

DIÁLOGO NACIONAL



El Diálogo Nacional sobre el Futuro de la Política de Drogas en Colombia se realizó entre agosto de 2014 y noviembre de 2015 con

el objetivo de propiciar un debate informado con la ciudadanía sobre esta política en el país y conocer sus percepciones y visiones sobre la

misma. A través de espacios de diálogo en diferentes ciudades se intercambiaron percepciones, evidencia e información

relevante para la discusión de alternativas de política pública ante las nuevas realidades de la problemática de las drogas en el país.

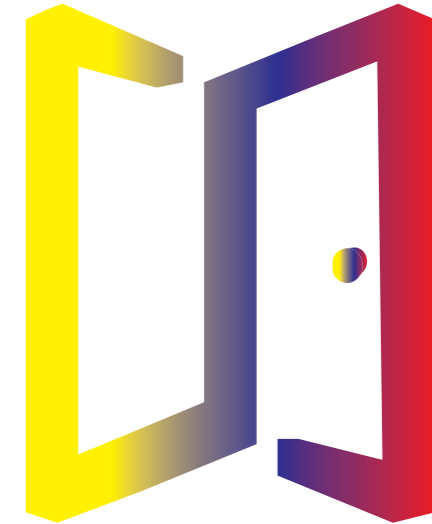


sobre el Futuro de la Política de Drogas en Colombia

INFORME FINAL 2014-2015



DIÁLOGO NACIONAL



sobre el Futuro de la Política de Drogas en Colombia

INFORME FINAL 2014-2015





Gobierno de Colombia

Jorge Eduardo Londoño
Ministro de Justicia y del Derecho

Carlos Medina Ramírez
Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa

Martha Paredes Rosero
Director de Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas (e)

Apoyo Temático y Técnico

Ana María Rueda
Jorge Armando Torres
Laura Milena Cardeñoso
Mónica María Díaz

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en Colombia

Bo Mathiasen
Representante en Colombia

David Álamos
Jefe Área de Prevención del Delito y Fortalecimiento de la Justicia - PROJUS

Apoyo Temático y Técnico

Adriana Calderón
Dayana Galavis
Juan Diego Cely
Diego Cuervo

Agradecimiento especial al ex Ministro de Justicia y del Derecho, Yesid Reyes Alvarado, y al ex Director de la Política contra las Drogas y Actividades Relacionadas del Ministerio de Justicia y del Derecho, Javier Flórez Henao.

© Ministerio de Justicia y del Derecho - Observatorio de Drogas de Colombia
Todos los derechos reservados
ISBN 978-958-58605-6-8
Octubre de 2016

Fotografía

Ministerio de Justicia y del Derecho y Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

Diseño, Diagramación e Impresión

Diseñum Tremens

CONTENIDO

Agradecimientos	6	
	7	Introducción
Metodología	12	
	15	Percepciones sobre la política de drogas en Colombia
Percepciones sobre las políticas frente a los cultivos de uso ilícito	29	
	45	Percepciones sobre las políticas frente al consumo de sustancias psicoactivas
Percepciones sobre las políticas frente a la criminalidad asociada al mercado ilegal de drogas	65	

Agradecimientos

El Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Relaciones Exteriores agradecen a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) en Colombia, a la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y a Open Society Foundations por el acompañamiento en el diseño de esta iniciativa, su implementación y el análisis de la información recopilada.

Agradecimientos a las entidades, universidades y organizaciones que apoyaron el desarrollo del Diálogo Nacional sobre el Futuro de la Política de Drogas en Colombia. En el *diálogo con congresistas* al proyecto Congreso Visible del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de los Andes, en el *diálogo con estudiantes universitarios* a la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, y especialmente al Semillero de Investigación, en el *diálogo con la sociedad civil* al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), y en el *diálogo con líderes de opinión* a la Friederich Ebert Stiftung en Colombia (FESCOL).

Por el apoyo en la organización de los *diálogos regionales*, se agradece especialmente a la Gobernación de Antioquia, la Gobernación del Valle del Cauca, la Gobernación de Santander, la Gobernación de Meta, la Alcaldía de Medellín, la Alcaldía de Cali, la Alcaldía de Bucaramanga y la Alcaldía de Villavicencio. A las organizaciones Fundar Colombia, Corporación Caminos y Corporación Viviendo de Cali, a Corpodases, Cídemos, Asociación Niños de Papel y Corporación Viviendo de Bucaramanga. A la Universidad CES, la Universidad de Antioquia, la Fundación Universitaria Luis Amigó -Medellín, la Universidad ICESI -Cali, la Universidad Cooperativa de Colombia -Villavicencio, la Universidad de Santander -UDES- y la Universidad Industrial de Santander -Bucaramanga.

Al Doctor Guillermo Alonso Castaño Pérez, profesor de la Facultad de Medicina y miembro del Grupo de Excelencia de Investigación en Salud Mental de la Universidad CES, agradecimientos especiales por su contribución al diseño metodológico del Diálogo Nacional sobre el Futuro de la Política de Drogas en Colombia y por su apoyo sustancial y permanente al desarrollo de esta iniciativa. Igualmente, a Carolina Salas y a María Alejandra Agudelo, del Grupo de Excelencia de Investigación en Salud Mental de la Universidad CES, por su acompañamiento y apoyo.

A todos los expertos nacionales e internacionales y a representantes del Gobierno Nacional y de los gobiernos locales que compartieron generosamente su conocimiento sobre la problemática y la política de drogas.

A todos los asistentes por su interés, apoyo y participación.

Introducción

El Diálogo Nacional sobre el Futuro de la Política de Drogas en Colombia se realizó entre agosto de 2014 y noviembre de 2015 con el objetivo de propiciar un debate informado con la ciudadanía sobre esta política en el país y conocer sus percepciones y visiones sobre la misma. A través de espacios de diálogo en diferentes ciudades se intercambiaron percepciones, evidencia e información relevante para la discusión de alternativas de política pública ante las nuevas realidades de la problemática de las drogas en el país.

El Diálogo Nacional se desarrolló en el país en medio de un contexto de debate internacional de las políticas de drogas, el cual ha sido liderado por personalidades políticas y empresariales, numerosas organizaciones de la sociedad civil de varios países y algunos gobiernos en su mayoría latinoamericanos. En este debate, Colombia ha impulsado la revisión de estas políticas en la búsqueda de mayor eficiencia y eficacia, promoviendo la adopción de los enfoques de Derechos Humanos, salud pública y desarrollo humano e insistiendo en la necesidad de un nuevo consenso global.

Como resultado, este debate internacional se ha desarrollado en organismos multilaterales y regionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), entre otros, ofreciendo oportunidades concretas para la deliberación. Los ejemplos más relevantes de lo anterior son la elaboración por parte de la OEA de los informes “*El problema de las drogas en las Américas*” y “*Escenarios para el problema de las drogas en las Américas 2013-2025*”, y la realización de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS 2016) realizada en abril del presente año.

“...lo que necesitamos es que –más que una guerra– la lucha contra el problema mundial de las drogas sea la suma de unas medidas inteligentes, prácticas, bien diseñadas y bien ejecutadas, centradas en la gente, y que por supuesto, produzcan mejores resultados que los que hasta ahora hemos alcanzado”.

Presidente Juan Manuel Santos

En este contexto, en Colombia, ante las nuevas dinámicas de la problemática de las drogas, el reconocimiento de la necesidad de evaluar los resultados de décadas de “guerra contra las drogas”, y las oportunidades de discusión y reformas que se han desarrollado con el debate internacional, el Diálogo Nacional recopiló información valiosa de las opiniones y experiencias de actores relevantes en esta materia, la cual está compilada en este documento como resumen y conclusión de los diálogos realizados entre los años 2014 y 2015 en varias ciudades del país.

Con la participación de aproximadamente 1.200 personas se llevaron a cabo 12 encuentros, que, como se puede observar en el gráfico No. 1, propiciaron diálogos entre actores claves de los territorios, de diversos sectores de la sociedad, y de representantes de toda la ciudadanía.

Gráfico No. 1
Los encuentros del Diálogo Nacional sobre el Futuro de la Política de Drogas en Colombia



Diálogos Regionales

1	I Diálogo sobre la política de drogas: una perspectiva regional. Medellín	137	Nov. 27 / 2014
2	II Diálogo sobre la política de drogas: una perspectiva regional. Cali	108	Mar. 19 y 20 / 2015
3	III Diálogo sobre la política de drogas: una perspectiva regional. Bucaramanga	123	Sep. 8 y 9 / 2015
4	IV Diálogo sobre la política de drogas: una perspectiva regional. Villavicencio	113	Oct. 14 y 15 / 2015

Diálogos Sectoriales

5	Diálogo con congresistas-Experiencias internacionales sobre nuevos enfoques de la política de drogas. Bogotá	35	Oct. 23 / 2014
6	Diálogo con la sociedad civil sobre las preparaciones de Colombia para la UNGASS 2016. Bogotá	100	Sep. 18 / 2015
7	Diálogo con estudiantes ¿Qué opinan los estudiantes sobre la política de drogas?. Bogotá	100	Nov. 3 / 2015
8	Diálogo sobre la problemática y la política de drogas con líderes de opinión de medios. Bogotá	60	Nov. 30 / 2015

Diálogos Temáticos

9	Evento de lanzamiento de "Qué opinan los ciudadanos sobre la política de drogas?. Bogotá	110	Ago. 22 / 2014
10	Presentación del Informe de la Comisión Global de Drogas "Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces". Bogotá	150	Jun. 4 / 2015
11	Foro "Mujeres, política de drogas y encarcelamiento en las Américas: Promoviendo Políticas mas Humanas y Eficaces". Bogotá	38	Sep. 25 / 2015
12	Presentación del Informe "Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas de Colombia" Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia. Bogotá	180	Oct. 22 / 2015

Fuente. Elaboración propia a partir de la información de los diálogos.



El Diálogo Nacional logró reunir en 4 ciudades capitales a representantes de los gobiernos locales de todos los departamentos, de organizaciones de la sociedad civil, de la academia, del Gobierno Nacional, de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, de organismos de control del Estado, así como a usuarios de drogas, representantes de la comunidad, padres de familia, comunidades indígenas y afrocolombianas y ciudadanía en general. En las ciudades de Medellín, Cali, Villavicencio y Bucaramanga se reunieron en los *diálogos regionales* representantes de los 32 departamentos y del Distrito Capital.

En Bogotá se llevaron a cabo 4 *diálogos sectoriales* con congresistas, organizaciones de la sociedad civil, estudiantes universitarios y líderes de opinión en los que se recopilaban las percepciones específicas de algunos de estos sectores sobre la política de drogas en el país. Finalmente, se convocó a la ciudadanía general a 4 *diálogos temáticos* para discutir las encuestas que se conocen sobre las percepciones de los ciudadanos colombianos sobre la política de drogas, los informes sobre recomendaciones para la reforma de la política de drogas elaborados por la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia y la Comisión Global de Drogas, y recomendaciones para reducir el encarcelamiento de mujeres por delitos de drogas elaborado por la organización Dejusticia.

A través de paneles, presentaciones y conversatorios, expertos nacionales e internacionales y representantes del Gobierno Nacional, de los gobiernos locales y de las organizaciones de la sociedad civil, presentaron ponencias y diagnósticos sobre i) el debate internacional de la política mundial de drogas; su dinámica y principales desarrollos temáticos, ii) la actual dinámica de las drogas en el país en todos sus ámbitos, y iii) los resultados de las políticas de drogas en el país.

Para enfocar la discusión y el debate, en los *diálogos regionales*, el *diálogo con la sociedad civil* y el *diálogo con estudiantes universitarios* se definieron mesas de discusión en torno a los temas generales de la problemática de las drogas en el país, entre los que se identificó el consumo de sustancias psicoactivas, la producción de drogas y la criminalidad asociada al mercado de las drogas. En los demás encuentros, se desarrollaron diálogos abiertos entre los participantes como producto de las temáticas seleccionadas y de las presentaciones de los expertos nacionales e internacionales invitados.

Cada uno de estos diálogos permitió debates fructíferos sobre el futuro de la política de drogas en Colombia, los cuales arrojaron diagnósticos participativos de la percepción de los ciudadanos frente a la problemática y la política de drogas en todos los ámbitos, y recomendaciones para su revisión. Este informe recoge la información recopilada en cada uno de los diálogos mediante relatorías descriptivas y analíticas. Todos los documentos del Diálogo Nacional se pueden encontrar en la página web del Observatorio de Drogas de Colombia en el enlace www.odc.gov.co/Dialogo-Nacional-Politica-de-Drogas.



Sesión plenaria.
Diálogo regional en Bucaramanga, septiembre 8-9 de 2015.

Este ejercicio de diálogo permitió conversaciones y discusiones abiertas, sinceras y respetuosas sobre las vivencias de los participantes en relación con las drogas, sus impresiones sobre el manejo de los riesgos asociados a ellas y su lugar en las políticas públicas del país.

Este informe sobre las conclusiones del Diálogo Nacional sobre el Futuro de la Política de Drogas en Colombia no pretende representar las percepciones de todos los colombianos y colombianas dado que el número y representación social de los participantes no abarca cuantitativamente ni cualitativamente a toda la ciudadanía. El Diálogo Nacional sobre el Futuro de la Política de

Drogas en Colombia se entiende como un acercamiento al sentir de ciudadanos y ciudadanas afectados e interesados en este tema, y se ofrece como un espacio para abrir el debate sobre la reforma de la política de drogas en el país.

Las conclusiones del Diálogo Nacional sobre el Futuro de la Política de Drogas en Colombia son un insumo de alta relevancia para la elaboración y actualización de lineamientos para la política de drogas, y para la conceptualización del posicionamiento de Colombia en el debate sobre la reforma de la política mundial de drogas en los escenarios internacionales.

Este documento contiene 4 **capítulos**, que siguen el curso de las discusiones planteadas en los diálogos presentando síntesis analíticas de las discusiones sobre la problemática y la política y las recomendaciones para su revisión. El **capítulo 1** resume las discusiones y opiniones sobre la política de drogas en el país a nivel general; el **capítulo 2** aborda los cultivos de uso ilícito, el **capítulo 3** hace referencia al consumo de sustancias psicoactivas; y el **capítulo 4** se enfoca en la criminalidad asociada a las drogas ilícitas.



Metodología

Para llevar a cabo el proceso de recolección, sistematización y análisis de la información generada en el Diálogo Nacional se elaboraron relatorías descriptivas y analíticas de cada uno de los diálogos. Las relatorías descriptivas fueron analizadas cualitativamente y las relatorías analíticas de manera cualitativa y cuantitativa.

Las relatorías de los 4 *diálogos regionales* y la del *diálogo con la sociedad civil* se elaboraron a partir de: i) la transcripción de los audios de los diálogos, ii) la clasificación de las temáticas extraídas a partir de una categorización de Avances, Dificultades y Propuestas de la política de drogas, iii) la construcción de categorías de acuerdo con el análisis de las discusiones y en referencia a la frecuencia con la que se discutió cada temática. De esta manera se identificaron, a través de un proceso analítico inductivo, constantes o divergencias entre los participantes, que permitieron obtener sus posiciones frente a los aciertos y desaciertos de la política, y las recomendaciones para su revisión.

Para el desarrollo de las mesas de discusión en los *diálogos regionales* y en el *diálogo con la sociedad civil*, se aplicó la metodología denominada “grupos de discusión”, desarrollada en una versión modificada y guiada por Guillermo Alonso Castaño Pérez, profesor de la Facultad de Medicina y miembro del Grupo de Excelencia de Investigación en Salud Mental de la Universidad CES. Dicha metodología se define como una reunión de un grupo de personas que poseen ciertas características comunes, guiada por un moderador y diseñada con el objetivo de obtener información sobre un tema específico en un espacio y un tiempo determinados.

El objetivo del grupo de discusión es provocar reflexiones en los participantes en torno a un tema determinado logran-



Diálogo ¿Qué opinan los ciudadanos sobre la política de drogas? en Bogotá, agosto 22 de 2014.

dose, de esta manera, una especie de retroalimentación entre los distintos sujetos que son parte del grupo de discusión, donde cada parte del discurso alimenta la discusión. Para ello, se plantearon preguntas orientadoras que guiaron la discusión y permitieron que los participantes aportaran desde su experiencia y conocimiento del tema en cuestión.

Las mesas de discusión se conformaron, cada una, por un promedio de 25 participantes, de acuerdo con tres temas: el consumo de drogas, la producción de drogas y la criminalidad asociada a las drogas. Cada mesa contó con un moderador y dos relatores. El moderador tenía la función de propiciar una discusión

libre y al mismo tiempo conducir la deliberación fomentando la participación de los asistentes. Los relatores apoyaron al moderador con el control del tiempo de las participaciones y con la relatoría de las intervenciones, que se utilizó para presentar las conclusiones generales de los diálogos en cada mesa de discusión al final de la sesión.

La técnica de investigación de grupos de discusión, por ser un diálogo controlado, pone especial énfasis en el proceso de selección de los sujetos o participantes. Por ello, es importante anotar que, dada la complejidad y multidisciplinariedad de las temáticas a abordar en el Diálogo Nacional, se formaron grupos

heterogéneos de personas con experiencias o experticia en los temas de discusión con el propósito de aumentar la amplitud de percepciones y opiniones.

En el *diálogo con estudiantes universitarios*, la discusión, orientada por el semillero de investigación liderado por la estudiante Juanita Potes y el profesor Manuel Salamanca de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana, se desarrolló a través de mesas de discusión conformadas por 4 estudiantes en promedio en las cuales se distribuyeron los participantes de forma aleatoria de acuerdo con el orden de su llegada al lugar del encuentro. Cada una de las mesas contó con un moderador y un relator del semillero de investigación.

