



ABRIENDO EL DEBATE

El Futuro de la Política de
Drogas en Colombia

Presentación del Informe “Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia”

Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia

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

Bogotá, 22 de octubre de 2015

I. BIENVENIDA E INSTALACIÓN.....4

II. PRESENTACIONES Y RECOMENDACIONES GENERALES DE LA COMISIÓN ASESORA PARA LA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA5

Daniel Mejía, Presidente de la Comisión Asesora, Director del centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas de la Universidad de los Andes (CESED)5

III. RECOMENDACIONES SOBRE EL MARCO NORMATIVO DE LA POLÍTICA DE DROGAS Y LAS POLÍTICAS FRENTE AL CONSUMO DE DROGAS..... 10

Rodrigo Uprimny, Miembro de la Comisión Asesora, Socio Fundador y Coordinador del área de Derechos Sociales del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia)10

Inés Elvira Mejía, Miembro de la Comisión Asesora, Especialista en políticas e intervenciones de drogas, alcohol y política social11

Augusto Pérez, Miembro de la Comisión Asesora, Director de la Corporación Nuevos Rumbos14

IV. RECOMENDACIONES SOBRE LA OFERTA DE DROGAS Y LA CRIMINALIDAD ASOCIADA A LAS DROGAS 16

Álvaro Balcázar, Miembro de la Comisión Asesora, Asesor Técnico Principal del Programa Colombia Transforma en Management Systems International (MSI) de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).....16

María Victoria Llorente, Miembro de la Comisión Asesora, Directora Ejecutiva de la Fundación Ideas para la Paz (FIP)17

Oscar J. Guerrero, Miembro de la Comisión Asesora, Consultor y litigante en Derecho Internacional Humanitario, Derecho Penal Internacional y Sociología Jurídico- Penal19

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 de información relevante sobre el fenómeno de las drogas.
- 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 la presentación del informe “**Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia**”, realizado en la ciudad de Bogotá, el día 22 de octubre de 2015, en el marco de esta iniciativa. El evento tuvo lugar en las instalaciones del Ministerio de Justicia del Derecho y contó con la asistencia de 180 personas.

Tras la bienvenida e instalación del evento, Daniel Mejía, Presidente de la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, hizo una presentación sobre las recomendaciones generales de la Comisión, y luego se realizaron dos paneles de discusión con los demás integrantes de la Comisión Asesora. En el primero se abordaron las recomendaciones sobre el marco normativo de la política de drogas y las políticas frente al consumo, y en el segundo, se presentaron las

recomendaciones sobre la oferta de drogas y la criminalidad asociada a las mismas.

I. Bienvenida e instalación

La apertura del evento estuvo a cargo del Sr, Bo Mathiasen, Representante en Colombia de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, y el Sr. Yesid Reyes Alvarado, Ministro de Justicia y del Derecho

Para iniciar el evento, el representante de Naciones Unidas recordó que aunque existen tres convenciones (1961, 1971 y 1988) que conforman la arquitectura global que buscó en su momento dar una respuesta coordinada a la problemática de las drogas, con el paso de los años el fenómeno de las drogas se ha reconfigurado y se han manifestado las consecuencias no previstas ni deseadas de estas convenciones: violencia, narcotráfico, tratamientos inadecuados, etc... Por ese motivo, es preciso que Colombia, en la UNGASS 2016, pueda llevar una postura sólida en la que abogue por tres elementos esenciales: abordar la política desde un enfoque de salud pública, poner los DDHH en el centro de las convenciones y reconocer la importancia de implementar la política desde un enfoque territorial, sostenible e incluyente. Al terminar su intervención, reconoce el trabajo de la comisión asesora y considera que sus recomendaciones serán esenciales para el país.

Enseguida, el Ministro de Justicia y del Derecho, resaltó la importante labor de la Comisión Asesora para la política de drogas en Colombia, creada en el 2012 para construir una postura sólida, científica y técnica frente al problema de las drogas, y preparar la posición nacional para la UNGASS 2016. Según Reyes, Colombia tiene la capacidad para contribuir significativamente al debate internacional sobre el problema de las drogas, pues ha seguido al “pie de la letra” las convenciones internacionales que buscan afrontar este fenómeno. Aunque Colombia ha sido bastante exitosa en el desmantelamiento de carteles de la droga, también ha visto los efectos colaterales adversos de estas convenciones, y por este motivo, en la UNGASS 2016 Colombia no pretenderá modificar todos los fundamentos de las convenciones de drogas, pero sí abogará por una reinterpretación de las mismas, a partir de las lecciones aprendidas en el país.

El Ministro señala que es preciso exigir cambios de rumbo en la manera cómo en los últimos 40 años se ha afrontado el problema de las drogas, pues entre otros factores, ha desaparecido la frontera entre productores y consumidores, y las

organizaciones criminales han tenido la capacidad de reinventarse frente a las políticas de drogas y no pueden seguir siendo combatidas con normas desactualizadas. Hoy día, Colombia reconoce que el problema de las drogas consta de una cadena cuyos eslabones merecen penas distintas y que los consumidores no deben ser tratados con un enfoque represivo sino desde un enfoque de salud pública.

