



ABRIENDO EL DEBATE

El Futuro de la Política de
Drogas en Colombia

**Diálogo sobre la problemática y la
política de drogas con líderes de
opinión de los principales medios
de comunicación**

Relatores:

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

Bogotá, 30 de noviembre de 2015

TABLA DE CONTENIDO

I. BIENVENIDA E INSTALACIÓN.....	3
II. DIÁLOGO SOBRE LA PROBLEMÁTICA Y LA POLÍTICA DE DROGAS.....	7
<i>Juan Carlos Garzón</i> , Investigador de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y Asesor del Ministerio de Justicia y del Derecho	7
<i>Antonio Caballero</i> , Escritor y periodista	8
<i>Rodrigo Uprimny</i> , Socio Fundador y Coordinador del Área de Derechos Sociales del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)	10

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

En concreto, se persiguen los siguientes objetivos específicos:

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

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

Esta relatoría recoge las principales ideas discutidas durante el diálogo sobre la problemática y la política de drogas con líderes de opinión de los principales medios de comunicación, realizado en la ciudad de Bogotá, el día 30 de noviembre de 2015, en el marco de esta iniciativa. El evento tuvo lugar en las instalaciones del Hotel Rosales Plaza, y contó con la asistencia de 45 editores y periodistas de diferentes medios, 9 de ellos provenientes de otras ciudades del país.

I. Bienvenida e instalación

La apertura del evento estuvo a cargo de la Sra. María Victoria Llorente Sardi, Directora Ejecutiva de la Fundación Ideas para la Paz (FIP), el Sr. Bo Mathiasen,

Representante en Colombia de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC); y el Sr. Yesid Reyes Alvarado Ministro de Justicia y del Derecho.

María Victoria Llorente recordó que aunque a lo largo del proceso del “Diálogo Nacional sobre el futuro de la política de drogas” se ha criticado al gobierno nacional por los pocos avances internos frente a la política de drogas, en contraposición de su muy activa labor promoviendo la reforma en espacios internacionales, en los últimos meses ha habido una serie de decisiones relevantes en el ámbito nacional, tales como: la prohibición del uso del glifosato, la legalización de la marihuana medicinal y la creación de una agencia nacional para la sustitución de cultivos ilícitos, la cuales -de acuerdo con Llorente- representan un despertar del gobierno nacional en la toma de decisiones para avanzar hacia un cambio. La Directora de la Fundación celebró la realización de este diálogo con medios de comunicación, e invitó a los líderes de opinión –con quienes la FIP realizó un [sondeo](#) sobre el tema-, actores claves que han tenido una visión progresista frente al tema de las drogas, a tener una conversación abierta sobre la política nacional de drogas.

Más adelante, Mathiasen inició su intervención reconociendo la importancia de la creación de espacios de consulta democráticos, incluyentes y transparentes entorno a la política de drogas y celebró la participación de los líderes de opinión en este proceso que busca dar nuevos enfoques al problema de las drogas. También reconoció el papel que juegan de los medios de comunicación en las sociedades modernas y democráticas, como uno de los pilares de la sociedad, y en la medida en que forman la opinión pública, generan tendencias y asumen posturas críticas frente la realidad.

De acuerdo a Mathiasen, una política nacional de drogas debe responder a una interpretación flexible de las convenciones internacionales de control de drogas, de acuerdo al contexto político, institucional, económico, normativo, cultural y social de cada país. Recordó que aunque existen tres convenciones (1961, 1971 y 1998) que conforman la arquitectura global que buscó dar una respuesta coordinada a la problemática de las drogas, con el paso de los años el fenómeno de las drogas se ha reconfigurado y se han manifestado las consecuencias no previstas ni deseadas de estas convenciones. Por ese motivo, es preciso que Colombia, en la UNGASS 2016, evento en el que se reunirá la Asamblea general de las Naciones Unidas, principal órgano de deliberación de la ONU, y el único donde todos los miembros tienen una representación equitativa, pueda presentar una postura sólida en la que abogue por tres elementos esenciales: abordar la política desde un enfoque de salud pública y no de justicia penal, poner los DDHH

en el centro de las convenciones y reconocer la importancia de implementar la política desde un enfoque territorial, sostenible e incluyente.

Además, el representante de UNODC, invitó a los medios de comunicación a dejar de lado las posiciones sensacionalistas sobre la problemática de las drogas, y a visibilizar los resultados y avances que se han conseguido en Colombia frente al tema, como las acciones en reducción del daño, el fortalecimiento de la normatividad para la extinción de dominio, la identificación y desarticulación de grupos de narcotráfico y la participación de más de 180 mil de familias -en la última década- en programas de desarrollo alternativo, cuyos resultados han generado un gran impacto en la reconstrucción del tejido social, la asociatividad, la inclusión económica y la participación de minorías, entre otros aspectos. Para terminar, Mathiasen afirmó que para lograr una política de drogas que responda a las nuevas prioridades, se deben reorientar los recursos públicos y reconocer que aún existen debilidades para combatir a los eslabones fuertes de la cadena de drogas: la lucha contra el crimen organizado, el lavado de activos y la corrupción.