Para el desarrollo del diálogo y el análisis de la información se aplicó la metodología de modelamiento mental dinámico con la que se busca identificar la manera en que los individuos entienden y construyen la representación del mundo en el que viven, y de las problemáticas que perciben.

Este proceso se llevó a cabo por medio de: i) la definición de variables y las relaciones entre ellas construyendo la representación visual del sistema de la dinámica de las drogas desde la percepción de los y las jóvenes, ii) la identificación de las variables más relevantes utilizando un parámetro de veracidad con base en la frecuencia de mención de dicha variable como fundamental para el diálogo y el modelo, iii) la identificación de las relaciones entre las variables para la conformación del sistema de la problemática de las drogas, iv) el análisis de los modelos diseñados en cada mesa para la elaboración del modelo general de la percepción de las y los jóvenes acerca de las drogas.

Con el fin de lograr representatividad en el Diálogo Nacional, se buscó contar con la participación de actores claves de todos los sectores de la sociedad con alguna relación con la problemática y/o la política de drogas: consumidores de drogas; campesinos cultivadores de coca, amapola o marihuana; indígenas; profesionales del sector médico; líderes religiosos; representantes del sector educativo; representantes de organizaciones de la sociedad civil; líderes comunales; jóvenes; mujeres; representantes de la población de personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGTBI); expertos; académicos; miembros de la Fuerza Pública; representantes del Gobierno Nacional; y representantes de los gobiernos locales.

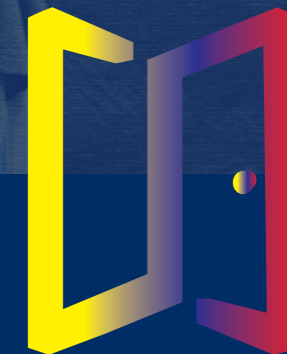


Para lograrlo, se identificaron las personas a invitar con base en la información recopilada por los enlaces territoriales del Ministerio de Justicia y del Derecho con la colaboración del Ministerio de Salud y Protección Social, la Fundación Ideas para la Paz (FIP), la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), y las entidades, universidades y organizaciones que apoyaron el desarrollo del Diálogo Nacional sobre el Futuro de la Política de Drogas en Colombia.

En los *diálogos regionales* y los *diálogos sectoriales*, con el objetivo de lograr una representación equilibrada entre sectores y temáticas, se realizaron invitaciones intransferibles. En los *diálogos temáticos* se invitó a todos los actores claves identificados y se abrió la convocatoria a toda la ciudadanía a través del Observatorio de Drogas de Colombia.



Percepciones sobre la política de drogas en Colombia





Este capítulo sintetiza las conclusiones extraídas de las discusiones que se desarrollaron en los encuentros del Diálogo Nacional así como de las opiniones de los expertos y participantes en mesas de discusión o en sesiones plenarias sobre la política de drogas en el país en relación con su concepción, sus resultados, y las alternativas para mejorarla.

Estas conclusiones se muestran presentando, primero, los argumentos principales en referencia con las percepciones de los participantes sobre la política de drogas en el país y, posteriormente, las recomendaciones recogidas en las conversaciones y debates para su revisión.

Las discusiones evidenciaron que entre los participantes no existe una visión única sobre la política que actualmente se ejecuta en el país para enfrentar las problemáticas de las drogas; existe una amplia gama de posiciones y opiniones sobre el tema, las cuales reflejan diferencias sobre las causas del problema y, por lo tanto, sobre las estrategias que se deben implementar.

A pesar de que las discusiones se centraron a lo largo del Diálogo Nacional, sobre todo, en la implementación de la actual política de drogas, se pudo percibir que hay diferencias considerables en la concepción del problema de las drogas, especialmente entre la visión de que la política debe buscar la eliminación total de las drogas, en contraposición de la necesidad de intervenir para reducir al máximo los daños que estas generan. Esta última idea se origina de la percepción de que las drogas hacen parte de la naturaleza de la humanidad y, por lo tanto, su eliminación

es una utopía. De hecho, para algunos participantes, existe incoherencia en la política de drogas en el país, ya que el consumo de sustancias psicoactivas está permitido mientras que se prohíbe la producción y la comercialización de las mismas.

Estas dos posiciones se reflejan en opiniones en defensa de los objetivos de la política actual, las cuales encuentran desaciertos y limitaciones en su implementación pero no en su visión, y percepciones sobre la necesidad de avanzar hacia modelos de regulación de las drogas, que podrían permitir un mejor control del mercado. Según esta última línea de pensamiento, el enfoque punitivo de la actual política de drogas se enfoca en contrarrestar “los síntomas” del problema de las drogas y no en sus causas estructurales, generando pocos resultados y efectos perversos. Por lo tanto, la política debe tener como objetivo mejorar el bienestar de la población, reduciendo sus riesgos y la violencia asociada a los mercados de drogas.

Las alternativas de modelos de regulación del mercado de las drogas no fueron tema de demasiada discusión en los diálogos, con excepción de discusiones, que se

desarrollarán en los capítulos siguientes, sobre la necesidad de estudiar y permitir usos alternativos de las plantas fiscalizadas como lo son los usos ancestrales, médicos, científicos e industriales. En el *diálogo con estudiantes universitarios*, los modelos de regulación para usos recreativos fueron cuestionados por algunos participantes por ser propuestas que tienen el propósito de que países y empresarios logren el monopolio de este fructífero negocio.

En el *diálogo con congresistas* se discutió en torno a la necesidad de estudiar las experiencias de regulación de la marihuana en los estados de Estados Unidos y en Uruguay con el fin de analizar los posibles escenarios de la regulación del mercado de la cocaína en Colombia, que al parecer de algunos de los congresistas, más que la marihuana, es el verdadero reto del país.

“Las propuestas alternativas de regularización del consumo y provisión de drogas para las Américas o son ingenuas, o son un anzuelo que, planteado como la única alternativa realista y efectiva para afrontar el fenómeno de las drogas, en realidad es una estrategia biopolítica que busca apropiarse de un negocio que supera el 2.5% del producto mundial bruto”. Diálogo con estudiantes universitarios en Bogotá, noviembre 3 de 2015

Los estudiantes universitarios se enfocaron en el diálogo en el ámbito del consumo de sustancias psicoactivas con bastante claridad, lo cual le permitió al Diálogo Nacional recoger sus posiciones frente a este tema, que los afecta de manera especial.

En términos generales, consideran que las drogas en sí mismas no son el problema sino el uso inadecuado que se hace de las mismas. En este sentido, sus usos dependen, en su visión, de factores políticos y económicos referentes a la ilegalidad de este mercado; de factores individuales, que derivan del ejercicio de la autonomía de las personas a la hora de tomar decisiones frente a la opción del consumo; y de factores sociales, que determinan la vulnerabilidad de las personas frente al mismo.

El carácter legal o ilegal de las sustancias esconde, para estos jóvenes participantes, una serie de relaciones económicas y tensiones entre poderes, tanto a nivel local, como nacional e internacional, que marca la dirección del abordaje que el tema ha tenido en Colombia. En esencia, reconocen que el consumo de sustancias psicoactivas es un derecho, que debe ejercerse de manera responsable, al que el Estado debe responder con un enfoque de información, prevención, atención y acompañamiento; no de estigmatización y criminalización.

Algunos estudiantes resaltaron la importancia de hacer la diferencia entre las personas que consumen y las personas que tienen dependencia o un consumo problemático. Reconociendo esta diferenciación, según ellos, deben determinarse los programas específicos focalizados.

Para los estudiantes, el consumo de sustancias psicoactivas en los niños, niñas



Mesas de discusión.
Diálogo con estudiantes universitarios en Bogotá, noviembre 3 de 2015.



y adolescentes debe ser de la mayor atención por parte de la política porque tiene significativas implicaciones a nivel familiar, educativo, laboral y, en general, en las relaciones entre individuos. En este sentido, todo consumo en menores de edad debe ser considerado un problema serio dado que ellos son sujetos en plena formación y no tienen la misma capacidad de discernimiento o madurez emocional que una persona adulta.

En el *diálogo con la sociedad civil*, la discusión y la diversidad de los participantes, que representaban organizaciones de la sociedad civil de varias regiones del país con experticia en todos los temas de la política de drogas y líderes comunitarios afectados por la problemática de las drogas en los ámbitos tanto del consumo como de la oferta de drogas, permitió una discusión amplia y profunda sobre su visión de la política actual de drogas.

Una de las principales conclusiones de las discusiones consistió en que el enfoque punitivo de la política de drogas

ha promovido la primacía de los esfuerzos hacia la sanción de los eslabones débiles de la cadena del narcotráfico, tales como los campesinos productores de coca, los consumidores y los expendedores. Para ellos, estos sectores de la población son los más vulnerables y su criminalización no ha contribuido a desarticular el negocio ilícito.

“Curiosamente hasta los estudios de la OEA hacen muchísimo hincapié en los cambios de política respecto al consumo. Pero el tema de los productores sigue siendo completamente invisibilizado. Esto tiene que dejar de ser un tema penal y tiene que abordar otros temas del orden social”. Diálogo *¿Qué opinan los ciudadanos sobre la política de drogas?* en Bogotá, agosto 22 de 2014

Además, para algunos participantes la política de drogas ha tenido costos económicos, ambientales y sociales elevados, y sus resultados no han sido los esperados, en razón a que ni el narcotráfico ni el consumo de drogas han disminuido. Ejemplos expuestos por los participantes para representar algunos de los efectos adversos de la política

“¿Un mundo libre de drogas para quién? Y en eso estamos de acuerdo todos, para los menores de edad, en un momento determinado eso tendría que hacerse”.

Diálogo con la sociedad civil en Bogotá, septiembre 18 de 2015

de drogas, que han generado daños a las poblaciones vulnerables son el maltrato a los consumidores de sustancias psicoactivas, la persecución a indígenas cultivadores de coca para su uso ancestral, los efectos de la aspersión aérea con glifosato en la salud y al medio ambiente, y la judicialización de personas vulnerables por porte y venta de sustancias psicoactivas.

Estas situaciones se explican, en parte, como conclusión de las discusiones, por la ausencia de una clara aplicación de otros enfoques en la política de drogas. Se percibe como positivo que el enfoque de salud pública sea hoy la base de la política para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas, lo cual se ha evidenciado en recientes desarrollos de la misma en la prevención y en la mitigación de los daños del consumo de drogas.

El enfoque de Derechos Humanos, por su parte, según las conclusiones de discusiones que se desarrollaron en todos los diálogos, revela su ausencia si se tienen en cuenta los daños que ha generado la implementación de la política expuestos anteriormente. Por esto, se enfatiza en la necesidad de enfoques diferenciales en las políticas frente a las drogas, que reduzcan los efectos negativos y maximicen sus impactos positivos en las personas y las comunidades.

Los participantes explicaron que cada uno de los grupos afectados por el consumo o el mercado de las drogas requiere de intervenciones específicas, ya sea por las condiciones y características de su grupo poblacional (los niños y las niñas, los jóvenes, las mujeres, las personas lesbianas, gays, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGTBI), habitante de calle, indígena, afrocolombiano, etc.)

o por su rol en este negocio (consumidor, cultivador, expendedor, etc.).

En relación con las comunidades indígenas, se subrayó en el *diálogo con la sociedad civil* particularmente, la inobservancia de los Derechos Humanos en la criminalización del uso ancestral de la hoja de coca como resultado de la aplicación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes por parte del Estado colombiano.

Igualmente, los participantes coincidieron en todos los encuentros del Diálogo Nacional en resaltar la ocurrencia de la estigmatización del usuario de sustancias psicoactivas, lo cual se evidencia en la exclusión social de las personas consumidoras, en las detenciones arbitrarias y en los decomisos de los que son víctimas en las calles aun si llevan consigo las cantidades estipuladas por Sentencia C-221 de 1994 en relación con la “dosis personal”, y en el maltrato que reciben en algunos centros de tratamiento para la superación de la dependencia a las drogas.



“Dicen que ya hay una avance porque los consumidores ya no son delincuentes sino enfermos. ¿Pero por qué no podemos simplemente ser libres y recrearnos?”. Diálogo

¿Qué opinan los ciudadanos sobre la política de drogas? en Bogotá, agosto 22 de 2014

En uno de los *diálogos temáticos* dedicados al enfoque de género en la política de drogas, se discutió la situación de vulnerabilidad de la mujer en el mercado de las drogas producto de su penalización por participar en los cultivos de uso ilícito y en la producción o en la comercialización de sustancias psicoactivas. Generalmente, según los análisis y discusiones desarrolladas en el diálogo temático “*Políticas más humanas. Mujeres, drogas y cárceles*” en el que participaron mujeres afectadas por esta problemática, organizaciones de la sociedad civil, entidades del Gobierno Nacional y comunidad en general, se explicó que las mujeres se vinculan al mercado de las drogas realizando tareas de bajo rango y alto riesgo que no las enriquecen, pero sí les dan lo necesario para encontrar medios y recursos para cuidar y proveer a las personas a su cargo.

Por ello, según las opiniones recopiladas, el encarcelamiento de estas mujeres con penas desproporcionadas no contribuye a reducir el tamaño de los mercados ilegales de drogas, y sí causa afectaciones en ellas y en sus familias de quienes generalmente son cuidadoras y proveedoras.

Igualmente, en los *diálogos regionales* se cuestionó el poco o nulo impacto de la persecución y judicialización de jóvenes especialmente, pero en general de personas socialmente marginalizadas o vulnerables, en la desarticulación del

negocio de las drogas y, por el contrario, se resaltó el impacto negativo del encarcelamiento en sus posibilidades de resocialización.

Asimismo, la judicialización de cultivadores se calificó, por algunos, como un exceso en el uso del derecho penal en la política de drogas, que recae en los eslabones débiles de la cadena del narcotráfico. Como resultado, los participantes señalaron la necesidad de instaurar alternativas penales para actores vulnerables.



Mesa de discusión “Drogas, Salud y Derechos Humanos”. Diálogo con la sociedad civil en Bogotá, septiembre 18 de 2015.

“La política de drogas debe diseñarse dependiendo de la población a la cual se dirige. Si se trata de consumidores, el abordaje debe ser de salud pública; si se trata de productores de cultivos de uso ilícito, la aproximación es de desarrollo; o si corresponde a organizaciones criminales, debe aplicarse un abordaje punitivo”.

Diálogo con la sociedad civil en Bogotá, septiembre 18 de 2015

La implementación de la política de drogas fue extensamente analizada en todos los encuentros del Diálogo Nacional, en especial en los *diálogos regionales* realizados en Medellín, Cali, Villavicencio y Bucaramanga en donde se logró la representación de actores claves de la problemática y de la política de drogas de todas las regiones del país.

El fortalecimiento de las capacidades de todos los actores de la sociedad para contrarrestar las problemáticas de las drogas en el

país y en los ciudadanos se destacó en las discusiones de los *diálogos regionales*. En ese sentido, se enfatizó en el rol del sector privado, de las organizaciones de la sociedad civil, de la familia, de los jóvenes y de la comunidad en general. Se explicó que la corresponsabilidad de todos los actores en la problemática de las drogas no es reconocida ni fomentada por la actual política de drogas.

Por otra parte, en los *diálogos regionales* los participantes se refirieron al actual abordaje fragmentado y sectorial de la política de drogas como un factor relevante en la eficacia de la misma.

Se identificaron claras diferencias entre las percepciones sobre los resultados de la política frente al consumo de drogas y la política frente a la oferta de drogas. Aunque en los capítulos siguientes se profundizará en cada uno de estos ámbitos de la política, en términos generales los participantes resaltaron avances de la política frente al consumo de drogas en cuanto a su formulación, la socialización de la misma en los territorios, y la asistencia técnica y acompañamiento por parte del Ministerio de Salud en algunas de sus estrategias.

Por su parte, con respecto a la política frente a la oferta de drogas los participantes reconocen la ardua labor del Estado en la “lucha contra las drogas”, en especial la de la Fuerza Pública, y al respecto presentan opiniones diversas sobre los resultados de las estrategias en relación con la reducción de la producción de drogas y las dinámicas de la criminalidad asociada al narcotráfico.

En términos generales, se percibe que la política no cuenta con una visión completa de la problemática de las drogas por lo que los esfuerzos institucionales y financieros del Estado se han concentrado en la producción de drogas y el narcotráfico, im-



posibilitando la mirada intersectorial de la problemática de las drogas en el país. Es lamentable, a los ojos de algunos participantes, que el país solo hasta la actualidad se esté percatando y sensibilizando al respecto.

Como una explicación de lo anterior, se identificó la desarticulación entre las políticas de reducción de la demanda y las de la reducción de la oferta de drogas. En este sentido, algunos participantes se refirieron a la ausencia de una entidad a nivel nacional a cargo de la coordinación de la política de drogas. Resaltaron el liderazgo ejercido por los ministerios de Justicia y de Salud el cual consideran insuficiente para lograr la articulación de los diversos sectores.

En el caso de la política frente al consumo de drogas, no se ha logrado vincular a sectores relevantes como los de educación, cultura, deporte, y desarrollo económico y social. De la misma manera, en las políticas frente a la producción de drogas, se criticó la desarticulación entre el Gobierno Nacional y los gobiernos locales en los procesos de formulación y gestión de políticas, estrategias y programas. En específico, a manera de ilustración, la estrategia de desarrollo alternativo no ha logrado implementarse conjuntamente con la inversión estatal necesaria en infraestructura vial, desarrollo rural, servicios públicos, salud y educación.

Otra explicación importante, para los participantes, es la ausencia de procesos participativos en la definición de políticas públicas en materia de drogas, así como en los procesos de implementación y de seguimiento y evaluación. En tal sentido, la construcción participativa, según las percepcio-

“No hay una política de Estado, en todas las áreas que usted quiera mirar, entonces ¿qué pasa? Que cada 4 años en el período del gobernante, él cambia las cosas y no respeta algo que viene y debe ser coherente con algo que empezó hace varios años”.