Teniendo en cuenta lo anterior, Colombia propone dar soluciones más humanas e integrales al problema mundial de las drogas, armonizando las políticas con los derechos humanos y abordando el fenómeno desde el enfoque de salud pública, así como disminuir los delitos asociados al narcotráfico y reducir la cantidad de hectáreas de cultivos ilícitos mediante la reducción de vulnerabilidades.

II. Presentaciones y recomendaciones generales de la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia

Daniel Mejía, Presidente de la Comisión Asesora, Director del centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas de la Universidad de los Andes (CESED)

La Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia fue creada por el Gobierno Nacional en el 2012, con el fin de hacer una evaluación de las diferentes dimensiones de la política de drogas en el país y generar una serie de recomendaciones que le permitan al Gobierno diseñar una política de drogas que resulte más efectiva y menos costosa.

Desde enero de 2013, la Comisión Asesora ha propiciado espacios de debate, con un enfoque multidisciplinario, acerca de la efectividad de las políticas implementadas por el Estado frente al problema de las drogas. Estas discusiones han estado basadas en un análisis riguroso de la evidencia empírica existente y en el marco jurídico nacional e internacional.

Las funciones de esta Comisión fueron las de evaluar la política de drogas y la normatividad correspondiente, identificar las estrategias efectivas y de poco impacto de la política actual en materia de drogas ilícitas, analizar las iniciativas académicas que se han formulado en torno a la política de drogas ilícitas, elaborar documentos de referencia para la integración de la normatividad de manera congruente, y presentar al Gobierno Nacional la evaluación de la política implementada en materia de drogas ilícitas durante los últimos años y las recomendaciones correspondientes.

La Comisión estuvo integrada por diez miembros expertos en las distintas dimensiones de la problemática de las drogas, también participaron representantes de los Ministerios de Justicia y del Derecho, de Defensa Nacional y de Salud y Protección Social quienes fueron invitados permanentes de la Comisión, dada la relación directa con los temas de la política de drogas en Colombia, y como invitados especiales, se contó con la presencia del ex presidente Cesar Gaviria, y el general Oscar Naranjo. La secretaria técnica de la comisión estuvo a cargo de la Dirección de Política contra las Drogas del Ministerio de Justicia.

Entre enero y abril de 2015, la Comisión preparó el documento “Lineamientos para una política pública frente al consumo de drogas”, presentado en mayo de este año. En un segundo momento, la Comisión se centró en discutir sobre la situación actual y las políticas alrededor de los ejes principales de análisis, donde se incluyeron temas como el marco normativo de la política de drogas, el consumo, la producción y el tráfico, las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico, el lavado de activos y delitos conexos, la extradición y la política exterior entorno a la política de drogas. La última fase de trabajo fue la construcción del informe “Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia”, documento que recoge las conclusiones y recomendaciones de la Comisión.

Luego de explicar el objetivo y la conformación de la Comisión, Mejía expuso los objetivos que de acuerdo con la Comisión Asesora, debe tener la política nacional de drogas en Colombia, así como las recomendaciones generales de la misma.

En relación a los objetivos de la Política Nacional de drogas, la Comisión propone:

- i. Propender por la atención integral de los consumidores enmarcada en los enfoques salud pública, derechos humanos e inclusión social a través de la promoción de capacidades, la participación y la reducción del estigma y la discriminación.
- ii. Restringir la oferta de drogas mediante la modificación de las condiciones sociales, económicas y políticas de los territorios y su población, que explican su vulnerabilidad frente a estas dinámicas.
- iii. Disminuir los incentivos para el uso de la violencia en los mercados ilegales de drogas.

Teniendo en cuenta estos objetivos de la política, el Presidente de la Comisión asesora terminó su intervención exponiendo las recomendaciones generales que hizo la Comisión, para que el gobierno colombiano construya una política de drogas más eficiente, menos costosa y más respetuosa de los derechos humanos:

- La política nacional de drogas debe ser diseñada con un enfoque de salud pública y debe ser respetuosa de los derechos humanos. Adicionalmente, esta debe contener programas y estrategias integrales, con enfoques diferenciados por territorio, grupos poblacionales y necesidades de intervención.
- La política nacional de drogas debe estar basada en la evidencia y sustentada en evaluaciones y en la mejor información disponible sobre la efectividad de las estrategias y programas implementados para confrontar las diferentes dimensiones asociadas a la producción, tráfico y distribución de drogas.
- Los esquemas normativos muestran que no es necesario dejarse atrapar entre los extremos de penalización del usuario y la prohibición estricta tipo guerra a las drogas, o de total liberalización del consumo y del mercado de las SPA.
- El Estado colombiano debe formular una política nacional de drogas que identifique objetivos estratégicos de la misma, las responsabilidades de cada entidad y mecanismos de coordinación, monitoreo y evaluación.
- La política de drogas debe hacer una diferenciación explícita y operativa de las herramientas que se utilizan para enfrentar los temas de consumo por un lado y las actividades de producción y tráfico por el otro, especialmente cuando estas últimas tienen una vinculación directa con fuentes de financiación de organizaciones criminales.
- Las políticas en reducción de la demanda deben ser políticas de Estado, no de gobierno.
- La política frente al consumo de drogas debe propender por la atención integral de los consumidores enmarcados en los enfoques de salud pública, derechos humanos, inclusión social y desarrollo humano, a través de la promoción de capacidades, la participación y la reducción del estigma y la discriminación.
- El Estado colombiano debe evitar a toda costa que el consumo de drogas como fenómeno multicausal sea criminalizado.

- El uso de la marihuana medicinal debe ser regulado y avanzar en el marco de la regulación de las sustancias psicoactivas, priorizando la prevención del consumo en menores de edad.
- En cuanto a los temas de producción y tráfico de drogas, las políticas para confrontar los cultivos de uso ilícito requieren de estrategias que reconozcan los derechos humanos, lo que implica un enfoque territorial basado en la intervención integral del Estado en las zonas afectadas por la presencia de estos cultivos, coordinando en forma estricta la seguridad territorial, la provisión de servicios de justicia y seguridad ciudadana, y la provisión de bienes y servicios para el progreso económico y el bienestar de la población.
- El gobierno colombiano debe reevaluar, con base en un conjunto de evidencia amplio, la conveniencia de continuar implementando campañas de aspersión con glifosato como mecanismo para disminuir los cultivos ilícitos.
- Los cultivadores no deben continuar siendo objeto de persecución penal sino de programas de desarrollo alternativo eficaces, conforme a las recomendaciones señaladas al respecto.
- Dentro de las estrategias para enfrentar la criminalidad asociada al narcotráfico, debe prevalecer el interés por reducir la violencia, incluso por encima de reducir los flujos de drogas ilícitas.
- Se debe expedir una ley marco que cree un régimen unificado, sistemático y general de prevención de lavado de activos, aplicable a todos los sectores de a la economía.
- Deberá también ser prioridad la creación de una jurisdicción propia de extinción de dominio e implementación de un sistema unificado de información que permita la gestión de toda la información relativa a los procesos de extinción de dominio, para caracterizar de la forma más completa posible ciertos fenómenos criminales mediante el análisis de contextos de macro-criminalidad, diseñar estrategias para atacarlo y aumentar la eficacia y eficiencia de la desarticulación del aparato financiero de las organizaciones criminales.

- Las estrategias frente al narcomenudeo, el microtráfico y el tráfico transnacional de drogas ilícitas, deben enfocarse prioritariamente en aquellos eslabones que más violencia y daños colaterales generan.
- La extradición como forma jurídica de lucha contra la criminalidad internacional merece un replanteamiento frente a nuevas situaciones del cambio de mirada legal frente al tráfico de estupefacientes.
- El Gobierno debe actualizar el Estatuto Nacional de Estupefacientes partiendo de los objetivos definidos en la política nacional de drogas.
- La política exterior en materia de drogas deberá definirse una vez el Estado colombiano establezca su política pública interna frente a la problemática de las drogas.
- El Estado colombiano debe tomar en cuenta el régimen internacional de fiscalización de ciertas drogas, desarrollado por las convenciones de Naciones Unidas, pues es deber de un Estado cumplir de buena fe sus compromisos internacionales. Dadas las limitaciones y los problemas secundarios graves ocasionados por ese régimen internacional prohibicionista, no hay razón alguna para que Colombia deba adaptarse pasivamente a dichas convenciones y menos aún para que acepte acríticamente la interpretación extremadamente prohibicionista de las mismas que a veces se proponen. Colombia debería políticamente proponer la flexibilización y modificación de ese régimen internacional; y en todo caso, debería adoptar una interpretación en clave de derechos humanos de ese régimen internacional, que le otorgue mayor flexibilidad, dado que las obligaciones en derechos humanos son prevalentes.

III. Recomendaciones sobre el marco normativo de la política de drogas y las políticas frente al consumo de drogas¹

Rodrigo Uprimny, Miembro de la Comisión Asesora, Socio Fundador y Coordinador del área de Derechos Sociales del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia)

En su ponencia, Rodrigo Uprimny hizo referencia al marco jurídico y conceptual de la política frente a las sustancias psicoactivas. Para iniciar, reconoció que en Colombia, después de una rigidez de 40 años frente al problema de drogas, se ha abierto una ventana de oportunidad relevante y se han presentado flexibilidades que han permitido que su visión antes considerada heterodoxa, sea más compatible con el debate internacional que se está dando frente a este fenómeno.

