
- Dentro de este esfuerzo en red, si se movilizara a personas e instituciones clave que desconocen las dimensiones del problema, derrotando la indiferencia que existe sobre el tema, se podría hacer muchísimo más, en donde cada uno se enfoque en lo que le corresponde y lo que mejor sabe hacer.
- Como hay un pleno desconocimiento del tema en el nivel político, la prevención no se incluye en los planes de desarrollo. La tarea en el futuro inmediato debe ser de lobby, influencia y negociación con los políticos para que el tema llegue a la agenda pública.
- Necesidad de integración y articulación intersectoriales: En materia de prevención del consumo se debe ir más allá del sector salud, e incluir al sector gobierno, educación (escuelas, comités de convivencia escolar), familia,... De esta forma, se podría dar continuidad a los programas de tratamiento, prevención y mitigación.

Mesa – Región Suroccidente⁵

La mesa de trabajo contó con la participación de 27 personas entre representantes de fundaciones, organizaciones sociales y de la academia, funcionarios responsables de los temas de salud mental de diferentes secretarías de salud y del Ministerio de Salud, provenientes de los departamentos de Tolima, Nariño, Putumayo, Caquetá, Amazonas y de la ciudad Cali.

A continuación se listan algunas ideas en donde existió cierta confluencia entre los participantes de la mesa, al indagarles sobre el impacto de las políticas públicas frente al consumo de drogas y cómo estas se pueden mejorar, según su experiencia y experticia en el tema:

- La mayoría de los asistentes se expresaron acuerdo frente al documento de la política nacional para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas, su estructura e intenciones, incluidos conceptos como reducción o mitigación del riesgo.
- Las debilidades expresadas se asocian principalmente a la implementación de la política, la ausencia de instrumentos de seguimiento y medición de impacto que trasciendan los indicadores cuantitativos.
- Se evidencia la ausencia de articulación inter-institucional tanto a nivel nacional como local y de trabajo en redes: la implementación de la política implica actividades multisectoriales (familia, educación y salud); de igual modo, en la formulación de los planes territoriales existe desarticulación entre los componentes de demanda y oferta de drogas.
- Hacen falta oportunidades laborales y recreativas que generen alternativas para el ocio y el manejo del tiempo libre que no conduzcan al consumo.
- Resulta imperioso contar con un enfoque de derechos humanos, que responda a la necesidad de cambio de paradigmas:
 - Educación en la libertad y no desde el miedo al consumo.
 - Dejar de lado la estigmatización: los consumidores no son criminales.
- Falta de voluntad política de las administraciones locales y rotación de personal que no aporta a la continuidad de las intervenciones. Según la persona responsable de salud mental de una gobernación, el personal a cargo en los municipios no conoce la política, a pesar de la asistencia técnica especializada brindada.
- En la misma línea, la oferta en programas de prevención y tratamiento es reducida, la capacidad de respuesta institucional al tema de consumo (incluidas las EPS) es limitada y diferenciada territorialmente: “La política se ha recargado sobre las ONGs

⁵ Moderación a cargo de Victoria Eugenia Correa, Directora de la Corporación Caminos. Relatoría a cargo de Carolina Perdomo Lozano, Coordinadora de Prevención de la Corporación Caminos y Oscar Ricardo Santana, asesor de la Dirección de Drogas del Ministerio de Justicia.

porque el Estado le entrega a estas organizaciones esta responsabilidad y las deja sin el apoyo suficiente”.

- Necesidad no solo de investigación académica, sino de gestión del conocimiento.
- Escasez de recursos para tratar estos temas. Algunos participantes dicen que sí hay, pero que no llegan al territorio: “La política para madurar, requiere de tiempo y dinero. Los contratos para el desarrollo de política son cortos y coyunturales. No hay que cambiar la política sino la forma en que la política es leída desde los territorios”. De acuerdo con uno de los secretario de salud departamental, “Nos hemos dado cuenta que los comités solo sirven en el papel. O sirven para que el alcalde diga que no hay recursos para la realización de las actividades”.
- Se deben buscar consensos alrededor de conceptos entre comunidades indígenas y comunidad científica que trabaja en estos temas. Los proyectos, programas y estrategias asociados a la política no están ajustados o adaptados a la población indígena. Hacen falta estudios antropológicos para dar un enfoque diferencial a la misma.
- Así exista una política nacional para la reducción del consumo, en las comunidades indígenas esta no se puede implementar.