Diálogo regional en Medellín, noviembre 27 de 2014

nes de los participantes, determina un diseño adecuado de políticas apropiadas para las necesidades locales y nacionales y el empoderamiento de todos los sectores políticos, sociales y comunitarios en reconocimiento de su corresponsabilidad frente a la problemática y su rol frente a las estrategias.

La desarticulación institucional en los gobiernos locales tampoco permite la participación efectiva de estos sectores a nivel territorial razón por la que comúnmente se duplican intervenciones y se malgastan los recursos. Los Consejos Seccionales de Estupefacientes o los Comités Departamen-



Diálogo con congresistas en Bogotá, octubre 23 de 2014.

tales de Drogas son escenarios participativos de planeación en materia de drogas en los que se llega a acuerdos de poco alcance y de difícil cumplimiento debido a la ausencia de capacidad administrativa y financiera, a la rotación frecuente de personal capacitado y a la falta de voluntad política de los gobernantes locales.

En los *diálogos regionales* se hizo hincapié en que los gobiernos locales son responsables en gran medida por la implementación de las políticas de drogas, pero su ausencia en la formulación de las mismas explica, en parte, su desconocimiento al respecto y su falta de empoderamiento frente a la ejecución. Los lineamientos de política no solo no son construidos con los territorios sino que no son socializados efectivamente con los gobiernos locales y las comunidades. Es inquietante para los participantes que en ocasiones no exista la voluntad política de quien gobierna en los territorios, lo cual hace fracasar los programas.

En conclusión, la desarticulación institucional y multisectorial, y la ausencia de suficiente participación política en la gestión e implementación de la política de drogas, resultan ser para los participantes factores causales claves en la falta de la visión territorial y local de las políticas de drogas, y por ende, en la consecución de impactos reales de la política.

Los participantes señalaron también como una limitante a la efectiva implementación de las políticas que los recursos públicos y privados para las intervenciones en materia de drogas han sido tradicionalmente limitados. Se refirieron especialmente a las inversiones de la política de reducción del consumo, las cuales no cuentan con una asignación específica en los gobiernos locales.

Igualmente, las inversiones en los territorios para sustituir los cultivos de uso ilícito dependen de la implementación de presupuestos anuales, que no corresponden con los pla-

zos de ejecución apropiados para obtener resultados en proyectos productivos y de comercialización. En resumen, no existen recursos suficientes ni inversiones multisectoriales que respondan a la necesidad de políticas integrales para reducir el consumo y la producción de drogas ni a los tiempos de ejecución adecuados.

La corrupción, por su parte, fue un tema transversal en las discusiones entre los participantes, como un obstáculo para el buen uso de los recursos, la articulación institucional, el compromiso institucional con la política y, por lo tanto, su implementación efectiva.

“La ilegalidad del negocio de las drogas se traslada al comportamiento corrupto de los funcionarios públicos, quienes generan capturas de consumidores o incautaciones para ganar reconocimientos propios, imponen el cobro de vacunas para permitir el tránsito de mercancía, o el permiso de funcionamiento de bandas sin que sus integrantes sean capturados y judicializados”.

Diálogo regional en Bucaramanga, septiembre 8-9 de 2015



Finalmente, los participantes resaltaron el rol fundamental del seguimiento y la evaluación de la política de drogas para contribuir a una efectiva implementación de la misma y garantizar buenos resultados. Se identificó que no existen evaluaciones de impacto de la política de drogas y se han realizado pocas investigaciones en los territorios para determinar las dinámicas de las problemáticas o los impactos reales de la política en todos sus ámbitos de acción. Como resultado, la política de drogas se revisa a partir de decisiones políticas, desarrollos de la política internacional o de manera reactiva ante nuevas dinámicas de la problemática.

Otro asunto de relevancia discutido en los diálogos, es el rol de los medios de comunicación y el manejo de la información sobre las problemáticas asociadas a las drogas. Algunos periodistas expresaron que en los medios se replican actualmente los imaginarios que existen en el país sobre las personas que consumen y las personas que participan en el negocio en cualquiera de sus etapas. Los estudiantes universitarios coincidieron con esta percepción, concluyendo que la socialización de políticas públicas a través de los medios de comunicación es un elemento básico para garantizar la difusión de información verídica, la eliminación de estereotipos y la construcción de una ciudadanía activa frente a sus derechos y deberes.

Según los estudiantes, los medios de comunicación son un actor que puede ser funcional tanto para la difusión de la información veraz y responsable, como para fomentar los estereotipos, la estigmatización y la desinformación. Destacan la capacidad comunicativa y pedagógica de los anuncios de comunicación masiva, y el estigma que han dejado las “narconovelas” en la conciencia colectiva de los colombianos.

“Garantizar la recepción de la información y su interiorización implica un acompañamiento en los colegios y en la familia para poder entender la información de manera correcta. Ello también depende de la construcción coherente y precisa de las pautas televisivas, radiales, pendones o volantes que sean diseñados por las instituciones del Estado”.

Diálogo con estudiantes universitarios en Bogotá, noviembre 3 de 2015

En el diálogo con *líderes de opinión*, se expresó gran incertidumbre frente a los mensajes en los medios de comunicación que potencialmente pueden recibir los menores de edad y jóvenes sobre las bondades de los modelos de regulación, en especial, frente a la marihuana, la cual se percibe hoy como una droga de menor peligrosidad, lo que según las experiencias compartidas en el diálogo, está estimulando el consumo. Frente a esta situación, se planteó la disyuntiva para los líderes de opinión frente al manejo de la información entre lo que ellos entienden como la “normalización”

del consumo de drogas que puede presentarse como consecuencia de la aplicación de modelos de regulación, y el control que permite el actual modelo represivo.

No obstante, se destacó como positivo el mayor flujo de información que existe actualmente, en parte, por el aumento del debate público producto de la discusión internacional sobre la política mundial de drogas en el que los participantes señalaron el rol activo del Gobierno colombiano. Se destacó la posición y el discurso progresista

de Colombia, que ha cuestionado los resultados de la política mundial de drogas, ha resaltado los costos que ha pagado el país en “la lucha contra las drogas” y ha invitado a discutir sobre la base de la evidencia científica con el propósito de llegar a un nuevo consenso global sobre esta problemática mundial.



Presentaciones de expertos.
Diálogo regional en Cali, marzo 19-20 de 2015.

“Cuando se da un proyecto de cualquier institución, no tiene el seguimiento necesario, porque le dan un tiempo límite, dicen sale en agosto y tienen que terminarlo en septiembre y hay que entregar informes, yo creo que la gente necesita de que los proyectos tengan un seguimiento”.
Diálogo regional en Cali, marzo 19-20 de 2015



Recomendaciones

- Diseño de una política de drogas de Estado, planeada en el largo plazo y que tenga continuidad, más allá de la duración de los gobiernos. Es deseable que esta política sea equilibrada implementando estrategias frente a cada uno de los eslabones del negocio, con recursos financieros proporcionales a la problemática que se está abordando.
- Profundización en los enfoques de salud pública y Derechos Humanos para garantizar resultados de impacto y reducir los efectos negativos de las políticas en el país, las comunidades y las personas.
- Investigación sobre las ventajas y desventajas de los modelos de regulación de los mercados de las drogas, en especial el de la cocaína, con el propósito de revisar si estos pueden plantearse como alternativas al desarrollo rural de las comunidades y territorios con presencia de cultivos ilícitos y permiten una mejor protección a la sociedad frente al consumo de sustancias psicoactivas.
- Reducción de los efectos negativos que la política de drogas ha tenido en las personas y las comunidades, que recrudecen la situación de vulnerabilidad de grupos poblacionales y generan la criminalización desproporcionada de actores con poca responsabilidad en la cadena del narcotráfico como los cultivadores, y las



Diálogo de la presentación del informe de la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia en Bogotá, octubre 22 de 2015.

mujeres y jóvenes que trafican drogas en pequeñas cantidades.

- Sensibilización de la comunidad y las autoridades para que se respeten los derechos de los usuarios de drogas, con el fin de evitar su estigmatización y criminalización. Asimismo, capacitación de los funcionarios judiciales en los conceptos de dosis de aprovisionamiento y en los desarrollos de la Corte Suprema de Justicia, según los cuales la cantidad

“Me parece que hay que medir periódicamente los impactos frente a las estrategias que se desarrollan, esto debería estar dentro del fruto de política en sí mismo”.

Diálogo regional en Medellín, noviembre 27 de 2014

- de estupefacientes que se lleve consigo no es el único elemento definitorio de la tipicidad.
- Racionalización del uso del derecho penal en Colombia frente a los delitos relacionados con drogas. Aplicar alternativas al encarcelamiento para los eslabones débiles del mercado de las drogas, eliminar la prisión preventiva para los eslabones débiles del mercado de drogas que cometan delitos no violentos, reducir las penas para delitos menores, flexibilizar la exclusión de beneficios penales para las flagrancias y permitir que la definición del monto de la pena tome en cuenta tanto los niveles de participación en las estructuras criminales, como criterios de responsabilidad y vulnerabilidad.
- Respeto a la cosmovisión indígena mediante el desarrollo de proyectos e iniciativas en materia de drogas en estos territorios y la promoción de la defensa de los derechos culturales de los pueblos defendiendo la relación ancestral que en algunas regiones del país tienen las comunidades indígenas con la hoja de coca.
- Formulación e implementación de políticas que reflejen las necesidades y particularidades de los territorios a través de ejercicios participativos en los cuales se tengan en cuenta las opiniones de usuarios de drogas, sus familias, los jóvenes, las comunidades, así como de los representantes de los territorios.
- Reconocimiento del potencial en innovación y capital humano que se encuentra en todos los jóvenes, sus conocimientos disciplinares y sus experiencias como aportes en la construcción de políticas públicas en materia de drogas.
- Fortalecimiento de la articulación interinstitucional para la implementación de la política de drogas con i) la creación de un ente rector de la política de drogas que asegure que los lineamientos dictados desde el nivel nacional se implementen en el territorio, acompañe a los territorios en la ejecución de la política, genere capacidades y asigne recursos financieros, y ii) la creación de escenarios de coordinación efectiva entre el Gobierno Nacional y los gobiernos locales.
- Fortalecimiento de la integralidad de la política de drogas mediante la



Diálogo ¿Qué opinan los ciudadanos sobre la política de drogas? en Bogotá, agosto 22 de 2014.



vinculación de todos los sectores con competencia en la reducción de las problemáticas asociadas a las drogas (educación, cultura, deporte, desarrollo social, desarrollo económico, medio ambiente, salud y justicia), y la coordinación entre las acciones para la reducción de la demanda y de la oferta de drogas.

- Asignación de recursos financieros de destinación específica a las instituciones locales encargadas de la implementación de la política de drogas, que incentiven la implementación multisectorial y plurianual.
- Diseño de políticas basadas en evaluaciones de impacto así como el replanteamiento de los indicadores tanto para medir los resultados y la efectividad de la política como los efectos negativos de la misma sobre los derechos de los ciudadanos.
- Difusión estratégica y responsable sobre los riesgos de la vinculación al mercado de las drogas a través de los



Diálogo de la presentación del informe "Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces" de la Comisión Global de Drogas en Bogotá, junio 4 de 2015.

medios de comunicación y de otros medios de información. Es necesaria una regulación por parte del Estado de esos contenidos debido a que tienen un impacto importante en la construcción de una ciudadanía informada y con capacidad de decisión frente a los riesgos que plantea la problemática de las drogas.

- Construcción de una ciudadanía activa frente a sus derechos y deberes en la política de drogas a través de la divulgación de las políticas públicas e intervenciones en materia de drogas a través de los medios de comunicación garantizando la difusión de información verídica y la eliminación de estereotipos.

2

Percepciones sobre las políticas frente a los cultivos de uso ilícito





Este capítulo refleja las discusiones que se propiciaron en los encuentros del Diálogo Nacional frente a los factores causales de los cultivos de uso ilícito en el país, los aciertos y desaciertos de la política y las recomendaciones para reducir esta problemática en los territorios. Las mesas de discusión que se dispusieron para dialogar sobre este tema, contaron con la participación de una diversidad de actores entre representantes de asociaciones campesinas, líderes políticos, indígenas, organizaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos de los gobiernos locales y del Gobierno Nacional, estudiantes y académicos.

Debido a que los *diálogos regionales* se llevaron a cabo en ciudades principales (Bogotá, Medellín, Cali, Villavicencio y Bucaramanga), no se logró la representación de todos los actores claves en los diferentes encuentros debido a que muchos de ellos se encuentran en zonas rurales distantes de estas ciudades. En la mayoría, sin embargo, se consiguió contar con los aportes de un buen número de ellos, elemento que le permitió al Diálogo Nacional recopilar información sobre las percepciones de hombres y mujeres afectados por la problemática de los cultivos de uso ilícito e interesados en la discusión.

Los factores causales de la condición de nuestro país como cultivador de plantas fiscalizadas y como productor de sustancias psicoactivas fue ampliamente discutido por los participantes con el fin de identificar los elementos claves de discusión para la búsqueda de alternativas sostenibles para su reducción o su superación.

Uno de los factores de mayor coincidencia entre las opiniones de los participantes fue la **ausencia histórica del Estado en los territorios**, que para ellos se evidencia particularmente en i. el atraso en la infraestructura y en la ausencia de desarrollo vial, social, educativo, agropecuario, forestal, productivo y comercial, ii. la presencia de grupos armados ilegales, iii. las intervenciones erróneas y el incumplimiento reiterado de los compromisos adquiridos por el Estado ante las comunidades y iv. la arraigada cultura de la ilegalidad.

Frente al **atraso en la infraestructura y la ausencia de desarrollo vial, social, educativo, agropecuario, forestal, productivo y comercial**, se dijo que los cultivos de uso ilícito, no pueden ser vistos de manera independiente de las problemáticas sociales y del desarrollo de los territorios.

En este sentido, la vinculación de la población campesina a los cultivos de uso ilícito no se percibe por los participantes como el resultado de la voluntad propia de la población rural de dedicarse a actividades ilegales. Se relaciona, sobre todo, con

causas estructurales como las deficiencias en el desarrollo rural, en el acceso a vivienda, salud y protección del medio ambiente, a la pobreza, a la escasa productividad, a la falta de infraestructura vial, a la dificultad en el acceso a la tierra y a la falta de fortalecimiento organizacional.

Uno de los aspectos más resaltados a lo largo de los diálogos fue el de la necesidad inminente de una política agropecuaria y forestal, que responda a las condiciones, características y necesidades de los territorios y las poblaciones.

La política agropecuaria se caracteriza, según las percepciones de los participantes, como una política débil, sin el suficiente acompañamiento en su formulación e implementación, lo que dificulta el acceso a los recursos disponibles del Estado y las posibilidades de éxito de proyectos productivos, que representen una alternativa sostenible frente al cultivo de la coca, la marihuana o la amapola.

Esta política, según los participantes, se enfoca principalmente en la agroindustria y deja de lado a los



Mesa de discusión sobre cultivos ilícitos.
Diálogo regional en Cali, marzo 19-20 de 2015.

pequeños y medianos productores. Los productores y líderes comunitarios expresaron que procuran trabajar legalmente pero se sienten desprotegidos. Cuando están “en la legalidad” deben pagar impuestos a los grupos armados ilegales y al Gobierno, y cumplir con los altos estándares y requisitos del Estado para participar en oportunidades para el desarrollo de sus economías. En cambio, según los campesinos, los cultivos de coca son una alternativa de ingreso rentable y estable, y con menos requerimientos que los de un cultivo tradicional.

Por otra parte, según las discusiones, hacen falta procesos de formación de los niños y jóvenes en el campo para frenar su éxodo hacia las ciudades, reforzar su identidad y conocimiento del territorio, y permitir la renovación de las generaciones que cultivan la tierra, logrando el empoderamiento del campo y de la población campesina.

“La presencia del Estado en las zonas afectadas por los cultivos de uso ilícito no debe estar concentrada sólo en la política criminal, sino en la promoción del desarrollo sostenible”.

Diálogo regional en Medellín, noviembre 27 de 2014

“La política de sustitución de cultivos es una política completamente marginal, es decir, como llamamos los médicos, es una política simplemente para quitar los síntomas pero no eliminar las causas del problema”.

Diálogo regional en Medellín, noviembre 27 de 2014

Otro punto que evidencia la ausencia del Estado en los territorios es la **presencia de grupos armados ilegales** que ejercen el control y presionan a las comunidades para que permanezcan vinculadas a los cultivos de uso ilícito.

Se resaltó que la presión de los grupos armados ilegales impide o afecta la implementación de los programas de desarrollo alternativo y en varios casos, no permite el involucramiento de las comunidades en los mismos. Las comunidades se sienten indefensas y perseguidas; sin opciones ni capacidad para enfrentar la presencia histórica de estos grupos en los territorios.

Los participantes señalaron que la ausencia histórica del Estado generó un escenario propicio para que los grupos armados ilegales hayan tomado el control de algunos territorios dejando a sus habitantes vulnerables frente a los fenómenos ilegales. Cuando el Estado ha tratado de retomar el control territorial, su intervención se concentra generalmente en la política criminal, dejando en un segundo plano el desarrollo de los territorios.

Para generar estrategias y políticas efectivas hacia la reducción de la problemática de los cultivos de uso ilícito, se hizo un llamado a comprender y tener en cuenta las realidades sociales, culturales y políticas de los territorios bajo influencia de grupos armados ilegales. Un reflejo de esta característica, por ejemplo, es la falta de claridad legal sobre la propiedad de los predios y el control ilegal de territorios fronterizos.

Adicionalmente, la falta de presencia estatal en los territorios se profundiza con **las intervenciones erróneas**

y el incumplimiento reiterado de los compromisos adquiridos por el Estado con las comunidades, generando desconfianza e ilegitimidad del Estado en los territorios.

