



# **ABRIENDO EL DEBATE**

El Futuro de la Política de  
Drogas en Colombia

## **IV Diálogo sobre la política de drogas: una perspectiva regional**

Relatores:  
Alejandra González Ferro  
Juan Mauricio Torres Jaramillo  
Fundación Ideas para la Paz – FIP

Villavicencio, 14 y 15 de octubre de 2015

## Contenido

<b>I. Bienvenida e Instalación .....</b>	<b>3</b>
<i>Ana María Rueda, Coordinadora del Diálogo Nacional sobre el Futuro de la Política de Drogas, Ministerio de Justicia .....</i>	<i>3</i>
<i>Juan Diego Cely, Asesor para la Revisión de la Política de Drogas de PROJUST, UNODC .....</i>	<i>4</i>
<i>Hernando Martínez, Gobernador en cargo, Gobernación del Meta.....</i>	<i>5</i>
<b>II. Presentaciones y discusión: la política de drogas en el proceso de paz.....</b>	<b>5</b>
<i>David Aponte, Asesor de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Presidencia de la República .....</i>	<i>5</i>
<b>III. Presentación y discusión: cultivos ilícitos y criminalidad asociada.....</b>	<b>7</b>
<i>Leonardo Correa, Coordinador técnico, Proyecto SIMCI, UNODC .....</i>	<i>7</i>
<i>Carlos Ávila, Asesor Dirección de Acción Integral contra las Minas Antipersonal, Presidencia de la República .....</i>	<i>8</i>
<b>IV. Presentación y discusión: consumo de drogas .....</b>	<b>10</b>
<i>Jenny Fagua, Coordinadora del Área de Consumo de Drogas, Dirección de Política contra la Drogas, Ministerio de Justicia .....</i>	<i>10</i>
<i>Guillermo Alonso Castaño, Grupo de Investigación en Salud Mental, Facultad de Medicina de la Universidad CES y Miembro de la Asociación Latinoamericana de Adicciones (ALAD) .....</i>	<i>11</i>
<i>Ángela María Guevara, Profesional de la Línea Reducción de SPA, Secretaría Departamental de Salud, Gobernación de Casanare .....</i>	<i>12</i>
<b>V. Presentación expositor internacional .....</b>	<b>13</b>
<i>Jorge Javier Romero Badillo (México), Investigador del Programa de Política de Drogas (PDD) y Coordinador del Diplomado de Política de Drogas, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) .....</i>	<i>13</i>
<b>VI. Discusión en mesas de trabajo por áreas temáticas .....</b>	<b>16</b>
<b>Mesa 1- Consumo de drogas- Meta.....</b>	<b>16</b>
<b>Mesa 2 – Consumo de drogas- Regional.....</b>	<b>17</b>
<b>Mesa 3 – Criminalidad asociada a las drogas.....</b>	<b>19</b>
<b>Mesa 4 – Producción de drogas .....</b>	<b>21</b>

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

En concreto, se persiguen los siguientes objetivos específicos:

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

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

Esta relatoría recoge las principales ideas discutidas durante el cuarto foro regional sobre la política de drogas, realizado en la ciudad de Villavicencio, los días 14 y 15 de octubre de 2015, en el marco de esta iniciativa. El evento tuvo lugar en las instalaciones del GHL Grand Hotel Villavicencio y contó con la participación de 120 personas, representantes del sector público nacional, departamental y local; la sociedad civil organizada y la comunidad, provenientes de seis departamentos del oriente colombiano: Meta, Guaviare, Casanare, Vaupés, Guanía y Vichada.

## **I. Bienvenida e Instalación**

*Ana María Rueda, Coordinadora del Diálogo Nacional sobre el Futuro de la Política de Drogas, Ministerio de Justicia*

Desde el Ministerio de Justicia existe una firme convicción de que el cambio en el diseño de la política de drogas está en el trabajo conjunto y en el diálogo abierto sobre el tema. Las discusiones y el análisis en este tipo de encuentros, contribuyen no solo a contrastar la evidencia disponible, sino a aportar insumos de información fundamental para revisar las estrategias actualmente en implementación, y de esta forma medir el impacto de la política de drogas en los ciudadanos, las comunidades y en la sociedad en general.

Al mismo tiempo, estos encuentros regionales son de gran utilidad para la nutrir la posición del gobierno nacional en escenarios internacionales de discusión sobre la

reforma de la política mundial de drogas, en donde Colombia viene jugando un destacado rol de liderazgo.

Las regiones del país han tenido que padecer las diferentes problemáticas, sus impactos, así como las consecuencias negativas de algunas de las políticas desarrolladas. A pesar de históricamente haber volcado todos los esfuerzos institucionales hacia a supresión de la producción y el control del tráfico de drogas, el consumo mundial, los cultivos y la criminalidad asociada no responden de manera proporcional.

En este sentido, una situación paradójica se revela a nivel nacional: mientras se avanza notoriamente en el control del cultivo ilícito y su flujo hacia otros países, el consumo está en aumento, así como las dimensiones del tráfico de drogas en pequeñas cantidades, sin dejar de lado la emergencia de nuevas drogas sintéticas.

El problema de las drogas ya no es el mismo. La represión de la economía de las drogas, así como el uso del derecho penal en todos los eslabones de la cadena por igual, son estrategias insuficientes. La problemática debe abordarse de manera integral, teniendo en cuenta las vulnerabilidades sociales y territoriales. Por ello, se plantea la pregunta de ¿Cómo enfrentar la problemática de manera más efectiva? De manera que sean menores los riesgos de los cultivos ilícitos, los mercados ilegales, entre otras manifestaciones de la problemática de drogas, para los territorios y las comunidades afectadas. De ahí la importancia de experiencia, percepciones y recomendaciones sobre estrategias y enfoques desde los territorios alrededor de cada una de las problemáticas de las drogas en nuestro país.

*Juan Diego Cely, Asesor para la Revisión de la Política de Drogas de PROJUST, UNODC*

UNODC reconoce la necesidad e importancia de abrir nuevos espacios de diálogo y discusión en los territorios, que enriquezcan el debate y ayuden a comprender el fenómeno de la drogas desde lo local. Colombia ha sido uno de los países más afectados en el tema, desde los puntos de vista de la oferta y la demanda.

Tanto el área cultivada como la producción potencial de cocaína aumentaron sustancialmente, de acuerdo a la última medición; lo cual tiene un efecto desestabilizador para la institucionalidad como para la sociedad en general, por la violencia y corrupción que genera en los territorios afectados.

Los departamentos hoy convocados no han sido ajenos a la problemática de las drogas: Meta cuenta con una tasa de consumo superior al promedio nacional; la región Meta-Guaviare concentra el 15% del total nacional de cultivos ilícitos, con un incremento el último año del 40%. Además de la afectación social e institucional del narcotráfico en la región, el impacto ambiental en los parques nacionales (Sierra de la Macarena, Nukak, Tinigua) de la región ha sido considerable.

Por consiguiente, UNODC comparte la iniciativa del gobierno nacional de revisar la política de acuerdo a las actuales dinámicas del fenómeno de la drogas, a través de este tipo de espacios que permiten llevar la discusión a las regiones, con actores de la sociedad civil e instituciones del estado en territorio.

