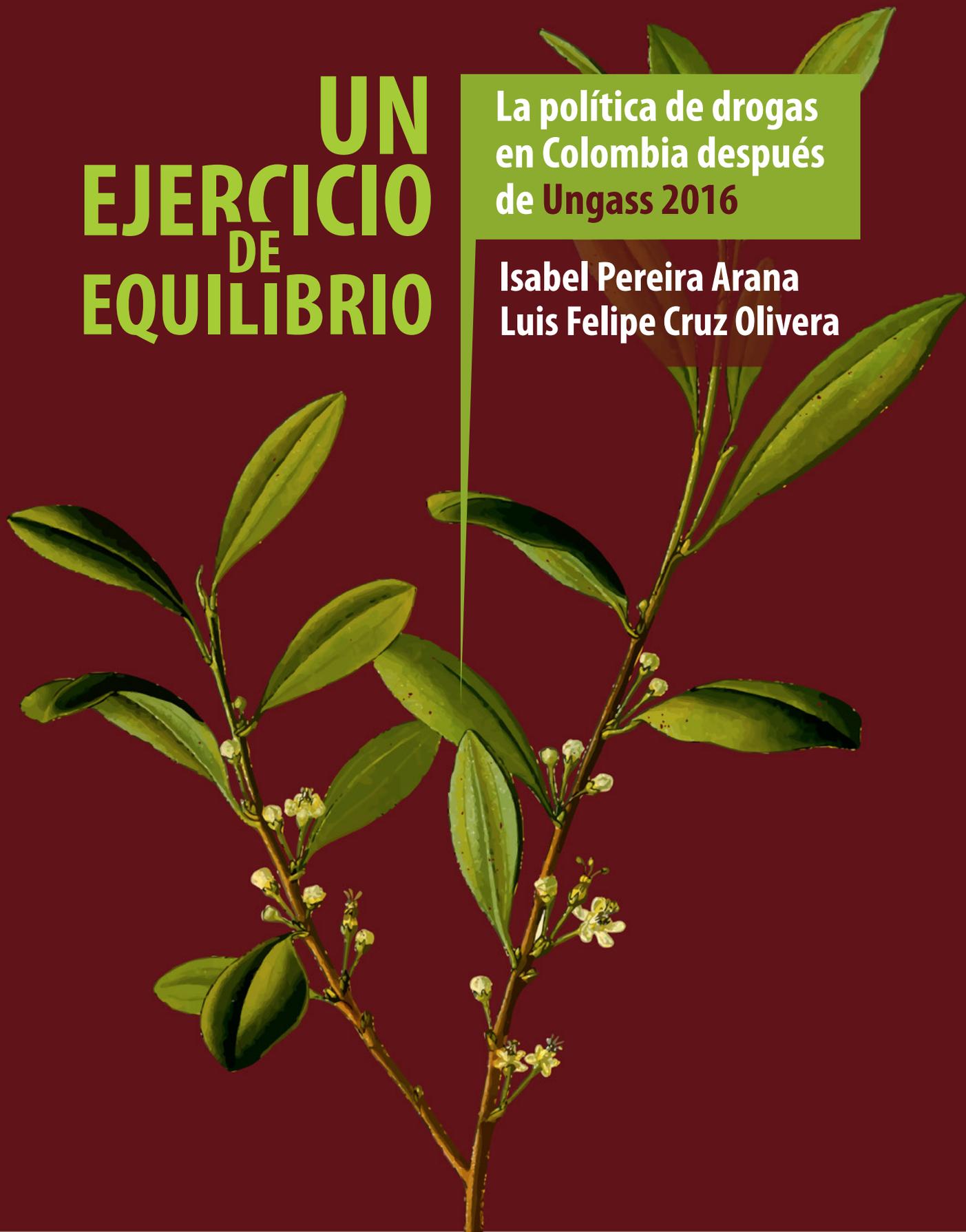


UN EJERCICIO DE EQUILIBRIO

La política de drogas
en Colombia después
de Ungass 2016

Isabel Pereira Arana
Luis Felipe Cruz Olivera



UN EJERCICIO DE EQUILIBRIO

La política de drogas
en Colombia después
de Ungass 2016

Isabel Pereira Arana
Luis Felipe Cruz Olivera

ISBN 978-958-5441-12-5 versión digital
ISBN 978-958-5441-11-8 versión impresa

Preparación editorial y cubierta
Alejandro Ospina

Revisión de textos
María José Díaz Granados

Impresión
Ediciones Antropos Ltda.

