



REGIONALIZACIÓN
DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE DROGAS



Tercer Encuentro Nacional de Regionalización de la Política de Drogas
Bogotá, 27 y 28 de octubre de 2016

Relatoría del encuentro y del taller sobre el futuro del proceso de regionalización de la
política de drogas en Colombia

Convenio 488 de 2015

Diciembre 2016



CONTENIDO

Introducción	3
1. Resultados del Diálogo Nacional sobre el Futuro de la Política de Drogas en Colombia.6	
2. Estrategias para abordar el fenómeno de las drogas en Colombia.....	11
3. Informe de Rendición de Cuentas.....	32
4. Perspectivas y tendencias para abordar la actualidad de la problemática de las drogas.	35
5. El futuro del proceso de la regionalización de la política de drogas en Colombia.	41
6. Conclusiones	49



Introducción

Desde el año 2012, el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas, viene impulsando el proceso de regionalización de la política de drogas, con la finalidad de lograr que los departamentos del país identifiquen e implementen acciones articuladas, que den respuesta integral al fenómeno del consumo y la oferta de sustancias psicoactivas, teniendo en cuenta las realidades propias y particulares de cada región.

En este sentido, la regionalización de la política de drogas se inscribe como una de las principales funciones de la Dirección de Política de Drogas, la cual enfatiza en la necesidad de proponer los lineamientos para la formulación de las políticas e iniciativas en materia de reducción del consumo y control de la oferta de sustancias psicoactivas.

Gobernadores, alcaldes, secretarios de despacho, funcionarios y contratistas de entidades públicas, miembros de organizaciones no gubernamentales, representantes de la academia, Fuerza Pública y representantes de la sociedad civil son, entre otros, nuestros aliados estratégicos para lograr construir la política pública desde el territorio.

Durante los tres últimos años, una de las estrategias empleadas para fortalecer los vínculos de integración e intercambio de experiencias entre estos aliados, son los Encuentros Nacionales. Estos encuentros tienen por objeto reunir en un mismo escenario a los delegados de los entes territoriales de todo el país, por ello asisten representantes de los Comités Departamentales de Drogas y de los Consejos Seccionales de Estupefacientes, particularmente funcionarios de las Secretarías de Gobierno y Salud departamentales, con el propósito de compartir lecciones aprendidas sobre el proceso de regionalización de la política de drogas e identificar posibles estrategias, que permitan continuar avanzado en la efectiva implementación de acciones articuladas en el territorio para abordar el fenómeno de las drogas.

Para el año 2016, el Tercer Encuentro Nacional de Regionalización de la Política de Drogas realizado en la ciudad de Bogotá los días 27 y 28 de octubre de 2016 tuvo por objetivo:



Generar un espacio de información, reflexión e intercambio de experiencias sobre los más recientes lineamientos de la Política Nacional de Drogas y la dinámica del fenómeno en los ámbitos internacional, nacional y local. A partir de ello, determinar su influencia en el presente y el futuro del proceso de regionalización de la política pública de drogas en Colombia.

Fueron tres los mensajes que enviaron los integrantes de la mesa principal durante la instalación del evento. En primera instancia, se reconoció el trabajo articulado entre el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito – UNODC, en construir estrategias que permitan ajustar la política de drogas a las realidades de las regiones del país. Esto se ha logrado a través de un trabajo intersectorial que permite hoy contar con planes integrales de drogas en todos los departamentos. Es importante profundizar este trabajo intersectorial entre estos 3 aliados, y con entidades como el ICBF, la Cancillería, la Policía Nacional y otras entidades del nivel central con quienes se debe trabajar temas relacionados con el fenómeno del consumo y la oferta de sustancias psicoactivas, que requieren una respuesta que va más allá de las competencias individuales de cada institución pública.

Este trabajo intersectorial debe ayudar para que, en el proceso actual de la construcción de la política de drogas, se logren incluir los mecanismos para implementar de manera eficaz el enfoque de derechos humanos y de salud pública, que en resumen es una política donde las personas están en el centro de las acciones. Así mismo, una política que fortalezca los presupuestos para la atención integral de la comunidad a la vez en que se continúan fortaleciendo las capacidades territoriales para dejar en el pasado consecuencias indeseadas como el encarcelamiento excesivo de personas.

El segundo mensaje está ligado a todo lo anterior, y es que el proceso de construcción de la nueva política recoge muchas de las cosas que están en el documento final de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicada a las Drogas, en sus siglas en inglés - UNGASS 2016, entre ellas, el reconocimiento de la salud pública como eje fundamental de la política y la necesidad de mirar alternativas al encarcelamiento para los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico.



El documento final de UNGASS es a la vez una guía y una reafirmación que Colombia está haciendo bien las cosas para construir su nueva política en materia de drogas, integrando las lecciones aprendidas de lo hecho hasta ahora, que apuntan a la necesidad de no basarse en los simples principios de la oferta y la demanda de sustancias psicoactivas, para así integrar más visiones como la del enfoque territorial, poblacional (atención diferenciada para niños, niñas, adolescentes, jóvenes, mujeres, campesinos, minorías étnicas, entre otros), de los derechos humanos, de salud pública y del desarrollo integral de las personas.

La UNGASS en su declaración final resalta que las personas deben ser el centro de toda política, una política basada en la evidencia y que pone al derecho a la salud en el más alto nivel y como principio rector de las convenciones internacionales que hoy existen en materia de drogas. El derecho a la salud es reconocer que el fenómeno de las drogas es un problema que debe ser tratado por el sistema de salud pública y otros servicios sociales de acuerdo a las necesidades de las personas.

En materia de criminalidad, la UNGASS aboga por centrarse en atacar los eslabones fuertes de la cadena y en dismantelar las organizaciones que más se lucran de esa economía ilegal. Esto, a la vez que los eslabones débiles se benefician de medidas alternativas, en especial aquellas que se encuentran en conflicto con la ley por delitos menores de drogas.

Adoptar un enfoque humanista para diseñar estrategias diferentes, es la base del trabajo intersectorial. Ayudar a los eslabones débiles y a medir la eficacia de la política en su capacidad de atacar a los dueños de los cristalizaderos y de los grandes laboratorios, que son quienes se aprovechan de la miseria de las personas.

A las personas no les gusta vivir en la ilegalidad, es a través de una política de drogas efectiva, eficiente y eficaz que prevenga y evite que las personas incurran en la ilegalidad de las drogas, lo que realmente va a dar resultado. Y para llegar a ese ideal es necesario trabajar con y desde los territorios en la construcción del enfoque territorial. No se puede



hacer mucho desde el nivel central del gobierno cuando no se trabaja de la mano con los Gobernadores y Alcaldes.

Todo esto ayudará a generar un proceso para cambiar el chip y dejar de creer que en Colombia todo se soluciona a través de una ley, aumentando las penas y creando nuevos tipos penales. La evidencia demuestra que estas tres acciones no resuelven nada. En las cárceles hay cerca de 24.000 personas que han sido detenidas por portar una dosis de sustancias ilícitas un poco por encima de los límites establecidos como dosis personal. Esas personas, que en algunas ocasiones requieren de atención terapéutica y social, están siendo enviadas a las cárceles del país, en donde sus proyectos familiares y de vida son truncados. Por eso, medidas como las alternativas a la cárcel son tan importantes y vitales. Hay que construir un nuevo imaginario colectivo, y diseñar una política de drogas que en realidad impacte positivamente a los individuos y a las comunidades.

1. Resultados del Diálogo Nacional sobre el Futuro de la Política de Drogas en Colombia.

Los nuevos retos y desafíos de la política de drogas

Carlos Medina Ramírez

Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa

Ministerio de Justicia y del Derecho

El Viceministro resaltó la unidad de criterio de la mesa de instalación sobre lo que debe ser la nueva política de drogas: una estrategia alineada y coherente entre los esfuerzos del Gobierno Nacional y los del escenario internacional. Y eso para el Estado se resume en concentrar esfuerzos en cuatro puntos principales:

1. Construir una política integral, que es el mayor reto del Gobierno teniendo como lección aprendida los fracasos de promulgar una nueva política durante los gobiernos pasados. Esa política coherente debe unificar los criterios de las diferentes entidades del Estado que intervienen en la política de drogas. Y esa



unidad de criterio debe sustentarse en el reconocimiento de las diferentes expresiones del fenómeno en los territorios, porque es allí, donde se implementa la política de drogas.

2. El segundo es actuar de manera diferenciada sobre lo que se denomina eslabones de la cadena. Llevar el desarrollo alternativo al 100% del territorio afectado por la presencia de cultivos ilícitos, debido a que hasta ahora el 68% del desarrollo alternativo ha intervenido zonas no afectadas por los cultivos de coca. Y esta intervención supone transformar las realidades históricas de los territorios que hoy son enclaves y donde hay que llevar el desarrollo. No se debe regresar a estrategias de eficacia cuestionables y que enfrentaron al Estado con los campesinos, como lo fue la fumigación mediante aspersión aérea. En esta lógica, la intervención debe darse de manera fuerte en los eslabones industriales del narcotráfico, evitando dar tratamiento a todos los eslabones por igual, lo que al final ha generado dispersión de esfuerzos y recursos. Hay que atacar la producción y el comercio, generando acciones que golpeen puntos críticos del negocio como son los cristalizadores y los centros de acopio antes que la droga llegue a las ciudades.
3. Se debe dar la lucha económica contra el narcotráfico. En términos coloquiales, hay que dañar el negocio, persiguiendo los bienes objetos de lavado de activos a través de un refuerzo del proceso de extinción de dominio.
4. Por último, se debe encaminar la cooperación internacional que recibe el país para que cumpla con un rol pendiente: el de catalizador para la adopción de estrategias innovadoras. Una cooperación que impulse nuevos temas, que sirva de verificadora internacional de los resultados de las medidas que se implementen. La evaluación de los resultados ha sido un problema serio para el Estado pues no se ha llevado a cabo. La cooperación internacional puede ayudar al país a luchar contra la corrupción, un fenómeno que ha sobrepasado a la sociedad y a la institucionalidad colombiana. La corrupción ha sido uno de los principales obstáculos para luchar contra el narcotráfico. La cooperación puede hacer mucho para ayudar a Colombia en ese tema.



Panel de discusión sobre el futuro de la política de drogas

Panelistas: *CN Juan Carlos Jiménez, Armada Nacional de Colombia*
Juan Carlos Garzón, experto, Ministerio de Justicia y del Derecho – FIP
Juana Potes, estudiante Pontificia Universidad Javeriana
Leonardo Correa, Coordinador proyecto SIMCI, UNODC
Victoria Eugenia Correa, Directora Ejecutiva Corporación Caminos

Moderador: *Juan Mauricio Torres, Fundación Ideas para la Paz*

El Diálogo Nacional fue un evento pensado para escuchar a la ciudadanía sobre el futuro de la política, en un momento que era crítico para la misma. El Diálogo demostró que aun cuando el fenómeno de las drogas, es un problema que sí interesa a las regiones y no es un tema desconocido, el país no habla del tema ni sobre cuál es la forma de abordarlo. Las problemáticas que aquejan a las regiones son muy diferentes. No es lo mismo el fenómeno en Bogotá que en las zonas de litoral, donde hay que acercarse a las comunidades y llevarles proyectos productivos para alejarlas del negocio de las drogas ilícitas. Eso se acentúa más en las fronteras donde se suman temas como la migración ilegal.