Posteriormente, Uprimny expuso la tipología conceptual y jurídica de distintas políticas en materia de drogas presentada en el documento técnico de la Comisión Asesora en el capítulo titulado “Marco jurídico para una política de drogas o sustancias psicoactivas”, y señaló cuáles tipos son posibles jurídicamente en los ámbitos internacional y constitucional, y cuáles son deseables desde el punto de vista de política pública.

De acuerdo a esta tipología, existen 4 tipos de políticas gubernamentales frente a las drogas:

1. Prohibición estricta o “guerra contra las drogas”. Esta visión lleva al extremo el contenido de las convenciones internacionales sobre drogas. Permite la producción, distribución y consumo de ciertas sustancias únicamente para usos médicos y científicos, sanciona el consumo recreativo y parte de un enfoque punitivo.
2. Prohibición flexible o “reducción del daño”. Desde este enfoque, se reconoce que el consumo de SPA es inevitable y por lo tanto no se debe erradicar el consumo, sino reducir los daños asociados a este. Esta categoría no es simplemente un enfoque, sino que debería ser un elemento presente en toda buena política de drogas; busca reducir los daños primarios (daños que causan las sustancias sin importar el marco legal) y los secundarios, que son los que ocasionan las políticas de control y

¹ Moderador y comentarista: Julián D. Wilches, Subdirector Nacional de articulación Interinstitucional de la Fiscalía General de la Nación.

- represión, como por ejemplo, infectarse de VIH por ser consumidor de heroína.
3. Despenalización flexible, “modelo de salud pública” o “legalización regulada”. Desde este enfoque la oferta y el consumo son lícitos y estrictamente regulados para evitar los problemas de salud pública. Al mismo tiempo, el consumo es desestimulado por el Estado (Ejemplo: regulación del tabaco).
 4. Despenalización estricta o “liberalización general”. Bajo esta perspectiva, la oferta, el consumo y la distribución son lícitos, pero el Estado no regula con criterios de salud pública por pensar que es decisión del usuario, que el mercado auto regula el consumo, o por presión de grupos empresariales que impiden esta regulación.

En la actualidad, el debate sobre las drogas está pasando de una polarización entre el modelo 1 y el 4, a un debate que se centra entre los modelos 2 y 3. La Comisión Asesora estimula al máximo las estrategias que se mueven entre estos dos modelos y considera que son posibles en el marco de las Convenciones porque estas no obligan de forma absoluta a penalizar el consumo, pues la convención de Viena que obliga a penalizarlo, está sujeta a los principios constitucionales de cada Estado. Y adicionalmente, porque las convenciones deben interpretarse a la luz de las obligaciones en Derechos Humanos.

Para finalizar, Uprimny señaló que el gobierno nacional está dando pasos para armonizar su discurso internacional frente la política de drogas con su discurso interno, al propiciar este tipo de debates, y tomar la decisión de terminar con las fumigaciones de cultivos ilícitos, e invitó al gobierno nacional a que en la UNGASS 2016, se arriesgue a invitar a la comunidad internacional a repensar la política internacional de drogas.

Inés Elvira Mejía, Miembro de la Comisión Asesora, Especialista en políticas e intervenciones de drogas, alcohol y política social

Inés Elvira trabajó el Capítulo del informe sobre reducción del consumo de sustancias psicoactivas en Colombia. En su ponencia, expuso las tendencias de consumo de SPA en el país, luego describió la respuesta que se le ha dado a este fenómeno en la comunidad internacional y en Colombia, y terminó exponiendo algunas de las recomendaciones de la Comisión Asesora sobre el tema.

En relación a las tendencias de consumo en Colombia, algunos de los aspectos más relevantes son:

- Con ciertos matices y como en otros países de la región, en Colombia el consumo de drogas viene en aumento.
- La marihuana es la sustancia ilícita de mayor consumo: 2,3% en población general, 5,22 % en escolares y 11,5 % en universitarios.
- La cocaína es la segunda sustancia con prevalencia de 0,72 % en población general, 1,87 % en escolares y 2,12 % en universitarios.
- Las tendencias desde 2001, muestran que el consumo de cocaína no ha aumentado en ninguno de estos dos grupos e incluso ha mostrado descenso en población escolar. Cierta tendencia al aumento se muestra en el grupo entre 25 y 34 años.
- En sustancia lícitas, el alcohol es la sustancia psicoactiva de mayor consumo. Las tendencias a través del tiempo, desde 1992, muestran reducciones en los tres grupos analizados (del 74 % al 61 % entre 1992 y 2008 en población general; del 89% al 82 % en universitarios y del 76 % al 61 % en escolares).
- En tabaco, el consumo reciente fue del 25% al 21 % en población general, y un ligero incremento del 29% al 30 % tanto en población universitaria como escolar.
- La escala del consumo en Colombia es relativamente baja si se compara con países como Argentina, Uruguay, Paraguay y Brasil.
- El uso de drogas se ha diversificado pero presenta características similares al resto de países en Latinoamérica.
- Existen consumos de alto impacto para la salud pública: uso de heroína e inyección, son patrones ya asentados en distintas ciudades con epidemias asociadas de VIH y Hepatitis C, porque la atención no llega ni en la escala, ni en la velocidad necesaria.