Primera edición
Bogotá, D.C., Colombia, Agosto de 2017
Este texto puede ser descargado gratuitamente en
<http://www.dejusticia.org>



Creative Commons Licence 2.5
Atribución – No comercial – Compartir igual

Dejusticia, 2017
Carrera 24 # 34 – 61, Bogotá, D.C., Colombia
Teléfono: (571) 6083605
www.dejusticia.org

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN / 11

EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA DE DROGAS:
OBLIGACIONES Y OPORTUNIDADES NORMATIVAS / 17

EL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS
EN COLOMBIA Y SUS POLÍTICAS / 29

LECCIONES APRENDIDAS / 51

POLÍTICAS DE DROGAS EN EL REINO UNIDO / 61

OPORTUNIDADES Y RECOMENDACIONES
PARA LA REFORMA A LA POLÍTICA DE DROGAS / 79

REFERENCIAS / 93

SOBRE LOS AUTORES / 101

ANEXOS / 103

ESTE DOCUMENTO

es el resultado de un proyecto desarrollado por Dejusticia en cooperación con el Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia y la Embajada Británica en Colombia, con fondos del Reino Unido a través de su embajada en Colombia.

El proyecto fue diseñado en el contexto de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el tema de las Drogas (Ungass 2016). Se reconoce que, mientras Colombia y el Reino Unido han colaborado por décadas en materia de aplicación de la ley y política criminal para abordar la criminalidad organizada relacionada con las drogas, la Ungass evidenció potencial para un intercambio más amplio de experiencias alrededor de políticas y prácticas sobre las drogas, incluidas aquellas que tienen como objetivo asegurar un enfoque de salud pública y justicia social a este problema.

Indudablemente, los enfoques de cada país en su política de drogas difieren, de acuerdo con las condiciones específicas y los retos que enfrentan. Sin embargo, la idea del proyecto era, en últimas, identificar áreas de mutuo interés en las que podría ser útil un intercambio de mejores prácticas o experiencias.

Para alcanzar este objetivo, Dejusticia fue encargado de elaborar este documento, para brindar un análisis independiente de los enfoques de cada país en política de drogas; identificar áreas en las que Dejusticia considera que se pueden hacer mejoras, así como formular recomendaciones sobre posibles colaboraciones futuras que puedan ocurrir de manera fructífera entre el Reino Unido y Colombia.

Este documento presenta, entonces, las opiniones independientes de Dejusticia, derivadas de su propio análisis. El documento no refleja necesariamente las opiniones ni del Gobierno británico ni del colombiano, y ninguno de los dos gobiernos está obligado por las recomendaciones contenidas aquí. Ambos gobiernos se reservan el derecho de cuestionar lo que consideren sean reportes inexactos o erróneos de sus respectivas posiciones.

AGRADECIMIENTOS

Los autores expresamos nuestro sincero agradecimiento a los colegas de la Embajada Británica en Colombia y del Ministerio de Justicia y del Derecho por invitar a Dejusticia a ser un aliado crítico en la construcción de paz, particularmente desde la necesaria aplicación de una óptica de derechos humanos para las políticas de drogas.

La escritura de este reporte contó, además, con el constante apoyo de los colegas en Dejusticia, que desde orillas diversas hacen posible nuestro trabajo. En particular, agradecemos a Rodrigo Uprimny Yepes, César Rodríguez, Vivian Newman y Elvia Sáenz, por la dirección y el soporte editorial. También a Lucía Ramírez por la lectura del manuscrito final y sus aportes. Por último, nuestra gratitud al equipo administrativo y financiero de la organización, por el valioso apoyo en los aspectos logísticos que eran vitales en este proyecto, en particular a Carolina Reyes, William Morales, Lucía Albarracín, Yaneth Vargas, Jazmín Mejía, Andrés Castañeda, Néstor Benavides, Ady Luz Ruiz y Lebys Pacheco.

INTRODUCCIÓN

Durante los últimos años se ha propiciado un debate en torno a la política de drogas, centrada desde sus inicios en medidas represivas, que generaron elevados costos sociales y económicos para los países. Hay un creciente apoyo a miradas disidentes sobre las respuestas tradicionales al problema de las drogas. Estas posiciones nacen de la frustración con las batallas libradas en el siglo XX en contra de las sustancias psicoactivas y su inefectivo impacto. Agencias internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) reconocen que hay una desproporcionalidad del uso de la respuesta criminal en materia de drogas hacia ciertas poblaciones, y, lo más importante, que ello falla en responder a las causas estructurales que motivan la producción, el tráfico y el consumo de sustancias ilícitas. En este sentido, el PNUD identificó las consecuencias no intencionadas del régimen actual, que incluyen trampas en ciclos de pobreza, falta de acceso a servicios de salud, desplazamiento de industria de drogas o “efecto globo”,¹ aumento de la inseguridad, entre otros (UNDP, 2015, p. 4).