Esa falta de contacto entre las regiones se evidenció en la ausencia de unidad de criterio y la diversidad de posiciones: se encontraron desde prohibicionistas extremos hasta aquellos que abogan por eliminar todo tipo de regulación. Aún en esa contradicción se encontraron propuestas para cambiar las cosas. No sin evidenciar que desde las regiones las propuestas son poco profundas y siguen enfocándose en los eslabones débiles de la cadena, mientras que desde el nivel central ya se dio una nueva orientación hacia la parte económica de esta actividad ilícita, que es la que hay que atacar con contundencia. Dentro de esas alternativas de atacar lo económico, la interdicción marítima se muestra como un éxito en atajar los canales de comercialización y también en materia de cooperación internacional. Hoy en día hay varios tratados de cooperación marítima internacional que entre otros, permiten atacar el tema del tráfico de drogas. Esto en parte reconoce el valioso papel que ha jugado la Fuerza Pública, no sin dejar claro que se requiere de enfoques diferentes para continuar atacándolo.



Los eventos del Diálogo se dieron en un momento crucial, uniendo las discusiones del escenario internacional y nacional sobre la necesidad de construir una nueva política de drogas. Las preocupaciones nacionales que se recogieron en el Diálogo deben utilizarse para aprovechar esta oportunidad de construir la nueva política pública de drogas de Colombia.

Entre las mayores preocupaciones que esta política debe abordar están, primero, el trabajo diferenciado con los jóvenes y cómo ocupar su tiempo libre para mantenerlos alejados del consumo de SPA. En este sentido hubo una sesión del Diálogo dedicada a obtener la opinión de los jóvenes sin que ella estuviera sesgada por las posiciones de los expertos. Se evidenció la desinformación y el desconocimiento que tienen en la materia, así como el papel que tiene el círculo social de los jóvenes en el inicio y el consumo de SPA.

La segunda preocupación es cómo lograr un efectivo involucramiento del sector educación y específicamente del Ministerio de Educación Nacional, pues los jóvenes están desarrollando consumos problemáticos y abusivos en los centros educativos y para atacar esta problemática se debe realizar la detección temprana en los colegios y con las familias.

Esa necesidad por formular una política con enfoques y acciones diferenciadas debe llevar a enfrentar el imaginario y las preocupaciones de los ciudadanos en temas como la falsa relación que se cree existe entre los consumidores de SPA y la inseguridad. Es difícil hacer entender que la Policía no es la entidad pública indicada para tratar a los consumidores. La ciudadanía debe convencerse de que hay otras alternativas. Los nuevos enfoques de la política implican una respuesta diferenciada a cada problema y a su vez exigen presupuestos diferenciados y de mayor tamaño. ¿Cómo se va a resolver este tema en el territorio a través de una conversación honesta que haga entender que al final, esas acciones diferenciadas e innovadoras saldrán de nuestros impuestos?

En materia de cultivos, hay que desterrar la vieja visión predominante. Para que eso suceda, hay que hacer masa crítica para superar la inercia de las instituciones que llevan al país a hacer siempre lo mismo. La implementación de los cambios requiere del apoyo de las



regiones. No es posible hacerlo de manera diferenciada desde el nivel central, por presupuesto y capacidad institucional.

Para implementar los nuevos enfoques que se están planteando, debe darse una transformación de la mentalidad de la sociedad civil. Si persiste la estigmatización de las personas, es difícil que la nueva política sea bien recibida. Si esto persiste va a ser difícil transformar la política sin generar un ejercicio pedagógico y un fortalecimiento de la comunidad. Por ejemplo: el uso adecuado de drogas requiere que la sociedad esté preparada para ser autónoma y responsable.

Para ello, es necesario plantearse varias preguntas: ¿Cómo superar el abordaje sectorial y fragmentado de la política de drogas? Esa palabra “intersectorial”, en diferentes escenarios y en particular en el tema de drogas, ¿Cómo lo entendemos? ¿Cómo construimos la visión? Lo anterior reconociendo, eso sí, que cada entidad debe hacer lo que sabe hacer: “zapatero a tus zapatos”. Ni la Policía, ni el MJD deben ir a los colegios a decir que no consuman drogas. Dependiendo de esas capacidades institucionales y territoriales, hay que ver cuáles son y cómo se aprovechan. La política no puede seguir aislada de otras políticas, como si las drogas no tuvieran ningún relacionamiento. Esta es una política que suma justicia, salud y aplicación de la ley. Suma muchas competencias y es muy difícil encargarla a una sola entidad.

El tema crítico en materia de trabajo intersectorial es que la misma ausencia del Estado, ha obligado a que muchas entidades asuman roles más allá de los propios. La ausencia de instituciones, de vías de comunicación, de servicios básicos, es un aspecto a analizar dentro de la integralidad para asistir a las comunidades vulnerables. La pobreza, el analfabetismo, la falta de acceso a oportunidades laborales. El trabajo intersectorial debe plantear cómo se fortalecen las relaciones entre el centro y las regiones, entendiendo que hay capacidades diferenciadas en ambos niveles para así responder a problemáticas diferentes.

Sobre cómo construir esta política, se debe plantear hacerlo de abajo hacia arriba y dejar de pensar que en Bogotá se resuelven los problemas del país. El desafío es cómo construir



política de abajo hacia arriba, lo cual requiere de unas herramientas con las cuales no contamos. Esto sin dejar toda la responsabilidad en los departamentos y municipios, sino realizando un trabajo articulado entre todos los niveles del Estado.

Algunos lineamientos valiosos que deben ser usados para construir la política son: la territorialidad, el consumo y la criminalidad. Frente a éstos, es claro que hay territorios donde lo que resuelve la problemática de las drogas es la aplicación de una política de desarrollo social. En materia de consumo, la política de prevención no es suficiente cuando no se implementan medidas de acceso a oportunidades, seguridad alimentaria y uso del tiempo libre, todo acompañado del fortalecimiento de la familia que permita hacer frente al problema del consumo de SPA. Por último, la criminalidad se debe combatir como un negocio ilegal rentable y atacar el aspecto económico: que no puedan recibir dinero, que no puedan invertir, que no puedan recibir insumos químicos o que lleguen a ser muy costosos y el negocio no sea rentable.

2. Estrategias para abordar el fenómeno de las drogas en Colombia.

Estrategias para abordar el fenómeno de las drogas en Colombia

Ana María Peñuela Poveda

Asesora del Despacho del Ministro de Salud y Protección Social

Marco Normativo país:

Plan Decenal de Salud Pública: El Plan tiene tres objetivos estratégicos orientados hacia la garantía del derecho a la salud, el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos, y cero muertes y discapacidades evitables. Para la consecución de estos objetivos se hace indispensable abordar el tema de la salud desde dos dimensiones:

1. Transversal:

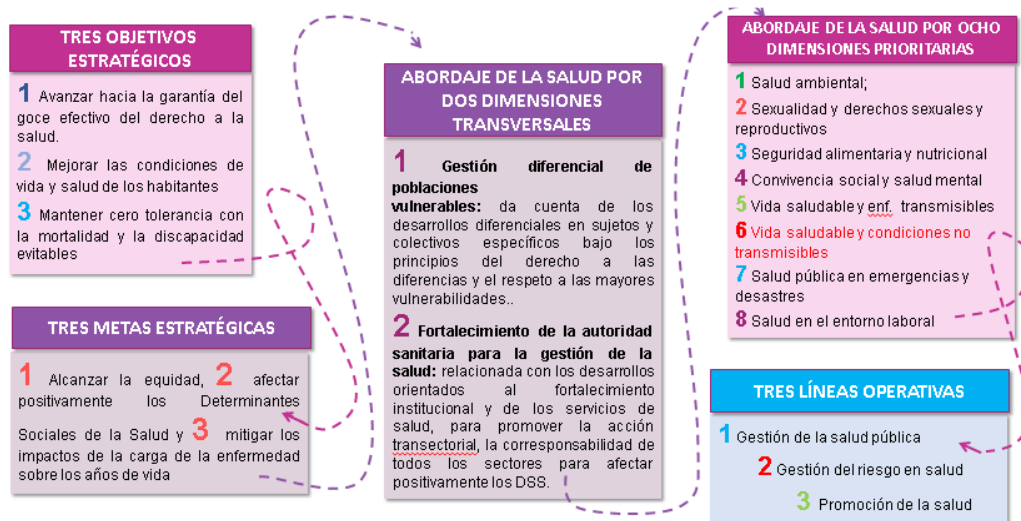
- Abordar la salud desde un enfoque diferencial.
- Fortalecimiento de la autoridad sanitaria para la gestión de la salud.



2. Prioritaria:

- Salud ambiental.
- Sexualidad y derechos reproductivos.
- Seguridad alimentaria y nutricional.
- Convivencia social y salud mental.
- Vida saludable y enfermedades transmisibles.
- Vida saludable y condiciones no transmisibles.
- Salud pública – emergencias y desastres.
- Salud en el entorno laboral. (ver gráfica 1).

Gráfica N°1
Marco Normativo



Fuente: Ministerio de salud y protección social

Marco estratégico país:

El análisis del marco estratégico parte de tres ejes: Atención primaria en salud- Diferenciación y Cuidado, redefiniendo este último como el cuidado a uno mismo a los demás y al entorno



Rutas de atención integral: definidas como un conjunto de acciones coordinadas complementarias y efectivas que se expresan a través de planes proyectos y programas. El objetivo principal de este conjunto de acciones es buscar que se concreten en atención integral sobre las comunidades. En general las rutas permiten:

- Orientar a los diferentes actores que intervienen dentro de las acciones
- Establecer las competencias para los perfiles de quienes realizan este tipo de trabajo.

Existen tres tipos de Rutas Integrales de atención en Salud (RIAS)

1. Ruta integral de atención para la promoción y mantenimiento de la salud en el curso de vida: Acciones para el cuidado de la salud, la detección temprana, la protección específica y educación para la salud.
2. Ruta integral de atención en salud para grupos de riesgo: Acciones para el diagnóstico, tratamiento, rehabilitación, paliación, cuidado de la salud y educación para la salud.
3. Ruta integral de atención en salud para grupos de riesgo: Acciones para el diagnóstico, tratamiento, rehabilitación, paliación, cuidado de la salud y educación para la salud.

Ruta integral de atención a población con riesgo o trastornos mentales y del comportamiento manifiestos debidos al uso de sustancias psicoactivas y adicciones.

El aumento del consumo de drogas ilícitas en Colombia obliga a fortalecer la atención integral desde la promoción de la salud hasta el tratamiento.

El consumo continuado de drogas produce efectos progresivos y persistentes en el sistema nervioso central. Estas alteraciones son más probables en personas con ciertas configuraciones genéticas. Por lo anterior, la adicción a las drogas se entiende como una enfermedad crónica, recurrente, con alta probabilidad de recaída.



Si bien para el caso de Colombia de forma general, han bajado las prevalencias de consumo de sustancias lícitas en Colombia, se ha incrementado el de SPA. Todos los departamentos del país han tenido un proceso diferente en la implementación de las rutas de atención, pero todos han partido de la identificación de las condiciones particulares de cada uno de los territorios.