Propuestas y conclusiones

- Se hace necesaria la articulación de diferentes sectores/ ministerios y sus políticas dirigidas hacia los temas de prevención y tratamiento, haciendo énfasis especial en el ministerio de educación.
- No se trata de transformar la política en sí, sino hacer más efectiva su implementación.
- Los territorios deben ser concebidos más como gestores de la política que como operadores de proyectos.
- Encuentro regionales de este tipo no deben limitarse al llamado de los ministerios, para que posteriormente cada actor o región siga trabajando por aparte. Desde la mesa se recomienda generar redes de trabajo temáticas interterritoriales, en donde se compartan experiencias e se implementen estrategias las diferentes regiones del país.
- Replantear el rol de los medios de comunicación: deben jugar un papel importante y generar estrategias para fortalecer en mensaje de las políticas públicas en la materia.
- Para la implementación de la política se requiere respetar los siguiente principios:
 - Orientada a la inclusión
 - Coherencia
 - Continuidad
 - Consistencia

C. Criminalidad⁶

De acuerdo a su experiencia, ¿cuál ha sido el impacto de las políticas frente a la criminalidad asociadas a las drogas y cómo éstas se pueden mejorar?

La mesa de trabajo contó con la participación de 35 personas entre funcionarios de la armada nacional, fiscalía, policía nacional, secretarías departamentales, jóvenes participantes de programas especiales, representantes de organizaciones sociales y de academia, provenientes de Cali y de los departamentos de Nariño, Huila, Valle del Cauca, Cauca, Amazonas, Caquetá, Tolima y Putumayo.

Tras presentar las reglas del juego, en las cuales se insistió sobre la importancia de la intervención de cada participante en la mesa, apartándose de su cargo institucional, con propósito de tener una conversación lo más espontánea e informada posible, la discusión se introdujo planteando la siguiente pregunta abierta: ¿Cuál ha sido el impacto de las políticas frente a la criminalidad asociada a las drogas y cómo se pueden mejorar esas políticas, de acuerdo a su experiencia?

De acuerdo con los participantes de la mesa, los principales factores que determinan la presencia del narcotráfico en las regiones más afectadas del país, incluida la vulnerabilidad de ciertas poblaciones, se concentran en factores estructurales como la pobreza, la inequidad, la débil presencia del Estado y la cultura del dinero rápido. No obstante, se invitó igualmente a realizar un análisis más profundo en dónde se cuestionen hasta dónde las carencias económicas justifican la criminalidad y la ilegalidad.

El tema principal de discusión fue el narcotráfico, el cual se definió conjuntamente como un negocio internacional muy rentable con gran capacidad para mover capitales, diseñar estrategias para su auto reproducción, promover la corrupción en la institucionalidad y la evasión de las autoridades responsables de la política criminal y de seguridad:

- Contrastan la alta capacidad del fenómeno del narcotráfico para encontrar vías para evadir y transgredir la normatividad (cambiar de escenarios y diversificar mercados, rutas,...) con la limitada capacidad de la institucionalidad para actuar.
- La enorme capacidad corruptiva del narcotráfico, que ha impregnado esferas políticas, militares y judiciales.

⁶ Moderación a cargo de Alberto Concha, médico especialista en salud pública, asesor de la Alcaldía de Cali. Relatoría a cargo de Alfayma Sánchez, antropóloga de la región y de Laura Cardeñoso, profesional especializado de la Dirección de Drogas del Ministerio de Justicia.

- La experiencia carcelaria de hacinamiento y falta de condiciones dignas lleva a los reclusos a consumir drogas.

Las políticas para el control de la criminalidad asociada al narcotráfico se consideran débiles y desarticuladas, tanto en su capacidad para diagnosticar escenarios, actores y modos de operación, como en su efectividad para implementar dispositivos en la lucha contra las drogas y el delito, al punto que podría afirmarse que no ha existido una política integral que enfrente el fenómeno del narcotráfico y unifique lineamientos eficaces y pertinentes para la actuación pública:

- Los lineamientos de política en términos de criminalidad asociada a las drogas y en lo relativo a la producción y comercialización, no tiene en cuenta que el fenómeno va más allá de nuestras fronteras. Los acuerdos internacionales son limitados, especialmente con nuestros vecinos, en lo que respecta a las dinámicas de fronteras.
- Son múltiples los esfuerzos para combatir el fenómeno de producción, comercialización y consumo de drogas; sin embargo todos se implementan de manera desarticulada.
- Entre los actores encargados de investigar, judicializar y controlar la problemática de la criminalidad asociada a la drogas, existe desarticulación y colisión.
- Por la falta de intersectorialidad y de articulación entre la prevención y la lucha contra las drogas, las políticas de control la criminalidad asociada a las drogas no logran ser suficientemente efectivas, ni articularse con otras políticas. Muchas veces se judicializa porque la ruta de atención en salud no es clara y no se tiene claridad sobre cómo o cuándo realizar una remisión efectiva.
- En ocasiones los diagnósticos para formular la política no se ajustan a las realidades y dinámicas del territorio, conduciendo a que la actuación no sea eficaz: en materia de seguridad y control policial al fenómeno, la imagen de la fuerza pública se ha deteriorado por cumplir con medidas represivas y operativas, con base en diagnósticos superficiales; por otra parte, si bien las minas antipersonal son esa arma silenciosa que usan los grupos armados ilegales en el conflicto para frenar el avance del enemigo, se desestima la relación que existe entre los campos minados y el narcotráfico.

Por lo general, las medidas legales se hacen efectivas afectando fundamentalmente a consumidores, actores del micromenudeo o productores iniciales, sin poder capturar los eslabones más altos de la producción y comercialización de las drogas:

- A través de mecanismos de enganche al circuito del delito, ligados al intercambio de dosis por “trabajo”, muchos jóvenes consumidores se convierten en expendedores-dependientes las organizaciones criminales, generando reglas claras para su consumo.

- Dado que la legislación brinda garantías y protección a los menores de edad, los actores ilegales los utilicen en las primeras cadenas de distribución en el narcomenudeo.
- Los jóvenes involucrados en pandillas por lo general pertenecen a estructuras y redes dedicadas al narcotráfico y cumplen unas funciones importantes dentro de esa red. La mayoría de pandillas, a diferencia de las de otras épocas, están directamente relacionadas con circuitos ilegales.
- Del mismo modo, se han asociado al narcomenudeo como microdistribuidores en la calles a nuevos actores que están legalmente o socialmente con mayores niveles de protección, como es el caso de los discapacitados, mujeres embarazadas, ancianos, indígenas.

Otro de los problemas de la judicialización radica en que los procesos de investigación criminal muchas veces se centran en el delito cometido por la persona capturada, investigando el hecho de manera individual, sin profundizar en la dinámica de contexto, los delitos conexos o cadena criminal detrás, lo cual impide contar con investigaciones más robustas, que conlleven a la judicialización de grandes capos. Infortunadamente, en tanto la ley permite el consumo pero no la producción ni la comercialización, quedan muchos baches legales que en ocasiones llevan a criminalizar a los eslabones más débiles de la cadena: consumidor, al productor inicial, al expendedor fachada del micromenudeo.

Cuando la normatividad no aplica para decomisar los insumos con que se producen nuevas sustancias, o para determinar la ilegalidad del uso o circulación de las drogas que se incorporan permanentemente en el mercado de alucinógenos, la judicialización se hace más difícil.

Algunas propuestas

- La política de criminalidad debe articularse con la de prevención y al mismo tiempo esta última debe fortalecerse en sus modos e instancias.
- Se requiere formular una política integral de drogas que además de respetar los acuerdos multilaterales, tenga presente las políticas de desarrollo territorial y cuente con instrumentos para hacer efectivo el enfoque diferencial.
- Los programas deben ser permanentes y deben contar con participación comunitaria.
- Una reforma a la normatividad actual sobre estupefacientes debe incorporar las nuevas drogas que aparecen en el mercado.
- La aparición de nuevas sustancias requiere de mecanismos para poderlas detectar. El simple hecho de no contar con estas herramientas implica no poder penalizar.
- La ruta de atención en salud – a diferencia de la judicial- debe ser más clara, y de esta forma las actuaciones dejarán de estar siempre en el campo de la represión.

- Las actuaciones públicas que han dado mayores resultados consisten en realizar investigaciones de contexto, en donde se le sigue la pista a las personas que están al inicio de la cadena, con el fin de llegar a los eslabones más altos de la criminalidad.
- Se deben plantear reformas al interior de la policía relacionadas con mejoras en los pagos salariales y mayores controles para contrarrestar la corrupción de los funcionarios de la institución.