En la coyuntura actual de la política colombiana se conjugan dos momentos importantes en materia de drogas: por una parte, el liderazgo del actual Gobierno para reformar la política de drogas en la escena internacional, a fin de diseñar respuestas más inteligentes y efectivas a las problemáticas de producción, tráfico y consumo de sustancias ilícitas, y, por otra parte, el proceso de paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionaria de Colombia (FARC) –uno de los actores de la economía ilícita– y el inicio de la implementación del “Acuerdo para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera” (en adelante, el Acuerdo de Paz), que incluye el acuerdo sobre la “Solución definitiva al problema de las drogas ilícitas”.

¹ La Comisión Global de Política de Drogas define el efecto globo como el “Desplazamiento geográfico, a través del cual la producción de drogas cambia de ubicación para evitar la atención de las fuerzas del orden” (2011, p. 9).

En el marco de esta coyuntura, la Embajada Británica en Colombia, en cooperación con el Ministerio de Justicia y el Derecho, encomendaron al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia) un estudio sobre el ámbito de reforma de política de drogas y las oportunidades de colaboración conjunta entre los países, enmarcado en las recomendaciones operativas de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el tema de las drogas (Ungass 2016). Este documento presenta, entonces, el resultado de la investigación llevada a cabo entre julio de 2016 y marzo de 2017 por los investigadores Isabel Pereira Arana y Luis Felipe Cruz Olivera, y fue revisado y comentado por Rodrigo Uprimny Yepes y Lucía Ramírez, investigadores de la línea de política de drogas de Dejusticia.

Durante el período de desarrollo del proyecto, eventos políticos en Colombia impactaron directamente la investigación. Particularmente, el componente de entrevistas a funcionarios públicos que estaba programado para los meses de octubre y noviembre de 2016, se vio parcialmente truncado por la victoria del “No” en el plebiscito sobre el Acuerdo de Paz, dada su relación directa con la política de drogas. Para complementar esta falencia, y con aprobación de las contrapartes, se realizaron entrevistas a actores de la sociedad civil.

La confluencia del momento favorable a la reforma, con el momento de la implementación del Acuerdo de Paz presenta posibilidad y tensión, pues si bien era necesario incluir en las negociaciones con las FARC el asunto de las drogas dada su centralidad en el conflicto armado, se debe reconocer que su implementación no tiene como finalidad, ni está en capacidad dar solución global al problema. Al respecto, según Uprimny, Guzmán y Parra (2012, p. 1), ello se debe a dos factores. El primero es que las FARC es uno de muchos otros grupos ilegales que participan en el narcotráfico, así que el Acuerdo no soluciona el problema dado el control que tienen otros grupos. El segundo es que los problemas actuales de las drogas son derivados en su mayoría de las políticas escogidas para controlarlas, pues los efectos nocivos –como la violencia asociada a los mercados de sustancias ilícitas– obedecen a la prohibición como política, y no al potencial daño de la sustancia misma. Así, el aporte esencial del Acuerdo de Paz es que sustrae a las FARC de la economía de la droga, y ello constituye en una oportunidad para el Estado de llenar los vacíos de seguridad y desarrollo en esos territorios.

La diversidad de problemáticas generadas por la política de drogas da cuenta de un fenómeno multifacético, que casi ninguna otra política pública llega a confrontar

Al hablar del “problema de las drogas ilícitas” es necesario distinguir entre los problemas de las sustancias psicoactivas –los derivados de su consumo–, y aquellos del narcotráfico. Cabe entonces recordar que las convenciones internacionales de drogas fueron creadas con el objetivo de abordar los “problemas primarios”, es decir los problemas de salud y convivencia asociados al consumo, pero que su implementación ha creado “problemas secundarios”, reflejados en la violencia asociada a los mercados de drogas, que continúan siendo lucrativos y, en consecuencia, generan incentivos para que las personas sigan participando en el negocio, a pesar de la ilegalidad (Uprimny, Guzmán y Parra, 2012, p. 11). Esta distinción entre problemas primarios y secundarios es conceptualmente útil para ubicar los desafíos de la política y atender a la necesidad de desmontar, paulatinamente, la prohibición de sustancias psicoactivas para avanzar en un modelo de regulación de los mercados, con el propósito de proteger la salud y los derechos humanos. Comprendiendo que este es un proceso a largo plazo, en el entretanto, se deben generar políticas adecuadas, dentro de la prohibición, que permitan reducir el daño de las políticas actuales de drogas (p. 12).