Algunos datos relevantes sobre el consumo en Colombia:

- Un 3,6% de los colombianos sería consumidor activo de sustancias psicoactivas ilícitas (consumo en el último año).
- De ellos un 43,3% requeriría diagnóstico por trastorno asociado al uso de sustancias ilícitas (2,1% del total).
- Un 35,7% de los colombianos sería consumidor activo de alcohol (consumo en el último mes).
- De ellos un 31% requeriría diagnóstico por trastorno asociado al uso de sustancias ilícitas (11,1% del total).

Balance de las acciones en salud en el fortalecimiento de capacidades territoriales

- Plan Nacional para la Promoción de la Salud, la Prevención y la Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas, 2012-2021
- El nuevo modelo de asistencia técnica que MSPS ha buscado implementar de forma conjunta con el MJD y la asesoría técnica y financiera de UNODC, ha tomado en cuenta el tema de convivencia, enfocado hacia el desarrollo de capacidades en los territorios.

Si bien está claro que hay unas campañas de prevención, hay una situación que ha arrojado el último estudio sobre consumo y es el relacionado con la composición de las drogas que se venden y compran, para las cuáles están utilizando otro clase de aditamentos, razón por la cual existe inquietud en los territorios sobre la información existente en materia de alertas de consumo de drogas más tóxicas para la salud. En este sentido el Observatorio de Drogas de Colombia está trabajando en la información y el sistema para dar una respuesta



adecuada al mercado y a la introducción de nuevas moléculas así como la adulteración de las sustancias tradicionales. Es un dato complejo, lo que sí se puede decir es que es un consumo marginal, lo que no implica que se baje la guardia. El sistema ya ha generado varias alertas sobre estas sustancias y también articula una red amplia de profesionales en el país.

Actualidad técnica para abordar las drogas sintéticas y emergentes

Isaac Urrutia Bermúdez

Dirección de Política contra las Droga y Actividades Relacionadas

Ministerio de Justicia y del Derecho

En las dos charlas anteriores hay dos palabras que llaman la atención: drogas y sustancias psicoactivas. ¿Cuáles drogas? ¿Cuáles sustancias psicoactivas? En esta presentación no nos enfocaremos en las drogas de origen natural para hablar de la problemática de las drogas de síntesis y las drogas emergentes.

Droga de síntesis: no se encuentran en la naturaleza. Hay que fabricarlas en un laboratorio a partir de sustancias químicas y reactivas.

Drogas emergentes: nueva droga natural o sintética, fiscalizada o no, que se introduce en el mercado. También nuevas presentaciones y adulteraciones, que presenta cambios en su composición o en los patrones de su consumo.

Droga de diseño: sintetizadas a partir de precursores fácilmente disponibles, fácilmente comercializadas por su atractivo y no se encuentran sometidas a control legal como drogas de abuso.

Un ejemplo claro de estas sustancias son las metanfetaminas que tienen un alto poder adictivo y se encuentran controladas por la legislación colombiana. Si se les hace un pequeño cambio en el laboratorio, cambia de composición por lo cual ya no sería metanfetamina sino otra sustancia, por ejemplo para-metoxi-metanfetamina PMMA.



Nuevas sustancias psicoactivas (NSP): son sustancias no controladas por las Convenciones pero que suponen una amenaza para la salud. Hay muchas sustancias nuevas que han sido identificadas en Colombia.

Sistema de Alertas Tempranas (SAT): El Sistema de Alertas Tempranas nace desde el Ministerio de Justicia y del Derecho, con el objeto de contrarrestar el fenómeno mediante la generación de conocimiento. A través del SAT se han identificado 23 Nuevas sustancias psicoactivas (NSP). Para judicializar las sustancias se deben realizar pruebas de identificación preliminar, el problema radica en que no existían para estas drogas. Por ello, a los reactivos de drogas naturales se les debió sumar los de NSP. Dado que no existen o no es común la prueba de reactivos, se han adquirido nuevos equipos para identificar las sustancias en el procedimiento de judicialización, que es un análisis diferente al que se hace en laboratorio. La información arrojada por estos estudios, dice que se están consumiendo drogas naturales mezcladas con otras sustancias.

Dada la orientación coca céntrica, existen dificultades frente a las drogas de síntesis y las NSP. Cómo se controlan los nuevos precursores químicos y otros temas que hay que resolver. Se requiere entonces, laboratorios y adaptar los protocolos para PIPH, capacitación y nuevas tecnologías.

Sustancias inhalables: A través de los estudios de consumo de sustancias psicoactivas se ha confirmado la presencia de sustancias diferentes a las tradicionales, como es el caso del DICK y el Popper.

DICK es una sustancia que contiene fundamentalmente cloruro de metileno presente en gran cantidad de productos comerciales como quitamanchas, adelgazantes de pinturas y otros, su consumo puede generar pérdida de la capacidad de la sangre para transportar oxígeno y afectar seriamente la piel. Popper es el nombre genérico dado a ciertas sustancias químicas, especialmente a los nitritos de alquilo. Es incoloro y con un fuerte olor característico.



El consumo continuo de inhalables puede ocasionar daños neurológicos y alterar temporalmente la visión.

Normatividad

La norma está centrada en las drogas de origen natural, por ello se hace necesario actualizarla, así como capacitar a los operadores de justicia en el abordaje de drogas de síntesis. Finalmente, muchas Nuevas Sustancias Psicoactivas no están en las listas de control y es difícil que sean fiscalizadas.

Es importante trabajar en la capacitación a los administradores de justicia (jueces y fiscales) en aspectos técnicos de las drogas de síntesis y Nuevas Sustancias Psicoactivas. Medicina Legal acaba de presentar un informe en el que se expone el consumo de nuevas sustancias psicoactivas como una de las problemáticas más grandes del país. A las morgues llegan muchos jóvenes y no se ha podido determinar muchas sustancias, dado que en promedio una vez por semana sale una nueva droga. Los laboratorios están trabajando de forma precaria, por lo que se hace necesario:

- Fortalecer los métodos de detección para caracterización plena de estas nuevas sustancias.
- Generar cambios legislativos para traer estos materiales de referencia al país, esto en razón a que no se han podido ejecutar los contratos de importación por los problemas de transporte, de fiscalización por parte de los capitanes de navío, inconvenientes en los permisos especiales del Fondo Nacional de Estupefacientes.

Sin embargo es importante resaltar que se tienen equipos avanzados y nuevas técnicas, así como acceso a bibliotecas, pero hay que seguir trabajando para mejorar, es una problemática muy grande que requiere muchos recursos y que con los recientes recortes de presupuesto se hace difícil mantener.

La estrategia desde el Ministerio de Justicia y del Derecho, de cara a abordar este problema con las instituciones en cuanto a capacidad de reacción y tratamiento para este nuevo tipo de sustancias, parte del Sistema de Alertas Tempranas (SAT), que toma información en 4



fases: detección, caracterización, evaluación de riesgo y generación de la alerta. En consecuencia es de gran importancia la constante interlocución entre el nivel central y los territorios con el fin de mantener actualizado el sistema.

Dinámica de la problemática de las drogas en el país

Martha Paredes

**Directora (E) de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas
Ministerio de Justicia y del Derecho**

Posición de Colombia frente a UNGASS

Colombia no puede ser más una bicicleta estática, no se puede esperar resultados distintos si seguimos haciendo lo mismo. Es importante tener acciones concretas, en términos de lo que se ha planteado en UNGASS. Para esto se establecen tres líneas estratégicas:

1. Transformación integral de los territorios afectados.
2. Atención integral al consumo de drogas.
3. Desarticulación de la criminalidad organizada.

La dinámica del problema de las drogas en Colombia

La dinámica en Colombia durante los últimos años en materia de cultivos ilícitos presenta las siguientes características:

- Aumento de los cultivos de coca en los últimos dos años. En 2014: 69.000 ha y en 2015: 96.000 ha
- Aumento de las toneladas métricas de cocaína.
- Si bien los cultivos de amapola aumentaron entre 2014 y 2015 pasando de 387 ha a 592 ha, representan menos de 600 hectáreas en todo el país. El censo de amapola lo realiza la Policía, que hace reconocimiento aéreo. A pesar de ser marginal, es importante no descuidarlo.



- En Colombia se producen tan solo 2 toneladas métricas de heroína frente a las 4000 a nivel mundial.
- Tumaco es el municipio número 1 en hectáreas sembradas con cultivos de uso ilícito. Y es el municipio donde más acciones de erradicación se han desarrollado.
- Los cultivos se están trasladando a los territorios de manejo especial: resguardos, comunidades y PNN así: En los Resguardos indígenas se incrementó en 52% al pasar de 7.799 ha en 2014 a 11.837 ha en 2015. En relación a los Parques Nacionales Naturales, en Colombia existen 59 áreas protegidas, 16 de ellas con presencia de coca, donde se registró un aumento del 13% en el área sembrada respecto a 2014, al pasar de 5.480 ha a 6.214 ha. El 58% del área con coca se concentra en tan solo dos parques, Sierra de la Macarena y Nukak.
- Margen de ganancia: 1 kilo de hoja vale 1 dólar. El de pasta 190 dólares y la base 1.280 dólares. La cocaína 2.500 dólares por kilo en Colombia, en Centroamérica US\$ 10 mil, México US\$ 15 mil y en USA US\$ 24 a 39 mil dólares. En Europa entre 25 y 63 mil euros.

Incentivos para el incremento de los cultivos ilícitos

- Posible incremento de las expectativas para recibir beneficios como contraprestación por la eliminación de los cultivos de coca.
- Incremento en el precio de la hoja de coca (\$ 2.000 a 3.000 pesos el kilogramo)
- Devaluación del peso colombiano (37%) habría influido en el proceso de negociación por la disminución del precio que se pagaría al productor.
- Elementos coyunturales que afectaron las actividades lícitas en las regiones, por ejemplo: desaceleración de las economías del oro y petróleo, la sequía en Antioquia y Sur de Bolívar.

Reducir disponibilidad de drogas.

- El Ministerio de Justicia y del Derecho, llama la atención para concentrar esfuerzos en el desmantelamiento de los cristalizaderos y zonas de acopio de producción y distribución interna.

Estrategias para abordar el fenómeno del Microtráfico.



- Abordar las redes criminales: perseguir las bandas y las economías criminales. Crear unidades especializadas antinarcoóticos.
- Fortalecer el modelo de vigilancia y fortalecer articulación entre fuerzas militares.
- Abordar el expendio: reducir las vulnerabilidades de los territorios.
- Coordinación y articulación entre las entidades de control en torno a las estrategias de interdicción. Organismos independientes monitoreando la corrupción que limitan el control efectivo y eficiente de la problemática.
- Intensificar el control sobre espacios fronterizos particularmente en las vías vulnerables por su localización y amenazas originadas en los territorios contiguos.

Estrategia integral para la sustitución de los Cultivos Ilícitos

Juan Carlos Palau

Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto

Esta presentación aborda tres temas:

- Los patrones que han direccionado la política en el pasado.
- Los riesgos del nuevo enfoque estratégico.
- Problemas que se han encontrado al llegar a las comunidades para convencerlos de abandonar los cultivos ilícitos.

Patrones que han direccionado la política en el pasado

En el PLANTE los objetivos de desarrollo alternativo estaban intensamente ligados a los objetivos antinarcoóticos. Se llevaron a cabo políticas de drogas que eran absolutamente represivas para contrarrestar el desprestigio que Colombia tenía en la comunidad internacional. Tokaltian decía que una política de drogas debe ser dura y rápida, de lo contrario es blanda y torpe.