Esta falta de confianza e ilegitimidad se agudiza con la corrupción, que permea a las instituciones locales, y perpetúa el “poder paralelo” de los grupos armados ilegales en los territorios, agudizando las problemáticas y el aislamiento político y social de estas poblaciones.

Finalmente para los participantes, la arraigada **cultura de la ilegalidad** en algunos territorios también es una expresión de la



Sesión plenaria.
Diálogo regional en Bucaramanga, septiembre 8-9 de 2015.

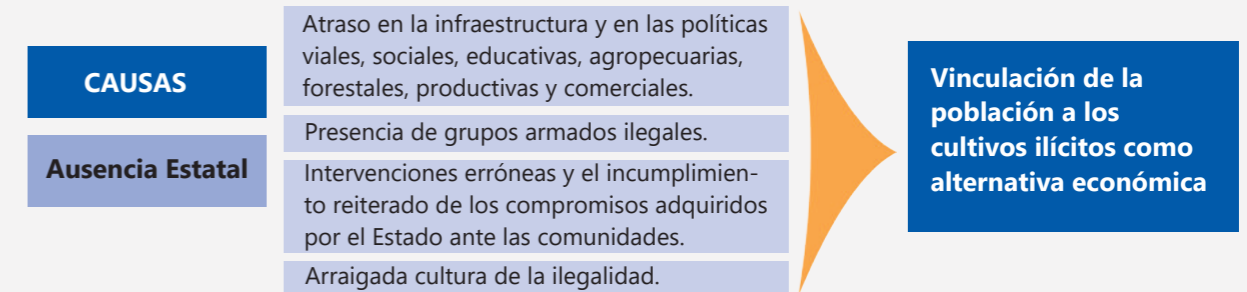
ausencia del Estado, y se entiende como un factor causal de la persistencia de los cultivos de uso ilícito. Como resultado, se hizo referencia a la dificultad de romper culturalmente con la ilegalidad y, por lo tanto, en buena parte, con la convivencia con los cultivos de uso ilícito.

Lo anterior se evidenció con situaciones en las que las comunidades prefieren desplazarse para poder continuar con los cultivos de uso ilícito, antes que participar en los programas ofrecidos por el Estado. Esto, según algunos participantes, se debe a que las comunidades consideran que el beneficio que obtiene el campesino en el cultivo de uso ilícito es alto, comparado con el costo que puede tener si es judicializado por tal actividad.

La política frente a los cultivos de uso ilícito, debe, por lo tanto, contar con procesos de transformación cultural, que en el largo plazo disminuyan “las lógicas en las que prevalecen el poder, el dinero y la plata fácil y se valoren principios como el respeto por el otro y la ética pública, para que la corrupción y estos imaginarios dejen de existir”.

Gráfico No. 2

Factores causales de la presencia de cultivos de uso ilícito



Fuente: Elaboración propia a partir de la información recopilada en el Diálogo Nacional.

1 Mediante la resolución 1214 de 2015, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA) ordenó la suspensión, en virtud del principio de precaución, de las actividades del programa de erradicación de cultivos de uso ilícito mediante la aspersión aérea con glifosato – PECIG en el territorio nacional.

“Es fácil erradicar la coca de la tierra pero es difícil erradicarla de la mente de los cultivadores”. Diálogo regional en Bucaramanga, septiembre 8 - 9 de 2015

En relación con las políticas adelantadas por el Estado para enfrentar la problemática de los cultivos de uso ilícito, los diferentes actores identificaron principalmente las siguientes estrategias de la política: i. la erradicación manual voluntaria y el desarrollo alternativo y ii. La erradicación forzosa (erradicación manual y aspersión aérea¹).

Para los participantes, **la erradicación manual voluntaria y el desarrollo alternativo**, en la mayoría de los casos,



son el resultado de procesos de concertación y trabajo participativo con los gobiernos locales y las comunidades. Por su parte, se considera que la erradicación forzosa, que puede llevarse a cabo mediante la **erradicación manual o la aspersión aérea**, obedecen a intervenciones unilaterales del Estado en el territorio.

En cuanto a la **política de erradicación manual voluntaria**, se expresó en los *diálogos regionales* que esta estrategia de erradicación adelantada a partir de la concertación con las comunidades, en algunos lugares ha generado la apropiación y el empoderamiento de las poblaciones, que además realizan el seguimiento al proceso de manera directa concretando su compromiso frente a la reducción de los cultivos de uso ilícito, lo que favorece la sostenibilidad de los proyectos productivos en el tiempo.

Pese a considerarse, desde la visión de diferentes actores, que esta estrategia es la más acertada para adelantar los procesos de erradicación de estos cultivos, los participantes coincidieron en que su erradicación total no debe ser un prerrequisito para la vinculación de las comunidades a los proyectos de desarrollo alternativo. Afirman que la erradicación manual voluntaria debe realizarse de manera gradual, pues exigirla desde el inicio, sin que se haya asegurado otra opción de sustento a las comunidades, es inviable e insostenible.

Lo anterior se sustenta en el hecho de que el apoyo del Estado, una vez se erradican los cultivos de uso ilícito, generalmente no es inmediato ni se mantiene en el largo plazo. Por otra parte, algunos participantes explicaron el

obstáculo que representa la exigencia de cero cultivos ilícitos a nivel veredal dado que en algunas ocasiones, la falta de compromiso e incumplimiento de algunos miembros genera la interrupción de los proyectos para los demás miembros de la comunidad.



Mesa de discusión sobre cultivos ilícitos.
Diálogo regional en Medellín, noviembre 27 de 2014.

Los participantes celebran que la erradicación manual voluntaria esté concebida junto con los programas de desarrollo alternativo, que, aunque, desde la visión de los participantes ha tenido avances y desaciertos en su implementación, es la forma de garantizar

la sostenibilidad económica de las comunidades una vez se desvinculan de los cultivos de uso ilícito.

Entre los avances se identificaron puntualmente las siguientes acciones adelantadas por el Estado:

- Programas como el de Alianzas Productivas², liderado por el Ministerio de Agricultura, es considerado por los participantes como una buena experiencia teniendo en cuenta que ofrece asistencia técnica, encadenamientos productivos, aliados comerciales de largo plazo y fortalecimiento de las capacidades organizacionales. Por su parte, también se resaltaron los logros del programa Familias Guardabosques liderado, en su momento, por Acción Social - Presidencia de la República. Este programa ya no se encuentra en ejecución.
- Se destacan algunas de las líneas productivas propuestas como el café, el cacao o la palma; proyectos que han traído beneficios económicos y sociales a las comunidades involucradas, mediante la generación de oportunidades sostenibles.
- Las acciones adelantadas para el fortalecimiento organizacional de las asociaciones, que han garantizado su mantenimiento en el tiempo.
- La promoción del desarrollo local con el acompañamiento de la Fuerza Pública.
- Se resaltó el ejercicio adelantado en Montes de María, donde se realizaron intervenciones complementarias entre la recuperación de la seguridad en el territorio y la

² Programa de apoyo a alianzas productivas, que busca incrementar la competitividad y el desarrollo empresarial de las comunidades rurales pobres de manera sostenible, a través de alianzas orientadas por la demanda del sector privado comercializador.

implementación de proyectos, que incluyen la comercialización de los productos.

Pese al reconocimiento de avances, los participantes piensan que la estrategia ha presentado problemas en su diseño y ejecución, principalmente en lo relacionado con los cortos tiempos de acompañamiento y con recursos insuficientes para su implementación, lo que se refleja en la poca cobertura del programa, deficiencias en su sostenibilidad y pocos efectos culturales y económicos en las comunidades y los territorios.

Al corto tiempo de intervención y la falta de recursos, se suma, en algunos casos, debilidad en la asistencia técnica, deficiente apoyo organizacional al desarrollo de las asociaciones productivas, difícil acceso a la tierra y pocas o nulas estrategias para la comercialización de los productos.

“Hoy pues gracias a Dios de 600 hectáreas que tuvimos en la provincia, no tenemos 100 hectáreas de coca, no las hay ni siquiera, fuimos dos de los municipios de occidente declarados libres de cultivos ilícitos, por erradicación voluntaria”.

Diálogo regional en Bucaramanga, septiembre 8-9 de 2015



“La estrategia de desarrollo alternativo no solo depende de la asignación de recursos sino de un acompañamiento continuo y de la implementación de herramientas del desarrollo rural como las alianzas productivas”. Diálogo de la presentación del informe de la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia en Bogotá, octubre 22 de 2015

Los participantes coinciden en que las intervenciones, en su mayoría, no logran culminar procesos que aseguren el éxito de las mismas. Para esto, es necesario que este acompañamiento y la asistencia técnica se brinden desde la siembra de los cultivos hasta la comercialización de los productos, asegurando el encadenamiento productivo y la realización de evaluaciones de impacto que evidencien el costo/beneficio de las intervenciones.

Por otra parte, algunos participantes consideran que el desarrollo alternativo, en ocasiones, no es fruto de procesos participativos de planeación y concertación con las autoridades locales ni con las comunidades.

“Las organizaciones productivas que son impulsadas por el Gobierno Nacional para ejecutar los programas de desarrollo alternativo se desintegran tan pronto los programas finalizan, lo que indica que no se está dejando capacidad instalada en los territorios”. Diálogo regional en Cali, marzo 19-20 de 2015

De esta manera, las intervenciones realizadas desde el Gobierno Nacional, sin el conocimiento adecuado del territorio y de las comunidades, sus usos y capacidades, es decir, sin la suficiente participación de los actores locales, impide el desarrollo de intervenciones apropiadas, el empoderamiento de las comunidades y, por ende, la sostenibilidad de los proyectos.

Este desconocimiento de los territorios y la caracterización de sus particularidades, han generado que muchos de los proyectos de desarrollo alternativo no se adecúen a las condiciones y a la vocación productiva de los territorios, promoviendo líneas productivas que, según las experiencias compartidas por los participantes, no son apropiadas para las condiciones agroecológicas de los territorios.



Sesión plenaria.
Diálogo regional en Cali, marzo 19-20 de 2015.

Los participantes también resaltaron la necesidad de que las intervenciones realizadas en el territorio se adelanten con enfoque diferencial, en especial en relación con la población indígena vinculada a los cultivos de uso ilícito. Esta población requiere de espacios de concertación y retroalimentación que conduzcan a intervenciones que correspondan no solo con la vocación agrícola del territorio sino con las características y necesidades socioculturales de esta población.

La participación de las comunidades y actores locales en el diseño e implementación de políticas frente a los cultivos de uso ilícito se ve limitada, también, por el desinterés y la desinformación por parte de las autoridades locales en lo relacionado con las políticas agropecuarias, forestales y comerciales como alternativas legales, y la estigmatización de la población campesina vinculada a los cultivos de uso ilícito. A manera de ilustración, los participantes explicaron que estas políticas generalmente no se priorizan o no se incluyen en los planes de desarrollo municipales y departamentales y, por ende, no se tienen en cuenta en los presupuestos y acciones del gobierno local.

Otra dificultad resaltada por los participantes es la ausencia de estrategias para la comercialización de los productos con los que se sustituyen los cultivos de uso ilícito, lo que impide definitivamente la sostenibilidad de las intervenciones.

Esta dificultad es contradictoria, según los participantes, con la apuesta por los cultivos permanentes³ en los programas de desarrollo alternativo ya que estos tardan en generar



Mesas de discusión.
Diálogo con estudiantes universitarios en Bogotá, noviembre 3 de 2015.

ingresos, son de difícil comercialización y no producen una rápida rentabilidad.

Adicionalmente, la falta de una intervención integral del Estado, dado el hecho de que estos territorios no se benefician generalmente de la oferta estatal de manera integral y oportuna, es un obstáculo estructural para cualquier intento institucional de recuperación de los territorios frente a la problemática de los cultivos de uso ilícito. En tal sentido, las estrategias de desarrollo alternativo resultan insuficientes en la búsqueda de soluciones reales mientras no se aborden las problemáticas estructurales relacionadas con la ausencia del Estado.

³ Cultivos permanentes son aquellos que en los primeros años de desarrollo son improductivos pero luego producen cosechas durante muchos años y a bajo costo de mantenimiento.

Por otra parte, se percibe que cuando la intervención en el territorio no es integral, coordinada y articulada entre los diferentes actores tales como las comunidades, las autoridades locales, la cooperación internacional, el Estado y el sector privado, se genera una duplicidad de intervenciones a nivel local, no se optimizan de recursos, y por lo tanto, no se logran los impactos esperados.

Finalmente, se reconoció que la inseguridad en el territorio producto de la presencia y/o control de los grupos armados al margen de la ley, ha operado como una dificultad para que el Estado pueda intervenir, y lo haga de manera articulada, permanente e integral.

En resumen, la política, más allá de enfocarse en proyectos de desarrollo alternativo que se reduzcan a programas de transferencias económicas, debe promover programas y estrategias de largo aliento de desarrollo colectivo, que mejoren las condiciones de seguridad, desarrollo, infraestructura, tecnología y asociatividad en los territorios.

Los estudiantes piensan que se debe destacar la ruralidad del país y su participación dentro del ciclo de las drogas, proponen la transformación del sector agropecuario, con apoyo económico y técnico al emprendimiento en el campo, permitiendo que los campesinos cuenten con opciones laborales diferentes a la de los cultivos de uso lícito. Diálogo con estudiantes universitarios en Bogotá, noviembre 3 de 2015

Diálogo con estudiantes universitarios en Bogotá, noviembre 3 de 2015

La segunda estrategia identificada por los participantes para la reducción de los cultivos de uso ilícito es la **erradicación forzosa, que se lleva a cabo mediante la erradicación manual o la aspersión aérea**, frente a la cual no se identificó ningún acierto o beneficio. Los participantes expresaron enfáticamente su oposición a estas intervenciones y su desconfianza frente a las entidades del Gobierno que las lideran o implementan.

Sobre la estrategia de **erradicación manual forzosa**, los participantes consideran que sus opiniones o la de las autoridades e instituciones locales no son tenidas en cuenta; inconformidad que han manifestado a través de bloqueos con el fin de obstaculizar las operaciones.

Los campesinos, al verse a sí mismos como los eslabones de menor impacto en la cadena del narcotráfico, expresan sentirse muy afectados por causa de la erradicación manual forzosa debido a que esta disminuye de inmediato sus fuentes de sustento sin ofrecer otras alternativas. Lo anterior, teniendo en cuenta que esta estrategia no se respalda con acciones de desarrollo para las comunidades.

Los participantes explican que la erradicación manual forzosa es una estrategia que está medida únicamente por la cantidad de hectáreas erradicadas y no se tienen en cuenta otros factores y dinámicas asociadas como la resiembra de estos cultivos o la profundización de la pobreza.



Diálogo con líderes de opinión en Bogotá, noviembre 30 de 2015.

Por su parte, la erradicación forzosa a través de la **aspersión aérea**, es concebida por los diferentes actores como una estrategia impositiva que genera fuerte oposición de las comunidades principalmente por generar problemas de salud en las poblaciones y animales, deterioro en el medio ambiente y afectación de los cultivos agrícolas.

Tanto la erradicación manual forzosa como la aspersión aérea se implementan de forma desarticulada con la estrategia de desarrollo alternativo y en contra de los procesos de concertación adelantados, incrementando la desconfianza de las comunidades en el Estado, y afectando directamente a los cultivadores.

Según la discusión, esta intervención del Estado no genera impacto en la reducción de los cultivos de uso ilícito por

cuanto no incide sobre las causas por las cuales los campesinos se encuentran vinculados a estos cultivos, sumado a que no es implementada de manera complementaria con la oferta estatal o con otras estrategias del nivel nacional o local.

Se considera que la aspersión aérea no solo no ha logrado eliminar los cultivos sino que genera el desplazamiento de los cultivos de uso ilícito a zonas especiales como las áreas de frontera, los Parques Nacionales Naturales o los Resguardos Indígenas, en donde se presentan afectaciones políticas y ambientales importantes.

Por otra parte, algunos participantes piensan que las comunidades no cuentan con procedimientos o mecanismos efectivos para realizar peticiones, quejas y reclamos frente a los daños e impactos negativos generados por la aspersión aérea a la salud, a sus cultivos lícitos y a los Derechos Humanos.

Finalmente, en referencia a la erradicación manual voluntaria, la erradicación manual forzosa y la aspersión aérea, se planteó la necesidad de establecer objetivos

“El proyecto de desarrollo alternativo ha sido muy importante en nuestras comunidades. No obstante, esto no se puede mirar desde una manera articulada o desarticulada ya que para que esto pueda tener impacto se necesita del acompañamiento de los demás programas del Estado o de los diferentes organismos que lleguen a los territorios.”

Diálogo regional en Medellín, noviembre 27 de 2014

“La reflexión que yo quiero dejar, es que las plantas no son malas, lastimosamente a quien no hemos atacado es a esos intermediarios, que hacen que el campesino deje de cultivar esos productos alimenticios directos y se ponga a cultivar otras cosas. Es necesario atacar más esos distribuidores que se encargan en mediar”.

Diálogo con la sociedad civil en Bogotá, septiembre 18 de 2015

más estratégicos que vayan más allá de las hectáreas erradicadas, los cuales reflejen el comportamiento de la problemática y el impacto de las políticas en los territorios y las personas.

Otro asunto de gran relevancia en las discusiones sobre los cultivos de uso ilícito, es el de los usos lícitos de las plantas fiscalizadas como el uso ancestral, el medicinal y el industrial o comercial.

En relación con el uso ancestral, representantes de comunidades indígenas se refirieron a las afectaciones del narcotráfico a su concepción del territorio y su relación con la naturaleza, al pervertir el uso de la hoja de coca. Por ello, consideran fundamental el respeto por parte del Estado de la cosmovisión indígena a través del desarrollo de proyectos e iniciativas en estos territorios con enfoque diferencial.