La diversidad de problemáticas generadas por la política de drogas da cuenta de un fenómeno multifacético, que casi ninguna otra política pública llega a confrontar. Este amplio espectro revela dos particularidades: su impermeabilidad a las críticas, y su amplio rango de afectación disciplinario y temático. Es decir, sus cualidades difieren de otras políticas públicas, y han sido en su mayoría impermeables a la evidencia científica de las ciencias de la salud, y de las ciencias sociales. Al respecto, Francisco Thoumi aclara que:

[...] en contraste con lo que se esperaría de políticas formuladas con criterios de política pública moderna, antecedieron a los estudios de sus posibles consecuencias sobre la sociedad, y una vez establecidas, la gran mayoría de los estudios críticos elaborados fuera de los organismos de control de drogas no han tenido efectos significativos sobre ellas (2015, p. 24).

La coyuntura de los últimos años, caracterizada por el proceso de paz y el camino de preparación para la Ungass 2016, demuestra que en cierta medida las políticas se están volviendo permeables a incorporar más recomendaciones surgidas en debates interdisciplinarios.

Además, hay ambigüedades en la aplicación del control de drogas, derivadas de las convenciones, que hablan del uso médico y científico, pero que en realidad no definen el contenido de estos usos, ni incorporan a las ciencias sociales en las posibles definiciones. El Comentario a la Convención reconoce que “el término ‘fines médicos’ no ha sido interpretado de manera uniforme por los países al aplicar las disposiciones de los tratados sobre narcóticos que lo contiene” (Thoumi, 2016, p. 20). Como reflejo de las tensiones,

los objetivos de controlar y evitar los usos recreativos de las drogas ilícitas van en contra de lo que necesitan los médicos de usar esas mismas drogas de manera lícita y con fines terapéuticos.²

Las particularidades del problema de las drogas desencadenan en un reto de articulación en la oferta de servicios del Estado, con competencias institucionales que se traslapan y confunden. El momento actual de Colombia es propicio para insistir en la necesidad de profundizar la coordinación y el diálogo entre el espectro del debate sobre las drogas y las políticas para controlarlas, y, en consecuencia, fomentar un ejercicio más disciplinado de coordinación entre los actores institucionales, contribuyendo a cerrar las brechas entre los sectores de seguridad, defensa, justicia, salud y desarrollo, incluyendo la dimensión de conservación y uso sostenible de recursos y ecosistemas estratégicos. Todo ello apunta a procurar una implementación más armónica de la política en el territorio.

El Gobierno de Colombia, en calidad de protagonista, no solo del problema mundial de las drogas, sino de la apertura del debate para pensar en estrategias alternativas, ha realizado la tarea de abrir espacios de diálogo, invitar a actores de la academia y sociedad civil al debate, y apoyar avances legislativos para la flexibilización de la política de drogas. Ejemplos de ello son el desarrollo de diálogos con diversos actores de la sociedad civil, la creación de la Comisión de Expertos y su informe en 2015, el liderazgo en la Ungass 2016, los avances legislativos y jurisprudenciales sobre la dosis personal y de aprovisionamiento, la implementación de estrategias de reducción de riesgos y daños para personas que se inyectan drogas, y la creación del Sistema de Alertas Tempranas (SAT) sobre drogas, entre otros.

Los avances aquí mencionados dan cuenta del arduo trabajo de la institucionalidad para dar un vuelco a la guerra contra las drogas. En los próximos años, los compromisos pactados en la Ungass 2016 y en el Acuerdo de Paz serán la herramienta fundamental para pasar del discurso a la práctica, pues como se reconoce en el Reporte de Drogas de Colombia, “el desafío actual es propiciar mayor coherencia entre el discurso llevado por Colombia al escenario internacional y las acciones y planes internos” (ODC, 2016, p. 15).