El principal objetivo de este foro consiste en recoger la opinión, alternativas y posibles soluciones de los pobladores de la región oriente del país sobre la problemática y la política de drogas a nivel regional, que sirvan de insumo para el Ministerio de Justicia para elaborar lineamientos de política pública en la materia.

Este ejercicio cierra el ciclo de encuentros regionales que se realizaron desde el año pasado en Medellín, Cali y Bucaramanga, recogiendo todos los departamentos del país.

*Hernando Martínez, Gobernador en encargo, Gobernación del Meta*

De acuerdo con el Sr. Martínez, las regiones han sido testigo de cómo se construyen políticas desde el centro, desconociendo las realidades de los territorios. Por esta razón, recibe con complacencia que se lleve a cabo este diálogo en la zona.

El departamento del Meta se ha visto afectado por la problemática de los cultivos ilícitos de tiempo atrás. Y la inquietud que permanece desde entonces se concentra en las alternativas de subsistencia que ofrece el Estado a los cultivadores.

En el postconflicto, la Gobernación del Meta insiste en que se invierta en las regiones que han sido escenarios de la guerra, en una proporción similar o superior a lo que Estado ha destinado allí en esfuerzo militar, de defensa y seguridad, con el fin de cerrar la brechas en términos de desigualdad, generadas por la ausencia del mismo Estado.

Se espera que los aportes de los diferentes actores que participan de este espacio, contribuyan a la formulación de una política de drogas clara y argumentada que viene construyendo el gobierno nacional.

## **II. Presentaciones y discusión: la política de drogas en el proceso de paz**

*David Aponte, Asesor de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, Presidencia de la República*

### **Contexto y avances del proceso de paz**

La presentación del asesor de la OACP se concentró en el contexto y avances del proceso de paz, fundamentalmente en torno al cuarto punto de la agenda del acuerdo para la terminación del conflicto, referente a la solución al problema de las drogas ilícitas. Destacó la importancia de la articulación de este punto con el primero de política de desarrollo agrario y reforma rural integral, a través de los cuales se pretende la transformación de realidades de los territorios más afectados por el conflicto.

El punto cuatro sobre solución al problema de las drogas ilícitas, acuerdo dado a conocer el 16 de mayo de 2014, contempla los siguientes tres grandes temas:

1. Diseño y puesta en marcha de un programa nacional de sustitución de cultivos ilícitos y de desarrollo alternativo. Se hace énfasis en su carácter nacional, a diferencia de los diferentes programas dispersos en el territorio, y en su apuesta por crear unas condiciones de bienestar a la población que le permitan salir de su situación de pobreza.

Respecto a la sustitución de cultivos ilícitos, se tendrá en cuenta los siguientes principios:

- Sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito –vía erradicación manual, preferiblemente-, pactada a través de planes definidos en asambleas o encuentros entre comunidades y Estado, en donde este se compromete con la transformación de las condiciones territoriales de las zonas afectadas, a través de obras de infraestructura social o proyectos–priorizados por las comunidades- de ejecución rápida.
- Condiciones de bienestar y buen vivir para las poblaciones afectadas, en particular para las comunidades campesinas que derivan su subsistencia de esos cultivos.
- Solución sostenible y definitiva al problema de los cultivos de uso ilícito y a todos los problemas asociados a ellos en el territorio: programas de sostenibilidad y recuperación ambiental, proyectos de recuperación y adecuación de suelos, proyectos de protección y recuperación de áreas de interés ambiental, reubicación concertada de personas que viven en zonas de protección ambiental...

A continuación se presentan algunos elementos concretos acordados dentro de este punto:

- Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito como parte de la Reforma Rural Integral.
  - Condiciones de seguridad: programa de desminado.
  - Acuerdos de sustitución y de no resiembra: asambleas comunitarias entre funcionarios del gobierno nacional, de las entidades territoriales y las comunidades.
  - Erradicación por parte del gobierno nacional cuando no haya acuerdos o se incumplan.
  - Tratamiento penal diferencial a consumidor y productor.
  - Mecanismo de planeación participativa: de las asambleas comunitarias surgen los acuerdos de sustitución y de no resiembra, los cuales serán tenido en cuenta en los planes integrales comunitarios y municipales de sustitución en cultivos de uso ilícito, entendidos como agendas de desarrollo local.
2. Resaltar el tema de consumo de drogas ilícitas, a través de un programa nacional del más alto nivel y una política articulada en el territorio, incluido un sistema de atención al consumidor. Dado el aumento del consumo a nivel nacional, resulta importante entender cuáles son los factores de riesgo –particulares de cada territorio- que están contribuyendo a este crecimiento. El acuerdo menciona la problemática del consumo de drogas ilícitas como un fenómeno de carácter multicausal generado por condiciones económicas, sociales, familiares y culturales, propias de la sociedad del medio en el que se desenvuelven las personas. Por consiguiente, debe ser abordado de manera integral como asunto de salud pública.
  3. Intensificación del combate contra el narcotráfico, representado en grupos y estructuras de crimen organizado que intentarán controlar las rentas generadas por esta economía ilegal.

### **III. Presentación y discusión: cultivos ilícitos y criminalidad asociada**

*Leonardo Correa, Coordinador técnico, Proyecto SIMCI, UNODC*  
**Producción de cocaína en Colombia: logros y desafíos**

La lectura internacional reciente del fenómeno de la producción de coca y del tráfico de cocaína da cuenta no solo del crecimiento de los cultivos en Colombia, en comparación con Perú y Bolivia, sino de la reducción de la importancia de los mercados tradicionales de la cocaína como Estados Unidos y Europa, para darle paso a nuevos mercados extranjeros, y particularmente al mercado interno. Las redes criminales que anteriormente concentraban en exportar la droga, ahora están volcadas a distribuirla al interior del país, a través del fenómeno que hoy se conoce como microtráfico. Por este, entre otras razones, Correa plantea la necesidad de replantear la política de drogas en el país.

De acuerdo con el último monitoreo de cultivos de coca (2014), el aumento en la producción de cocaína se explica no sólo por el crecimiento del área sembrada de 48.000 ha a 69.000 ha, en donde se identifican zonas donde estos se han incrementado, reducido o mantenido estables, sino por el aumento del rendimiento de la hoja por hectárea, y la menor afectación por aspersión, pestes o enfermedades. De allí la importancia del enfoque territorial de la política pública.

Igualmente, el crecimiento del precio de la hoja de coca en ciertas regiones incentiva la siembra y comercialización; y como no hay que encargarse de la transformación de la hoja, se reducen los riesgos asociados a esta. Actualmente existe una mayor especialización en la cadena de producción, y por consiguiente una diversificación del riesgo inherente al negocio entre varios agentes.

A pesar de su crecimiento, la coca sigue estando territorialmente concentrada. Casi toda la coca que se siembra en el país está en 10 municipios, donde las mismas capacidades de la institucionalidad pública local son insuficientes para tratar la problemática: en el suroccidente (Tumaco, línea de frontera con Ecuador, zona norte montañosa del Cauca, Unión Peneya) y nororiente (Catatumbo) del territorio nacional. En aquellos sitios donde está concentrado el cultivo se generan clústeres (integración de actividades de cultivos ilícitos, de transformación, tráfico y de salida hacia mercados) y se dificulta el trabajo con comunidades.