Durante este periodo, las políticas estaban ligadas a la presión que ejercía la clase política norteamericana, frente al tema del nuevo enemigo que era el narcotráfico. El clima de ese



momento dificultaba el debate. Las políticas no podían ser evaluadas, ni se podía hacer ninguna consideración para cambiar la forma en cómo se actuaba. Esa era la realidad de ese momento. Por eso la mayoría de las consideraciones en materia de política de hoy eran posturas vistas de mala manera en los años 90. Posterior a esto, viene una etapa en el que el Desarrollo Alternativo se ligaba a la política de consolidación territorial donde los objetivos estaban subordinados al tema de la seguridad pública.

Los riesgos del nuevo enfoque estratégico.

La nueva política vuelve a la esencia de intervenir desde un enfoque de desarrollo rural integral. Es una política incorporada por el Consejo Nacional de Estupefacientes que desde el año 2015 está al frente del proceso de implementación de la misma.

Si bien es cierto, los objetivos no han cambiado, lo que sí es nuevo es la metodología para solucionar los problemas que se detectan. La política es mucho menos represiva sobre todo frente a los cultivadores de ilícitos. Otorgar un mejor tratamiento a los campesinos y darle un tratamiento represivo a los eslabones medios y altos ha sido parte del nuevo enfoque estratégico.

No obstante, este cambio desafortunadamente ha coincidido con el incremento de los cultivos ilícitos desde 2013-2014, antes de que se hubiese suspendido la aspersión aérea. Hablar de fumigar es regresar a la visión represiva. ¿Cuál es la apuesta? Convencer de abandonar los cultivos a cambio de condiciones efectivas de vinculación laboral – social y económica.

Lo último que hay que decir:

- a. Hay incertidumbre frente al proceso de paz. Se esperaba poder aplicar el punto 4 de La Habana de manera integral, pero esa realidad por ahora desapareció temporalmente.
- b. Otro tema es que cuando se llega los territorios cocaleros se derrumba el estereotipo del cocalero despilfarrador. El cocalero es un campesino que gasta el dinero en mantener a su familia, en pagar la educación de sus hijos, la educación universitaria.



Lo que es un indicio que los campesinos no quieren que sus hijos repitan su historia. Lo mismo se puede decir de la titulación de predios. El campesino entiende que es un patrimonio que le puede dejar a sus hijos y lo protegerá evitando vincularse a cultivos ilícitos.

Problemas que se han encontrado al llegar a las comunidades para convencerlos de abandonar los cultivos ilícitos.

Históricamente los cultivos ilícitos, eran plantaciones de grandes empresas manejadas por el narcotráfico. Las políticas de erradicación y fumigación mostraron que el riesgo era elevado y que ese riesgo era fácilmente trasladado a los campesinos. El tema relevante en esta discusión, es cómo evitar una caída en la percepción del riesgo de cultivar coca y que ese eslabón vuelva a las manos del narco-empresario.

Se identifican casos específicos en Colombia, como en el Catatumbo, donde coexisten el EPL, Los Pelusos, FARC y ELN, región en donde se pasó de tener 6.400 a 11.520 hectáreas de cultivos de coca y según estimaciones a finales de 2016 se tendrán 13.000 hectáreas sembradas, y en donde el Plan Departamental de Desarrollo incluye la erradicación voluntaria, bajo la premisa de que los cultivadores han manifestado su voluntad de hacerlo. Pero se preguntan si erradicar su medio de sustento y optar por el caucho o el cacao: ¿Les permitirá garantizar la subsistencia de sus familias? ¿Cuál es la estrategia del Gobierno Nacional que permitirá fortalecer los territorios y asegurar la subsistencia de las familias que siembran coca?

Ante esta inquietud es importante señalar que se requiere de eficacia para lograr el verdadero desarrollo y la sustitución de los cultivos. Existe un modelo parecido al de atención inmediata mencionado en el Punto 4 de La Habana: este punto consiste en trabajar en proyectos productivos a la par que se busca la dotación de bienes públicos para el desarrollo. En el Catatumbo actualmente se está trabajando en 3 veredas. Hay una situación crítica de recursos que debe superarse. Lo que no se puede hacer es una intervención masiva y radical.



Retos del desarrollo rural en el escenario del postconflicto

Mariana Escobar Arango

Agencia de Renovación del Territorio

Se abordará el tema de la sustitución desde la perspectiva de desarrollo rural.

La Agencia Nacional de Tierras (formalización) y La Agencia de Desarrollo Rural (proyectos productivos y asistencia técnica) surgen de la liquidación del INCODER.

La Agencia para la Renovación del Territorio se creó pensando en la implementación del Punto 1 de los Acuerdos de Paz relacionado con el tema de desarrollo rural, tierras, bienes y servicios públicos, brechas de desigualdad, etc. Si bien la agencia es del sector de agricultura, tiene una mirada de carácter multisectorial. Tiene la tarea de coordinar la ejecución de recursos y articularlos con los de los gobiernos territoriales, cooperación internacional y sector privado. Su acción está restringida para una serie de territorios afectados por la economía ilegal. Son 187 municipios en 16 regiones del país. Aunque en términos de presupuesto se está evaluando cuántos se pueden atender.

Retos de la Agencia de Renovación del Territorio

- Integralidad: más allá de proveer los bienes y servicios y de sustituir cultivos ilícitos, lo más importante es apoyar la construcción de visiones de territorio con y desde los actores del territorio. El desarrollo rural debe ser de carácter integral, no solo de siembras, ganados, servicios ambientales y forestales.
- Enfoque territorial: pasar de la focalización de poblaciones a la del territorio. Es uno de los grandes problemas de los programas de desarrollo alternativo que se olvidan del territorio. Se atiende a los campesinos que cultivan coca y se olvidan de los que no. No todo el campesino puede cultivar para exportar, también se puede abastecer el mercado interno.



- **Sostenibilidad:** representa un reto enorme disminuir la pobreza y las brechas de desigualdad. Son poblaciones pobres y pobres extremas. Es importante resolver temas complejos relacionados con condiciones mínimas de vida, como el agua, en un país con paramos, ríos y fuentes de agua, los niños mueren por enfermedades relacionadas con el consumo de agua contaminada. Es importante diseñar acueductos veredales que permitan dar seguridad alimentaria a los campesinos, al igual que la mejora de vías de comunicación e infraestructura.
- **Participación y capacidades:** es un tema fundamental que impide un campo próspero, se diseñan las políticas desde el nivel central y el territorio no cuenta con las facultades para disponer o acceder a recursos, por lo que se deberían trasladar competencias con recursos a los territorios, se deben construir capacidades pero con recursos. La gran apuesta es dar capacidad de gobernanza a los territorios.
- **Cultura de la legalidad:** construir territorio sostenible donde el estado de confianza, se constituye en un pilar de desarrollo.

Es importante profundizar en los estudios sobre sustitución de cultivos y seguridad alimentaria, partiendo de factores como la canasta familiar, la forma de producción y distribución así como la comercialización de los productos limitados por la dinámica de abastecimiento de la población, los centros de acopio y la informalidad de las plazas de mercado. Es importante determinar quién hace la intermediación, cómo llega la producción a los departamentos, cómo se hace el control a las plazas de mercado que se han quedado en concesionarios (ley 142 de servicios públicos). Dentro de este contexto y sin garantías qué se puede hacer. La respuesta es fortalecer la institucionalidad.

En Colombia hay pérdida de institucionalidad, no se controlan los mercados de abasto, esto es un tema que debe ser atacado por el Gobierno Nacional mediante mecanismos de regulación pero también mediante el esfuerzo en territorio para que gobiernos locales creen canales de comercialización para que pequeños productores lleven sus productos a mercados locales, se deben promover precios justos para potencializar mercados.



Otro factor importante de cara a un desarrollo rural efectivo, es lograr que la gente retorne a los campos, el Punto 1 de los Acuerdos de Paz es solo una hoja de ruta, ésta debe implementarse con o sin acuerdos. No se puede intervenir todo el territorio pero sí la parte del país con mayor desconexión, lo que se busca es incentivar de forma correcta a los campesinos migrantes para retornar al campo bajo las mismas condiciones en que salieron, lo cual en este momento es muy difícil, por lo que se debe generar igualdad de condiciones y oportunidades reales, para decidir si se regresa o no al campo. El campo debe ser de primera opción, ese es el reto que se debe tener.

TRANSICIÓN A LA LEGALIDAD MEDIANTE EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA PROPIEDAD RURAL

Alexander Rivera

Agencia Nacional de Tierras

La Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de las tierras de la Nación, tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por Ministerio Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer los predios rurales de propiedad de la Nación.

Funciones de la Agencia.

- Ejecutar los programas de acceso a tierras, con criterios de distribución equitativa entre los trabajadores rurales en condiciones que les asegure mejorar sus ingresos y calidad de vida.
- Otorgar el Subsidio Integral de Reforma Agraria, conforme a las políticas y lineamientos fijados por el Gobierno Nacional.
- Administrar los bienes que pertenezcan al Fondo Nacional Agrario que sean o hayan sido transferidos a la ANT.



- Administrar las tierras baldías de la Nación y los fondos de tierras de conformidad con la ley y el reglamento.
- Delimitar y constituir las zonas de reserva campesina y zonas de desarrollo empresarial.

Ordenamiento social de la propiedad rural.

Es el conjunto de procesos encaminados a la distribución equitativa de la propiedad, y el reconocimiento físico y jurídico, administrativo económico y fiscal del alcance de los derechos de la propiedad.

Con lo que se busca lograr la utilización eficiente del territorio, el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones y la mejora de la calidad de vida de la población rural. El enfoque para el ordenamiento de la propiedad rural, debe ser integral para disminuir vulnerabilidades territoriales. Es de suma importancia trabajar en el acceso a tierras pero no cualquier calidad de tierras, no se distribuirán tierras de mala calidad o improductivas para los campesinos. Para la Agencia representa un reto obtener la información precisa sobre las tierras baldías en Colombia, para poder de esta forma dotar a los campesinos de tierras productivas.

Se debe incentivar que los predios que se están ocupando sirvan para lo que se deben usar, esto en razón a que están siendo sub utilizados o usando de forma incorrecta. Para lograr este objetivo se inició un proceso de muestreo en los municipios que ha permitido determinar que los municipios no tienen claridad acerca de la cantidad de bienes que tienen en su haber.

En consecuencia para la Agencia los retos de cara al futuro son:

- Atender el rezago del INCODER en temas de tierras.
- Ir al territorio a buscar los baldíos de la nación.
- Garantizarles el acceso a la tierra al 52% de los hogares rurales. (1% tiene el 50% de la tierra rural)
- Formalizar las tierras de la Nación (60% de informalidad en Colombia).
- Garantizar el uso adecuado para quienes tienen tierras y las tengan formalizadas. (Vocación de explotación de la tierra)



- Adjudicar 4.000 baldíos.
- Adjudicar 1.000 subsidios.

Para la Agencia dada la vocación agrícola del país, legalizar predios si bien es un punto importante, para el gobierno local es un proceso que se ha detenido, dado que es competencia del nivel central, en este sentido es importante establecer convenios con entidades territoriales para poder llevar a cabo el proceso de legalización de predios. En la actualidad la Agencia funciona mediante una herramienta denominada “estrategia de barrido predial”, estrategia que lleva a la Agencia al territorio a buscar las tierras que se deben formalizar y por medio de ésta se arranca con el proceso, diferente de la forma en la que inicialmente se realizaba el proceso por demanda, este cambio agilizará en el futuro el proceso de legalización de los predios rurales.