A partir de la vigencia de la Constitución Política de 1991, Colombia enfatizó la necesidad de desarrollar políticas enfocadas en el ser humano, el respeto de los Derechos Humanos y la salud pública y, en tal sentido, el Ministerio de Justicia y del Derecho en el

² En ese sentido, la política de drogas ha afectado negativamente a personas en situación de enfermedades crónicas y degenerativas, dado el estricto control que impone para la disponibilidad y el acceso a sustancias controladas como la morfina. Al respecto, ver Pereira (2016).

marco de las funciones que le fueron asignadas a través del Decreto 2897 de 2011, actuando como instancia formuladora y articuladora de política pública, en los últimos años ha generado conocimiento, evidencia científica, metodologías, modelos de intervención, lineamientos y actualización normativa orientados a integrar los tres objetivos de la Política de Drogas, a saber: (i) reducción del consumo de drogas con enfoque salud pública, (ii) transformación y desarrollo integral de los territorios y (iii) desarticulación y afectación de las estructuras y economía criminal. Esta política tiene como propósito responder a la problemática de las drogas en Colombia y alcanzar un equilibrio en la implementación de los tres objetivos, contando para ello con el Consejo Nacional de Estupefacientes como instancia de coordinación, articulación y seguimiento a nivel nacional, con los Consejos Seccionales de Estupefacientes como instancias de posicionamiento y seguimiento de la política a nivel territorial y con los Planes Integrales Departamentales de Drogas como herramienta para el desarrollo integral de dicha política en los territorios.

Colombia enfatizó la necesidad de desarrollar políticas enfocadas en el ser humano, el respeto de los Derechos Humanos y la salud pública

En el presente documento se expone el panorama actual de las políticas de drogas en Colombia, con especial atención a dos dimensiones: i) recomendaciones operativas del documento de la Sesión Especial de la Asamblea General sobre el problema Mundial de las Drogas (Ungass 2016) y su aterrizaje en políticas nacionales; ii) impacto del Acuerdo de Paz entre el Gobierno de Colombia y las FARC-EP sobre las políticas de drogas en el país. La investigación para este documento comprendió entrevistas semiestructuradas con actores clave y expertos de la sociedad civil en materia de política de drogas,³ y una visita técnica al Reino Unido para conocer las políticas y prácticas en materia de drogas,⁴ enmarcadas en el proyecto de la Embajada Británica en Colombia, en cooperación con el Ministerio de Justicia y del Derecho. La investigación se ocupó de algunos aspectos clave de la política de drogas, y no de su ámbito completo, tomando en cuenta las necesidades del país y la experticia específica del Reino Unido. Así, el informe se concentra en desarrollo rural y sostenible, política criminal sobre drogas, y estrategias de prevención y atención al consumo.

³ Las personas entrevistadas fueron: Adriana Mejía, Catalina Niño, Daniel Rico, Eduardo Díaz, Esteban Arias, Juan Diego Cely, Guillermo García, Hernando Zuleta, Juan Carlos Garzón y Ricardo Vargas. Para mayor detalle, ver Anexo 1.

⁴ La delegación estuvo compuesta por Cianan Good, de la Embajada del Reino Unido en Colombia, Marisol Palacio, Gloria Crispín y Anibal Ruge, del Ministerio de Justicia y del Derecho, e Isabel Pereira y Luis Felipe Cruz, de Dejusticia. Para mayor detalle sobre las entidades visitadas, ver Anexo 1.