Se enfatizó en la necesidad de promover por parte del Gobierno Nacional la defensa de los derechos culturales de las comunidades indígenas y el uso ancestral que estas realizan de la hoja de coca. Diálogo con la sociedad civil en Bogotá, septiembre 18 de 2015

4 Decreto 2467 de 2015, expedido por el Ministerio de Salud y Protección Social con el objeto de “reglamentar el cultivo de plantas de cannabis, la autorización de la posesión de semillas para siembra de cannabis, el control de las áreas de cultivo, así como procesos producción y fabricación, exportación, importación y uso de éstas y sus destinados a fines estrictamente médicos y científicos”.

Frente a este tema, se recalcó la importancia de promover la investigación encaminada a diversificar el uso de la hoja de coca, respetando los conocimientos y manejos ancestrales que dan las culturas indígenas a estas plantas.

En relación con los **usos medicinales, industriales o comerciales** de la hoja de coca, la marihuana o la amapola, es importante aclarar que el desarrollo del Diálogo Nacional fue previo a la reglamentación de la marihuana para fines medicinales y científicos en diciembre de 2015⁴. En tal sentido, varias de las intervenciones giraron en torno a la necesidad de reglamentar la marihuana para los usos médicos y científicos, según lo establecido en el Estatuto Nacional de Estupefacientes.

Específicamente frente a la regulación de la marihuana para usos medicinales y científicos, se presentaron discusiones frente al conocimiento científico con el que se cuenta en Colombia y en el mundo para permitir los usos de la marihuana para

estos fines. Se argumentó por parte de algunos participantes que no existe la suficiente investigación sobre los riesgos de la marihuana a la salud, que permita dar viabilidad a este tipo de regulación, e incluso que no es posible afirmar que los beneficios de la marihuana sean tan primordiales e irremplazables para la humanidad para asumir los efectos secundarios a la salud y los riesgos posibles de un eventual aumento del uso de la marihuana para uso recreativo.

Otros participantes refutaron esta posición arguyendo que todos los medicamentos consumidos en el mundo tienen efectos secundarios que son aceptados en razón de los beneficios que generan para lo cual se provee a los pacientes con las indicaciones precisas y la información necesaria. Este es el escenario al que se debe llegar con la regulación de la marihuana para fines médicos.

Asimismo, se expresó preocupación por la posibilidad de que el debate sobre la regulación de la marihuana para fines médicos y científicos, sin la suficiente información sobre los riesgos del consumo de marihuana, estimule el consumo

de esta sustancia psicoactiva por parte de adolescentes y jóvenes. Por lo anterior, los participantes consideran necesario que el Estado cuente con herramientas y metodologías que permitan reducir el desvío de estos medicamentos.

“Dentro de la política de drogas, se debe distinguir la planta de la droga, pues la planta puede tener diversos usos lícitos que aún no han sido suficientemente explorados”. Diálogo regional en Bucaramanga, septiembre 8-9 de 2015



Diálogo de la presentación del informe de la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia en Bogotá, octubre 22 de 2015.



Por otra parte, los participantes recalcaron la necesidad de tener en cuenta a la población que actualmente tiene cultivos de marihuana, para que se beneficie directamente de la regulación y se evite la conformación de monopolios económicos alrededor de este negocio. Los campesinos e indígenas piensan que estos eventuales procesos regulatorios deben permitir el mejoramiento de sus condiciones de vida.

En el *diálogo con congresistas* se hizo referencia a la importancia de analizar los beneficios de los usos lícitos de la marihuana y la coca, teniendo en cuenta sus ventajas para el desarrollo rural de las zonas afectadas por los cultivos de uso ilícito.

Según algunos congresistas, la percepción de los cultivos de uso ilícito solo desde su ilegalidad no ha permitido estudiar

o avanzar hacia el conocimiento de usos alternativos que se les pueda dar a estas plantas, entre los que mencionaron como ejemplo, la fabricación de telas o la producción de jugos.

Se identificó la necesidad de invertir en investigación y en tecnología para la diversificación de los usos lícitos de la coca, la marihuana y la amapola, y algunos participantes en los *diálogos regionales* coincidieron en la necesidad de proteger las semillas y las distintas variedades de estas plantas, teniendo en cuenta que las semillas autóctonas pueden tener mayor potencial para los usos alternativos.

Recomendaciones



Senador Juan Manuel Galán Pachón.
Diálogo de la presentación del informe "Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces" de la Comisión Global de Drogas en Bogotá, junio 4 de 2015.

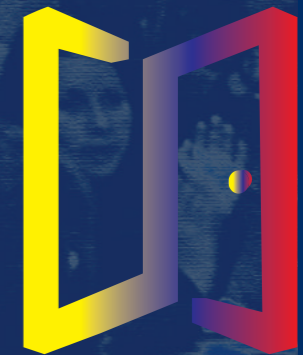
- Las estrategias que se implementen para disminuir los cultivos de uso ilícito, deben desarrollarse de manera alineada y complementaria con la presencia estatal en el territorio, orientada al desarrollo social y económico y entendida como la promoción del desarrollo rural, el mejoramiento de la infraestructura vial, vivienda, con acceso a oportunidades, servicios de salud, educación y capacitación y la protección del medio ambiente. Esta oferta estatal debe acompañarse del control del territorio por parte de la Fuerza Pública.
- Estas estrategias deben estar acompañadas de una política agropecuaria y forestal clara, sostenible y acorde con las características propias de los territorios y las poblaciones.

- Las acciones deben ser planeadas e implementadas de manera concertada con las autoridades locales y la comunidad para garantizar su empoderamiento, la sostenibilidad de las intervenciones y la complementariedad de recursos y acciones.
- Las comunidades deben participar en el diseño, implementación y seguimiento de las políticas, planes y programas. Adicionalmente, se deben tener en cuenta las herramientas de planeación territorial tales como los Planes de Vida de las comunidades indígenas.
- Las intervenciones deben permitir el fortalecimiento organizacional de las asociaciones campesinas, el mejoramiento de las capacidades técnicas, la comercialización de los productos, el desarrollo de proyectos de sustitución sostenibles y acordes con la vocación, el uso de los suelos y el contexto agro-ambiental, social y cultural de los territorios. Se debe apoyar cada una de las etapas de la producción incluida la comercialización; fase fundamental para la sostenibilidad de las acciones.
- Los cultivos de uso ilícito vinculan a la población más vulnerable y de menos impacto en la cadena del narcotráfico por lo que es necesario diseñar políticas que permitan el desarrollo sostenible



- del campo, brindando alternativas orientadas al mejoramiento de la calidad de vida de estas poblaciones.
- Los programas de desarrollo alternativo, más que generar alternativas económicas lícitas, deben generar procesos de desarrollo integral.
- La asignación de recursos a los programas y proyectos de desarrollo alternativo es necesaria para ampliar la cobertura y el tiempo de acompañamiento a nivel local.
- La vinculación y capacitación de la población joven y de los gobiernos locales en la formulación, implementación y seguimiento de las políticas debe ser un componente esencial de las políticas.
- Se debe priorizar la erradicación manual voluntaria sobre la erradicación manual forzosa y la aspersión aérea. La erradicación debe estar siempre acompañada de proyectos y asistencia técnica a las comunidades para el desarrollo de una economía rural sostenible.
- Es necesario plantear objetivos más estratégicos, que cuenten con indicadores, mecanismos y herramientas de seguimiento, monitoreo y evaluación actualizados y de impacto frente a las acciones implementadas para la reducción de los cultivos de uso ilícito.
- Se debe fomentar el respeto por los usos ancestrales de la hoja de coca por parte de las comunidades indígenas, promoviendo la defensa de los derechos culturales de los pueblos.
- Teniendo en cuenta el potencial comercial que tienen las plantas y la oportunidad productiva que representan para los campesinos, se deben evaluar acciones para la reglamentación de la producción industrial y/o comercial de productos como el té de coca y las fibras.
- Es necesario ampliar y apoyar la investigación para conocer los beneficios y efectos adversos del uso de sustancias psicoactivas para fines médicos y científicos. Esto contribuiría a determinar las dosis adecuadas y los tipos de sustancias que pueden contribuir a tratamientos médicos.
- Frente a la reglamentación de la marihuana para usos medicinales y científicos se realizaron las siguientes recomendaciones puntuales:
 - Incluir en el Plan Obligatorio de Salud (POS) los tratamientos que requieren el uso terapéutico de la marihuana con manuales frente a los beneficios y posibles efectos secundarios o adversos.
 - Ofrecer asistencia técnica a los cultivadores con el objetivo de fortalecer y mejorar sus capacidades en la producción de marihuana para fines medicinales y científicos con buenos estándares de calidad.
 - Aprovechar la regulación como una oportunidad productiva para la población dedicada actualmente a los cultivos de marihuana desarrollando estrategias con el fin de contribuir a mejorar sus condiciones de vida.
- Analizar la opción del uso de la marihuana como estrategia para la reducción de daños del consumo de sustancias psicoactivas.

Percepciones sobre las políticas frente al consumo de sustancias psicoactivas





Este capítulo presenta la recopilación de las percepciones y consideraciones sobre la problemática y la política frente al consumo de sustancias psicoactivas de los diferentes actores que participaron en los encuentros del Diálogo Nacional. El capítulo enfatiza en los aciertos y las dificultades que ha presentado la política nacional en su diseño, implementación y seguimiento, y las recomendaciones que desde su vivencia y experiencia plantean los participantes para mejorar las intervenciones en esta materia.

Es importante anotar que el consumo de sustancias psicoactivas fue uno de los temas en los que se contó con mayor participación en el Diálogo Nacional. En la mayoría de los diálogos, los actores invitados para aportar a las discusiones en este tema superaron numéricamente a los participantes conocedores o expertos en los otros temas (producción de drogas y criminalidad asociada a las drogas).

Adicionalmente, se logró una gran diversidad de actores, que representaron a las entidades públicas del nivel nacional y territorial, a la academia, a la sociedad civil, a la comunidad incluyendo a usuarios de sustancias psicoactivas; jóvenes y adultos, padres de familia, docentes y directivos de entidades educativas, entre otros.

La discusión se llevó a cabo principalmente alrededor de los siguientes asuntos y líneas de acción: i. los componentes básicos de la política pública en materia de reducción del consumo de sustancias psicoactivas; la prevención, la atención y el tratamiento, y la mitigación de los daños asociados al consumo de sustancias psicoactivas, ii. temas



Mesa de discusión sobre consumo de sustancias psicoactivas en Santander. Diálogo regional en Bucaramanga, septiembre 8-9 de 2015.

transversales que se destacaron como fundamentales para la ejecución y el seguimiento de esta política pública.

La **prevención del consumo de sustancias psicoactivas** provocó un amplio debate en las mesas de discusión en la mayoría de los diálogos. Se destacó principalmente que la población de niños, niñas, adolescentes y jóvenes es altamente vulnerable a las drogas, y por lo tanto, el énfasis en la prevención debe concentrarse en esta población con estrategias y acciones de acuerdo con sus particularidades.

Algunos participantes celebraron la existencia de acciones adecuadas como

las iniciativas lideradas, en especial, por organizaciones privadas, mediante las cuales se empodera a la población juvenil y se le brindan programas de promoción de hábitos de vida saludables y de identificación de factores de riesgo y protectores, que retardan o evitan el inicio del consumo respectivamente.

Las actividades lúdicas con jóvenes así como el involucramiento de las instituciones educativas y del entorno familiar son consideradas fundamentales para restarle espacio al consumo de sustancias psicoactivas. Se destacan las actividades que son adelantadas a través de pares, es decir, de jóvenes a jóvenes,

por obtener mejores resultados y ser aceptadas de mejor forma por parte de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes.

Uno de los programas resaltados positivamente fue el Programa D.A.R.E⁵ implementado por la Policía Nacional, el cual está enfocado en la prevención del consumo de sustancias psicoactivas en las instituciones educativas.

Sin embargo, se percibe por parte de los participantes que los programas de prevención son aún incipientes en cuanto a recursos, cobertura, duración y experticia. Se evidencia que la mayoría de los programas no tienen continuidad y los resultados obtenidos son de bajo impacto.

Los participantes explican que una muestra de la poca efectividad de estas acciones es la disminución en la edad

5 Es un programa educativo de colaboración entre la Policía Nacional, los centros educativos y la familia, con el objetivo de prevenir el uso y abuso de las drogas entre los jóvenes, enseñándoles a ser miembros positivos de su comunidad y proporcionando a los adolescentes la información necesaria que le permitan llevar una vida libre de drogas, alcoholismo y violencia; estableciendo relaciones favorables entre familia, sus entorno social y las autoridades.

de inicio del consumo, que es cada vez más temprana; entre 8 y 12 años. Según la experiencia de algunos de los asistentes, en los centros de tratamiento se demandan actualmente servicios en mayor medida por parte de adolescentes que por adultos.

Algunos aspectos que se reconocen como factores que contribuyen al aumento de la vulnerabilidad de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes frente al consumo de sustancias psicoactivas son la falta de: i. una educación integral que fortalezca la autoestima y estimule la definición y apropiación de su proyecto de vida; ii. instalaciones e infraestructura para el adecuado uso del tiempo libre, que incluye actividades para la lúdica, el deporte y la recreación; y iii. oportunidades laborales estables para los jóvenes, que les permitan ejecutar sus proyectos de vida. Estos se resaltaron como aspectos en los que deben enfocarse las políticas preventivas.

La falta de opciones educativas y laborales, así como la baja oferta de actividades para ocupar el tiempo libre, son factores que influyen en el consumo de sustancias psicoactivas por parte de los jóvenes.



Sin embargo, son manifiestas las dificultades institucionales que impiden el desarrollo ordenado y continuo de acciones en esta materia a nivel nacional y territorial. Se percibe la ausencia de claridad y continuidad sobre las entidades gubernamentales encargadas, así como sus roles, estrategias, actividades, capacidades y recursos asignados. Es importante anotar que estas dificultades no se reflejan de la misma manera en las opiniones de los participantes de los distintos departamentos y ciudades, lo que da cuenta de las diferencias locales en la ejecución de las políticas en materia de consumo de sustancias psicoactivas.

No obstante, en la mayoría de los *diálogos regionales*, los participantes coinciden en que muchos de los programas en esta materia se convierten en esfuerzos dispersos y puntuales, que no son sostenibles en el tiempo, no se diseñan a partir de un concepto unificado y, en algunos casos, no están sincronizados con la política pública en general.

“Para trabajar en la prevención y el tratamiento tenemos muy buenas intenciones pero muy pocas herramientas. Aunque la política manifieste cosas y aunque, inclusive, haya nuevas normativas que digan que las entidades deberían cubrirlo, realmente no tenemos cómo”. Diálogo regional en Medellín, noviembre 27 de 2014

En muchos casos, explican los participantes, las estrategias y proyectos implementados por organizaciones privadas y entidades públicas corresponden a adaptaciones de acciones adelantadas en otros países, que no aplican a los contextos y condiciones sociales, culturales y económicas de los territorios colombianos. Igualmente, las acciones para la prevención no se realizan con un enfoque diferencial, aplicándose de manera homogénea a poblaciones de condiciones y características diferentes (edad, género, cultura, aspectos socioeconómicos y educativos).

Esta situación, según los participantes, se explica, por una parte, debido a la ausencia de lineamientos claros, y con base en la evidencia científica, por parte de las instituciones competentes del Gobierno Nacional y de los gobiernos locales.

Por otra parte, los participantes enfatizaron en la importancia de la intervención de todos los sectores que deben actuar y articularse entre los cuales se destacaron principalmente i. las entidades educativas, ii. la familia y iii. la Policía Nacional.

Según los participantes, las entidades educativas actualmente no tienen claridad sobre cómo abordar la problemática con menores de edad y no se conocen lineamientos ni herramientas claras frente a este tema. Asimismo, las familias desconocen los riesgos, las alertas iniciales

del consumo, y las entidades y organizaciones a las que pueden acudir. Finalmente, la Policía Nacional, con la gran cobertura que tiene cuenta con la potencialidad de aportar sustancialmente a la prevención del consumo de sustancias psicoactivas.

La información, como uno de los objetivos de la prevención, se concluyó como primordial. Para esto, se requiere profundizar en el conocimiento de la problemática del consumo de sustancias psicoactivas y unificar los conceptos e información a suministrar tanto a nivel nacional como regional y local.

En este sentido, se evidenció que la mayoría de las campañas de prevención buscan generar miedo frente a las consecuencias del consumo de sustancias psicoactivas y no promover, a través de la información, capacidad de decisión autónoma. Adicionalmente, gran parte de estas campañas se han centrado en las instituciones educativas dejando de lado a otros sectores que tienen incidencia en la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, en aras de la corresponsabilidad de todos en la protección de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y de la sociedad en general.



Mesa de discusión sobre consumo de sustancias psicoactivas en Meta. Diálogo regional en Villavicencio, octubre 14-15 de 2015.

Los estudiantes tanto de colegios como de universidades destacan la necesidad de generar espacios informativos y participativos sobre el consumo de sustancias psicoactivas y el desarrollo de estrategias para reducir sus impactos negativos.

Los jóvenes expresaron en el *diálogo con estudiantes universitarios* que, aunque son conscientes de que una mayor información de calidad acerca de las sustancias psicoactivas no conducirá necesariamente a una disminución del consumo, “las estrategias de silenciamiento generan mitos urbanos, que no contribuyen al flujo de información sobre los riesgos y daños que potencialmente generan los consumos a las personas y a la sociedad”. Según ellos, un mayor conocimiento de estas sustancias podría conducir a un consumo responsable o incluso a prevenirlo.