Adicionalmente, condiciones de los territorios como que el 34% de la coca esté en áreas de manejo especial (60%, si se incluyen las zonas de reserva forestal), dificultan aún más la implementación de políticas de reducción de cultivos, como las acciones de desarrollo alternativo.

Algunos aspectos clave sobre la región:

- La tendencia de concentración del área de coca en áreas protegidas es evidente en la región oriental del país, en los parques naturales de La Macarena y Nukak.

- La expansión de la frontera agrícola en la región, por la riqueza de sus suelos, juega un rol fundamental, y puede poner en riesgo la conservación de la selva amazónica y otros ecosistemas.
- El difícil acceso a ciertas zonas de la región limita el cultivo de coca.
- Riesgo de conformación de clúster en la región, dada la gran producción de coca de la región Guaviare-Meta, cercana a los principales puntos de mercado en el centro del país.

Finalmente, en las condiciones de vulnerabilidad, muchas veces asociadas a la presencia de cultivos de coca, existen escenarios propicios para otras formas de delito (monopolio de ganadería, tráfico de madera, minería), sin dejar de lado el control territorial de grupos armados ilegales y presencia de minas antipersonal.

Por consiguiente en estos territorios –y con más veras, en un escenario de postconflicto-, más allá con los cultivos ilícitos, las acciones deben estar dirigidas a reducir las condiciones de vulnerabilidad. Es necesario no solo crear nuevas condiciones para construir mercados, o encontrar nuevas alternativas de ingresos lícitos; los esfuerzos de las instituciones deben estar concentrados en las condiciones estructurales de contexto que hicieron posible que en esos territorios hubiera cultivos de coca: en estos lugares los cultivos ilícitos han sido una alternativa a las condiciones vulnerabilidad.

*Carlos Ávila, Asesor Dirección de Acción Integral contra las Minas Antipersonal, Presidencia de la República*

#### **Transformación territorial y cultivos ilícitos: Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM)**

La metodología de investigación del PCIM se basó en la aproximación conceptual conocida como “Working With People” (Cazorla et al, 2012) a través de la cual se impulsó un nuevo modelo de desarrollo alternativo con el propósito de sustituir el tradicional enfoque desarrollado para la sustitución de cultivos ilícitos en Colombia. Esta metodología promueve la cooperación entre distintos agentes, conectando el conocimiento y la acción mediante proyectos en común, que además del valor técnico de la producción, incorpora el valor de la construcción de confianza, la ética y el empoderamiento de las personas que se involucran, participan y se desarrollan en el contexto de los trabajos, las acciones y los proyectos (De los Ríos, et al, 2012).

De acuerdo con Ávila, algunos de los problemas asociados a la producción y comercialización de los ilícitos, presentes en la Macarena, son los siguientes:

1. Débil presencia de las instituciones del Estado.
2. La población rural objetivo militar de los GAI y fuente para el reclutamiento forzado.
3. Desplazamiento forzado.
4. El conflicto por la tenencia de la tierra.
5. Descomposición del tejido social, el abandono de los valores éticos y morales.
6. El incremento de la actividad delictiva y la violencia generalizada.
7. El impacto ambiental debido a la tala y quema de los bosques primarios tropicales
8. La pérdida ambiental excede el área de cultivo.
9. Uso excesivo productos químicos cuyos residuos se vierten en los ríos o son absorbidos por el suelo.



Un análisis del modelo actual de desarrollo alternativo, adoptado como estrategia mundial de Naciones Unidas para la lucha contra los cultivos ilícitos, sugiere que la estructura de los programas de desarrollo alternativo no contemplan procesos de atención inmediata o de emergencia; la focalización de las acciones no tiene en cuenta la seguridad territorial como prioridad; y cómo el concepto de “vereda libre de cultivos ilícitos” impide aprovechar oportunidades para ir consolidando en forma gradual las áreas que van quedando libres de cultivos ilícitos.

Ante esta realidad, el nuevo enfoque para la planificación del desarrollo alternativo tiene en cuenta cuatro componentes: el de aprendizaje social, el ético – normativo: recuperación de la confianza, el negociador: público – privado y el político. A partir de allí nace el PCIM como estrategia de la Presidencia de la Republica para la recuperación social e institucional del territorio que consiste en la recuperación del control institucional del Estado y el restablecimiento de la seguridad en el territorio, la erradicación de los cultivos ilícitos y el desarrollo de la economía lícita, el fortalecimiento de la gobernabilidad local y la efectiva participación de la sociedad civil, la recuperación de los parques nacionales naturales, y la aplicación de justicia y la protección efectiva de los derechos humanos.

La metodología de la aplicación del nuevo modelo de desarrollo alternativo se dio en cuatro fases cíclicas:

- Fase I: Recuperación de la seguridad y socialización de planes post-erradicación.
- Fase II: Construcción de la propuesta de plan de transición por vereda.
- Fase III: Asamblea para la presentación, negociación y firma del plan transición por vereda.
- Fase IV: Monitoreo y seguimiento.

Tras la aplicación de las cuatro fases y varios procesos participativos, el informe de SIMCI de Junio de 2009 reportó que “la superficie con cultivos ilícitos en el departamento del Meta se redujo en un 47% al pasar de 10.386 hectáreas en el año 2007 a 5.525 en el 2.008.” De esta forma se pudo validar un nuevo modelo de planificación de proyectos para el desarrollo alternativo en el país.

Por último, Ávila concluye que del proceso existen varias lecciones aprendidas:

1. Los aspectos institucionales son muy deficientes y nadie hace la tarea de articularse.
2. Debe haber planes a la medida de cada zona, pues hoy en día existe una política muy general.
3. Los programas de gobierno actualmente no atienden la transición.
4. Si el avance de la erradicación no va de la mano del Estado, genera un choque social y puede ser contraproducente.

## **IV. Presentación y discusión: consumo de drogas**

*Jenny Fagua, Coordinadora del Área de Consumo de Drogas, Dirección de Política contra la Drogas, Ministerio de Justicia*

### **El enfoque de la salud pública en la política de consumo de drogas**

Jenny Fagua centra su presentación en el enfoque de salud pública en la política de drogas. Para ello se plantea dos preguntas: ¿Cómo está la situación de consumo de las SPA en el país? y ¿Qué está haciendo el gobierno como respuesta a esta situación?

En primer lugar, el consumo de drogas en el país, comparado con los países de mayor consumo de la región (cono sur), no es de los más altos; Colombia se encuentra en un lugar intermedio. Sin embargo, a través de los estudios que se han hecho se ve un incremento en el consumo del país. En el 2013 el consumo pasó al 12,2%, siendo la marihuana la sustancia que más se consume (87%). El consumo está concentrado en hombres y mujeres entre los 18 y 25 años y menores; y los departamentos de mayor consumo son Antioquia, Nariño, Meta y el Eje Cafetero. En los casos de Antioquia y Eje Cafetero los porcentajes de consumo son similares a los consumos que de Europa y Estados Unidos. Por su parte, el consumo en el departamento del Meta se incrementó en el último estudio, y está por encima del promedio nacional.