V. Conversatorio sobre el futuro de la política de drogas

En la mañana del segundo día, se organizó un conversatorio con las siguientes personas:

- Flor Nayda Cuadros, Coordinadora de Drogas y Salud, Gobernación del Valle del Cauca
- Alberto Concha Eastman, Asesor de la Alcaldía de Santiago de Cali
- Victoria Eugenia Correa, Directora Corporación Caminos
- Delia Hernández, Directora General de Fundar Colombia
- Jorge Albeiro Rodríguez, Experto en desarrollo rural
- Orlando Scoppetta, Asesor del Ministerio de Salud y Protección Social
- Inge Helena Valencia, Directora Programa de Antropología, Universidad ICESI

El conversatorio inició con la intervención de Ricardo Soberón, experto en políticas de drogas y narcotráfico en la región Andina, y fundador y director del Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos (CIDDH). Después de su presentación, se dio la palabra a los otros participantes del conversatorio; los moderadores de las mesas presentaron los principales hallazgos de las mesas de trabajo del día anterior. Las intervenciones se concentraron en dar clausura al Foro a través de la propuesta de soluciones y medidas concretas que contribuyan a la definición de una nueva política.

Presentación de Ricardo Soberón, Experto en políticas de drogas y narcotráfico en la región Andina, fundador y director del Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos (CIDDH)

Soberón fue invitado para ofrecer su perspectiva sobre el funcionamiento del Sistema Internacional de Control de Drogas (SICD). Su presentación giró en torno a la rigidez del Sistema y las limitadas posibilidades que existen para cambiarlo. En principio, este régimen internacional está diseñado para asegurar la producción legal de sustancias usadas para tratamientos médicos y controlar su desvío hacia actividades ilícitas. Sin embargo, el impacto de las políticas derivadas de las convenciones internacionales de control de drogas ha ido en contra de la protección de los derechos humanos (DDHH), uno de los principios fundamentales del sistema internacional, al afectar la salud humana y el medio ambiente. Por esto, Soberón llamó la atención sobre la importancia de dar una mirada crítica al SICD, argumentando su falta de coherencia con la defensa y protección de los DDHH.

El experto mencionó otras dos debilidades adicionales respecto del SICD. En primer lugar, aseguró que no se han hecho suficientes esfuerzos para evitar el desvío de sustancias hacia actividades ilícitas. La capacidad logística de los narcotraficantes ha demostrado ser más flexible que el Sistema a la hora de acomodarse a cualquier cambio. En su opinión, las organizaciones criminales son tan sofisticadas que los grandes narcotraficantes “no tienen ni siquiera que tocar la droga”, porque las estrategias de comercialización y marketing se encargan por sí solas del negocio.

En segundo lugar, comentó que los sistemas de justicia y carcelarios han sido fuertemente impactados por las políticas promovidas por el SICD. Al criminalizar a los eslabones débiles de la cadena y hacer un uso indiscriminado de la detención preventiva, se ha hecho colapsar al sistema penitenciario de países como Colombia, México y Perú. Además, en opinión de Soberón, los medios de comunicación “no ayudan al hablar constantemente sobre la inseguridad”, infundiendo una cultura del miedo que justifica, en varios contextos, el uso de la fuerza. Incluso, se ha sobrecargado a la policía de responsabilidades que, en principio, deberían corresponder a las familias y los colegios.

Por otra parte, el experto hizo constantemente énfasis en lo difícil que es cambiar el régimen internacional. A este respecto, mencionó algunos ámbitos desde los cuales se puede empezar a promover algunos cambios: Primero, los países como Colombia, que han estado en un segundo nivel en la definición de la política, deben esforzarse por ser los protagonistas y plantar una voz fuerte y unificada en las discusiones internacionales sobre la política de drogas. Segundo, en estos países se deben cambiar las herramientas utilizadas para construir cifras e información sobre el fenómeno a través de la construcción de conocimiento propio y local; no depender de la información construida en otros contextos donde los problemas son distintos. En este proceso, por ejemplo, resulta útil recurrir a las consultas populares; para Soberón, no son los expertos y los funcionarios públicos quienes tienen la información clave, sino las personas y las comunidades. Tercero, y relacionado con estas dos ideas, aseveró que “América Latina ha sido un fiel receptor de la receta”, mientras que las nuevas políticas deben estar centradas en la autonomía y la soberanía nacional.