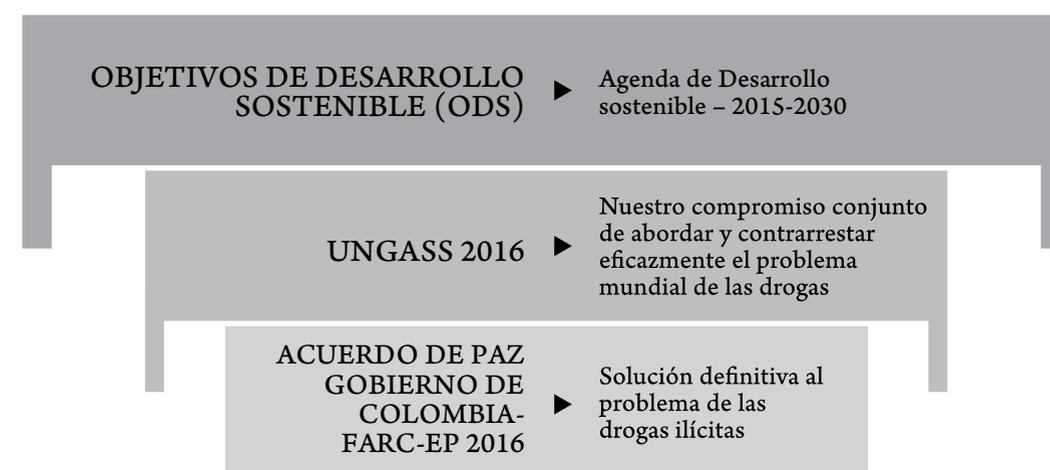
De este panorama se desprende un mapeo de las necesidades y los retos actuales de la política de drogas en Colombia, así como las posibles oportunidades de cooperación con el Reino Unido, a fin de sugerir alianzas estratégicas. La finalidad de este reporte es alimentar la discusión técnica y de política pública entre los dos gobiernos en este momento histórico. Además, la apuesta es aprovechar la apertura del debate sobre la política de drogas para lograr un mejor balance en dichas políticas, alejarse de la visión represiva y dirigirse hacia una visión garantista de derechos humanos, y reconocer el papel transformador que tiene abordar los problemas de las drogas desde el desarrollo humano, interiorizando los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y desde las obligaciones emanadas de los derechos humanos.

El documento se divide en cinco partes. En la primera se examina el ámbito de las políticas de drogas en el nivel internacional y nacional, en análisis cruzado con las aristas de construcción de paz y desarrollo sostenible, así como el proceso de la Ungass 2016. En la segunda parte, se presenta la política de drogas actual con énfasis en las situaciones de producción, consumo y política criminal, y el Acuerdo de Paz, en particular el punto sobre “Solución definitiva al problema de las drogas ilícitas”. En la tercera parte se detallan los retos y desafíos hoy, alimentados por los comentarios de los entrevistados sobre las lecciones aprendidas de las políticas de drogas en Colombia en materia de erradicación, sustitución y estrategias de seguridad. En la cuarta parte, se hace una síntesis del panorama de la política de drogas en el Reino Unido, prestando atención a las posibles aristas de cooperación identificadas. En la quinta y última parte se presentan las recomendaciones para las reformas que se consideran estratégicas en las áreas de: i) estrategia general; ii) desarrollo rural y sostenible; iii) prevención, manejo y atención al consumo; y iv) política criminal sobre drogas.

EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA DE DROGAS: OBLIGACIONES Y OPORTUNIDADES NORMATIVAS

El Estado colombiano, signatario de la Convenciones de control de drogas, así como de los mecanismos multilaterales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para el desarrollo se encuentra en la obligación de cumplir con los objetivos de esas agendas, incluyendo la Agenda 2030 lanzada en 2015, de la que se desprenden los ODS. A este repertorio de compromisos adquiridos en el escenario internacional, se suma lo pactado entre el Gobierno colombiano y las FARC-EP en 2016 para superar el problema de las drogas ilícitas en el país. Las obligaciones que emanan de estas agendas son oportunidades normativas, aunque su interacción es en ocasiones conflictiva.