A la pregunta de ¿Qué se está consumiendo?, Fagua explica que el mercado es amplio y variado. Sin embargo, es importante tener en cuenta el surgimiento de nuevas SPA sintéticas, no están incluidas en las convenciones internacionales de fiscalización. Actualmente hay 235 sustancias oficialmente reconocidas, pero ahora existen 460. En cuanto al consumo de marihuana, actualmente el 75% sus consumidores dicen haber consumido la variedad *cripi*, 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 y el cual está relacionado con los cultivos de amapola. Este consumo, antes inhalado y ahora inyectado, condujo, por el uso compartido de jeringas, a una grave situación de salud pública por la 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.

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 presente un claro desbalance entre lo invertido en reducción de oferta (95%) y reducción de demanda (5%).

Frente a esta problemática el gobierno nacional ha liderado varias iniciativas, entre ellas:

- Tener desde el 2007 una Política Nacional de Reducción del Consumo de SPA, la cual contó con un satisfactorio nivel de apropiación en territorio.
- El Plan Nacional de Promoción de la Salud, Prevención y Atención del Consumo de SPA 2014-2021, construido en un momento clave del debate internacional, donde se hace un llamado al cambio de prioridades, pasando de un enfoque restrictivo a un enfoque social y preventivo que destaca la salud pública y los derechos humanos. El plan contiene 5 líneas: promoción, prevención, reducción de daños y tratamiento, además de una transversal de fortalecimiento institucional.
- Plan Decenal de Salud Pública – Ley Estatutaria de Salud.

La coordinadora de la Dirección de Política contra las Drogas cerró su intervención listando algunas acciones a desarrollar desde el enfoque de salud pública, y destacando la importancia de la sesión especial de Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) de 2016, como oportunidades para incidir en política pública.

*Guillermo Alonso Castaño, Grupo de Investigación en Salud Mental, Facultad de Medicina de la Universidad CES y Miembro de la Asociación Latinoamericana de Adicciones (ALAD)*

#### **Porqué invertir en la reducción de la demanda de sustancias psicoactivas: aportes para la formulación de políticas públicas**

Castaño inicia su presentación hablando sobre los costos que tiene el consumo para la salud pública. En primer lugar, plantea que los problemas de la dependencia de sustancias suponen un alto costo para todas las sociedades en lo que se refiere a la pérdida de productividad, la transmisión de enfermedades infecciosas, trastornos familiares y sociales, delincuencia y la excesiva utilización de los servicios de salud.

El consumo de SPA aumenta los costos de atención en salud debido a que aumenta el riesgo de muchas condiciones – lesiones relacionadas con intoxicación, enfermedades infecciosas y crónicas- así como de desarrollo de uso nocivo, abuso y dependencia. Los problemas relacionados con el consumo de alcohol y las drogas no solo menoscaban la seguridad pública y la calidad de la vida cotidiana, sino que también dan lugar a gastos considerables para los sistemas de salud.

El impacto sobre la salud puede ser evaluado a través de diferentes indicadores, tales como la mortalidad y la discapacidad. La evaluación combinada se conoce como “carga de enfermedad”. Una herramienta útil para analizar las consecuencias del consumo de sustancias es el indicador de la OMS denominado carga global de enfermedad (Global Burden of Disease, GBD), que evalúa el impacto de las enfermedades, lesiones y otros factores de riesgo con base en la mortalidad prematura y días vividos sin salud. De acuerdo a esta medición, las drogas ilícitas contribuyen con el 0,8% y el alcohol con el 0,7% de la carga mundial de mortalidad y discapacidad. Del mismo modo, el consumo de alcohol y otras drogas es un factor de riesgo importante entre sesenta enfermedades y lesiones derivadas de accidentes y violencia, y un factor importante de mortalidad: según el GBD, 0,21% de las muertes del 2010 se explica por el abuso del alcohol, y de acuerdo con la OMS, 3 millones de personas mueren anualmente a causa del tabaco.

Por su parte, los trastornos mentales y el abuso del consumo de sustancia en adultos y jóvenes constituyen una carga emocional y financiera significativa para la persona, la

familia y la sociedad. Su magnitud es difícil de estimar, razón por la cual aún permanecen ignorados. Entre las repercusiones sociales más importantes del consumo de sustancias se incluyen el mal desempeño y el abandono escolar, la falta de productividad en el trabajo y el desempleo, los costos económicos para el enfermo y su familia, el delito y la violencia. En el contexto del problema de las drogas, la violencia se manifiesta de muchas formas, desde los conflictos a gran escala sobre la producción y el tráfico, a los delitos de la calle que se cometen bajo los efectos de sustancias o para obtener dinero y proveerse de drogas.

En cuanto a la formulación de políticas públicas, para que las políticas nacionales de reducción de la demanda sean eficaces, se requiere una serie de intervenciones integradas en múltiples contextos, dirigidas a diferentes niveles de riesgo: prevención en casos nuevos o intervención temprana, tratamiento y abstinencia en casos de consumo problemático. Conceptualizar el problema desde una perspectiva de salud pública, en la que el foco de atención sean la salud y el bienestar social, permite evaluar riesgos y ventajas de las diferentes medidas y por tanto orientar la acción minimizando costos. La mejoría en el consumo problemático se traduce en reducción de problemas sociales (costos sanitarios, accidentalidad, violencia). En este sentido, la evidencia (investigaciones, ensayos clínicos comprobados, estudios de campo a gran escala,...) es fundamental para orientar las políticas públicas.

Ante esta problemática existen múltiples ganancias para la salud pública: eliminación o reducción del alcoholismo y del consumo de drogas ilícitas, mejoramiento de la salud personal y de la función social, y reducción de los riesgos para la salud y la seguridad públicas. Incluso, se ha demostrado que la prevención y el tratamiento para la drogadicción reduce los costos sociales y de salud en una escala mucho mayor que el mismo costo del tratamiento.

Finalmente, Castaño manifiesta que si el abuso de sustancias no es tratado, existen grandes riesgos en materia de salud pública como el aumento de las tasas de consumo por contagio social, las prevalencias de VIH/SIDA, Hepatitis B y C, las tasas de accidentalidad asociada al consumo, las tasas de violencia asociadas al consumo, la morbimortalidad, entre otros.

*Ángela María Guevara, Profesional de la Línea Reducción de SPA, Secretaría Departamental de Salud, Gobernación de Casanare*

### **Implementación de Dispositivos Comunitarios de Prevención y Mitigación de SPA en el Departamento de Casanare**

La funcionaria de la Secretaría Departamental de Salud socializó las generalidades del proyecto de implementación de dispositivos comunitarios de prevención y mitigación de SPA en su departamento, así como los avances en ejecución que se tienen de cada uno de sus componentes.

El objetivo de este proyecto ha sido reducir el impacto del consumo de SPA en el departamento de Casanare, por medio de estrategias de prevención, mitigación y capacidad de respuesta. El incremento en casos de consumo reportados en 17 de los 19 municipios que conforman el departamento, motivó su implementación.