Con respecto al abordaje que se le ha dado a nivel internacional al consumo, fue relevante, para iniciar una discusión crítica frente al modelo de control y fiscalización que ha generado un paradigma de criminalización del consumo, la publicación en 2011 del “Informe mundial alternativo sobre drogas” donde se midieron los costos de la guerra contra las drogas, y se demostró que la violencia, el crimen y la inseguridad no son sólo atribuibles a las droga, ni a su consumo. El balance de este informe indicó que este modelo no redujo el problema del consumo, sino que trajo consigo otros costos y acrecentó el impacto del mismo consumo.

Asimismo, UNODC reconoció los efectos no previstos de esta aproximación entre los cuales sobresalen la consolidación de mercados criminales, el desplazamiento de la producción y el tráfico entre países (“efecto globo”), la transformación de

patrones de consumo, la desviación de recursos de inversión social y sanitaria a acciones de seguridad, y la estigmatización y exclusión social de los consumidores.

En Colombia, al igual que en otros países, las respuestas frente al uso de drogas han privilegiado el tratamiento penal por encima del tratamiento sanitario. Aun cuando se ha despenalizado el porte y uso personal de drogas, persiste el hostigamiento por parte de autoridades de policía y judiciales a los usuarios de drogas, quienes enfrentan a una discriminación social. Afortunadamente, hoy Colombia cuenta con un marco normativo favorable a la atención de los consumidores, fundamentado en los enfoques de salud pública, derechos humanos, inclusión social y participación; sin embargo, su alcance ha sido limitado por la debilidad de los marcos normativos, institucionales y de financiamiento: aún persisten las barreras de acceso y los problemas en la calidad de los tratamientos, su oferta es limitada y restringida, y en su mayoría se limita al logro de la abstinencia, dejando sin atención a un gran número de consumidores activos que no están dispuestos a someterse a un tratamiento de este tipo. Aunque existen modelos de trabajo en comunidad, en contextos de alta vulnerabilidad, para acciones de prevención y reducción de daños ampliamente piloteados, aún no se han utilizado como referentes para tomar decisiones de política pública.

Según Mejía, el discurso interno colombiano frente al consumo está alineado con el discurso internacional vanguardista, pero no se ha llevado a la práctica. Sin embargo, teniendo en cuenta que el consumo en el país está escalando, es imprescindible que Colombia materialice este discurso. Por este motivo, la comisión Asesora recomienda:

- Reconocer que la exclusión lleva al consumo y el consumo lleva a la exclusión. La exclusión social es la mayor fuente de vulnerabilidad.
- Cerrar las brechas de fenómenos como la segregación, la desigualdad y la exclusión social de determinados grupos.
- Las políticas no deberían limitarse a alcanzar una perspectiva de salud, sino trascenderla y avanzar hacia una mirada de inclusión social, desarrollo de oportunidades y alternativas para los grupos más vulnerables.
- Dejar de lado las aproximaciones tímidas, de baja escala, desarticuladas, no sostenidas, uni-sectoriales y divergentes que vienen caracterizando la respuesta al problema.
- Las acciones deben contar con apoyo político, normativo y técnico constante que facilite la incorporación del tema en las agendas políticas de salud, de bienestar y de desarrollo territoriales.

- Lograr una gestión eficaz por parte del Estado que permita la atención integral y el diálogo intersectorial.
- Crear una estructura institucional que dé marco de “programa” y lidere la acción intersectorial con acuerdos vinculantes.
- Los propósitos de la política deben ser realistas e integrar la reducción de daños del consumo.
- La política debe tener alcance a todos los grupos de consumidores de manera suficiente, oportuna, continua, sostenible, integral y cualificada.
- La inversión debe ser ajustada a la dimensión del problema, debe ser continua y de largo plazo.
- Los recursos escasos deben priorizarse y canalizarse cuidadosamente.
- La atención especializada debe dirigirse a quienes presentan síntomas de dependencia y quieren abandonar su consumo.
- Debe existir un sistema de tratamiento de fácil acceso, con alternativas para cada caso y para las diversas circunstancias, permitiendo además su inclusión social.
- Se deben fomentar las buenas prácticas en prevención, tratamiento y reducción de daños, las cuales han probado ser costo-efectivas. Por ejemplo, se ha calculado que los beneficios del tratamiento de sustitución con metadona, superan cuatro veces su costo.
- Es fundamental avanzar hacia la despenalización definitiva del consumo de drogas, que se encuentren alternativas al encarcelamiento y se promuevan las acciones respetuosas de los derechos humanos.