Por su parte, el Ministro de Justicia señaló que uno de los principales objetivos del Ministerio era acercar la justicia al ciudadano y mejorar la interacción del sistema judicial con sus usuarios para recuperar la confianza perdida, para lo cual era importante escuchar a los ciudadanos. Es por esto, que buscando promover la revisión de la actual política internacional de lucha contra las drogas y propiciando la participación ciudadana, desde hace más de un año se ha explorado el complejo panorama de las drogas con diversos actores del país. Según Reyes, el diálogo con líderes de opinión es de suma importancia, por ser estos interlocutores especialmente cualificados que han seguido de cerca los éxitos y los fracasos de la guerra contra las drogas.

Reyes resaltó que Colombia ha liderado el debate internacional sobre drogas en la OEA, la ONU, la CELAC y en la Cumbre de las Américas, y convocó junto con Guatemala y México la sesión extraordinaria de la UNGASS 2016. De acuerdo con el Ministro, pese a la existencia de unas victorias parciales, el mundo no ha podido ganar la guerra contra las drogas ilícitas, y el propósito de conseguir un mundo libre de drogas no se ha logrado. Por este motivo, es imprescindible cambiar el enfoque de la actual política de drogas por uno que esté basado en evidencia, y de esta forma encontrar mejores soluciones. El propósito del país no es desconocer las convenciones internacionales sobre la materia, sino reconocer la necesidad de abrirlas a nuevas interpretaciones.

Albert Einstein definía la locura como hacer siempre lo mismo y esperar resultados distintos. El mundo lleva más de cuatro décadas reaccionando de la misma forma,

con un enfoque sumamente represivo frente a la problemática de las drogas y si seguimos respondiendo de la misma forma, no podremos esperar que los resultados mejoren. Cuando se inició la lucha contra las drogas el mundo se dividía en países productores y países consumidores, y el negocio de las drogas era manejado por grandes organizaciones criminales, y giraba en torno a sustancias de origen natural. Sin embargo a pesar de los éxitos relativos que ha tenido Colombia, -entre otros- en el tema de la desarticulación de los carteles de droga, el problema persiste y se transforma. Hoy en día los carteles han sido reemplazados por organizaciones de menor tamaño, ya no es fácil distinguir entre países productores y consumidores, y la producción y el consumo de drogas sintéticas ha crecido de forma desmedida.

La experiencia acumulada en 40 años de lucha contra las drogas ha demostrado que el narcotráfico es un negocio en el que participan distintos eslabones, cada uno con sus propias particularidades, lo que hace que el tratamiento que se le de cada uno debe ser diferenciado y no homogenizado como ocurre en la actualidad. ¿Qué sentido tiene pensar que un consumidor, siendo uno de los eslabones más débiles de la cadena, deba ser recluido? ¿No sería preferible abordar este problema desde un enfoque de salud pública? Distinto es el caso de las grandes organizaciones criminales que obtienen la mayor parte de las ganancias del negocio de las drogas y crean en torno suyo una vorágine de corrupción y violencia. Para este eslabón de la cadena, que es el más fuerte de todos y el que más daño genera, la aplicación del derecho penal sigue siendo una herramienta recomendable.

Del mismo modo, la evidencia ha mostrado que se necesitan políticas que privilegien la prevención y las respuestas integrales, que diferencien explícitamente el tratamiento a los grupos criminales de aquel dirigido a los eslabones más débiles de la cadena, y que reconozcan los posibles impactos sobre grupos discriminados y en situación de vulnerabilidad. Para esto, la política de drogas, debe orientarse a tres objetivos fundamentales:

1. Atender integralmente a los consumidores, a partir de un enfoque de salud pública y de derechos humanos. Lo anterior, buscando poner a los seres humanos y no a las sustancias, en el centro de la política de drogas.
2. Reducir la oferta de drogas mediante la modificación de las vulnerabilidades sociales, económicas y políticas de los territorios y de las poblaciones, por medio de intervenciones focalizadas, integrales y coordinadas hacia la seguridad territorial, y la provisión de una adecuada justicia, así como de bienes y servicios que fomenten el desarrollo económico de la región.

3. Reducir el delito asociado al narcotráfico, orientando los esfuerzos del Estado fundamentalmente hacia la desarticulación de redes criminales, mediante la priorización de los eslabones intermedios y superiores de la cadena. Esto implica continuar desestructurando las organizaciones criminales que se nutren del negocio del narcotráfico, pero trabajar a partir de una política social incluyente y sostenible con los eslabones más débiles.