En relación con la atención y el tratamiento del consumo de sustancias psicoactivas, los participantes identificaron algunas acciones que se están ejecutando actualmente de manera apropiada para atender a los consumidores de sustancias psicoactivas.

Se resaltó, por ejemplo, el Programa Escuelas para la Vida, que propone rutas y protocolos de atención para las instituciones educativas para facilitar la activación de procedimientos para atender a niños, niñas y adolescentes en casos de consumo o de intoxicación.

Por otra parte, la atención en los Centros de Atención en Drogadicción (CAD) fue ampliamente analizada en los diálogos. Es importante anotar que los CAD pueden ser administrados por instituciones públicas, privadas o de carácter mixto. Las experiencias en cada uno de los departamentos y ciudades, según las opiniones de los participantes, han sido diferentes en términos de calidad y cobertura.

Las instituciones educativas no saben qué ruta seguir para atender a jóvenes que han iniciado un consumo experimental de sustancias psicoactivas y que manifiestan interés en recibir apoyo.

Algunos participantes destacaron como una acción muy positiva la reglamentación de los CAD por parte del Ministerio de Salud y Protección Social, que, según sus percepciones, ha permitido realizar un seguimiento a la atención, dar mayor visibilidad a los consumos problemáticos, y mejorar la calidad y capacidad de acción de estos centros.



Sesión plenaria.
Diálogo con la sociedad civil en Bogotá, septiembre 18 de 2015.

No obstante, algunos participantes expresaron desacuerdo frente a la anterior posición arguyendo que no existe suficiente asistencia técnica por parte del Estado y criterios de calidad para garantizar la prestación de un servicio efectivo.

En términos generales, se identificaron las siguientes dificultades frente a la atención de los CAD: i. difícil acceso y poca cobertura, ii. infraestructura inadecuada y capacidad humana y técnica limitada, iii. falta de difusión adecuada sobre los servicios que prestan, iv. baja calidad del servicio, y v. ausencia de un enfoque diferencial.

Los participantes señalaron la incapacidad de los CAD para atender cabalmente la demanda existente e hicieron énfasis en la ausencia de los mismos en las zonas rurales, obligando al traslado de las

“No tenemos unos conceptos generales o concertados en términos de lo que debería ser [la] prevención, [la] intervención y [el] tratamiento”.

Diálogo regional en Medellín, noviembre 27 de 2014

personas a otras regiones, lo que genera la desvinculación de la familia y de sus redes de apoyo y, por lo tanto, mayores dificultades en los procesos de rehabilitación.

Adicionalmente, los CAD administrados por organizaciones de carácter privado o de la sociedad civil, en general, ofrecen sus servicios por un alto costo, limitando el acceso a los consumidores que requieren atención. Esta situación, en adición a las dificultades propias del sistema de salud, deja a los consumidores que quieren superar su dependencia en una clara situación de vulnerabilidad.

Por otra parte, los usuarios no tienen fácil acceso a la información de los CAD sobre su ubicación, normatividad, costos y enfoque de los tratamientos aumentando los obstáculos de acceso a estos servicios.

Un aspecto que se señaló repetidamente frente a los CAD en los *diálogos regionales*, es la existencia de programas de tratamiento que no están basados en la evidencia sobre su efectividad. En algunos de estos, además, se conocen quejas de maltrato, abuso y estigmatización de los usuarios.

Este es el caso de algunos de los centros de atención privados, en los que prevalecen enfoques moralistas y de estigmatización, que según los participantes no contribuyen a la recuperación de las personas. Los participantes enfatizan en la necesidad de criterios claros y protocolos para el funcionamiento de los CAD en el país, y del seguimiento estricto del cumplimiento y de los mismos por parte de las instituciones.

El número de consumidores problemáticos de sustancias psicoactivas supera la capacidad de atención de los CAD, incrementando su vulnerabilidad y aislamiento.

Un tema crucial a lo largo de las conversaciones en los diálogos es el enfoque diferencial en la atención y tratamiento de personas consumidoras de sustancias psicoactivas.

Algunos participantes perciben la atención en la mayoría de los CAD como homogénea, es decir, que no se atienden las condiciones y requerimientos particulares de cada uno de los usuarios, ya sea por la caracterización de su consumo, por sus condiciones de vida o por el grupo poblacional al que pertenecen. Se desconocen, por ejemplo, acciones para la atención de usuarios funcionales no problemáticos.



“Se tiende a generalizar, considerando que todos los pacientes son “adictos”, cuando la mayoría de los consumidores no son dependientes de las sustancias psicoactivas. Por esto es necesario definir prioridades de la política donde se tengan claramente definidos los tipos de consumidores”. Diálogo regional en Villavicencio, octubre 14-15 de 2015

Frente a la población indígena se manifestó que en la mayoría de los resguardos no hay cobertura de servicios de atención y tratamiento, y donde la hay no se aplica una atención diferenciada acorde con las costumbres y condiciones sociales de esta población.

Igualmente, se resaltó la necesidad de contar con lineamientos diferenciales de atención a los niños, las niñas y los adolescentes, los jóvenes, las mujeres, los habitantes de calle, la población en cárceles y las personas lesbianas, gays, bisexuales, trans e intersex (LGTBI). En relación con esta última población, algunos participantes se manifestaron frente a la discriminación que se presenta en la atención en los CAD.

Además de los CAD, un actor clave en la atención a los consumidores son las Entidades Promotoras de Salud (EPS) y las Instituciones Prestadoras de Salud (IPS). Aunque los participantes destacan los cambios normativos recientes que incluyen la obligatoriedad de servicios de atención y tratamiento por consumo de sustancias psicoactivas por parte de las EPS, se identificaron diversas barreras de acceso a estos servicios.

Como primera medida, los participantes de los *diálogos regionales* coincidieron en señalar que las EPS no cuentan con capacidad de respuesta para la atención y el tratamiento de consumidores de sustancias psicoactivas. Se explicó en las discusiones que no existen procesos y rutas de atención claras para atender a las personas cuando acuden a las EPS ni el diseño de estrategias de atención por parte de estas entidades.

“El acceso a los servicios ofrecidos por el sistema de salud es lento y complicado; los que logran acceder exitosamente a un tratamiento de manera efectiva, lo hacen por la vía de la acción de tutela”. Diálogo regional en Medellín, noviembre 27 de 2015

Se afirmó que cuando se determina que un paciente debe ingresar a procesos de tratamiento y rehabilitación, los tiempos para su aprobación y ejecución son largos y los usuarios no tienen la posibilidad de escoger la ubicación de los sitios en los cuales serán trasladados.

Igualmente, los tratamientos requeridos por los pacientes, dada su complejidad para

obtener resultados tangibles, requieren de intervenciones a largo plazo, que también son difíciles de obtener a través de dichas instituciones. Así las cosas, los tratamientos no llegan a ser sostenibles, debido a que las intervenciones son cortas y no se busca con ellas generar capacidades personales, educativas y laborales en las personas, que les faciliten su reinserción a la sociedad.

Finalmente, las EPS, al igual que los CAD, no ofrecen servicios diferenciales de tratamiento, profundizando en la necesidad de brindar una atención especializada a la población considerada más vulnerable como los indígenas, los habitantes de calle, los menores de edad, las mujeres, entre otros.

Frente a la **mitigación de los riesgos y daños causados por el consumo de sustancias psicoactivas**, muchos de los participantes coincidieron en decir que en el país no se han conocido ni discutido intervenciones con este propósito dado que la política aún se concentra en evitar el consumo, y no en la reducción de sus impactos. Por esta razón, se explica que las estrategias actuales, en esta materia, se han desarrollado con una visión de corto plazo, con poca inversión e impulso desde la institucionalidad.

“Es muy importante que estos programas se instauren desde pequeñas edades de una manera transversal, empoderando y desarrollando en los muchachos fortalezas, que les permitan a ellos analizar, y realizar construcciones significativas en relación a cómo se van a posicionar frente al fenómeno de la adicción, o del consumo para aquellos que a través de elementos críticos puedan tomar decisiones que les permita visionar un proyecto de vida saludable”.

Diálogo regional en Medellín, noviembre 27 de 2014

Es importante aclarar que este componente de la política pública actual no fue considerablemente discutido, dado que no todos los participantes contaban con información ni experiencias sobre la mitigación de riesgos y daños del consumo de sustancias psicoactivas.



Sesión plenaria. Diálogo regional en Medellín, noviembre 27 de 2014.

Los asistentes señalaron como un avance de la política pública en el país, la ejecución de algunos programas y la inserción de este tema en el debate público. Lo consideran un camino hacia la humanización en la atención de los

“Sería bueno crear una política del habitante de la calle, teniendo en cuenta que es una población vulnerable, de difícil manejo... hay un problema grande en la atención de este tipo de población; lamentablemente el habitante de calle es el final de un adicto”.

Diálogo regional en Bucaramanga, septiembre 8-9 de 2015

usuarios de sustancias psicoactivas y hacia la mitigación de su vulnerabilidad.

Entre los avances específicos se encuentra la definición de un marco de política a nivel nacional con un componente de mitigación, que permite la implementación de este tipo de estrategias a nivel territorial.

Se destaca como una experiencia exitosa la intervención del uso controlado de metadona para consumidores de heroína, cuyo programa cuenta con acompañamiento, visitas domiciliarias y accesibilidad a la atención en puestos de salud. Se celebra la formación de funcionarios en la implementación de estrategias de reducción del daño por parte del Ministerio de Salud y Protección Social.

Otras acciones adelantadas con este propósito desde el ámbito comunitario son los Centros de Escucha, las Zonas de Orientación Escolar, las Zonas de Orientación Universitaria y las Zonas de Orientación Comunitaria. Estas intervenciones corresponden a dispositivos comunitarios orientados a la formación, fortalecimiento y el empoderamiento de comunidades e individuos en el nivel local. Los participantes las resaltan pero explican que han tenido una implementación muy limitada.

Otro tema que se destaca como fundamental para la ejecución y el seguimiento de intervenciones en esta materia es la existencia de la *Política Nacional para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto* mediante la cual se han implementado acciones para mejorar la capacidad de respuesta institucional, entre las cuales se

resaltaron de manera puntual la entrega de material educativo y de trabajo a las comunidades, así como la investigación para mejorar el conocimiento.

Adicionalmente, se reconoce como un avance la socialización de la política en los territorios por parte del Ministerio de Salud, y las acciones puntuales de asistencia técnica como un primer paso para lograr la articulación entre el nivel nacional y el local.

Igualmente se resaltaron los espacios de articulación interinstitucional como los Comités Departamentales de Drogas y los Consejos Seccionales de Estupefacientes, considerados escenarios útiles para planear acciones de prevención, atención y mitigación del consumo de sustancias psicoactivas en los entes territoriales. Como un avance se destacó que en algunos municipios o departamentos, se ha fortalecido la interlocución entre las secretarías de educación y de salud, se ha logrado la vinculación de nuevas instituciones y organizaciones, así como la ejecución de acciones en zonas apartadas del territorio.

La mejora en la gestión de los Comités y/o los Consejos ha contribuido a que las

intervenciones se realicen con enfoque territorial; acordes con la caracterización de la problemática en los territorios, y con las condiciones culturales, económicas, sociales y políticas de los mismos.

Adicionalmente, se evidencia en algunos territorios, de acuerdo con las opiniones expresadas por los participantes, la integración de la política para al control de la oferta de drogas y la política de reducción del consumo de drogas en los Planes Integrales Departamentales de Drogas, cuya formulación ha sido promovida por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

Pese a estos avances, de manera generalizada se discutió que la **articulación interinstitucional** entre los diferentes sectores es débil o muy incipiente. La política no ha logrado



Sesión plenaria.
Diálogo regional en Cali, marzo 19-20 de 2015.

vincular a todas las entidades con competencia en la materia sacrificando la integralidad necesaria en la política y mejores impactos, ocasionando la duplicidad de esfuerzos y la pérdida de recursos. Entre los sectores identificados por los participantes como prioritarios se encuentran los de salud, justicia, educación, cultura, recreación, deporte y trabajo.

La falta de articulación interinstitucional se presenta, según la percepción de los participantes, tanto a nivel nacional como en el territorio, y entre estos dos niveles impidiendo que las acciones implementadas sean concertadas y socializadas de manera adecuada. Incluso, se percibe cierta indiferencia institucional frente al tema.

La política frente al consumo de sustancias psicoactivas debe involucrar y articular diferentes sectores entre los que se resaltaron los de salud, educación, recreación, deporte, trabajo y cultura; algunos de los cuales en ocasiones se han mostrado indiferentes frente a esta problemática.



Mesas de discusión.
Diálogo con estudiantes universitarios en Bogotá, noviembre 3 de 2015.

Algunas de las consecuencias tangibles de la baja coordinación interinstitucional son:

- Cada entidad define programas de atención sin herramientas, metodologías y parámetros claros. Se evidencia de manera clara la falta de seguimiento desde el nivel central frente a la implementación de los lineamientos de política definidos y de los diferentes ejes de la política. Esto se acrecienta en los pequeños municipios y áreas rurales.
- La ausencia de continuidad en los programas de prevención, tratamiento y mitigación.
- La alta rotación del personal en las diferentes administraciones incrementa la ineficiencia y la pérdida del conocimiento institucional.
- La limitada asignación de recursos impacta tanto la planeación como la implementación y el seguimiento de las acciones y estrategias.

Algunos participantes consideran que más allá de la escasez de recursos existen problemas en la ejecución de las estrategias a nivel local, en algunos casos por corrupción; principalmente con los recursos para la salud

mental. En otros casos, por la ausencia de priorización del tema en los planes y programas a nivel local.

Así las cosas, según los participantes, actualmente gran parte de las acciones son iniciativa de la sociedad civil, que, a pesar de complementar la oferta de servicios, no siempre se encuentran alineadas con las metas, objetivos y estrategias de la política pública.

La **construcción participativa de las políticas** se distinguió entre los temas transversales determinantes para la eficacia de las políticas públicas. Algunos de los participantes expresaron la inexistencia de procesos participativos para el diseño, la implementación y la evaluación de la política frente al consumo de sustancias psicoactivas. Según la discusión, es necesario que las entidades del nivel nacional involucren a los gobiernos locales y a las comunidades, para contar con el conocimiento local de la problemática y de sus capacidades institucionales reales.

Los usuarios de sustancias psicoactivas en los diálogos destacaron su rol como actores fundamentales en el diseño e implementación de políticas que garanticen sus derechos y minimicen su estigmatización. Según ellos, las entidades y la sociedad criminalizan y marginan al usuario de sustancias psicoactivas afectando su recuperación, y su reinserción social y laboral.

“No hay profesionales idóneos, cualquier persona empieza a hacer intervención en adicciones, y a mí me parece que uno para eso tiene que prepararse”.

Diálogo regional en Villavicencio, octubre 14-15 de 2015

En tal sentido, desde los ámbitos de la educación, la familia y la comunicación, se hizo un llamado a eliminar los estigmas a los consumidores y a las sustancias psicoactivas así como a promover la prevención y el consumo consciente.

Se enfatizó en la importancia de que las familias, las instituciones educativas y las comunidades en general participen en todas las acciones adelantadas para la prevención, el tratamiento y la mitigación del consumo de sustancias psicoactivas teniendo en cuenta que una intervención integral efectiva debe incluir a los actores que rodean a las poblaciones vulnerables.

Según los asistentes, la participación de los padres de familia ha sido muy limitada, en algunos casos por indiferencia o desconocimiento y en otros casos debido a que la institucionalidad no los ha involucrado de manera adecuada en los procesos.

Por parte de las instituciones educativas, el compromiso también ha sido muy limitado y se asume como una responsabilidad del entorno familiar. Por esta razón, es necesario sensibilizar a los docentes e instituciones respecto a su papel y a las rutas de prevención, atención y tratamiento existentes. Se alertó sobre la problemática de la comercialización de sustancias psicoactivas en algunas de estas instituciones, para lo cual no existen medidas claras en la política y se presenta desconocimiento al respecto.

Las intervenciones para la reducción del consumo de sustancias psicoactivas no deben basarse solo en el individuo sino en la familia, la comunidad, las instituciones educativas, donde se definan roles y competencias y se cuente con información acertada y oportuna.

En este sentido, también se explicó que las comunidades resultan de gran relevancia para brindar entornos protectores a las personas afectadas por el consumo de sustancias psicoactivas.

Finalmente, la generación de **información y de evidencia científica** se destacó como una necesidad para los procesos de formulación, seguimiento y evaluación de la política para reducir el consumo de sustancias psicoactivas. Se hizo referencia a la necesidad de adelantar investigaciones para conocer la realidad de la problemática a nivel territorial así como las características y capacidades de los actores involucrados en la implementación de la política.



“Hace falta sensibilizar a la sociedad en general frente a los derechos que tienen los usuarios de sustancias psicoactivas ilícitas de uso ilícito”. Diálogo con estudiantes universitarios en Bogotá, noviembre 3 de 2015

Se enfatizó en la necesidad de implementar herramientas y mecanismos de monitoreo, seguimiento y evaluación de las políticas públicas, donde se pueda determinar el impacto y la efectividad de su implementación. Este proceso de monitoreo, seguimiento y evaluación se dificulta por el corto tiempo de implementación de algunas de las políticas y la poca continuidad de los programas.

Se resaltó la realización de estudios sobre la caracterización del consumo en el país por parte del Gobierno Nacional, lo cual ha permitido conocer las tendencias y dinámicas al respecto. Los participantes hicieron hincapié en la necesidad de profundizar el nivel de conocimiento en los consumos e impactos de la política en poblaciones específicas.

Por otra parte, se resaltó que se requieren sistemas de información para facilitar la toma de decisiones acertadas y oportunas, que contengan los resultados de los diagnósticos territoriales en materia de consumo de sustancias psicoactivas, el seguimiento a las instituciones públicas y

“Lo otro es fortalecer la corresponsabilidad, no solo de la familia sino de la comunidad, de esa manera podemos incidir en estos factores determinantes sociales”.