A partir de este diagnóstico se crearon Planes Integrales de Drogas en los municipios bajo cuatro componentes:

1. Estructuración, articulación y operativización de los 19 comités integrales de drogas (más de departamental) en los diferentes municipios del departamento de Casanare: diálogo de saberes entre comités.
2. Programa Familias fuertes (62 facilitadores en el departamento), dirigido a población que no consume pero que es vulnerable de hacerlo. Esta iniciativa forma parte de la estrategia regional para mejorar la salud de adolescentes y jóvenes (entre los 14-16 años y sus familias) de la OPS.
3. Implementación de los centros de escucha (7) y acogida comunitaria en el departamento de Casanare: estrategia de intervención comunitaria que cuenta con el apoyo de la Corporación Viviendo.
4. Nueve zonas de orientación escolar: estrategia de intervención comunitaria para la reducción del consumo de SPA.

## V. Presentación expositor internacional

*Jorge Javier Romero Badillo (México), Investigador del Programa de Política de Drogas (PDD) y Coordinador del Diplomado de Política de Drogas, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)*

**Situación actual del debate sobre el problema mundial de las drogas: ¿De hablamos cuando hablamos de política de drogas?**

Jorge Romero propone revisar la situación actual del debate sobre el problema mundial de las drogas, haciendo un recorrido histórico sobre el tema. Desde su posición, el problema central y el responsable de los fracasos de la política actual es la prohibición.

Si se revisa la historia de la humanidad, las drogas siempre han estado presentes. El cannabis es la primera planta y fibra que se procesó, teniendo al menos cinco mil años de producción. Igualmente ocurre con el alcohol, la coca en las sociedades andinas de tiempo atrás, el opio en las sociedades orientales, el peyote o los hongos.

Así mismo han existido restricciones ancestrales al consumo, limitándolo a usos rituales, para celebraciones o simplemente se han dado restricciones absolutas desde lo religioso (musulmanes) o abstinencia como virtud moral (protestantes).

La situación del opio en China y el alcohol en Europa o México, lleva a que las drogas se conviertan en un problema público. Cuando el fenómeno de la drogas aterriza en Estados Unidos, los puritanos del siglo XIX de este país lo presentan como un problema moral y empiezan a promover la prohibición. Con la Convención de Shanghái 1909 y la prohibición del alcohol en EEUU en 1923 inicia un largo recorrido políticas públicas alrededor de la drogas.

De acuerdo con Romero, los prejuicios racistas y estigmatizantes de Harry J. Anslinger, primer comisionado de la Oficina Federal de Narcóticos de los Estados Unidos: "*Reefer makes darkies think they are as good as white men*"- "El porro hace creer a los oscuritos

que son tan buenos como los blancos”- están al origen de la desorientada construcción de las política de drogas.

Luego de hacer un recorrido por la línea de tiempo que configura el actual sistema internacional de control de drogas, señalando momentos históricos y las consecuencias nefastas de las diferentes Convenciones de Naciones Unidas, Romero se detiene a hacer un balance de la política:

- ¿Se ha logrado proteger la salud de los consumidores con la política? Hoy por hoy son mayor los males de salud por la prohibición que los que produce la misma sustancia: caso de transmisión de VIH por compartir jeringas.
- Los efectos económicos son devastadores: la coca es rentable porque es ilegal, y los campesinos racionalmente optan por cultivarla por su alta rentabilidad.
- Efectos sociales: estigmatización, marginación, criminalización y afectación de poblaciones especialmente vulnerables, afectando a los más débiles. Encarcelamiento de población afro en Estados Unidos, población marginada en América Latina.
- Efectos sobre la seguridad: es un mercado tan atractivo que los grupos criminales logran la rentabilidad suficiente para comprar armas y reclutar gente, además de la utilidad que ofrece el negocio.
- La idea de que “Las drogas hacen daño, por lo tanto hay que prohibirlas” reduce la perspectiva médica y el enfoque de salud pública del fenómeno al control policial. Resultado en perspectiva de reducción de daño: “Si las drogas son malas, la prohibición es peor”.
- Peligrosidad combinada (personal y social) de las drogas: socialmente es más peligroso el alcohol que cualquier otra droga. Según la publicación médica *The Lancet*, el alcohol tiene una peligrosidad de 70/100 y el cannabis de 20/100 (ya además no tiene dosis letal).
- Problemas de salud asociados a la prohibición: enfermedades de transmisión sanguínea (VIH, hepatitis, etc.), adulteración de las drogas, drogas más peligrosas por sustitución (crack, metanfetaminas), adicción sin tratamiento, falta de acceso a medicamentos esenciales.

Desde la década de los 70, se pueden recoger valiosas experiencias exitosas en Europa de defeción que Romero califica como “blanda”: decisión programática de regular localmente el mercado para el autoconsumo de la marihuana en Holanda, con el fin de separar mercados de drogas, reducir los daños y así acabar con la persecución a los consumidores. De la misma manera en España, por la epidemia del consumo heroína en los años 80, las políticas dieron un giro hacia la reducción de daños, suministrando jeringas y dosis de metadona necesaria a los adictos, reduciendo el valor de la heroína y los incentivos de los traficantes. Por su parte, en Suiza, decidieron ofrecer gratuitamente heroína a los usuarios, acabando con el mercado de esta droga; y en Portugal -el caso más exitoso-, lograron descriminalizar totalmente el uso droga, aplicando políticas de reducción de daño frente a las sustancias más peligrosas. Con estas experiencias no solo de logra terminar con las epidemias asociadas al consumo de las drogas, sino la con violencia asociada al tráfico de las mismas.

Actualmente “defeción dura” se da paradójicamente en los estados de EEUU con legalización del cannabis medicinal y recreativo. Al mismo tiempo, en América Latina se

han presentado casos de este tipo de defección: Bolivia, retirándose de las convenciones y adhiriendo nuevamente con reservas frente al tema de la hoja de coca, y en Uruguay, donde decidieron experimentar nacionalmente con la regulación de la marihuana.

Por último, Romero cierra su exposición presentando los puntos principales del estado actual de la discusión, basándose en el discurso del Ministro de Justicia de Colombia pronunciado con ocasión del Debate Temático de Alto Nivel en Preparación de la UNGASS 2016, en mayo de 2015:

“1. Recuperar el fin último de las Convenciones de Drogas que consiste en preservar la salud y el bienestar de la humanidad. Para ello, es preciso situar a los seres humanos, sus derechos y su seguridad, en el centro de las políticas de drogas.

2. Armonizar las políticas con todos los compromisos de derechos humanos. Colombia aguarda con mucho interés los insumos que en estas materias proveerá el Consejo de Derechos Humanos. En todo caso, abogamos por la eliminación de la pena de muerte para delitos relacionados con drogas.

3. Garantizar el derecho a la salud con medidas como: a. Abordar el consumo desde una perspectiva de salud pública; b. desarrollar políticas orientadas a reducir o eliminar los daños asociados al consumo; c. Garantizar el acceso equitativo a sustancias controladas, para fines médicos y científicos.

4. Analizar a profundidad, con un equipo multidisciplinario y la participación de la OMS, el fenómeno de las nuevas drogas de síntesis y definir medidas para afrontarlo en el menor tiempo posible.