Augusto Pérez, Miembro de la Comisión Asesora, Director de la Corporación Nuevos Rumbos

Augusto Pérez también trabajó el capítulo del informe sobre reducción del consumo de sustancias psicoactivas en Colombia, pero su ponencia se centró en el tema del consumo en los menores de edad, entre otros temas. Su interés al estudiarlo radica en promover la protección de este grupo poblacional y seguir las normas constitucionales, pues en la Sentencia C-221 se dice explícitamente que los menores de edad no deben consumir drogas. Lamentablemente, en Colombia la prevención del consumo entre menores de edad ha recibido una atención mínima.

Para el director de la Corporación Nuevos Rumbos, las políticas de reducción de la demanda deben ser políticas de Estado y no de gobierno, y este no es el caso en Colombia. A partir de la promulgación de la ley 1566 de 2013 que convirtió el consumo de drogas en un problema salud pública, se han dado muchos debates

pero pocos cambios, pues esta tiene buenas intenciones, pero un impacto mínimo en la realidad.

Para Pérez, ser coherentes con un enfoque de salud pública implica que la prevención debería tener preeminencia. Hay personas que afirman que la prevención no sirve, y están en lo cierto no porque la prevención no funcione, sino porque en Colombia, o se hace muy mal o no se hace. Para que sea efectiva, la prevención tiene que ser coherente, estar asociada a planes de largo plazo y estar basada en evidencia. No basta que los programas de prevención tengan buenas intenciones, como en el caso del D.A.R.E, programa que ha sido descartado por sus mismos creadores, y aun así se sigue implementando en Colombia. Para evitar este tipo de situaciones, todas las intervenciones deben ser sometidas a evaluaciones de eficacia sistemáticas, y no sólo a evaluaciones de percepción, que son las que hasta ahora se han realizado en el país.

Otro aspecto importante, es que las intervenciones deben basarse en los principios construidos internacionalmente por agencias como la Organización Panamericana de la Salud, el Observatorio Europeo de Drogas y el *National Institute on Drug Abuse* de Estados Unidos. Estas tres organizaciones, a pesar de haberse desarrollado de forma independiente, convergen en sus principios, lo que puede comprenderse como un punto de partida universal y válido, al menos para occidente.

Pérez afirmó igualmente que las políticas de reducción de daños en Colombia deben implementarse de forma progresiva en poblaciones que cumplan las siguientes características: ser adultos, ser parte de una población marginalizada y pertenecer al grupo de consumidores problemáticos que no quieren abandonar el consumo.

Para la Comisión Asesora, en ningún caso se admitirá la normalización del consumo de alcohol y otras SPA en menores de edad, o la promoción de “consumo moderado” en esa población, pues hacerlo sería no sólo ilegal, sino irresponsable. Aunque está comprobado que sólo el 10% de personas que consumen drogas se vuelven dependientes, las investigaciones más recientes muestran que cuando se ha comenzado a consumir antes de los 14 años, ese nivel de riesgo sube al 50%.

Para finalizar, en lo que se refiere a tratamientos, la comisión recomienda que se utilicen solo estrategias evaluadas, que se promuevan programas que interfieran en la menor medida posible con la reinserción social del consumidor, que sean gratuitos solo para quienes no puedan pagarlos y cuya calidad esté garantizada

por el Estado, quien no tiene necesariamente que ofrecer los tratamientos, pero sí velar por el respeto de los derechos humanos de los pacientes.

IV. Recomendaciones sobre la oferta de drogas y la criminalidad asociada a las drogas²

Álvaro Balcázar, *Miembro de la Comisión Asesora, Asesor Técnico Principal del Programa Colombia Transforma en Management Systems International (MSI) de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)*

Balcázar inició su intervención haciendo una reflexión sobre la situación particular que se da en Colombia, donde la problemática de los cultivos ilícitos está vinculada con la dinámica del conflicto armado de modo tal, que los cultivos se han convertido en un factor de vulnerabilidad extrema para las comunidades donde estos existen.

Lo anterior implica que Colombia está obligada a erradicar los cultivos de los territorios para conseguir mejores condiciones de seguridad y desarrollo para las comunidades rurales. Si continúan existiendo cultivos ilícitos, habrá incentivos para el fortalecimiento de grupos insurgentes y narcotraficantes, lo que se traducirá en un mayor número de homicidios y reclutamientos forzados, entre otros hechos delictivos.

Teniendo en cuenta este contexto, es preciso moderar la conclusión según la cual se afirma que Colombia es un caso de fracaso rotundo frente a la política de drogas. La situación actual ha cambiado, y no puede olvidarse la difícil situación que se vivió en el país durante los años 90 y 2000, por los altos nivel de violencia asociada a los carteles de drogas y al fortalecimiento de organizaciones como las FARC debido al negocio del narcotráfico.