Figura 1. Objetivos de la Agenda 2030



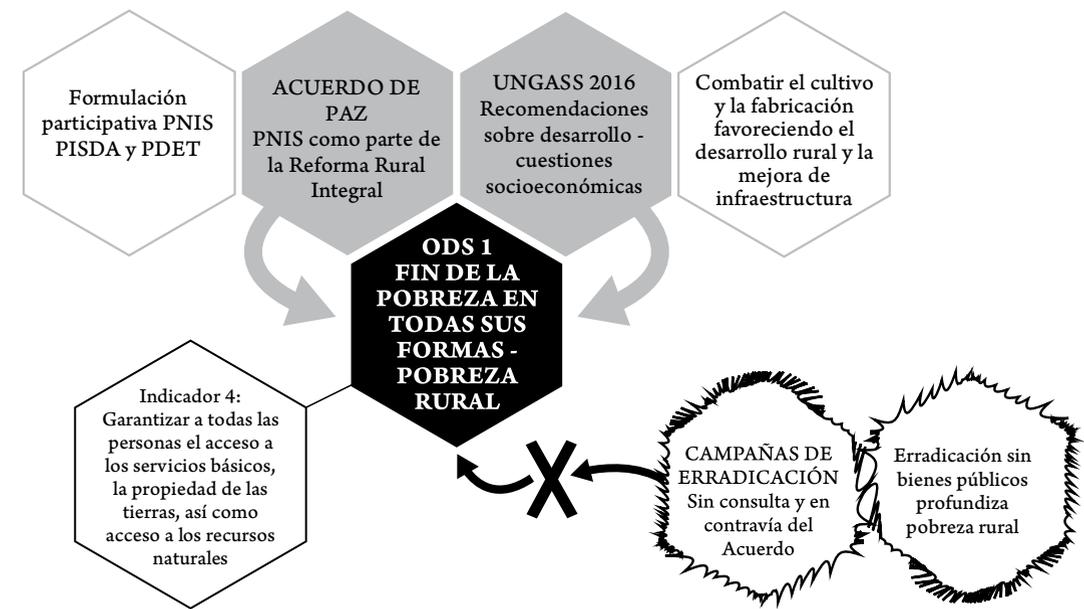
FUENTE: Elaboración de los autores

En particular, los objetivos de la Agenda 2030 y los objetivos del sistema de control de drogas entran en conflicto. El reporte de 2015 del PNUD alerta sobre estos conflictos, pues la agenda de control de drogas desvía recursos de las políticas de salud pública y protección del medio ambiente hacia la fuerza pública. También, las metas para disminuir y erradicar la pobreza se ven amenazadas por las estrategias de control de cultivos, que contaminan los ecosistemas de los que dependen las poblaciones rurales para su sustento (Schleifer, 2015, p. 37) (figura 1).

Pero esta relación podría ser transformadora y positiva, y alimentar su mutuo cumplimiento, manteniendo una orientación para la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales de las personas involucradas en estas economías ilícitas. Si bien la Agenda 2030 no incluye específicamente la política de drogas, el cumplimiento de objetivos como el pleno empleo, la disminución de la pobreza y la desigualdad, la promoción de la educación equitativa, la protección y promoción del uso sostenible de los bosques y la biodiversidad, y la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo, son metas que abordan de manera estructural muchos de los problemas que motivan la producción, el tráfico y el consumo de drogas. La apuesta de poner a interactuar estas tres agendas debe ser la oportunidad de lograr una mejor coherencia entre ellas, con el desarrollo humano como objetivo supremo ante los demás.

Para ejemplificar las maneras como estas tres agendas se alimentan o entran en posible tensión, se presentan a continuación los casos de: i) desarrollo rural y sostenible; ii) política criminal; iii) prevención y atención al consumo.

Figura 2. Desarrollo rural y sostenible



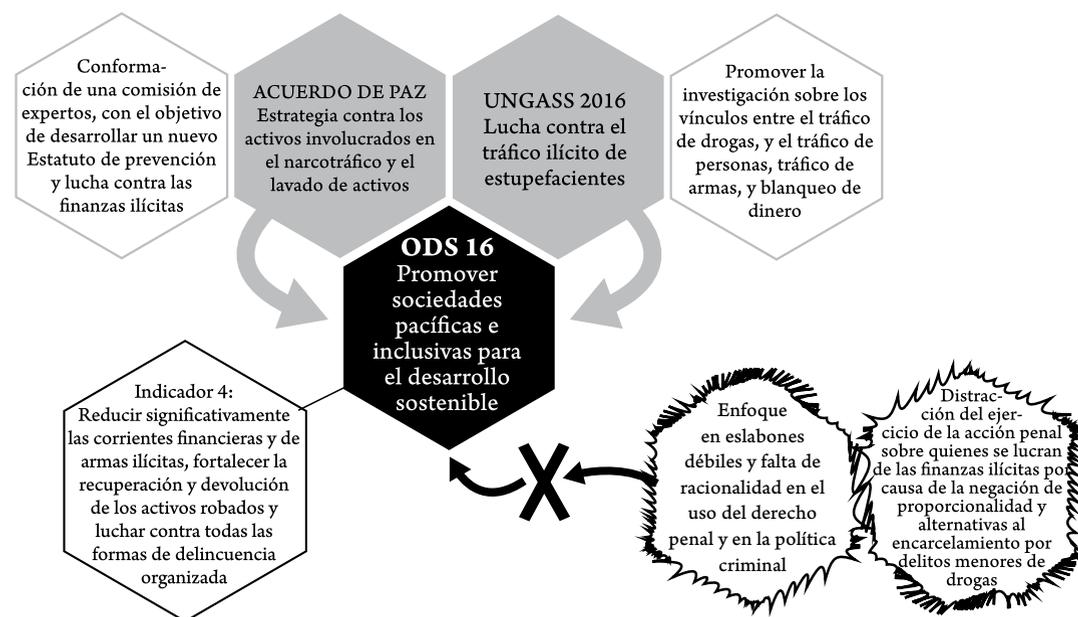
FUENTE: Elaboración de los autores, basada en tres documentos: *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*; el Documento final de UNGASS 2016, *Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas* y *Transformar nuestro mundo: La agenda 2030 para el desarrollo sostenible*.