Diálogo regional en Villavicencio, octubre 14-15 de 2015

privadas que ejecutan acciones en esta materia, la identificación de la población consumidora y la detección temprana de consumidores.

Adicionalmente, se explicó que es necesario destinar recursos y acciones a la investigación y recolección de información para consolidar el registro de usuarios y de los centros de atención públicos y privados.

En suma, la investigación debe generar insumos para i. la creación de redes de intercambio de experiencias, ii. la promoción de proyectos a nivel territorial, iii. la elaboración de diagnósticos de la problemática a nivel general y con enfoque diferencial, iv. la evaluación a programas implementados y v. la gestión del conocimiento que retroalimente la toma de decisiones.

Con el fin de robustecer la capacidad de todos los actores que pueden contribuir a la reducción de esta problemática en el país y facilitar la transferencia del conocimiento, se recalcó la importancia de contar con un sistema de intercambio de buenas prácticas y de conocimiento, que de cuenta de las intervenciones efectivas en cada uno de los componentes de la política.

Recomendaciones

Política frente al consumo de sustancias psicoactivas

- La reglamentación de una destinación específica presupuestal para desarrollar acciones de promoción de la salud, prevención, atención y tratamiento, y mitigación del consumo puede garantizar la ejecución sistemática y permanente de los programas. De esta manera, se logra la obligatoriedad de la inversión en los conceptos asignados por la ley, definiendo esquemas de vigilancia y control frente a su correcta utilización, entre los cuales se encuentran las veedurías por parte de los mismos profesionales y la comunidad en general.
- La generación de competencias en los actores comunitarios es necesaria para implementar acciones de prevención y atención al consumo de sustancias psicoactivas ilícitas, en el contexto donde se encuentran los usuarios.
- Es necesario contar con estrategias para la inclusión de los territorios periféricos, los municipios pequeños y las veredas con acompañamiento de los diferentes sectores del Estado, asegurando que la política frente al consumo de sustancias psicoactivas tenga cobertura en el territorio nacional y disminuya las barreras de acceso existentes.

Prevención del consumo de sustancias psicoactivas

- La prevención debe incluir el fomento y la promoción de los estilos de vida saludable y las habilidades para la vida, el desarrollo de la autoestima y la valoración personal, la



Diálogo ¿Qué opinan los ciudadanos sobre la política de drogas? en Bogotá, agosto 22 de 2014.

recuperación de la identidad cultural de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes, de manera conjunta con oportunidades laborales, educativas y de uso adecuado del tiempo libre que sean sostenibles. Esto requiere del apoyo y empoderamiento de todos los sectores incluyendo educación, trabajo, justicia, cultura y deporte.

- Las instituciones educativas y los padres de familia deben estar involucrados en las diferentes acciones de la política frente al consumo de sustancias psicoactivas, principalmente en la prevención, donde resulta fundamental



la información brindada por ellos a los niños, niñas y adolescentes para lo cual es necesario capacitarlos, fortalecer el entorno familiar y comunitario y aplicar el concepto de corresponsabilidad en todos los actores.

- Tanto en el nivel nacional como en el territorial se debe tener claridad frente a las estrategias, planes y programas existentes en el marco de la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, destinando recursos para su implementación y seguimiento.
- Es necesario profundizar en el conocimiento del consumo de sustancias psicoactivas, sus causas, sus efectos y sus tipologías, así como brindar información adecuada a la población con énfasis en niños, niñas, adolescentes y jóvenes.
- Los niños, niñas, adolescentes y jóvenes deben contar con espacios adecuados para la utilización del tiempo libre, así como con entornos familiares y comunitarios protectores que les permitan la construcción de proyectos de vida saludables. Esto debe ir acompañado de oportunidades educativas y ocupacionales que les aporten al desarrollo de estos proyectos.

Atención y tratamiento del consumo de sustancias psicoactivas

- Se requieren programas y proyectos de reinserción laboral y social, empleabilidad, redes de apoyo y atención psicosocial para las personas que terminan los programas de tratamiento y rehabilitación, con énfasis en poblaciones vulnerables como los jóvenes, para que tengan opciones laborales y educativas accesibles y de



Diálogo con líderes de opinión en Bogotá, noviembre 30 de 2015.

calidad, garantizando de esta forma la sostenibilidad de los procesos.

- La atención y la capacidad de respuesta al consumo de sustancias psicoactivas en los Centros de Atención a Drogodependientes (CAD) y por parte del sistema de salud debe ser accesible. Esto incluye el fácil acceso a atención psicológica en el primer nivel. De igual forma, esta atención debe ser de largo plazo y estar ajustada a la complejidad de cada uno los casos. Para que esta atención se preste, se debe asegurar la presencia de profesionales calificados y construir CAD en zonas apartadas del país. Además, las EPS y los CAD deben contar con la infraestructura, personal y

recursos para brindar a la población la atención necesaria y evitar su traslado a otros departamentos.

- Se debe realizar un proceso de capacitación, acompañamiento, fortalecimiento, monitoreo y evaluación del tratamiento para la rehabilitación de personas con consumos problemáticos, que están siendo implementados tanto por el Estado como por centros privados con el fin de garantizar la calidad, la cobertura, la efectividad y la sostenibilidad de los servicios.
- El monitoreo a los servicios de atención y tratamiento prestados deben incluir un componente robusto de seguimiento teniendo en cuenta el respeto de los Derechos Humanos de los usuarios.
- Los CAD se deben fortalecer para que estén en capacidad de ofrecer tratamientos integrales y diferenciales de acuerdo con el perfil del consumo, basados en la evidencia científica y teniendo en cuenta los Derechos Humanos.
- La información sobre el tratamiento no debe tener un enfoque exclusivamente epidemiológico; se debe valorar el contexto e historia de vida de los pacientes, proponiendo modelos de intervención novedosos frente a la dependencia, que no sean muy costosos ni prolongados en el tiempo de implementación.
- La problemática de dependencia con patología dual, entendida como una asociación de una adicción a otra

enfermedad mental, requiere de mayor investigación en el país.

- Es necesario adelantar acciones para reducir el estigma y la discriminación de los usuarios de sustancias psicoactivas en los centros de atención y tratamiento y en la comunidad en general.
- Los consumidores necesitan canales efectivos, oportunos y adecuados para denunciar la vulneración de sus derechos y contar con los mecanismos para realizar denuncias frente a la implementación de las políticas.

Reducción de riesgos y daños del consumo de sustancias psicoactivas

- Es aconsejable fortalecer las experiencias con dispositivos comunitarios de atención al consumo de sustancias psicoactivas como los Centros Escucha, las Zonas de Orientación Escolar y las Zonas de Orientación Universitaria, dados los resultados positivos que estos programas han arrojado.

“Hay unos avances grandísimos; el hecho de que se empiece a trabajar sobre mantenimiento con metadona, un tema que no se había hablado y es no solo la mitigación, sino la reducción de riesgos”.

Diálogo regional en Cali, marzo 19-20 de 2015



- El tratamiento con suministro de metadona para usuarios de heroína debe involucrar no solo a la persona sino a sus familias para mejorar el impacto de la intervención. En tal sentido, es necesario ofrecer capacitaciones al personal de salud a nivel local en el uso de la metadona informando los beneficios y contraindicaciones de esta sustancia en el proceso de tratamiento del usuario de heroína.



Ex Viceministro de Justicia y del Derecho, Miguel Samper Strouss. Diálogo de la presentación del informe "Asumiendo el control: caminos hacia políticas de drogas eficaces" de la Comisión Global de Drogas en Bogotá, junio 4 de 2015.

Articulación y coordinación Interinstitucional

- El consumo de sustancias psicoactivas requiere una responsabilidad colectiva para lo cual se deben diseñar estrategias con el fin de empoderar a las comunidades

"Otro problema que tenemos en el departamento es que manejamos el episodio de psicosis tóxica en el servicio de urgencias y cuando sale el paciente no se le puede hacer un seguimiento o un proceso de rehabilitación porque no se cuenta con ningún tipo de rehabilitación y las instalaciones que hay en los centros de los famosos CAD, no tienen claro un proceso de rehabilitación, no hay un modelo de atención claro".

Diálogo regional en Cali, marzo 19-20 de 2015

como actores principales y generadores de cambio, y superar la idea de que son solo beneficiarios de políticas y proyectos.

- La integralidad de la política a través de la articulación de los sectores identificados como estratégicos a nivel nacional, regional y local, es indispensable para enfrentar el consumo de sustancias psicoactivas. Estos sectores son los de salud, educación, cultura, deporte, trabajo y justicia. El sector privado y la sociedad civil son actores claves en la estrategia.
- Los miembros de la Policía Nacional deben sensibilizarse respecto al trato y manejo de usuarios de sustancias psicoactivas, teniendo en cuenta el contacto permanente y directo que tienen con ellos.

Enfoque territorial y diferencial

- En el nivel central se debe fortalecer el acompañamiento y seguimiento a la implementación de los ejes de la política para la reducción del

consumo de sustancias psicoactivas en el nivel territorial, impulsando la socialización de los lineamientos de política, buscando que estos se encuentren adaptados a las necesidades y contexto locales y que se cuente con los presupuestos suficientes.

- Deben existir mecanismos que comprometan a los gobernantes en los territorios a implementar y a apropiarse de los programas y procesos en materia de promoción, prevención, atención, tratamiento y mitigación. Esto podría contribuir a tener una asignación suficiente de recursos que les asegure su continuidad y el logro del impacto propuesto.
- La formulación y planeación de las políticas, planes y programas relacionadas con el consumo de sustancias psicoactivas es necesaria en varios niveles, el regional, el departamental y el municipal, concibiendo a los territorios más como gestores de la política que como operadores de proyectos.
- El enfoque diferencial en la formulación, ejecución y evaluación de esta política es fundamental para la garantía de su efectividad. Este enfoque se debe entender como la aplicación de acuerdo con las particularidades de todos los grupos poblacionales beneficiarios.
- La política debe hacer la diferenciación por tipo de consumo; experimental, recreacional, habitual o problemático y caracterizar a las personas teniendo en cuenta su procedencia, familia, entorno, etc.
- La identidad cultural propia y las tradiciones ancestrales sirven de base para prevenir el consumo de drogas en la población indígena, incorporando el elemento de derechos colectivos de los pueblos indígenas y los programas de prevención dentro del Plan de Vida de

los pueblos indígenas, y brindándoles espacios de participación.

Evidencia científica, investigación, seguimiento, monitoreo y evaluación

- Se deben realizar estudios regionales de consumo de sustancias psicoactivas, desarrollando caracterizaciones específicas, por ejemplo, de los indígenas, y las zonas rurales, de frontera, de explotación minera, entre otras.



Diálogo ¿Qué opinan los ciudadanos sobre la política de drogas? en Bogotá, agosto 22 de 2014.

- Se requiere investigación frente a cada una de las sustancias, identificando los daños que causan, las formas de relacionamiento de los individuos con cada sustancia, los factores de riesgo y protección, las patologías asociadas al consumo, los perfiles de consumo



de los usuarios, así como las razones por las cuales se ha incrementado el consumo y se ha disminuído la edad de inicio del mismo. Esta información contribuiría a diseñar programas más efectivos de prevención, atención, tratamiento y mitigación.

- Las entidades deben desarrollar herramientas de información y destinar recursos para realizar el monitoreo, el seguimiento y la evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos desarrollados de manera articulada entre los sectores que participan en el diseño e implementación de los mismos, tanto a nivel nacional como territorial.



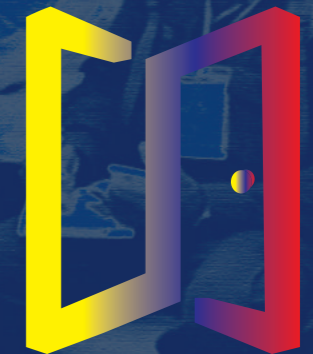
Presentaciones de expertos.
Diálogo regional en Bucaramanga, septiembre 8-9 de 2015.

“Yo quisiera mencionar como fracaso el tema de la legislación; se supone que se tiene permiso a una dosis personal hace 29 años, y es una realidad que no se aplica en casi ningún espacio, siempre hay detención arbitraria, ataque a los usuarios y realmente no se ha respetado eso”.

Diálogo con la sociedad civil en Bogotá, septiembre 18 de 2015

4

Percepciones frente a la criminalidad asociada al mercado ilegal de drogas





Tanto el discurso como las políticas mundiales definidas para enfrentar la problemática de las drogas han venido surtiendo un cambio de enfoque, en el cual, se entiende que son los eslabones medios y superiores del mercado ilegal de las drogas los que deben afrontar de manera directa las medidas jurídicas y penales en el marco de una política de drogas integral y multisectorial, que responda a los desafíos que le plantean las problemáticas de las drogas en toda su complejidad a la sociedad.

En tal sentido y teniendo en cuenta la importancia de enfrentar de manera oportuna, eficiente y eficaz la criminalidad asociada al mercado de las drogas ilícitas, se priorizó este tema en las mesas de discusión de los *diálogos regionales*, y se resaltó para el debate en los *diálogos temáticos y sectoriales*.

Para lograr un debate informado en el Diálogo Nacional y lograr los aportes de actores claves en esta materia, se contó con la participación de la Fuerza Pública, la Fiscalía General de la Nación, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, expertos y académicos, funcionarios de los gobiernos locales y del Gobierno Nacional, usuarios de sustancias psicoactivas, padres de familia, organizaciones de la sociedad civil y comunidad en general.

De acuerdo con los participantes, una de las mayores dificultades para enfrentar el fenómeno de criminalidad asociada a las drogas es **la adaptabilidad que tienen las organizaciones criminales** frente a las intervenciones del Estado.

La **lucha contra estas organizaciones criminales**, según los participantes del Diálogo Nacional, se ha enfocado

en la desarticulación y reducción de dichas organizaciones, logrando la caída de los grandes carteles pero generando una atomización de las organizaciones criminales como estrategia de adaptabilidad de estas frente a las políticas desarrolladas.

En tal sentido, las organizaciones criminales han mutado a un sistema de estructuras más pequeñas que dificultan su desarticulación y donde existe un fácil reemplazo de los líderes. Frente a este fenómeno de atomización, se resaltó el esfuerzo del Estado para adaptar sus estrategias para enfrentar las nuevas dinámicas de la criminalidad.

Este capítulo presenta, de acuerdo con las discusiones entre los participantes, los aciertos y desaciertos de las políticas implementadas frente a la criminalidad asociada al mercado ilegal de drogas resaltando las siguientes líneas de acción: i. el control del tráfico de precursores y sustancias químicas utilizadas para la producción de drogas ilícitas ii. el desmantelamiento de laboratorios y cristalizaderos para la producción de drogas ilícitas, iii. la extinción del derecho de dominio de bienes de origen ilícito, iv. la investigación y judicialización de los casos y personas asociadas a los delitos



Mesa de discusión sobre criminalidad asociada al mercado ilegal de las drogas.
Diálogo regional en Bucaramanga, septiembre 8-9 de 2015.

de drogas, v. las estrategias para el control del tráfico, el microtráfico y la comercialización de drogas ilícitas, y vi. la detección y el manejo de las nuevas sustancias psicoactivas.

En relación con el **control del tráfico de precursores y sustancias químicas utilizadas para la producción de drogas ilícitas** se han presentado desaciertos o dificultades en las acciones implementadas, entre las cuales se resaltaron las siguientes en el Diálogo Nacional: i. el enfoque desequilibrado de la política y la poca capacidad institucional y ii. la falta de instrumentos y herramientas para la detección de sustancias y/o precursores químicos.

En primer lugar, los participantes consideran que las estrategias implementadas frente a la producción de drogas en el país han priorizado la reducción de los cultivos de uso ilícito sobre otras acciones también relevantes para lograr una intervención integral frente al mercado de las drogas ilícitas, como el control y/o la destrucción de

sustancias y precursores químicos. Pese a lo anterior, algunos participantes resaltaron un incremento importante en las incautaciones de sustancias químicas destinadas a la producción de drogas ilícitas, aunque se considera que los esfuerzos no son suficientes frente a la magnitud de la problemática.

En tal sentido, se considera que existe falta de capacidad institucional para la recolección y consolidación de la información necesaria que lleve a la detección de las rutas y de las sustancias y/o precursores químicos utilizados para la producción y el tráfico de las drogas ilícitas.

El segundo desacierto identificado está relacionado con la falta de instrumentos y herramientas para la detección de sustancias y/o precursores químicos actualizados y acordes con la dinámica de la problemática, lo que obstaculiza las acciones de las entidades competentes.

Por otra parte, en *los diálogos regionales* se enfatizó en la importancia de las políticas y estrategias orientadas a atender este tema, teniendo en cuenta los impactos medioambientales que genera la utilización de estas sustancias en la producción de drogas ilícitas.

En relación con el **desmantelamiento de laboratorios y cristalizaderos para la producción de cocaína**, algunos participantes perciben que las estrategias y esfuerzos humanos, técnicos y

“Muchas veces que, y en eso pues hay cierta responsabilidad tanto en la Policía como en la propia Fiscalía, se ataca es al consumidor y no al que la comercializa, de tal manera que estamos en el estado actual debiendo muchas políticas desde lo social y desde el tratamiento a los consumidores”.

Diálogo regional en Medellín, noviembre 27 de 2014



Mesa de discusión sobre criminalidad asociada al mercado ilegal de las drogas.
Diálogo regional en Cali, marzo 19-20 de 2015.

económicos son insuficientes para lograr impactos en la reducción de la oferta de drogas, es decir que esta estrategia no logra su objetivo estratégico, que es impedir la producción de drogas ilícitas, en especial, de cocaína.