Colombia pasó de tener 166.000 hectáreas cultivadas de coca en el 2001, a tener 48.000 hectáreas, y luego 70.000 hectáreas en el 2014. En los últimos años se está presentando una tendencia al aumento de cultivos por varias razones: una de ellas es quizás la forma como se está leyendo en los territorios el acuerdo sobre cultivos ilícitos y narcotráfico de la Habana, y posiblemente la forma en que las FARC está explicando estos acuerdos a los campesinos al decirles que sólo

² Moderador y comentarista: Iván González, Miembro de la Comisión Asesora, Especialista en Derecho Penal y Criminología, Consultor externo del Ministerio de Justicia y del Derecho.

podrán beneficiarse del proceso de paz si tienen cultivos ilícitos, aunque esto no lo diga el acuerdo.

Balcázar continuó su intervención, señalando que Colombia tiene la obligación de comprometerse por la transformación de los territorios, y para esto es preciso cambiar el lenguaje y el enfoque de los programas de sustitución de desarrollo alternativo. Aunque se ha aprendido mucho sobre políticas de desarrollo alternativo, promoción de la asociatividad y creación de proyectos, al no estar articulada la política de desarrollo alternativo con otras políticas de transformación integral de los territorios, estos proyectos terminaron siendo efímeros e ineficaces. Esto no significa que la política no sirva, sino que debe implementarse a partir de un concepto de integralidad en los territorios, en el que se garantice la presencia del Estado y el acceso a los derechos de los ciudadanos.

Al hablar de la transformación del territorio, se busca integrarlo a la vida económica, institucional y social del país, a partir de ejercicios de planeación participativa local. La experiencia colombiana ha demostrado que los proyectos productivos son lo menos importante en los programas de desarrollo alternativo, y que el principal problema es cómo dotar un territorio de las condiciones necesarias para hacer uso de las capacidades instaladas en el mismo (acceso a la justicia, condiciones de seguridad, infraestructura vial, oferta laboral, etc.). En otras palabras, no basta con crear capacidades sino que es necesario generar oportunidades para ponerlas en práctica.

Para finalizar, Balcázar reflexionó sobre la cultura de lo ilícito y sobre la necesidad de desmitificar la creencia de que vivir en el mundo de los cultivos ilícitos es vivir una vida fácil. Las personas que viven en estas zonas seguramente preferirían vivir en la legalidad, pero el contexto en el que se encuentran no se los permite, pues son amenazadas por los grupos armados ilegales que buscan sacar sus rentas ilegales de estos territorios.

María Victoria Llorente, Miembro de la Comisión Asesora, Directora Ejecutiva de la Fundación Ideas para la Paz (FIP)

En su intervención, la Directora de la FIP habló sobre la transformación que han sufrido las organizaciones criminales asociadas a las drogas, sobre las políticas empleadas para afrontar a estas organizaciones, e hizo algunas recomendaciones sobre el tema.

Dentro de los planteamientos centrales del informe presentado por la Comisión Asesora, se afirmó que la lucha contra las organizaciones criminales ha sido un

elemento relevante de la guerra contra las drogas en Colombia desde los años 80 hasta la actualidad, y que se ha mantenido un mismo objetivo y un lineamiento estratégico, que consiste en desarticular las organizaciones mediante su descabezamiento (“objetivos de alto valor”). Las acciones que buscan desarticular estas organizaciones criminales, han sido parte integral de todas las políticas de seguridad en Colombia, y han tenido un éxito bastante importante, pues el Estado colombiano ha desarrollado unas capacidades impresionantes para descabezar los primeros y segundos renglones de organizaciones criminales asociadas a las drogas.

Este éxito, sumado a la mutación del mercado internacional de las drogas, ha propiciado la transformación de esas organizaciones, que hoy día tienen estructuras menos jerarquizadas y menos poderosas para confrontar al Estado nivel nacional. Colombia logró un proceso de domesticación de las organizaciones relacionadas con el narcotráfico y tiene la capacidad de acabarlas. Sin embargo, estas tienen una enorme capacidad de reproducirse porque en los territorios persisten una serie de condiciones que hacen que este fenómeno subsista. De acuerdo al análisis de la Comisión Asesora, esta transformación ha generado una “democratización” del acceso a las rentas ilegales y ha incidido en que estas Economías Criminales Organizadas (ECO) generen una mayor sensación de inseguridad en la gente, que se ve afectada por la extorsión y el micro tráfico.