Como ejemplos de cambio a seguir, Soberón destacó los casos de Bolivia, que denunció la Convención Única de Estupefacientes de 1961, por no ser compatible con su mandato constitucional sobre el uso y consumo de la coca; el de Ecuador, en donde en ningún caso el uso de la coca se aborda desde una perspectiva criminal; y los de Uruguay y Estados Unidos, donde se han venido tomando medidas para la regulación de la marihuana.

En este contexto de búsqueda de alternativas, Soberón comentó que se debe evitar el uso de la palabra “legalización”. En su opinión, el concepto es confuso porque reduce las alternativas a blanco y negro, a prohibición o legalización. No obstante, hay toda una gama de grises en el medio que representan las alternativas que realmente se han implementado en el mundo. Recomendó hablar preferiblemente de “regulación”; este término no implica la ilusión de terminar con el problema, sino que invita a gestionarlo de una manera inteligente. Aseguró que no hay porqué temerle a la regulación; realmente el mercado de las drogas ha estado

regulado desde hace muchos años por los criminales y no por los Estados; situación que debe cambiar.

Sobre las perspectivas a futuro, el experto comentó que en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) sobre Drogas de 2016, América Latina ya no será un invitado de segundo nivel; sin embargo, como región tiene el reto de lograr consolidar una posición unificada de frente al tema. Actualmente, la situación no es fácil: está la posición de países como Cuba y Venezuela, que no están de acuerdo con el cambio del Sistema, y la de países como Colombia y México que quieren el cambio y que cuentan con total legitimidad para desearlo después de “haber aplicado la receta y sufrir sus nefastas consecuencias”, entre otras posturas. La esperanza de unión radica en el balance compartido de que la política internacional de drogas ha sido un fracaso.

UNGASS 2016, según Soberón, contará con una novedad particular y es la posición “bastante curiosa e incómoda” de Estados Unidos. A pesar de haber impulsado por años la imposición del prohibicionismo, la nación norteamericana tuvo que cambiar su posición y experimentar nuevas alternativas. Los últimos dos informes de la Comisión de Drogas de Estados Unidos demuestran este cambio de enfoque, del mismo modo como los presenta el último documento analítico sobre los escenarios a futuro de la política de drogas de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Este informe impulsa y reconoce, además, la autonomía y el respeto por las decisiones internas de los gobiernos.

Por último, el experto invitó a evitar los fatalismos, los sectarismos, los oportunismos y los afanes durante la tarea de definición de la política. Por ejemplo, no satanizar el rol jugado por la fuerza pública, que ha seguido órdenes en el desarrollo de la política prohibicionista, pero que puede ser un aliado importante en la búsqueda de alternativas.

Conversatorio

Después de la intervención de Soberón, Julián Wilches, Subdirector Nacional de Articulación Interinstitucional de la Fiscalía General de la Nación, exdirector de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho, quien hizo la veces de moderador del conversatorio, sugirió dos cuatro ejes de discusión:

1. La ruptura entre el debate internacional y las dinámicas locales y cotidianas.
2. La utilidad de abordar el tema desde sus múltiples perspectivas.
3. La necesidad de establecer si los mercados de la droga pueden ser regulados por el Estado.
4. La importancia de aterrizar el problema a soluciones prácticas y factibles que se puedan llevar a cabo desde ya, en los ámbitos de lo local y la seguridad, por ejemplo.

Durante el conversatorio, las primeras intervenciones giraron alrededor de una metáfora usada por Soberón en la cual equiparó el SICD con la escena del hundimiento del Titanic. Según explicó, el SICD y las políticas de drogas representan una gran embarcación en donde

viajan al mismo tiempo ciudadanos de primera, segunda y tercera clase; estos últimos son los consumidores y los campesinos que reciben con fuerza los efectos negativos de la política de drogas (el Titanic). Según el experto, estas personas no tienen otra alternativa que salirse del barco para sobrevivir ante el evidente fracaso de la política (el iceberg). Los asistentes al Foro Regional complementaron esta metáfora asegurando que realmente debería hablarse del “Tontanic” dado que la política de drogas no se cansa de estrellarse continuamente contra el mismo iceberg. Además, los promotores de un enfoque de salud pública centrado en la prevención, comentaron que hay un actor que debería ser mencionado: los salvavidas, aquellas personas que han salvado vidas a partir del tratamiento médico pero que han sido “invisibilizados” por la política.