Se señaló la debilidad de las instituciones para medir la eficiencia en la destrucción de laboratorios y cristalizaderos para la producción de drogas, dada la ausencia de un sistema efectivo de monitoreo que los detecte en los territorios. Se conoce, según los participantes, que la detección funciona principalmente a través de acusaciones, lo que limita una estrategia eficiente y una medición de avances que sea confiable.

6 El Sistema de Alertas Tempranas – SAT, del Observatorio de Drogas de Colombia - ODC, se fundamenta en una red interinstitucional de intercambio de información, que tiene como fin identificar sustancias emergentes de consumo interno, analizar sus potenciales efectos e informar oportunamente al sector salud, a las autoridades encargadas del control de drogas y a la comunidad interesada.

Igualmente, los participantes manifestaron, como una de las evidencias de la capacidad de adaptación de las organizaciones criminales, la construcción o disposición de laboratorios más pequeños y dispersos de fácil movilización y reubicación, los cuales representan un desafío técnico, económico y humano para su detección y/o destrucción.

Por otra parte, en los *diálogos regionales* los participantes se refirieron a la debilidad por parte de la institucionalidad para identificar laboratorios para la producción de nuevas sustancias psicoactivas. No obstante, según el Sistema de Alertas Tempranas⁶ del Observatorio de Drogas de Colombia, en el país no se ha detectado aún la aparición de laboratorios dedicados a la producción de drogas sintéticas.

La extinción del derecho de dominio de bienes de origen ilícito, por su parte, según los participantes, es otra estrategia fundamental para luchar contra las organizaciones criminales, y por lo tanto,

para la reducción del mercado de las drogas ilícitas en el país. Sin embargo, esta ha sido implementada de manera inadecuada, debido especialmente a la falta de integralidad en las investigaciones realizadas frente al lavado de activos y a la extinción de dominio.

Los participantes no profundizaron en la estrategia adelantada por las entidades competentes para atacar el lavado de activos, aunque sí enfatizaron en la importancia de este tema para impactar efectivamente a las organizaciones criminales.

En relación con la extinción de dominio de los bienes de origen ilícito se señaló que las entidades competentes no conocen el procedimiento para el manejo y destino final de los bienes incautados, ni se cuenta con herramientas para el seguimiento de los mismos, generando que en algunas ocasiones estos bienes regresen a manos de las organizaciones criminales.

Por su parte, frente a los procesos de **investigación y judicialización de los casos y personas asociadas a los delitos de drogas** los participantes resaltaron como positiva la expedición de la Ley 906 de 2004 – Código de Procedimiento Penal, la cual contempla nuevos métodos de investigación criminal como la búsqueda selectiva en bases de datos y el seguimiento y vigilancia de personas, herramientas que se consideran efectivas para desarticular a las organizaciones criminales en comparación con las capturas en flagrancia o los allanamientos que suele solicitar la Policía Nacional, en los cuales se capturan en su mayoría a usuarios de sustancias psicoactivas y no se genera un impacto sobre la organización criminal.

Otro aspecto que destacaron los participantes en los *diálogos regionales* es la relevancia y éxito del trabajo de inteligencia de la Fuerza Pública para la desarticulación de estas estructuras criminales. Los participantes resaltaron

principalmente los resultados obtenidos a través de las investigaciones de contexto, que consiste en hacer seguimiento a las personas que están involucradas en el mercado del narcotráfico con el fin de llegar a sus eslabones superiores y conocer a profundidad las dinámicas del negocio.

La estrategia de “investigación de contexto” con asociación de casos es una herramienta que ha permitido la desarticulación de empresas criminales de microtráfico.

Las investigaciones de contexto son consideradas por los participantes del Diálogo Nacional como un avance en la estrategia frente al narcotráfico, sin embargo, manifiestan que estas investigaciones se realizan aún sobre individuos, sin profundizar en la cadena criminal que se desarrolla detrás de cada eslabón, lo cual impide contar con investigaciones que conlleven a la judicialización de los líderes.

Finalmente, en relación con la judicialización de personas vinculadas al mercado ilegal de las drogas, se encontraron posiciones diversas con respecto al principio de oportunidad, herramienta mediante la cual las personas

judicializadas entregan información clave a cambio de la suspensión del proceso penal en su contra. Algunos participantes consideran que este mecanismo es efectivo cuando se aplica sobre los actores de rangos medios en las estructuras delincuenciales, los cuales tienen acceso a información sobre el modus operandi de las organizaciones. Otros participantes lo ven como una opción para los pequeños cultivadores y para los pequeños expendedores, que pueden evitar penas de prisión, que en muchos de los casos no contribuyen a su resocialización sino que afianzan su vinculación a las redes criminales y perpetúan su situación de vulnerabilidad social.

Algunas dificultades identificadas por los participantes para que se efectúe de manera efectiva la investigación y judicialización de los casos y personas asociadas a los delitos de drogas son: i. la corrupción, ii. la falta de políticas para evitar la instrumentalización de población vulnerable para el tráfico, el microtráfico y la



Sesión plenaria.
Diálogo regional en Medellín, noviembre 27 de 2014.

comercialización de drogas ilícitas y iii. el desconocimiento del comportamiento y dinámicas de las organizaciones criminales en los territorios.

Los participantes en los *diálogos regionales* identificaron a la corrupción como un obstáculo importante para la efectiva investigación de casos y judicialización de personas para la reducción de la criminalidad asociada al mercado ilegal de las drogas. Según indicaron, el narcotráfico genera gran cantidad de recursos económicos, que afectan la libertad de decisión de los funcionarios afectando la gestión adecuada y transparente de toda la institucionalidad.

Otro obstáculo para algunos participantes es la despenalización del consumo de sustancias psicoactivas, a través de la “dosis mínima”⁷, que, según esta posición, permite que el crimen organizado se valga de los usuarios de drogas para su expendio en pequeñas cantidades, como una estrategia para la evasión de las autoridades.

Adicionalmente, los participantes señalaron la dificultad de la Policía Nacional para diferenciar entre consumidores y expendedores de drogas. Esto se suma al desconocimiento de las rutas de atención para los consumidores, por lo que de manera reiterada se remiten consumidores a la Fiscalía General de



Mesa de discusión sobre criminalidad asociada al mercado ilegal de las drogas.
Diálogo regional en Medellín, noviembre 27 de 2014.

la Nación, generando congestión en el sistema policial y/o judicial y la concentración de los esfuerzos de las entidades en los eslabones débiles de la cadena, sin que se presenten resultados frente a la reducción de la criminalidad.

Otra dificultad ampliamente discutida por los participantes especialmente de los *diálogos regionales* y los *diálogos temáticos* para garantizar la efectividad en la investigación y judicialización de los delitos de drogas es la falta de políticas para evitar la instrumentalización de población vulnerable para el tráfico, el microtráfico y la comercialización de drogas ilícitas.

Se mencionó como una problemática de gran preocupación el aumento de la vinculación de menores de edad y jóvenes en el tráfico de pequeñas cantidades y expendio de drogas ilícitas, y la excesiva penalización de esta población. Se discutió que esta población requiere un tratamiento diferencial teniendo en cuenta su condición de vulnerabilidad, la obligación de protección que tiene el Estado frente a la misma y el bajo impacto que genera su

judicialización y encarcelamiento en la desarticulación de las redes criminales o del negocio.

Se enfatizó en las dificultades del Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes en la atención de esta población para aportar a su reinserción a la sociedad y disminuir el consumo de sustancias psicoactivas.

En relación con las madres cabeza de familia vinculadas al tráfico, microtráfico o comercialización de drogas ilícitas, algunos participantes en los *diálogos regionales* y los *diálogos temáticos* presentaron diferentes opiniones. Algunos expresaron que la labor del Estado en estos casos no debe ser únicamente punitiva por considerar que el encarcelamiento de estas mujeres genera graves afectaciones a los núcleos familiares, y pocos o nulos resultados frente al desmantelamiento de las organizaciones. Otra posición frente al tema es que el Estado no puede diferenciar la forma como afronta el delito de acuerdo con la persona que lo comete. De acuerdo con esta visión, la consistencia en la persecución del Estado de las personas vinculadas al negocio de las drogas es clave para desalentar esta participación.

De acuerdo con los participantes, otros actores también vulnerables que participan sobre todo en la comercialización de drogas ilícitas en los entornos urbanos son las personas discapacitadas, los habitantes de calle,

7 Sentencia C221 de 1994, por medio de la cual se despenalizó el consumo de la dosis personal.



las personas mayores y los indígenas. Todos estas personas requieren, según los participantes, políticas que atiendan sus condiciones específicas en razón a su necesidad de protección.

En resumen, los participantes resaltaron que las redes criminales dedicadas al tráfico y a la comercialización de drogas ilícitas instrumentalizan a poblaciones vulnerables como lo son los consumidores de sustancias psicoactivas, los menores de edad, los jóvenes, las mujeres, los habitantes de calle, los discapacitados, y las personas mayores dado que su captura y judicialización no afecta la dinámica del negocio; estos actores no manejan información clave sobre la organización y su rol es fácilmente reemplazable en la misma. Esta característica de la dinámica del negocio de las drogas ilegales debe comprenderse a profundidad para lograr mayor efectividad en la lucha contra la criminalidad y la protección de estas poblaciones.

“Se ha criminalizado al cultivador, al consumidor y en general a los eslabones débiles de la cadena del narcotráfico, sin que esto lleve a impactos tangibles sobre el narcotráfico”.

Diálogo de la presentación del informe de la Comisión Global de Drogas en Bogotá, junio 4 de 2015

Frente a esta situación, se discutió sobre la posibilidad de aplicar alternativas al encarcelamiento para las personas que han cometido delitos menores de drogas, como una herramienta de protección de los Derechos Humanos para los eslabones débiles de la cadena del narcotráfico que requieran un tratamiento diferencial.



Sesión plenaria.
Diálogo regional en Bucaramanga, septiembre 8-9 de 2015.

En tal sentido, se señaló que el encarcelamiento, como medida principal de la política criminal, además de generar hacinamiento carcelario, no ha logrado impacto significativo en la reducción de los cultivos de uso ilícito, la producción, el consumo, el tráfico, el microtráfico o la comercialización de sustancias psicoactivas.

Para los participantes, el encarcelamiento no es en sí mismo una manera de reducir la comisión de delitos asociados a las drogas. A manera de ilustración, las personas en detención domiciliaria siguen delinquirando desde sus casas y aquellos que cumplen su pena después de haber sido encarcelados, generalmente reinciden en este delito. Esto indica que es necesario contar con otras herramientas que disuadan o prevengan la vinculación de la

población al mercado ilegal de las drogas, especialmente la que se ha identificado como vulnerable frente a las redes criminales.

Adicionalmente se señaló que las condiciones carcelarias no generan actividades orientadas a la posterior reinserción de esta población en la sociedad. Al contrario, el encarcelamiento tiende a deteriorar sus condiciones de salud, en especial las de las personas que sufren dependencia a las sustancias psicoactivas ya que generalmente no reciben atención y tratamiento adecuados en los establecimientos penitenciarios.

Finalmente, como otra de las dificultades frente a la investigación y judicialización como medidas para contribuir a la desarticulación de las organizaciones criminales, los participantes resaltaron el poco conocimiento que existe sobre el comportamiento y las dinámicas de las organizaciones criminales a nivel territorial, por lo cual, en ocasiones, los diagnósticos para formular la política no se ajustan a las realidades territoriales, lo que conduce a que la intervención no sea eficaz. En este sentido, la efectividad de la Fuerza Pública y del aparato judicial se ve mermada

“Mientras usted se dedica a solucionar el microtráfico, pues de alguna manera el consumidor va a seguir existiendo y va a seguir existiendo la demanda, entonces se invierten demasiados recursos en frenar la distribución y el comercio pero no en la desaparición del problema de raíz, que es la necesidad de consumo”.

Diálogo regional en Bucaramanga, septiembre 8-9 de 2015



Mesa de discusión “Drogas, Salud y Derechos Humanos”.
Diálogo con la sociedad civil en Bogotá, septiembre 18 de 2015.

al implementar medidas con base en diagnósticos superficiales.

Las estrategias para el control del tráfico, el microtráfico y la comercialización de drogas ilícitas son otra línea de acción identificada por los participantes para la lucha contra la criminalidad asociada al



mercado ilegal de las drogas. En primera medida, indican que los esfuerzos del Estado se han concentrado en el tráfico de la cocaína desatendiendo las dinámicas de otras drogas como la heroína, la marihuana y las drogas sintéticas, cuyas dinámicas son diferentes y generan disímiles patrones en el consumo interno de sustancias psicoactivas.

Por otro lado, se resaltó que falta mayor control del Estado en las zonas de frontera, las cuales son altamente vulnerables al tráfico de drogas ilícitas. Los participantes sostienen que los tratados y acuerdos bilaterales vigentes de cooperación en esta materia no son suficientes y para algunos incluso inexistentes.

Un acierto de la estrategia frente al tráfico internacional de drogas, que se mencionó en los *diálogos regionales* es la expedición de la Ley 1311 de 2009 mediante la cual se penaliza la construcción, comercialización, tenencia y transporte de semi-sumergibles o sumergibles. Se considera que resultó ser una respuesta rápida a una -para ese momento- nueva estrategia de las organizaciones criminales identificada por la Fuerza Pública.

En relación con el microtráfico y la comercialización de drogas ilícitas, se cuestionaron las iniciativas de choque como el derribo de sitios de expendio al considerar que únicamente se genera el desplazamiento de este negocio ilegal a otros lugares en las ciudades y no el desmantelamiento del negocio ni de las organizaciones criminales que los manejan. Se considera que existe

“De tal manera que no se capture ni al último eslabón, ni al intermedio sino que al primero, al primer eslabón, al principal, al que aporta el dinero, al que tiene capital, al que le llegan esas grandes cantidades de dinero y es el que finalmente disfruta de todo ese problema”.

Diálogo regional en Bucaramanga, septiembre 8-9 de 2015

una gran debilidad en cuanto al conocimiento de esta problemática por parte del Gobierno Nacional, al diseño de estrategias integrales, y a la infraestructura y el personal capacitado a nivel local.

Finalmente, la **detección y el manejo de las nuevas sustancias psicoactivas y drogas emergentes** se resaltó, por parte de los participantes, como un nuevo ámbito en la lucha contra la criminalidad en el que las acciones institucionales en esta materia son aún incipientes y no responden a la gran diversidad en la oferta. A esto se suma la falta de un nuevo marco normativo y de herramientas actualizadas para la detección oportuna, la caracterización y el control de estas sustancias.

Los participantes explicaron que algunos estudios y análisis han evidenciado la aparición de nuevas sustancias psicoactivas en diferentes presentaciones y composiciones, y el aumento de su consumo en el país. Se hace, por lo tanto, necesario gestionar mayor conocimiento para responder de manera adecuada desde los ámbitos del control y de la salud pública.

Recomendaciones

- Fortalecimiento de acciones orientadas al desmantelamiento de redes dedicadas al narcotráfico a través de la aplicación de medidas coercitivas dirigidas a los eslabones superiores de la cadena. Se deben fortalecer y articular las siguientes acciones: el control de sustancias y precursores químicos y del tráfico y microtráfico de drogas, la destrucción de laboratorios y cristalizadores para la producción de cocaína, la judicialización efectiva de estos eslabones, la extinción de los bienes de uso ilícito y la lucha contra el lavado de activos.
- Creación de un sistema de monitoreo del tráfico de sustancias y precursores químicos, que permita el seguimiento y evaluación del impacto de las acciones institucionales.
- Definición de políticas y fortalecimiento de las capacidades locales en cuanto a personal, infraestructura y recursos para enfrentar el microtráfico.
- Gestión de acuerdos bilaterales y multilaterales con países vecinos que permitan el trabajo conjunto y regional del tráfico de drogas, haciendo énfasis en las políticas de frontera.
- Capacitación de los funcionarios en torno a las nuevas sustancias psicoactivas, nuevas sustancias y precursores químicos, así como en la utilización de herramientas y protocolos para su detección. Esto debe ir acompañado de un adecuada y actualizada normatividad que de soporte y respaldo a las intervenciones.



Diálogo con líderes de opinión en Bogotá, noviembre 30 de 2015.

- Diseño e implementación de estrategias de reinserción social para los expendedores, así como de tratamiento para la dependencia a las sustancias psicoactivas para aquellos que lo requieran.
- Fortalecimiento de programas para el diseño de proyectos de vida e inserción laboral y social para los jóvenes en el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes.
- Adopción de penas sustitutivas, que brinden alternativas al encarcelamiento para la población vulnerable vinculada al mercado ilegal de las drogas.
- Revisión de la pertinencia de adoptar en el país Tribunales de Tratamiento de Drogas para ofrecer medidas



alternas y servicios de tratamiento para la dependencia de sustancias psicoactivas a infractores que sean dependientes de drogas.

- Concentración de las acciones coercitivas y de judicialización en las organizaciones criminales y no en los eslabones débiles del mercado ilegal de drogas, fortaleciendo las labores de inteligencia de la Fuerza Pública.
- Fortalecimiento de la incautación de bienes de origen ilícito, como herramienta para desarticular a las organizaciones criminales. Para esto es primordial que exista una política criminal en la cual la investigación sea integral. Igualmente, se propuso analizar las dificultades operativas como el desconocimiento de protocolos o las pocas oficinas habilitadas para recibir los bienes, con el fin de agilizar los procesos de incautación.
- Desarrollo de las investigaciones de contexto, las cuales son consideradas como una estrategia exitosa para el desmantelamiento de la cadena criminal.
- Incremento en el control al interior de las entidades del Gobierno Nacional y de los gobiernos locales para hacer más efectivo el accionar de las mismas frente a las organizaciones criminales y evitar la corrupción.



Diálogo de la presentación del informe de la Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia en Bogotá, octubre 22 de 2015.