5. Revisar los sistemas de clasificación y reclasificación de sustancias, a fin de identificar mecanismos que garanticen agilidad y efectividad.

6. Reconocer márgenes amplios de autonomía a los Estados para la formulación y aplicación de políticas de acuerdo con sus propias realidades, nacionales y locales.

7. Promover la participación activa de todo el sistema de las Naciones Unidas como la OMS, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, UNICEF y el PNUD, así como organizaciones de la sociedad civil, en la definición y aplicación de las políticas de drogas.

8. Perseguir de manera más efectiva la delincuencia organizada transnacional, adoptando medidas para concentrar en este propósito las fuerzas policiales, de investigación y de juzgamiento.

9. Descriminalización del consumo.

10. Medidas alternativas al encarcelamiento para delitos menores relacionados con drogas.

11. Preservar el medio ambiente sano.

12. Revalorar el desarrollo alternativo, asumiendo una perspectiva integral orientada a mejorar las oportunidades, la calidad de vida y las condiciones territoriales de poblaciones expuestas a la economía ilegal de las drogas.”

## VI. Discusión en mesas de trabajo por áreas temáticas

### Mesa 1- Consumo de drogas- Meta

La mesa estuvo integrada por personas provenientes de diferentes municipios del departamento, representantes del sector público, sector salud y educativo y de la sociedad civil. La pregunta central de la discusión fue: de acuerdo con su experiencia ¿Cuál ha sido el impacto de las políticas frente al consumo de drogas en el Meta y cómo se pueden mejorar?

#### *Percepciones frente al consumo y falencias de la política:*

- Aumento en el consumo en general y alertas por el consumo a temprana edad.
- Relatos generalizados de disfuncionalidad frente al tema: falta de apoyo de la familia, ausencia de la institucionalidad y de una respuesta integral adecuada, que suman el desentendimiento del joven frente a su condición de adicción.
- Se asocia el consumo de SPA con la condición de vulnerabilidad de personas afectadas por la situación de violencia y conflicto en el territorio.
- No hay un manejo adecuado de las conductas adictivas de consumo; se ve la adicción como una conducta punible más no como una enfermedad.
- La política actual penaliza al consumidor. Todo está enfocado desde el punto de vista jurídico y policivo, reprimiendo el consumo.
- El impacto de la política en el eje de prevención es nulo.
- Desconocimiento de funcionarios que deben implementar la política.
- Cada institución inventa programas de rehabilitación en jóvenes. No se cuenta con las herramientas para trabajar el tema en la región.
- No hay un concepto unificado de la prevención, ni una política de prevención integral.
- No hay ningún proyecto de prevención que coincida con lo que plantea la política. La política se queda en el papel.
- En lo que respecta a la política de habitante –tema en el que se insistió en el grupo de discusión-, lo que se ha hecho hasta el momento es en términos de asistencia. La política debe estar dirigida a que la persona no salga a robar, ni a delinquir y que tenga donde dormir. En este momento no hay una caracterización seria sobre la situación, ni hay una secretaría responsable del tema. Una política para esta población debería tener cuenta el contexto, como los temas de desarrollo urbanístico, salud y educación.

#### *Recomendaciones o propuestas:*

- La intervención debería ser no solo a nivel del individuo, sino de la familia.
- Importancia de la educación para la prevención.
- Debe haber articulación institucional, acompañamiento y recursos para poder ejecutar la política pública.
- La academia debería ser un aliado en todos estos procesos: la cualificación de los profesionales para la intervención es muy fundamental.



## Mesa 2 – Consumo de drogas- Regional

### *Situación del consumo: percepciones generales y críticas*

- No se tiene cuenta del contexto de las regiones. Ejemplo: en Guaviare la ausencia de vías es una restricción para el desarrollo.
- Desarticulación institucional en temas de prevención. No se trabaja con las familias. Los padres de familia no son conscientes de la problemática de drogas y no apoyan la educación de sus hijos frente al consumo de SPA. Falta de compromiso de los padres de familia para la prevención, mitigación y superación del consumo de SPA.
- Inicio del consumo de drogas ilícitas y lícitas en edades tempranas (niños y jóvenes). La prevención está afectada porque no se cuenta con espacios para la lúdica, el deporte y la recreación. La infraestructura para asegurar calidad de vida es precaria y aunque se ha avanzado en escenarios deportivos, los jóvenes escolares están consumiendo SPA. No hay oportunidades académicas, ni laborales para generar proyectos de vida y oportunidades a los adolescentes y jóvenes.
- Los medios de comunicación están deformando los valores de los NNA y jóvenes.
- No se conoce la reducción del riesgo en toda su concepción, solamente el tratamiento terapéutico sin este enfoque. No se cuenta con instituciones en zona para la atención de las adicciones. Algunas instituciones no tienen la capacidad técnica para la atención terapéutica.
- Escasa capacidad técnica de las instituciones para abordar el consumo de SPA. Las personas que se dedican a estos temas no tienen los conocimientos y las instituciones no cuentan con los profesionales para afrontar la problemática.
- Alta rotación de los funcionarios y contratistas formados para los programas;
- Concepción de que el tema del consumo le compete únicamente al sector salud.
- Deficiencias en el sistema de información y diagnósticos para abordar la prevención y mitigación del consumo de SPA. No se cuenta con un estudio diagnóstico del consumo de SPA, lo que no permite acciones de intervención eficientes. Desequilibrio (complementariedad, corresponsabilidad) y desarticulación de los sistemas de información para identificar los casos de consumo de SPA.
- No se tiene un conocimiento de las costumbres indígenas en las entidades del nivel central que formulan la política en materia de salud, justicia y otras temáticas.
- Excesivo consumo de inhalantes en indígenas. No se tienen profesionales e instituciones para atender esta problemática específica.
- Algunos departamentos no tienen la capacidad técnica para atender adicciones y en particular a indígenas.
- Desarraigo de los indígenas cuando son trasladados a sitios diferentes sitios de su hábitat perjudicando el tratamiento.
- Los Planes Integrales de Vida no incorporan el tema del consumo de SPA.
- Los recursos son escasos y no son aplicados en las estrategias y en las poblaciones que lo requieren.
- Desarticulación entre las acciones de control de la oferta ilícita de SPA y el problema del consumo.

- Operativos que culminan con las capturas de los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico y no desmantelan la red, lo cual termina siendo proclive al consumo.
- Corrupción en la contratación de los recursos de salud mental, falta de transparencia en su contratación, falta de idoneidad en los contratistas que ejecutan los programas y proyectos, y desconocimiento de las partidas presupuestales para salud mental.
- Las comunidades (comunidad educativa, padres de familia, gobernantes) no están sensibilizadas sobre los problemas que realmente genera el consumo desmedido de SPA.