BALANCE DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL DEL SECTOR DE JUSTICIA

Ivonne Ramos

Agencia Presidencial de Cooperación Internacional – APC Colombia

En materia de cooperación, hay que entender que se le está apostando a dos modalidades: la tradicional, que es la norte - sur, y la cooperación sur - sur, que es la que promueve la generación del conocimiento basada en esquemas metodológicos para intercambios que produzcan valor agregado. La cooperación debe enfocarse en los tres sectores prioritarios que define la hoja de ruta de la cooperación de APC-Colombia. Esos sectores son: construcción de paz, conservación y sostenibilidad ambiental y desarrollo rural sostenible.

En cuanto al trabajo con los territorios, APC-Colombia está apoyando de manera contundente la sistematización de buenas prácticas a través del programa “Saber Hacer Colombia”. Igualmente está promoviendo el intercambio entre regiones de Colombia a través del programa COL-COL. Además, en el marco de las negociaciones con los cooperantes, se está solicitando que aparte del enfoque sectorial y nacional, se tenga en cuenta en la implementación de proyectos de cooperación, los planes departamentales de



desarrollo y para el caso específico de drogas, los planes integrales departamentales de drogas.

Para apoyar las gestiones en cooperación, la Agencia ha dispuesto de un enlace para cada departamento a fin de tener una interlocución directa que permita difundir las oportunidades de cooperación y en caso dado en que haya un interés por presentar un proyecto, responder de manera rápida a través de la asistencia técnica para preparar la propuesta. Esto para evitar que los departamentos contraten formuladores de proyectos y más bien se apueste por el fortalecimiento de capacidades. Frente a esto último, hay que tener en cuenta que la gestión de la cooperación en materia de drogas, a parte de la hoja de ruta, debe tener en cuenta la estrategia sectorial de cooperación internacional del sector justicia.

La información hasta aquí consignada debe ser clave para gestionar cooperación internacional desde el territorio, entendiendo que la mayoría de esta cooperación se orienta a la gestión de conocimiento y tiene diversas formas de ser canalizada: multilateral, bilateral, regional, centros de investigaciones, ONG, fundaciones y corporaciones. Igualmente las empresas a través de la Responsabilidad Social Empresarial pueden otorgar cooperación. Estas oportunidades se canalizan de forma directa a través de las convocatorias, lo que permite programar el proceso de formulación y de apalancamiento de recursos de contrapartida. Es aquí, donde entra la asistencia técnica de la Agencia que antes se mencionó. El proyecto, cuando se aprueba, se materializa a través de cooperación técnica, cooperación financiera, ayuda humanitaria, becas y cursos cortos.

Para entender cómo realizar esta gestión, es importante mirar cómo se ha comportado en Colombia la cooperación para el sector justicia. Lo anterior, partiendo de la base que la cooperación que recibe el país es de tan sólo US\$ 560 millones al año, lo equivalente al 0,58% del Presupuesto General de la Nación y tan sólo el 0,15% del PIB.

La cooperación recibida por el sector Justicia se ha concentrado en seis temas, y el tema de drogas ha sido el tercero en orden de prioridad. El desarrollo alternativo con 21% del total de los tratados de cooperación firmados, es la temática que más concentra recursos de cooperación. Del otro lado del escalafón está la reducción del consumo de sustancias



psicoactivas que tan sólo representa el 6% de los acuerdos. Si Colombia está pensando en la nueva política de drogas, estos porcentajes deben cambiar para atender más los temas de consumo de SPA. Entre los aliados, los que más recursos han destinados han sido USAID, UE, UNODC, Países Bajos y Alemania. Para gestionar cooperación en temas de drogas, estos son los primeros países a prospectar.

Para cerrar, es pertinente recordar que Colombia es un oferente de cooperación técnica y que en ese sentido el país ha llegado a más de 75 diferentes países a través de buenas prácticas que aquí se han desarrollado. Entre ellas se destacan del sector justicia: el control portuario, la cooperación con Mesoamérica en seguridad e interdicción y las Casas de Justicia y Convivencia. Igualmente, en lo relativo a cooperación entre regiones de Colombia, se va a realizar el primer COL-COL en materia de desarrollo alternativo entre Necoclí (oferente) y Tolima y Putumayo.

EXPERIENCIA DE REDUCCIÓN DEL DAÑO Y CANNABIS EN HOLANDA

Daan van der Gouwe

La política de drogas en Holanda es una política balanceada, integral y basada en la evidencia. La política busca la reducción de la demanda de drogas y la reducción del daño por su consumo, reducir las alteraciones al orden social y controlar la producción, tráfico y comercialización de estupefacientes. Igualmente se enfoca en combatir el crimen organizado y el lavado de activos ligado al tráfico de drogas.

En lo que corresponde a la reducción de la demanda, que es el énfasis de la intervención, hay que decir que esta parte de la política está a cargo del Ministerio de Salud, Bienestar y Deportes. Desde allí se maneja esta parte de la política que tiene cuatro principios: es una política basada en la evidencia que da mucha importancia a la investigación, evaluación y monitoreo; como en Colombia, el problema de las drogas se considera un asunto de salud pública; los conceptos de promoción de la salud y reducción del daño son conceptos claves; y, se prefiere un enfoque pragmático: se hace lo que funciona.



En especial sobre la reducción del daño, se trabaja en la prevención del uso, la detección temprana y la intervención rápida, el tratamiento de la adicción y el uso y en la rehabilitación e integración social de la persona. Es un proceso en el que intervienen múltiples entidades del Estado tanto del nivel nacional como del nivel local.

Desde el punto normativo, la política en Holanda diferencia dos grupos: el primero, el de drogas que generan adicciones y daño inaceptable y grave como resultado de su consumo; y el segundo, las drogas de menor riesgo de adicción y daño físico. Ambas listas evolucionan para ir integrando nuevas sustancias psicoactivas a medida que se va identificando su uso.

Sobre la experiencia de los *coffee shops*, hay que decir que es una política del nivel nacional y que sigue unos criterios específicos y estrictos. Estos principios son: no puede realizarse publicidad; no se pueden vender drogas que generen alto daño dentro y alrededor del *coffee shop*; no puede haber perturbación de la tranquilidad dentro y alrededor del *coffee shop*; sólo acceden los mayores de 18 años; no se pueden vender grandes cantidades por persona (5 gramos máximo) y el *coffee shop* no puede tener un stock de cannabis mayor a 500 gramos.

Con la experiencia y la implementación de la experiencia, se recogió información para implementar dos criterios adicionales: el primero, que solo se admite y se vende cannabis a residentes en Holanda, y segundo, se dio competencias a las administraciones locales para regularlos. Lo anterior debido a que se generó una especie de mercado negro y reventa de cannabis, además de un flujo de personas desde Francia y Bélgica a los *coffee shops* ubicados en la frontera. Esto permitió, por ejemplo, que algunas localidades decidieran no autorizar el funcionamiento de *coffee shops* para controlar los posibles efectos de un eventual mercado ilegal de cannabis. Hoy en Holanda el 75% de los municipios no tienen *coffee shops*.

Adicional a esto, se otorgaron otras competencias a los municipios, entre éstas encontramos: definir una distancia mínima entre un *coffee shop* y establecimientos



sensibles como escuelas; la prohibición del uso de cannabis en público; y el poder sancionatorio y de cierre de los *coffee shops* en caso en que no cumplan con la reglamentación vigente. Hoy en día el número de *coffee shops* sigue disminuyendo y además se ha ordenado el cierre de los establecimientos grandes que podían generar molestias en la comunidad.

Sobre la experiencia de Holanda en reducción del daño, ésta se inició en los años 70 cuando aumentó el abuso del opio de origen chino y con la introducción de la heroína y el surgimiento de su uso problemático. La política ha permitido una atención a través de suministro de jeringas, de tratamiento de la adicción con metadona, y sobre todo de atención médica y social con consejería, que incluye la búsqueda y diálogo con grupos difíciles de contactar. Esto ha permitido, entre otros logros en materia de salud, reducir el número de infección de VIH por uso de jeringas, cifra que llegó a 0 en 2014. A nivel europeo, Holanda es el país con la menor tasa de infección de VIH por el uso e intercambio de jeringas entre usuarios de drogas.

Luego de mostrar estos dos temas cruciales en materia de política de drogas, es momento de preguntar si la política holandesa en materia de drogas ha sido efectiva. El último estudio sobre la política de drogas se hizo en 2009 con base en lo planteado en el Plan General de la Política de Drogas de 1995. Se buscó evaluar si las medidas que se debían tomar fueron implementadas y si los resultados esperados habían sido alcanzados.

La evaluación mostró que en salud pública, las metas se alcanzaron a un nivel razonable, mientras que en materia de reducción de la oferta no se evidenció que la política fuera efectiva. Sin embargo, sí se vio que se generó una separación entre el mercado de las drogas de alto daño y aquellas de bajo daño. En cuanto a los *coffee shop*, no hubo forma de evaluar desde el punto de vista científico si su implementación tuvo o no incidencia en la prevalencia del uso de cannabis.

Los resultados de la política han generado nuevos retos para Holanda. El primero, el aumento del uso de drogas en los ambientes nocturnos y de fiesta, un fenómeno que se está abordando desde el punto de vista del riesgo del uso de drogas y en la promoción de



un estilo de vida saludable para divertirse sin drogas. El segundo reto, es el de frenar el uso problemático del *ácido gamma-hidroxiбутírico* (GHB o éxtasis). Se está avanzando en tres frentes: primero, intensificar la información sobre los riesgos de sobredosis y dependencia; segundo, en el desarrollo de investigaciones sobre tratamientos efectivos y en prevención de recaídas; y tercero, en desarrollar e implementar estándares para el tratamiento.

3. Informe de Rendición de Cuentas.

INFORME DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA ESTRATEGIA DE REGIONALIZACIÓN DE LA POLÍTICA DE DROGAS DEL MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO ENERO 2015 Y AGOSTO 2016.

El proceso de regionalización ha evolucionado desde que se inició el proceso de sensibilización a los gobernadores y se reactivaron los Consejos Seccionales de Estupefacientes y los Comités Departamentales de Drogas. Hoy es un instrumento de planificación y gestión de los entes territoriales para abordar el problema de las drogas. Dentro del proceso, el Ministerio de Justicia y del Derecho ha prestado de manera continua asesoría y acompañamiento técnico a los entes gubernamentales locales.

Este proceso ha arrojado, entre varios logros, la generación de una mayor conciencia y voluntad política para enfrentar la problemática de las drogas por parte de las autoridades locales, en cabeza de los alcaldes y gobernadores. El empoderamiento de los actores locales ha permitido generar una cultura de la planeación y de la coordinación interinstitucional, tanto en el nivel territorial como entre los territorios y el Gobierno Nacional. El mejor reflejo de esto es que ahora las temáticas sobre las drogas están incluidas en los planes de desarrollo territorial. Para 2016, 31 departamentos y el Distrito Capital incluyeron en sus respectivos planes de desarrollo el abordaje de la problemática de las drogas.