Para terminar, el Ministro señaló que ha habido un esfuerzo intersectorial de los Ministerios de Justicia, Salud y Defensa por construir unos lineamientos de país para redefinir la política contra las drogas.

II. Diálogo sobre la problemática y la política de drogas

Juan Carlos Garzón, Investigador de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y Asesor del Ministerio de Justicia y del Derecho

Para iniciar, Juan Carlos Garzón invitó a los asistentes a preguntarse ¿Cómo fue que Colombia, luego de ceñirse a las convenciones internacionales de lucha contra las drogas, empezó a asumir una postura desafiante y abierta en el ámbito internacional? Para dar respuesta a esta incógnita, Garzón resaltó que antes los temas de discusión se centraban en la identificación de Colombia como uno de los mayores productores de cocaína a nivel mundial, sus grandes extensiones de cultivos de coca y organizaciones criminales. En cambio, en la actualidad, además de seguir siendo un país productor, tiene un creciente problema de consumo de diferentes tipos de drogas, ligado a la expansión del micro tráfico y su relación con la seguridad, lo cual ha transformado el crimen organizado en estructuras más pequeñas que involucran diversas actividades ilícitas (minería, contrabando). Después de tantos años de lucha contra las drogas, Colombia volvió a ser el primer productor de hoja de coca, lo que demuestra que aunque ha habido avances en la lucha contra las drogas, estos no han sido sostenibles, puesto que todavía persisten las condiciones que recrean estas economías criminales en las regiones.

Colombia ha seguido al pie de la letra las convenciones internacionales sobre drogas, pero la guerra contra las mismas ha sido muy costosa tanto económica como socialmente para el país. Por este motivo, se ha llegado a reevaluar tanto los objetivos (librar a un mundo de drogas) como los resultados de dichas convenciones. Según Garzón, hay un punto de inflexión muy importante a nivel mundial que ha permitido cambiar el tono del debate internacional sobre drogas,

que es la regulación del consumo de marihuana recreativa en algunos estados de Estados Unidos, país que antes era el epicentro del prohibicionismo.

Para finalizar, explicó brevemente algunas de las propuestas de Colombia frente a esta problemática y resaltó los avances que ha habido a nivel interno sobre el tema.

Propuestas:

- Apertura a nuevos enfoques como la despenalizar el consumo, como en EEUU o Uruguay.
- Asumir el problema de las drogas desde un enfoque de salud pública y de reducción de daños.
- Promover alternativas al encarcelamiento: respuesta diferente al derecho penal para los eslabones más débiles.

Avances:

- La decisión de terminar las fumigaciones con glifosato.
- La creación de un nuevo plan de sustitución de cultivos ilícitos.
- El decreto que está en discusión sobre la regulación de la marihuana de uso medicinal.
- La inclusión de la solución al problema de las drogas ilícitas dentro de la agenda del proceso de paz.

Antonio Caballero, Escritor y periodista

Caballero concentró su intervención en el papel que ha jugado EEUU en la lucha contra las drogas, haciendo énfasis en los siguientes puntos:

1. EEUU creó el problema de las drogas prohibidas en sus dos aspectos principales, a saber, el consumo y la prohibición. La sociedad norteamericana creó el consumo masivo de drogas por medio de la contra cultura hippie, la cultura pop y de la guerra de Vietnam, y lo expandió por el mundo entero a través de la música, el cine, la publicidad de los creativos de Madison Avenue y el ejemplo de los ejecutivos de Wall Street. Más adelante, el gobierno de este país prohibió el consumo e impusieron esa prohibición a nivel mundial, y dejaron uno de los negocios más rentables del mundo, en manos de criminales que han podido acumular mucho más riqueza que la que se obtuvo durante los años 20 con la prohibición del alcohol.