*Recomendaciones para mejorar la política de drogas:*

- Conocimiento del contexto regional y caracterización poblacional, análisis de la vulnerabilidad (indígenas Nukak) en contextos de orden público.
- La política pública de reducción del consumo debe tener en cuenta a las familias: grupos interdisciplinarios para instruir a los padres de familia en pautas de crianza y concientizarles sobre su función dentro de la familia. Hacer corresponsable a los padres de familia de los errores de sus hijos e invitarlos a reparar los daños de sus hijos.
- Participación social e inclusión con intervenciones diferenciadas. Abordaje que comprenda la cosmovisión de los pueblos indígenas. Fortalecer la identidad cultural propia para prevenir el consumo de SPA en indígenas. Trabajar el fortalecimiento de las tradiciones ancestrales en programas de prevención de consumo de SPA en indígenas, como Generaciones con Bienestar.
- Realizar estudios regionales de consumo de SPA y hacer énfasis en la caracterización de los indígenas.
- Incorporar el elemento de derechos colectivos de los pueblos indígenas y los programas de prevención dentro del Plan Integrales de Vida de los pueblos indígenas.
- Identificación de los grupos poblacionales con valoración en campo sobre consumo, para utilizar herramientas como el deporte, que previene y ayuda en el tratamiento.
- Estudiar las condiciones volitivas para encausar la prevención y el tratamiento de consumo.
- Implementar la política de drogas requiere voluntad política, disposición administrativa, gobernabilidad, disposición de las instituciones y continuidad de los funcionarios formados y de los programas. El éxito está en la organización de los órganos asesores y consultores que atienden los problemas de drogas.
- Aterrizar las políticas públicas al medio real y definir realmente los problemas para intervenir.
- Despolitizar las acciones de drogas y trabajar el tema de entornos protectores.
- Se debe atender la problemática de drogas conforme a población urbana, rural y rural dispersa con estrategias diferenciadas. Fortalecer la atención al consumo de SPA en los territorios de Amazonía y Orinoquía eliminando las restricciones para su acceso.

- Micro focalizar para la atención en prevención y atención a población vulnerable y amenazada por el consumo y criminalidad de drogas.
- Recuperar la identidad cultural de los niños, adolescentes y jóvenes.
- Generar acciones integrales y mecanismos de articulación entre las instituciones que hacen el control de la oferta de SPA y la criminalidad asociada a las drogas y aquellas competentes en contrarrestar el consumo de SPA.
- Reforzar los Centros de Atención para Adicción a departamentos que no tienen la capacidad técnica para atender las adicciones.
- Fortalecer las Unidades de Salud mental de la Orinoquía y Amazonía para la atención en general y en particular de la población indígena en estos territorios.
- Examinar la interculturalidad de las regiones para la formulación de la política pública.
- Adaptar la política pública y a los profesionales que la atienden a diferenciar los tipos de consumos de SPA: experimental, recreacional,... y caracterizar las personas en unas tipologías teniendo en cuenta su procedencia, familia, entorno y otros, y de esta forma proceder con mecanismos de mitigación.
- Reglamentar la destinación específica en el presupuesto para promoción, prevención y tratamiento, para que sea obligatorio su inversión en los conceptos asignados por la ley.
- Definir esquemas de vigilancia y control a los recursos de salud mental y mecanismos de control social para verificar su ejecución.
- En necesario despolitizar el tema de la política de drogas, tanto a nivel territorial como nacional.
- Reglamentación para destinación específica y control a los recursos para promoción, prevención y tratamiento del consumo de SPA.
- Se deben realizar campañas para sensibilizar a la comunidad sobre las consecuencias negativas del consumo de SPA.
- Realizar evaluación de impacto de los centros de escucha, zonas de orientación escolar y otros dispositivos comunitarios.
- Implementar masivamente programas realmente probados y reconocidos sus beneficios., con evaluación de impacto medido.

### **Mesa 3 – Criminalidad asociada a las drogas**

La mesa estuvo conformada principalmente por servidores públicos de la fiscalía, CTI, gobernaciones y fuerza pública provenientes de diferentes departamentos del oriente colombiano. La pregunta central de la discusión fue: de acuerdo con su experiencia ¿Cuál ha sido el impacto de las políticas frente al criminalidad asociada a las drogas y cómo se pueden mejorar?

#### *Situación de la criminalidad asociada a las drogas: percepciones generales y críticas*

- Las políticas de drogas han contribuido a que se incremente el tráfico y el consumo: se combatió intensamente la exportación de drogas, olvidando el interior del país. Lo que se conoce actualmente como “microtráfico” es en realidad “macrotráfico” interno: los Llanos y la Orinoquía se han convertido en importador interno; hoy existen “ollas” hasta en Inírida.

- Resulta paradójico que la actividad de control policial (policía y fiscalía) se concentre más en aprehender los portadores/consumidores que los expendedores.
- Infortunadamente se trabaja bajo un esquema de estadísticas (capturas, incautaciones, decomisos,...) que no aportan necesariamente a la reducción del problema. La evaluación del personal ligado está ligada a estas cifras.
- Se tiene clara la directriz/política de combatir el narcotráfico, pero las diferentes instituciones que participan del tema de drogas no están articuladas, ni coordinadas: actualmente cada institución tiene una finalidad particular y una visión diferente sobre de cómo atacar el flagelo.
- Los jóvenes, el ministerio y el sector educación son grandes ausentes en el debate.
- Existe un gran desconocimiento de la población en general sobre el marco jurídico del de las drogas en general.
- El Estado atiende a los jóvenes de manera tardía, cuando ya están hundidos en el consumo o judicializados.
- El sistema penitenciario es decadente: no se está resocialización al ciudadano.
- De acuerdo con la fuerza pública, infortunadamente se debe seguir trabajando en bajar las estadísticas y mostrar resultados.
- Desde el sector de las entidades representadas en este grupo de discusión existe la percepción de que no hay una verdadera política de prevención.
- Drogas sintéticas: no se habla del tema, no se conocen lo suficiente y no hay claridad sobre cómo combatirlas.
- La inercia y el excesivas garantías de la justicia termina beneficiando a los promotores/ responsables del narcotráfico, lo cual desmotiva al funcionario frente los próximos casos.
- La decisión del consumo en los menores de edad es un resultado de vacíos familiares.
- No hay atención a los consumidores indígenas que inhalan sustancias como bóxer.
- Al parecer el consumo de nuevas sustancias, pegantes, extintores,... se ha convertido una nueva “moda” entre ciertas poblaciones (menores de edad).

*Recomendaciones para mejorar la política de drogas:*

- El problema debe abordarse de manera de manera diferencial y por consiguiente las políticas deben ser diferenciadas. El motivo por el cual se cultiva, cómo se trafica,... en cada uno de los departamentos es distinto. Este flagelo muta constantemente en el tiempo y en función de la región.
- Las diferentes entidades involucradas en el fenómeno de las drogas deben hablar el mismo idioma y con franqueza para que exista articulación, trabajo conjunto e interdisciplinario.
- Ir más allá de las capturas y las judicializaciones: no quedarse “enfrascados” en las estadísticas.
- Reducir el énfasis en medidas de privación de la libertad y pensar en soluciones novedosas como estrategia de mayor coordinación en materia de prevención.
- Rescatar iniciativas como el Programa de Prevención del Delito “Futuro Colombia” de Fiscalía General (1993) y sus diferentes estrategias en materia de prevención del delito.