Estos avances positivos, son también el resultado del liderazgo del Ministerio de Justicia y del Derecho en su labor de fortalecer capacidades locales y facilitar la coordinación entre entidades. El MJD ha prestado asistencia técnica para la actualización de conocimientos y



la formulación de los Planes Integrales de Drogas (PIDD), lo que ha permitido que los departamentos tengan una visión integral sobre cómo se abordan los diferentes fenómenos del tráfico y consumo de drogas.

Por último, hay que resaltar el gran logro que ha significado la coordinación y acción conjunta que se ha logrado con el Ministerio de Salud y Protección Social, con quienes se realizó el proceso de definición de metodología y la implementación del proceso de formulación de los PIDD.

Todos estos logros abren también un largo camino de retos a afrontar. Entre ellos, se requiere modificar la reglamentación de los Consejos Seccionales de Estupeficientes para tener nuevos periodos de sesiones, los sistemas de reporte de los Consejos Seccionales de Estupeficientes al Consejo Nacional de Estupeficientes, y en especial lograr que se den las Secretarías Técnicas colegiadas (carteras de salud y gobierno), dado que la realidad actual el fenómeno de las drogas supera las capacidades y ante todo las competencias de las Secretarías de Salud, que actualmente están a cargo de dicho rol en los CSE.

Los otros tres retos en materia de regionalización son: primero, disminuir la alta rotación de asistentes a las sesiones de Consejos y Comités que genera pérdida de continuidad en los procesos, hecho que se transforma en una amenaza para la sostenibilidad del proceso; segundo, generar mayor compromiso institucional de los actores del proceso para que se garanticen recursos para la ejecución de los PIDD; el último reto, ligado al anterior, es lograr que los bienes, el producto de su venta y administración, así como los recursos objeto de extinción de dominio que ingresen al Fondo para la Rehabilitación, Inversión, Social y Lucha contra el Crimen Organizado que son destinados al Ministerio de Justicia y del Derecho, internamente se asigne una porción para la financiación de los Planes Integrales Departamentales de Drogas y las demás actividades que los territorios desarrollan en materia de drogas.



Para terminar los retos, y bajo la coyuntura actual, sin duda el más importante de todos es que la regionalización ayude a que el país tenga una nueva política de drogas que además sirva para construir la paz en el territorio.

Frente a la intervención del Ministerio, se generaron dos preguntas. La primera indaga sobre el papel que la generación del conocimiento jugará en la regionalización de la política de drogas. En esta materia, se resaltó la existencia del Observatorio de Drogas de Colombia – ODC, sistema de información que se ha venido fortaleciendo como herramienta de información y de bases de datos, de la mano de los diferentes estudios e investigaciones que en materia de drogas se han venido realizando en el país. Lo anterior, responde a un mandato del Consejo Nacional de Estupefacientes que establece que, cada 2 o 3 años se deben llevar a cabo estudios sobre el consumo de SPA. En este momento, por ejemplo, se está desarrollando el estudio de consumo de SPA en población escolar que se espera esté listo en febrero de 2017. De los estudios realizados se pueden citar los de consumo de heroína, la caracterización de sustancias químicas, entre otros.

La invitación es para que los territorios y la ciudadanía realicen sus propios estudios, evaluaciones y análisis. Las metodologías del ODC están disponibles, no hay necesidad de inventar unas nuevas. Esas metodologías están ahí para ser usadas junto con la asistencia técnica del Ministerio para el desarrollo de dichos estudios. Igualmente se cuenta con una metodología general para el análisis del microtráfico, la cual se puede implementar en el nivel departamental y municipal.

La segunda pregunta trató sobre los retos de la estrategia de regionalización en el marco de los acuerdos de paz. En materia de la política de drogas, hay temas que con o sin acuerdos deben realizarse, como la implementación de la política bajo los enfoques de derechos humanos y de salud pública. También está el reto de trabajar con las comunidades, contar con su participación en todos los niveles, desde la vereda hasta la nación y no seguir haciendo política pública de espaldas a las regiones.

Específicamente para la regionalización, los retos frente a los acuerdos de paz son, de un lado, desarrollar la estrategia de seguimiento a la gestión del proceso de implementación



de los Planes de Drogas en todos los Departamentos y su posterior retroalimentación ante los Consejos Seccionales de Estupefacientes. Y de otro, concretar la articulación entre el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Justicia y del Derecho, en los territorios, abordando todos los ámbitos de acción del proceso de regionalización de la política de drogas.

4. Perspectivas y tendencias para abordar la actualidad de la problemática de las drogas.

REGULACIÓN DE LA MARIHUANA PARA FINES MEDICINALES Y CIENTÍFICOS EN COLOMBIA

Andrés López Velasco

Fondo Nacional de Estupefacientes

La expedición de la Ley 1787 de 2016 que reglamenta el uso médico y científico del cannabis debe ser analizada como una buena práctica y como el resultado del proceso que inició en 2012 cuando Colombia, durante la Cumbre de las Américas donde se anunció la intención de cambios en la política de drogas, proceso que culminó con la UNGASS 2016. Ese camino se puede describir con la pregunta: ¿Cómo cambiar de “un mundo libre de drogas” a “un mundo libre del abuso de drogas”?

El cannabis, con su larga historia de usos medicinales, sobre todo en el continente asiático, alcanzó a tener un mercado legal. Es una especie vegetal compleja porque existen plantas que no tienen componentes psicoactivos o de uso medicinal. Por eso, es un acierto del desarrollo legislativo reconocer que no todas las variedades tienen uso alucinógeno y sí una aplicación terapéutica y medicinal.

Son más de 150 las moléculas que se agrupan bajo la categoría de los cannabinoides, y dentro de ellas las más importantes son la THC, alucinógena, y la CBD, que es la de uso médico y científico y que se encuentra únicamente en las flores de la planta hembra. La legislación asumía que toda la planta era de uso problemático y la reglamentación actual lo



que hace es incorporar esos elementos y reconocer el espectro médico, científico e industrial de la planta.

La generación de evidencia, asunto transversal en la política sobre el cannabis, fue fundamental. Por eso se hicieron varios estudios por parte de la Universidad Nacional de Colombia, UNODC y el Ministerio de Justicia y del Derecho. Ahora el reto está en saber dónde y cómo se está cultivando la marihuana en el país. Por ahora existen estudios de consumo de marihuana que indican que en el país se consume una especie que, tiene una alta concentración de la molécula de THC y muy baja de la de CBD.

Dentro de los aciertos de la Ley 1787 de 2016 se mencionan los siguientes:

- Ser el resultado de un trabajo articulado entre el Gobierno Nacional y el Congreso de la República.
- Reconocer que no se trata de la legalización de los cultivos de cannabis existentes en el país, sino de analizar la realidad de pacientes que necesitan tratamientos médicos y que pueden recibirlos a través de derivados del cannabis.
- Reconocer el potencial del mercado del cannabis, pero dejar claro que la finalidad siempre será el bienestar del paciente.
- Ir más allá del control de las flores, que es lo que fiscaliza el marco internacional. Esto permitirá hacer uso de la planta para crear nuevas fibras y usos en la industria.
- Establecer un control compartido ejercido por el MJD y el MSPS. Además de incluir a la JIFE como la autoridad internacional.
- Reconocer el cannabis como estupefaciente con riesgos en su uso recreativo, pero con una enorme capacidad para la aplicación médica y científica.
- Reconocer el potencial de exportación del negocio, que actualmente está en unas 55 toneladas métricas a nivel mundial.

Finalmente, es clave en la citada Ley el establecimiento del modelo de negocio, que se impulsa desde la demanda de medicamentos y no desde la oferta de los productos. Primero se establecerá la necesidad de un medicamento específico, que impulsará el desarrollo de la tecnología que podrá derivar en la producción de aceites e infusiones. El objetivo es



desarrollar medicamentos seguros, accesibles y de calidad. Primero se validarán los usos y luego se dará el permiso para el cultivo y transformación.

La legislación no dejó por fuera a las comunidades campesinas, por el contrario, abre las puertas para que a través de asociaciones puedan cultivar, transformar y vender los derivados del cannabis medicinal. Los medicamentos tendrán que cumplir las indicaciones del INVIMA, lo que permitirá elaborar productos naturistas que no requerirán tanta inversión, lo que beneficia a las pequeñas asociaciones y los campesinos.

En relación con el cáñamo cultivado por los campesinos de Colombia y que tiene un gran potencial para la extracción de la CDB, es preciso citar de nuevo que la legislación internacional sólo regula las flores, y por tanto no le aplican dichas restricciones. Durante la construcción de la Ley 1787 de 2016 se analizó el alto potencial del cáñamo para el uso médico en manejo del dolor y la epilepsia. Por eso hay controles que exigirán que las empresas muestren que su variedad no tiene THC y que no será de uso alucinógeno. Y segundo, a futuro, se contará con capacidad para caracterizar una planta y poder evaluar la cantidad de THC que tiene. Se podrán hacer las pruebas de laboratorio y saber si la planta cumple con los límites que incluirá la reglamentación.

El Fondo Nacional de Estupefacientes trabajará para desarrollar el tema de cannabis medicinal en la misma dinámica de manejo de la morfina, la metadona y que justamente hablando de regionalización y de llevar Estado y sus capacidades a todos los rincones del país, se debe avanzar en este tema reconociendo los problemas que en el país existen en materia de acceso a estos medicamentos y la restricciones de acceso a quienes realmente los necesitan.

Metodología y lineamientos para el abordaje del microtráfico y la comercialización de sustancias psicoactivas

Santiago González

Dirección de Política contra las Drogas y actividades Relacionadas

Ministerio de Justicia y del Derecho



Microtráfico desde el control territorial.

Este proceso inicio en el año 2013 y surge por la preocupación de los territorios por generar evidencia para conocer qué estaba sucediendo con el fenómeno del microtráfico. No obstante, fue solo hasta el año 2015 cuando se logró la construcción de la metodología para caracterizar el microtráfico. Se incluyó en este trabajo a las organizaciones de la sociedad civil que día a día enfrentan el fenómeno. También se avanzó en la generación de lineamientos de política pública. En la actualidad se está en la fase final de procesamiento y análisis de la información obtenida.

A lo largo del proceso se ha transitado hacia una conceptualización compartida para que las diferentes instituciones del Estado puedan conversar entre si y tengan una visión conjunta, esto a través de diálogos técnicos y académicos.

El microtráfico en materia de sustancias de origen natural se da en el marco de la relación zona de producción - punto de acopio - punto de comercialización y se acepta que hay una sub especialización en manufactura, abastecimiento y venta. El último paso en la cadena es el narcomenudeo que es donde claramente se hace visible el proceso de degradación y se dimensiona el impacto real del fenómeno.

La metodología llama a abordar el micro tráfico desde la gestión del riesgo, la amenaza, la vulnerabilidad y el ser humano como centro de la política.

Existe una baja visibilidad de la estructura criminal que aumenta la disponibilidad de las sustancias psicoactivas en los centros urbanos. Una vez la droga supera la cadena de tráfico intrarregional, se genera el riesgo de la consolidación de zonas de expendio y consumo de SPA en las ciudades, dando campo al nacimiento de estructuras criminales de menor calado que aprovechan la pobreza y la falta de oportunidades para vincular población vulnerable.



Es importante resaltar que para el caso de Bogotá los expendios no están en zonas de consumo, pero estas últimas, están relacionadas con el deterioro de las zonas, bajos niveles de vida, altos grados de ilegalidad, en casos específicos como la zona del Barrio Santa Fe de la ciudad de Bogotá relacionados con población LGBT, y control del área de bandas organizadas con niveles de afectación particulares.