En cuanto a las recomendaciones de la Comisión, María Victoria Llorente afirma que es necesario dar un salto de un enfoque operacional y medido por las bajas y las capturas, a un enfoque más estratégico que se mida por el desmantelamiento de las ECO, por la contención de las afectaciones sobre la seguridad ciudadana y por la recuperación de la autoridad en los territorios. Sumado a este aspecto, la Comisión recomienda:

1. Que exista un liderazgo claro del poder ejecutivo, para la definición y el seguimiento de la política contra el crimen organizado.
2. Que las organizaciones de seguridad y justicia trasciendan el entendimiento del crimen organizado a partir del conteo del enemigo y de la identificación de su organigrama, pues esto es útil para descabezar las organizaciones, pero es insuficiente para desmantelarlas.
3. Implementar una estrategia en el campo de la judicialización que parta de la aproximación de la macro criminalidad, para hacer investigaciones integrales de las estructuras, el conjunto de delitos que cometen, y su universo patrimonial. En este sentido, la Fiscalía ha venido realizando un buen trabajo al mejorar los indicadores de judicialización de los capturados de estas organizaciones; sin embargo, existen datos preocupantes como

que el 80% de estas judicializaciones se hagan por concierto para delinquir, mientras que la judicialización por otros delitos es menor al 10%. Otro indicador preocupante es el de la impunidad por homicidio, que se mantiene igual desde hace 20 años.

4. Abordar el problema de las organizaciones criminales desde una mirada más estratégica y sofisticada por parte de la justicia y la policía. Debe hacerse efectivo el tema de la diferenciación de las penas de acuerdo a los eslabones de la cadena de drogas.
5. Implementar estrategias anti corrupción en la Fuerza Pública.
6. Es indispensable el imperio de la ley a través del monopolio de la fuerza, la tributación y la regulación social.
7. Conectar las estrategias de prevención y seguridad ciudadana tradicionales, con la política de contención del crimen organizado.

Oscar J. Guerrero, Miembro de la Comisión Asesora, Consultor y litigante en Derecho Internacional Humanitario, Derecho Penal Internacional y Sociología Jurídico- Penal

Según Guerrero, cuando inició la Comisión, se presentó una discusión con el ex presidente Gaviria sobre lo que podría decir Colombia respecto a la extradición, pues este es un tema que en muchos aspectos, continua siendo intocable. Se tomó la determinación que la Comisión no iba a enfocarse en criticar este instrumento de política internacional, sino en estudiar qué ha hecho Colombia con la extradición y cómo puede proyectarse, teniendo en cuenta las nuevas visiones de políticas de seguridad.

Par cumplir con este objetivo, se hizo una primera fase de recopilación de fuentes que explicaran la forma en la que las cortes norteamericanas comprenden la extradición, y el tratamiento jurídico que se les da a los colombianos para que lleguen a estas cortes. Esto, con el fin de medir el nivel de reciprocidad existente entre lo que se hace en Estados Unidos, y lo que se hace en Colombia cuando se extradita a una persona. Este análisis arrojó una conclusión problemática para la Corte Suprema de Justicia y para el Ministerio de Relaciones Exteriores, pues se encontró que en Colombia no se conoce la jurisprudencia que tiene los Estados Unidos sobre la extradición, no se comprende el significado de la doble incriminación, de la acusación, del cargo por conspiración, etc., todos estos conceptos básicos que deberían comprenderse a cabalidad, para hacer de la extradición un instrumento efectivo, y no una simple recopilación de documentos y cumplimiento de requisitos. Teniendo en cuenta esta situación, la Comisión

Asesora recomienda que se realice un trabajo en derecho penal comparado donde se estudie qué se está entendiendo bajo el principio de la doble incriminación.

En una segunda fase de investigación, en la que se consultaron las sentencias que tiene la Corte Suprema de Justicia sobre extradición, se encontró que efectivamente, la comprensión de los cargos imputados en Colombia tales como el concierto para delinquir o la conspiración, es distinta a la de Estados Unidos, y sin embargo, la Corte Suprema de Justicia, los trata como similares. Esto ha generado varios casos de devoluciones de extraditados y ha afectado el debido proceso de algunos colombianos que son enviados a Estados Unidos, pues son requeridos por la justicia de este país, aún cuando en Colombia hayan sido mal capturados (*male captus, bene detentus*). También se encontraron varios casos, en los que con la anuencia de la Corte Suprema de Justicia, la Presidencia y la Fiscalía, se extraditaron colombianos con pocos fundamentos de carácter probatorio.

Estos hallazgos impulsaron una reflexión sobre la necesidad de dar un tratamiento legal adecuado a los extraditados, para que se garantice el cumplimiento de sus derechos humanos.

De acuerdo a Guerrero, es importante recordar que en Colombia se extradita conforme a las normas del Código de Procedimiento Penal, pero en Estados Unidos se sanciona conforme a las normas del tratado de extradición. Esto ha generado que aun cuando en Colombia se sugieran cierto tipo de penas para los extraditados, allá se apliquen penas o más severas, o más cortas, debido a la reducción de penas que se da por los mecanismos de colaboración.

Teniendo en cuenta los factores mencionados, Guerrero terminó su intervención, invitando a Colombia a reformular sin miedo, el tratado de extradición con los Estados Unidos y a enmarcarlo en un enfoque de derechos.