Después de recordar algunas de las debilidades de la política expuestas a lo largo del diálogo regional, panelistas y participantes mencionaron las siguientes ideas, a considerar en la definición de un nuevo enfoque de la política de drogas:

1. Definición del problema y priorización de los propósitos de una política pública

Se debe partir por la definición del problema; dependiendo de cómo se defina el problema, se van a establecer las soluciones. Esto implica, por ejemplo, definir en qué consiste la integralidad de la política e incluir un debate sobre las perspectivas ideológicas detrás de las políticas y sus alternativas. Este proceso conceptual debe tener como eje central la priorización del ser humano y su bienestar como centro de la política. Según explicó un panelista, en esto consiste precisamente el enfoque en salud pública. Además, es indispensable entrar en la discusión con una mente abierta y dispuesta al cambio que permita abordar desde muchos puntos la percepción del fenómeno de las drogas.

Sin embargo, uno de los participantes, recomendó que la reflexión no “se estanque en lo conceptual”; en su opinión, la pregunta que hay que responder es si las instituciones están realmente preparadas para un cambio de política (¿posible regulación?) y para la implementación del acuerdo sobre solución al problema de las drogas ilícitas que surgió en La Habana.

Está claro que la necesidad de reformular la política de drogas debe estar en sintonía con el conjunto de los acuerdos de La Habana y la construcción de la paz en general. No solo en lo que respecta directamente al punto 4 de la agenda, sino igualmente como parte una política de desarrollo rural integral.

Una política general de Estado sobre la materia debería incluir “todos los procesos”: Eliminación de los diferentes tipos de violencia; la articulación entre las estrategias de oferta, demanda y regulación; la solución de los problemas sociales de fondo y el involucramiento de todos los actores sociales, entre ellos familias, menores de edad, instituciones educativas y jóvenes, donde las mismas comunidades ejecuten acciones. En este sentido, política integral de drogas debe contemplar el desarrollo social como un elemento clave para medir su impacto.

2. Voluntad política

La voluntad política es fundamental. Por este motivo, se hizo un llamado especial a que alcaldes y gobernadores sean activos en la definición y desarrollo de la política de drogas. En palabras de una participante, actualmente las políticas no generan un verdadero impacto porque muchos alcaldes se limitan a cumplir requisitos formales (planes, consejos...) con el único objetivo de que no les “recorten los rubros de financiación”.

3. Gestión del conocimiento

Es indispensable contar con la capacidad de medición, antes, durante y después de la implementación de la política. Contar con herramientas de producción, seguimiento, y monitoreo de la información resulta esencial para medir el impacto de las iniciativas privadas y acciones públicas que se desarrollen alrededor de la política: ¿Qué pasa con la información que se genera? ¿Qué hacen los entes territoriales con estos insumos?

4. Enfoque territorial

Es clave que la política sea desarrollada desde lo local y regional. Para esto, es importante aprender de las buenas prácticas y experiencias exitosas; abrir más espacios de discusión de la política desde lo regional, donde se generen redes de intercambio de conocimiento; más que generar capacidades en lo local, es crucial generar capacidades en el nivel nacional para saber llegar a lo local; identificar los actores fuertes en el territorio y fortalecer los programas departamentales de drogas que viene promoviendo el Ministerio de Justicia a través del trabajo conjunto con las entidades locales, siempre y cuando existan herramientas y recursos para desarrollarlos.

Para el éxito de estos procesos, se considera fundamental que la política no se restrinja a las apreciaciones de unos expertos nacionales e internacionales que llegan a hablar del territorio cuando “en el territorio ya hay suficientes capacidades”.

Por último, surgió la crítica sobre la gran capacidad que se tiene en el país para hacer diagnósticos de problemas, pero la enorme debilidad que existe a la hora de materializar dicha información en soluciones reales para los territorios.

Finalmente, para futuros eventos, los asistentes expresaron la necesidad de incluir a otros actores en el diálogo: empresarios, expertos en sustancias, jóvenes, mujeres, Entidades Promotoras de Salud (EPS) y representantes de las entidades con la capacidad de generar transformaciones culturales en el país.