La posibilidad de un nuevo “Bronx” es latente dependiendo de las acciones que a futuro se logren construir. En consecuencia, existe la necesidad de proponer al país una política de microtráfico, que parta desde las particularidades propias del territorio buscando la reducción de la disponibilidad del mercado de drogas.

Alternativas al encarcelamiento en el sistema de responsabilidad adolescente.

Catalina Andrea López Rico

Dirección de Política contra las Drogas y actividades Relacionadas

Ministerio de Justicia y del Derecho

Programa piloto Seguimiento judicial al tratamiento de drogas

Es una alternativa a la privación de la libertad dirigida a adolescentes y jóvenes en conflicto con la ley penal, para quienes el consumo problemático de drogas está relacionado, o es la causa de ese comportamiento delictivo. El programa se divide en cuatro fases:

1. Alistamiento y diseño (coordinación institucional)
2. Viabilidad de rutas: Jurídica, Sanitaria y oferta institucional
3. Implementación
4. Evaluación

Mediante la ejecución de este programa se busca un tratamiento diferenciado más humano, con enfoque de salud pública y derechos humanos.

Propuesta



1. Alternativas a las medidas privativas de la libertad, dados los altos niveles de hacinamiento así como las malas condiciones de retención.
2. La iniciativa busca, sin modificar la Ley 1098 de 2006, articular las rutas (jurídica - salud y oferta social) en un programa, que se tienen al interior del territorio para ofrecer beneficios y alternativas al sistema de responsabilidad, que permite que el territorio pueda tener propuestas para mostrar resultados en pro del sistema de responsabilidad.

En Medellín el estudio piloto ha mostrado que el 90% de los adolescentes vinculados al sistema han usado sustancias psicoactivas y evidencia que los delitos con mayor relevancia son delitos menores, entre ellos la violencia intrafamiliar, no siendo efectiva la medida intramural. Es por ello que el programa apunta a buscar una alternativa en tratamiento médico que ayude al adolescente a acceder al mismo, orientado a la reducción de consumo de sustancias psicoactivas y la generación de habilidades sociales que inhiban el delito.

Si bien el consumo de SPA no está penalizado, debe existir una intervención estatal que ofrezca alternativas de salud que oriente al adolescente durante el tiempo que esté en proceso penal y que le permita recibir tratamiento en un centro de atención en drogas.

La experiencia en Medellín

Se tiene la ruta del programa estandarizada para llegar a cada región, una ruta que articula a todas las entidades minimizando las acciones repetitivas y logrando una mayor eficiencia en la asignación de los recursos, de forma que el adolescente tenga un tratamiento médico que permita mejorar su salud y calidad de vida. Es importante señalar que aún no existe un proceso de evaluación del programa piloto, una vez se realicé, puede determinarse si esta experiencia puede replicarse bajo otras condiciones y determinar los factores que permiten su ejecución bajo diferentes contextos.



5. El futuro del proceso de la regionalización de la política de drogas en Colombia.

Taller con representantes de los gobierno Departamentales en el marco del Tercer Encuentro Nacional de Regionalización de la Política de Drogas

El objetivo general del taller, fue generar un espacio de información, reflexión e intercambio de experiencias sobre los más recientes lineamientos y estrategias de la política de drogas y la dinámica del fenómeno en el ámbito regional. A partir de ello, determinar su influencia en el presente y el futuro del proceso de regionalización de la política pública de drogas en Colombia.

Con el objetivo de orientar la discusión sobre el futuro del proceso de regionalización de la política de drogas, a través del intercambio basado en la experiencia, conocimiento de la región y el quehacer misional de las instituciones departamentales, se buscó responder a la siguiente pregunta: ***¿Cómo y hacia dónde debe avanzar el proceso de regionalización de la política de drogas?*** Para dar respuesta, se plantearon tres categorías de análisis sobre las cuales se guio la discusión. Dichas categorías son: 1. Regionalización de la Política, 2. Coordinación Interinstitucional y 3. Drogas y posconflicto.

Las mesas estuvieron conformadas de la siguiente forma:

1. Región Caribe: conformada por los departamentos de Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Sucre, y Magdalena.
2. Centro oriente y Distrito Capital: Bogotá, Boyacá, Cundinamarca, Norte de Santander, Santander y el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.
3. Centro Sur: Amazonas, Caquetá, Huila, Putumayo y Tolima.
4. Eje cafetero: Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda.
5. Llanos: Arauca, Casanare, Guainía, Guaviare, Meta, Vaupés y Vichada.
6. Pacífico: Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca.

A continuación se detallan los principales resultados de la discusión generada en cada una de las mesas de trabajo de acuerdo a cada una de las categorías de análisis.



1. Regionalización de la política.

El propósito de esta categoría estaba enfocado a la implementación en el territorio de los lineamientos del Gobierno Nacional en materia de política de drogas. Esto se traduce, tanto en la implementación de los planes integrales departamentales de drogas, como en el abordaje que el territorio realiza desde su respectivo plan de desarrollo y demás planes sectoriales. A continuación se describen los principales aspectos tratados por las regiones en este sentido:

Políticas diferenciadas: el tema de más relevancia fue el diseño de políticas diferenciadas. El 21% de las intervenciones estuvo relacionado con este aspecto. Los territorios hicieron referencia a la necesidad de realizar acciones que tuvieran en cuenta las particularidades de los territorios, así como la población a la cual van dirigidas. Igualmente, que dichas políticas, programas y proyectos tengan en cuenta enfoques como el de derechos humanos y salud pública.

Dicha diferenciación, también debe ir enfocada a las herramientas que se apliquen en cada uno de los territorios con la finalidad de realizar caracterizaciones y análisis relacionados. Las regiones que más énfasis hicieron en este aspecto son: Caribe, Centro Sur, Eje Cafetero y Llanos.

Acompañamiento técnico: otro de los aspectos relevantes con el 16% de intervenciones, estuvo relacionado con el acompañamiento técnico requerido por parte de los territorios para llevar a cabo una efectiva implementación de la política de drogas. Dicho acompañamiento se refiere al realizado por parte del Gobierno Nacional a los departamentos y la asistencia técnica que se realiza al interior de los departamentos a partir del compromiso con la política de drogas que adquiera la administración departamental. Las regiones que hicieron énfasis en esta temática son: Centro Oriente, Centro Sur, Eje Cafetero y Pacífico.



Capacidad Instalada: otro de los temas analizados es la capacidad instalada que se debe generar en las entidades territoriales. El 11% de las intervenciones manifestaron la necesidad de generar procesos de capacidad instalada. Dicha capacidad está relacionada con el fortalecimiento de los espacios de toma de decisión como los Comités Departamentales de Drogas y los Consejos Seccionales de Estupefacientes y la formación y metodologías para implementar las acciones para enfrentar el fenómeno de las drogas.

Igualmente, con la necesidad de generar conocimiento en los territorios relacionado con la política de drogas, lo anterior con la finalidad de atender el fenómeno con una capacidad de respuesta institucional efectiva. Las regiones que más énfasis hicieron al respecto fueron: Caribe, Centro Oriente y Eje cafetero.

Mecanismos de vigilancia y control: el tema de vigilancia y control estuvo relacionado con las herramientas y mecanismos disponibles por las autoridades locales para implementar la normatividad referente a la prevención y atención del consumo y a la oferta de drogas. Otro aspecto estuvo relacionado con el control en la aplicación de la Ley, específicamente, en la región de Centro Oriente, donde se evidenció desacuerdo en el procedimiento de decisión de la autoridad para las capturas de los consumidores que portan pequeñas cantidades de Drogas.

Seguimiento y Evaluación: el seguimiento y la evaluación fue analizado por la mesas. Las regiones solicitaron que es necesario un seguimiento de las acciones adelantadas en los planes integrales de drogas con la vinculación y el acompañamiento de las entidades nacionales. Igualmente, se espera que dicho proceso permita evaluar y compartir y replicar experiencias exitosas entre departamentos. También esbozan la necesidad de contar con una metodología estándar diseñada para este fin, que permita evaluar no sólo las actividades sino también los resultados de las acciones implementadas. El tema fue abordado en las regiones Caribe, Llanos, Pacífico y en el Distrito Capital.

Gestión de Recursos: el tema de gestión de recursos estuvo enfocado a la financiación de las acciones de los planes integrales de drogas para su implementación. Como propuesta para ello, se propuso la búsqueda de cofinanciación entre las entidades, así

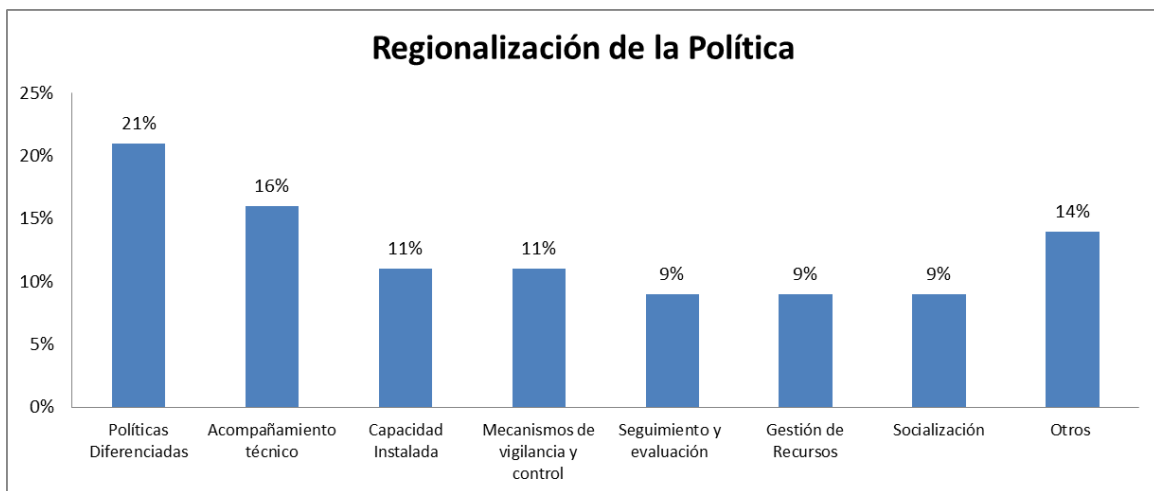


como la creación de un fondo para este fin. Dicho aspecto fue requerido por la región Caribe, Eje Cafetero y Llanos.

Socialización: se espera que la socialización de los planes integrales departamentales de drogas se realice en el marco de los Comités Departamentales de Drogas y Consejos seccionales de estupefacientes. Otro de los temas relacionados, tiene que ver con la socialización de la información desde el nivel central hacia los territorios, tanto a la institucionalidad pública como a organizaciones y la sociedad civil en general. El tema se abordó en la región Caribe y Pacífico.

Los otros temas que en menor medida fueron tratados por los participantes respecto a la regionalización de la política de drogas, tienen que ver con el recurso humano, la descentralización, el fortalecimiento, la normatividad, la cooperación internacional, los sistemas de información, la alternatividad penal, entre otros.

Gráfica 1



Elaboración propia UNODC 2016

2. Coordinación Interinstitucional: se refiere a las acciones en el territorio que impulsen la articulación y sinergia real entre las diferentes instituciones públicas y privadas que abordan los fenómenos asociados a la oferta y demanda de SPA.