- El problema del tráfico de estupefacientes, estrechamente ligado a la dinámica de consumo, debe abordarse con educación y desde muy temprana edad: educar en el tema de consumo de drogas desde los colegios hasta las empresas, pasando por la universidades.
- Los docentes de colegios públicos y privados son un actor fundamental en materia prevención: son los familiares que hacen falta en los hogares.
- Se debe mejorar la manera de investigar: dar la importancia a la investigación en contexto, a las estrategias de priorización, emplear herramientas de inteligencia prospectiva,...
- Las políticas no solo deben respetar los campesinos, sino que deben ser construidas con ellos desde el territorio.
- Brindar oportunidades a cultivadores, quienes –en ciertos casos- colonizaron la zona por la misma existencia de los cultivos ilícitos (vistos como un modo de vida).
- La planta no es el problema. El problema es su transformación y quienes se encargan de llevarla cabo.
- Acceso a programas de gobierno para jóvenes –ligados al aprovechamiento del tiempo libre- en estas regiones donde no llega el Estado.
- Ofrecer capacitaciones sobre sustancias sintéticas; brindar medios técnicos y tecnológicos para el dictamen.

#### **Mesa 4 – Producción de drogas**

*Impacto de las políticas de drogas en materia de producción de drogas/cultivos ilícitos y sus falencias:*

- Las políticas de fumigación y represión no han arrojado los resultados esperados. Más que reducir la cantidad de coca sembrada, lo que hace la aspersión es desplazarla. Y lo más grave: se genera desplazamiento de las mismas comunidades.
- Hay una desconexión entre la política y la realidad de las regiones: los líderes en los territorios tienen claro lo que se debe hacer.
- Se destaca el éxito relativo de programas como Familias Guardabosque -aunque hizo falta capacitación a los campesinos sobre inversión de recursos- y Alianzas Productivas -porque obligaba ambas partes a cumplir sus acuerdos-.
- En las zonas rurales solo permanecen los adultos mayores, lo cual puede incentivar la venta ilegal de las tierras y su explotación diferente a la agrícola.
- En departamentos como Guainía, todos los procesos se están enfocando a las comunidades indígenas sin tener en cuenta a afro descendientes y campesinos.
- Los cultivos ilícitos no son el problema principal. Este tiene causas estructurales como el incumplimiento del Estado frente a los compromisos adquiridos con la comunidad y la cultura de la legalidad.
- La mayor dificultad para atender la problemática de los cultivos ilícitos es la descoordinación de las entidades involucradas, la falta de integración y de comunicación.
- La falta de continuidad de programas y proyectos productivos -así como la no definición de una línea productiva- ha llevado a que la base de toda actividad económica sea la coca o la minería (caso Guainía, donde la únicas fuentes de

generación ingreso son la pesca, las artesanías o las economías ilegales), según el control/persecución que se haga a una u otra actividad económica.

- La falta de cartografía o no actualización de la misma –particularmente, a nivel veredal- frena las acciones de erradicación voluntaria.
- Preferencia del gobierno nacional por proyectos agrícolas sobre los pecuarios.
- Por su situación geográfica como punto de tránsito para la salida de droga, en Mitú (Vaupés) se ha incrementado del consumo.
- En estos territorios es más fácil tener negocios ilegales que trabajar legalmente. Productores y líderes comunitarios procuran trabajar legalmente pero se sienten perseguidos, pagan impuestos a los grupos armados ilegales y al gobierno.
- Pareciera que todo lo que pasa dentro de los parques naturales es un problema: tienen en contra a las comunidades, la guerrilla, las autodefensas y entidades del mismo gobierno.
- Los procesos de concertación se hacen con los líderes comunitarios, desconociendo presiones de las que pueden estar siendo objeto. ¿Cómo medir entonces los niveles de legitimidad, representatividad de estos procesos?
- En materia de judicialización, existen dificultades para llegar a los predios con cultivos ilícitos. Además, la fiscalía exige fotografías de los predios. Desde el sector justicia hay consciencia de que se afecta no solo a la insurgencia sino al campesino.
- Las medidas garantistas de la justicia impiden el desarrollo de las actividades de control de las autoridades.

#### *Recomendaciones para mejorar la política de drogas:*

- A diferencia de la política de fumigación, toda iniciativa debe concertarse en las comunidades de base, legalmente constituidas y organizadas como Juntas de Acción Comunal.
- La institucionalidad en las regiones debe estar articulada para hacer un uso óptimo de los recursos.
- Las políticas públicas y programas del nivel nacional deben tener en cuenta las variables territoriales (ubicación geográfica) y poblacionales (Planes de Vida de comunidades étnicas).
- Se requiere inversión en infraestructura –en vías, particularmente- para comercializar productos agrícolas, resultado de programas y proyectos de desarrollo alternativo.
- Promover que niños y jóvenes se formen en el campo, frenando su éxodo hacia las ciudades. Renovar las generaciones que cultivan los campos.
- Con la inversión del Estado, el gobierno y las comunidades deben empoderarse nuevamente del campo. Por ejemplo, a través de estudios del suelo con el propósito de conocer lo que allí se puede producir.
- Los países que han aportado para la fumigación deberían aportar para la producción sostenible en el campo.
- Los proyectos con orientación turística en zonas afectadas por cultivos ilícitos ayudan a obtener resultados a corto plazo. Los temas agropecuarios son de mediano y largo plazo.

- Los recursos públicos que se han destinado a la guerra contra la drogas deben redirigirse a entidades y funcionarios con vocación de servicio, con el fin de atender las necesidades apremiantes de estos territorios en salud, vivienda, educación, vías y temas ambientales.
- La inversión sostenible en bosques, a través de servicios ecoforestales y recursos no maderables, no solo frena la deforestación sino que genera riqueza.
- Se debe concentrar la atención más allá del cultivo: el transporte de sustancias químicas para el procesamiento de la hoja de coca y del producto terminado.
- Una fórmula concreta presentada por Parques Nacionales al CNE contemplaba las siguientes ideas: 1) Se requiere de la presencia del Estado en su conjunto a largo plazo y no de manera coyuntural. 2) Priorizar la erradicación voluntaria 3) Garantizar el desarrollo de lo pactado entre las partes base de la confianza para los acuerdos. 4) Las propuestas de desarrollo no deben limitarse a la sustitución de cultivos y deben tener cuenta la restauración ecológica. 5) Acabar con la estrategia los proyectos “pilotos”: responden a resultados mediáticos y no generan apropiación.
- El hecho de que las comunidades estén en escenarios de ilegalidad, conviviendo con grupos ilegales, no las hace ilegales. Es responsabilidad del Estado cambiar los escenarios de ilegalidad.
- Llegar a estos territorios con la misma estrategia de los narcotraficantes: poner la semilla, llevar los insumos, brindar asistencia técnica y comprar el producto.
- Respetar la cosmovisión indígena al desarrollar proyectos e iniciativas en estos territorios.
- Acuerdos públicos-privados y de cooperación para cultivos ilícitos, con enfoque sostenible.
- El ordenamiento del uso y la tenencia del suelo, reduciría los conflictos en el territorio.
- Restauración de ecosistemas estratégicos.
- Los terratenientes, no citados a este diálogo, son un grupo de interés fundamental sobre el futuro de la política de drogas; con el fin de generar alternativas a los cultivos ilícitos.
- Centrar las políticas en las personas, no en las sustancias.