2. A pesar de haber creado el “monstruo”, los gobiernos de los Estados Unidos acusan a los demás países, haciéndolos responsables del problema y dándose el lujo de juzgarlos y castigarlos.
3. Los EEUU persiguen el llamado “flagelo universal” en las etapas de producción, tráfico, distribución y consumo interno, pero no en el punto clave de la entrada del producto en su territorio. En la actualidad, EEUU es el mayor productor y exportador de marihuana sin que las propias autoridades antidrogas persigan los cultivos de esta planta en California o en Hawái; pero sí continúan criminalizando los cultivos de coca en Colombia, y justificando la necesidad de la fumigación con glifosato operada por pilotos mercenarios norteamericanos, y el establecimiento de 7 bases militares norteamericanas aéreas y navales en nuestro país. También persiguen el tránsito de droga por Venezuela, México, Centro América y las islas del Caribe, y acusan de ese tránsito a los militares venezolanos y a los políticos mexicanos y centroamericanos, pero dejan de perseguirlo en las fronteras y costas de los Estados Unidos. Por eso, jamás se ha visto preso un aduanero norteamericano por introducir grandes cargamentos de droga.
4. A pesar del medio siglo de fracaso de la prohibición, los gobiernos norteamericanos insisten en defender a toda costa este modelo. En su origen, el argumento fue moralista, y esa sigue siendo la excusa; pero los verdaderos motivos para mantener esta postura fallida y contraproducente son económicos y políticos. Son económicos porque el 90% de las ganancias de este negocio terminan en los bancos norteamericanos, y el Departamento del Tesoro hace incautaciones de las fortunas de los narco traficantes a cambio de rebajas de pena. También son políticos porque la prohibición es una herramienta de control sobre los países extranjeros por medio de la certificación por buena conducta, y la presencia de bases militares. Este control ha llevado incluso, a la justificación del derrocamiento de gobernantes, como en el caso de Noriega en Panamá. Para Caballero, “curiosamente” los gobernantes de los países afectados por las consecuencias negativas del prohibicionismo, solamente se atreven a denunciar su ineficacia una vez han dejado el poder; y aunque algunos han hablado del tema, no han tenido la audacia de señalar la responsabilidad directa de los gobiernos de los Estados Unidos, o no han cometido el “sacrilegio” de la desobediencia.

Rodrigo Uprimny, Socio Fundador y Coordinador del Área de Derechos Sociales del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia)

De acuerdo a Uprimny, antes existía un prohibicionismo sin fisuras en las políticas internacionales sobre drogas, y eran los académicos, los únicos críticos de éstas. Afortunadamente, hoy día aunque no existe un consenso internacional para modificar las convenciones sobre drogas, sí existen algunas fisuras, pues varios países, entre estos Colombia, han concluido que ese prohibicionismo no sirve. El ponente reconoció que después de una rigidez de 40 años frente al problema de drogas, en Colombia se ha abierto una oportunidad relevante y se han presentado flexibilidades que han permitido que su visión como académico, antes considerada heterodoxa, sea más compatible con el debate internacional que se está dando frente a este fenómeno.

Este académico expuso sintéticamente cuatro argumentos que lo llevan a oponerse a un sistema prohibicionista:

1. En una sociedad pluralista, respetuosa de la diversidad y de la autonomía, no debe penalizarse el consumo de drogas porque no es un comportamiento que afecte, en sí mismo, derechos de terceros. Si no se penaliza el consumo, entonces debería existir una posibilidad de suministro regulado de sustancias psicoactivas.
2. La prohibición ha generado muchos más costos que beneficios.
3. El fracaso de la prohibición es un fracaso estructural; prueba de ello es la aparición del efecto globo.
4. Hay alternativas de políticas de regulación más no de liberalización, mucho más razonables y efectivas, que reconocen que no todo consumo de drogas es problemático, y que el efecto de levantar la prohibición no conlleva a que todas las personas empiecen a consumir sustancias psicoactivas de forma permanente.

Seguidamente, Uprimny indicó que es preciso hablar no de la legalización sino de la re-legalización de las drogas, en vista que antes de las actuales políticas de prohibición –medidas que solo tienen 50 años- las drogas eran legales. Si se quiere avanzar en la discusión pública, se deben mostrar alternativas concretas de legalización regulada.

En relación al estado actual del debate internacional sobre el problema mundial de las drogas, el socio de Dejusticia afirmó que aunque existe una apertura, liderada por el gobierno colombiano, este debate tiene aún muchas limitaciones. La

primera es que la fisura del prohibicionismo es parcial porque existen países que son duramente prohibicionistas; y la segunda radica en que aun cuando se estén dando avances en la discusión, se podría llegar a lo que muchos llaman prohibicionismo atenuado, que consiste en quitarle lo peor al prohibicionismo, sin cambiar el corazón de las políticas, que es la prohibición del consumo de ciertas SPA. En la actualidad, la atenuación consistiría en dos cosas –que constituirían avances considerables en la discusión internacional-: sacar la marihuana y la hoja de coca de la lista de sustancias prohibidas y diferenciar las penas de acuerdo a los eslabones de la cadena de drogas, eliminando por completo la pena de muerte.

Para terminar, Uprimny reflexionó entorno a por qué una política que ha demostrado ser inefectiva se ha perpetuado. Al respecto señaló que aún no se han levantado los miedos frente a las alternativas a la prohibición, y en eso los medios de comunicación deberían jugar un papel fundamental para construir una narrativa alternativa en la opinión pública, que sea capaz de generar cambios a las políticas prohibicionistas internacionales.