Articulación de sectores: una de las necesidades respecto a la articulación está relacionada con el vínculo de otros sectores a las acciones de la política, siendo de más relevancia la necesidad articulación con el sector educación. En el tema de salud, específicamente el trabajo conjunto con las EPS. Todas las regiones hicieron referencia a este aspecto con un 24% de intervenciones relacionadas.

Información: seguido a la articulación de sectores, otro tema importante es el de la información con un 20% de participación dentro de la discusión de coordinación interinstitucional. Este tema se trató mayoritariamente en la región del eje cafetero donde especialmente se hizo énfasis en las acciones de socialización y fortalecimiento de herramientas informativas como los Observatorios de Drogas. Igualmente se rescató como una necesidad la centralización de la información, la generación de reportes y el vínculo de otras entidades a este tipo de procesos.

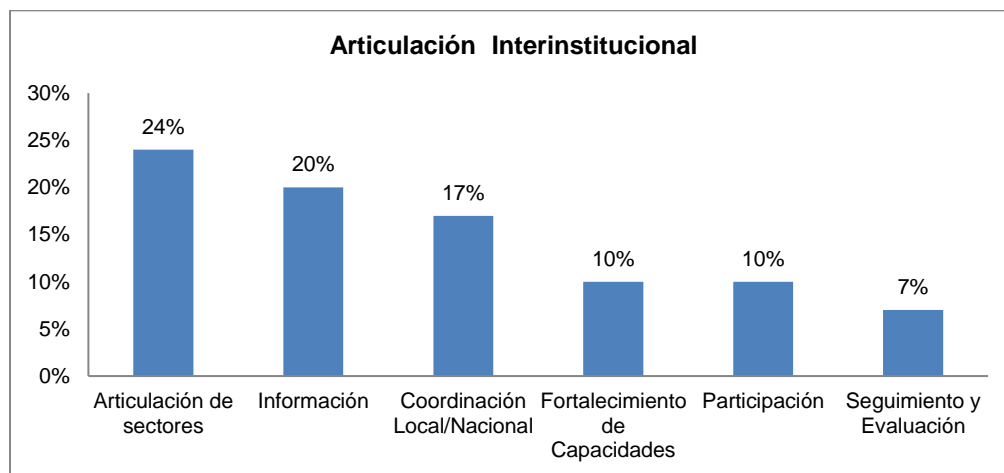
Coordinación Local / Nacional: respecto a los temas de coordinación local / nacional el 17% de los participantes hicieron alusión a dos aspectos: el primero vinculado a la articulación requerida a nivel local, es decir, dentro del orden institucional departamental. El segundo, respecto a la articulación existente entre los departamentos con el orden nacional. En este sentido, se expresa que la articulación debe estar dirigida al uso de las herramientas institucionales existentes para este fin, los mecanismos y escenarios, así como los actores encargados de la política. Las regiones del Caribe, Centro, Eje Cafetero Llanos y Pacífico realizaron intervenciones al respecto.

Fortalecimiento de capacidades: el tema de fortalecimiento de capacidades estuvo dirigido a generar acciones que permitan una mayor capacitación en la temática de las drogas a los encargados de formular e implementar las políticas. Por otra parte, a generar mecanismos que permitan el fortalecimiento de espacios como los Comités de Drogas y los Consejos Seccionales de Estupefacientes, así como otras instancias de decisión política como los Concejos Municipales y Asambleas Departamentales. Se reconoce que el fortalecimiento, así como el apoyo administrativo que se brinde, logrará mejores impactos en la implementación de la política de drogas. La región Centro Oriente y Eje Cafetero hicieron alusión a este tema.



Participación: el tema de la participación estuvo relacionado con la posibilidad que diferentes entidades, así como la sociedad civil, estén más involucradas en las acciones que se implementen en los territorios. Dicha vinculación tiene que ver con la participación de entidades como las CAR, las EPS, organizaciones y Universidades, entre otras. Fueron las regiones de Centro Oriente y Eje Cafetero quienes más opinaron al respecto.

Seguimiento y Evaluación: el proceso de seguimiento y evaluación fue discutido en las mesas enfocado al requerimiento de especificar los actores y sus responsabilidades en los compromisos adquiridos, así como en la necesidad de generar acciones que permitan monitorear los procesos y realizar un mayor control. Las regiones de Centro, Centro Sur y Caribe opinaron al respecto.



Elaboración propia UNODC 2016

3. Drogas y Posconflicto: esta categoría estuvo relacionada con los aportes acerca de ¿Cómo ve la región el futuro de la política de drogas de cara a la implementación de planes y programas nacionales derivados de los Acuerdos de Paz? Abordando temas como la erradicación de cultivos, la nueva estrategia de renovación del territorio, el desminado humanitario, la transición a la legalidad y la reducción de riesgos y daños del consumo de SPA.



Respecto a la temática de drogas y posconflicto, las intervenciones realizadas estuvieron enfocadas a diferentes temas de acuerdo a los intereses de cada una de las regiones, sin embargo, hubo mención de tres temas que ocuparon en su mayoría las intervenciones en más de una región; estos son:

Vinculación de sectores: la región Caribe y Pacífico hizo referencia a la necesidad de vinculación multisectorial en los procesos adelantados durante el posconflicto, así como la participación de las comunidades y poblaciones afectadas, garantizando una efectiva reintegración social y económica. La región Pacífico hizo énfasis en la necesidad de implementar los Acuerdos de la mano de la institucionalidad departamental y municipal, es decir, que esté coordinada con los Gobernadores y Alcaldes de los territorios.

Desarrollo alternativo: otro de los temas estuvo relacionado con las zonas donde existen Cultivos de Uso Ilícitos, en donde es prioritario que se realicen procesos encaminados a la generación de proyectos productivos sostenibles. Igualmente se manifestaron dudas respecto a cómo será la intervención de la oferta del Estado en estos territorios, de acuerdo con el propósito del desarrollo rural en estas zonas.

Sostenibilidad financiera: los asistentes manifestaron dudas respecto a cómo será la asignación y distribución de los recursos destinados para el posconflicto.

Los siguientes son los temas que fueron específicos en cada una de las regiones:

Región Caribe: los participantes en el Taller de esta región discutieron temas como el fortalecimiento de capacidades, así como aprovechar la voluntad y disposición de los gobiernos locales en el contexto, el desarrollo de procesos de planeación para el abordaje del posconflicto, la vinculación de todos los sectores para la reintegración social y económica y el fortalecimiento de la seguridad en los territorios.

Región Centro Oriente - San Andrés: se hizo referencia a la implementación de proyectos productivos para los campesinos que cuenten con comercialización y asistencia técnica. El



departamento de Cundinamarca se refirió a la promoción de la convivencia social prioritariamente en las zonas afectadas por la violencia.

Región Centro Sur: No hay una diferenciación al apoyo que se brinda a los territorios afectados directamente por el conflicto armado. No hay una priorización, en procesos de construcción de paz en tierras, procesos productivos, acompañamiento a modelos de desarrollo rural e integral, atención diferenciada y priorizada.

Región Eje Cafetero y Antioquia: en esta región se solicitó la atención y análisis de temas como el desplazamiento y las causas de los altos índices de víctimas que llegan a poblaciones por desplazamiento. Se propuso el diseño de una estrategia para propender por una articulación entre los Ministerios para atender las necesidades de los entes territoriales y finalmente que se logre un equilibrio entre los temas de oferta y de consumo.

Región Llanos: existen dudas respecto a cómo se van a implementar las zonas de concentración en aquellos territorios en donde existen cultivos de uso ilícito, así como respecto a la distribución de los recursos económicos que recibirá el Gobierno Nacional como producto de las incautaciones a los grupos al margen de la ley. Igualmente respecto a la socialización e implementación de la política de drogas en estas zonas, que en su mayoría se encuentran en los departamentos de esta región del país, los cuales no cuentan con la capacidad de respuesta y el desconocimiento de las estrategias para atender la el fenómeno de la concentración y tenencia de las tierras en estos territorios.

Región Pacífico: en esta región, hacen énfasis en que el desarrollo de las acciones de prevención y atención del consumo y las acciones de para enfrentar el consumo de alcohol y de atención al consumo heroína, deben estar articulados con los Planes Integrales Departamentales de Drogas. Respecto a los retos de la erradicación de cultivos ilícitos, se solicita que el Estado llegue con una propuesta integral que incluya una concertación de las instituciones competentes para la transformación de los territorios, así como con una apuesta por el desarrollo rural para los campesinos, con participación de todos los departamentos en el desarrollo e implementación de los Acuerdos de Paz.



6. Conclusiones

El Tercer Encuentro de Regionalización de la Política de Drogas sirvió como espacio para permitir a las regiones dialogar, socializar y comprender desde sus propias experiencias, los más recientes lineamientos para la formulación de la política nacional de drogas y cómo, su implementación, permitirá comprender y abordar las nuevas dinámicas, los retos y los desafíos que representa el fenómeno de la oferta y consumo de drogas ilícitas. Adicionalmente, a los asistentes se les presentó gran parte de la oferta institucional del Gobierno Nacional en los territorios, lo cual permitió hacer alianzas, acuerdos y compromisos entre los niveles Nacional y departamental.

Como parte de las intervenciones realizadas por los diferentes ponentes, se destaca:

1. En la formulación de la nueva política de drogas de Colombia, el enfoque territorial debe ser el pilar fundamental que permita implementar acciones diferenciadas que den respuesta a las problemáticas específicas de cada departamento y municipio del país.
2. La expedición de la reglamentación del uso medicinal de la marihuana es una oportunidad única para el país, para transformar las economías informales de muchos campesinos y así introducirlos en un mercado legal, rentable y cuyo centro es el bienestar y la salud pública de los colombianos.
3. Frente a la experiencia internacional de Holanda, el país debe tomar como referencia los logros en materia de salud pública ligados a la reducción del daño y la prevención del consumo, acciones que están contempladas en el Plan Decenal de Salud Pública 2012 – 2021.

De la discusión realizada al interior de las mesas de trabajo es importante señalar que, para las regiones, dos temas continúan presentando un alto nivel de complejidad:



1. Asegurar la financiación de las actividades que conforman los Planes Integrales Departamentales de Drogas es un reto para los departamentos. En especial, preocupa la asignación y distribución de los recursos destinados para el posconflicto y la forma en que se dará sostenibilidad al proceso de sustitución de cultivos ilícitos.
2. Las regiones solicitan que se realice un proceso de seguimiento de las acciones formuladas en los planes con el acompañamiento de las entidades nacionales. Igualmente, se espera que dicho proceso permita evaluar y replicar experiencias exitosas entre los departamentos, para de esta forma poder identificar posibles buenas prácticas que puedan replicarse. Dentro de ese proceso el papel del Ministerio de Justicia y del Derecho como ente dinamizador del proceso de regionalización de la política de drogas será de suma importancia, de allí que sea necesario continuar con la asistencia técnica que brinda el Ministerio a la par que se fomente la instalación de capacidades en el territorio, aumentando el número y diversificando el contenido de las capacitaciones que se brindan.
3. Continuar con la implementación del mecanismo de alianzas y cooperación entre las entidades gubernamentales del nivel central con competencias en la atención al fenómeno de las drogas, responsables del apoyo a la ejecución de líneas estratégicas de los PIDD.