Desarrollo rural y sostenible. El Estado colombiano cuenta con herramientas normativas favorables para mejorar las condiciones de vida de la población rural, y así transformar las economías ilícitas. El trabajo progresivo para resolver la pobreza rural (ODS 1), sumado a la Reforma Rural Integral (RRI) (Acuerdo de Paz), y a la mejora de la infraestructura rural (Ungass 2016) serán, en su conjunto, acciones transformadoras para los territorios que hoy cultivan coca. En la práctica, hay políticas contradictorias dentro del Gobierno en materia de erradicación de cultivos ilícitos, que constituyen una amenaza para todos esos objetivos (figura 2). En particular, se denuncia que en varias zonas del país se realizan campañas de erradicación por parte de la fuerza pública, sin dar oportunidad a las comunidades de acogerse a los planes de sustitución pactados en el Acuerdo (OCDI, 2017a y b).⁵ Esto no solo va en contravía de lo acordado entre el Gobierno y las

⁵ Esta información se reporta periódicamente por el Observatorio de Cultivadores y Cultivadoras Declarados Ilícitos (OCDI), organización de la sociedad civil que hace seguimiento a la implementación del Acuerdo de Paz en los territorios.

FARC-EP, pues se dice explícitamente que la erradicación será el último recurso, en caso de que las estrategias de erradicación y sustitución voluntaria hayan fracasado, sino que además deja a las familias en una situación de extrema pobreza, privadas de una fuente de sustento, y sin alternativas para suplir sus necesidades básicas. Ante estas tensiones se debe priorizar la acción del Estado en intervenciones que den prevalencia al bienestar de sus ciudadanos; esa es la utilidad de poner en diálogo las tres agendas y sus obligaciones e interacción.

Figura 3. Política criminal sobre drogas

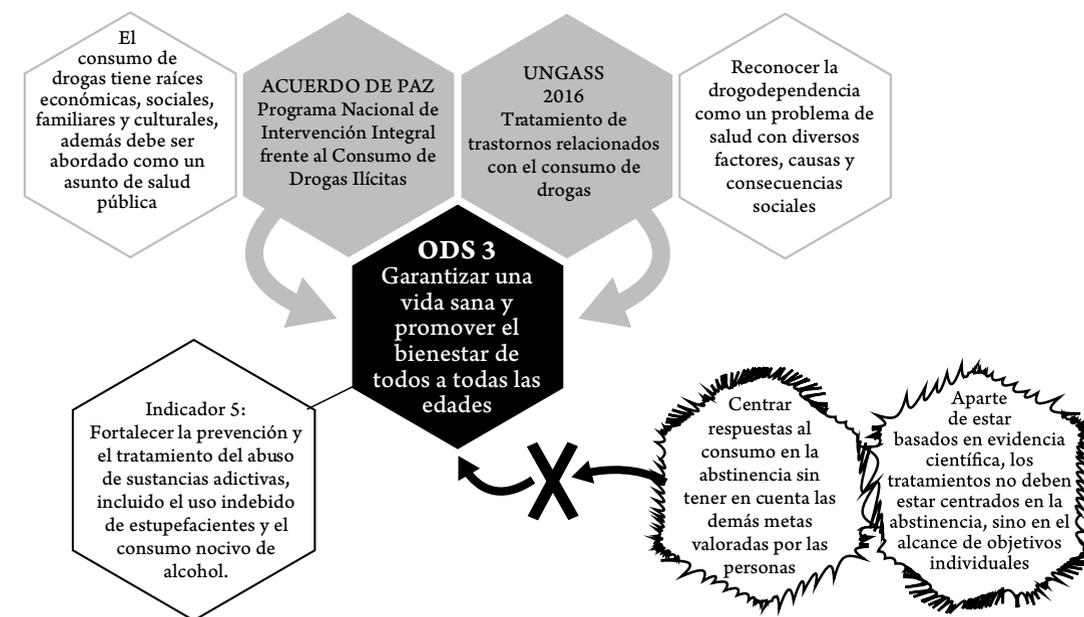


FUENTE: Elaboración de los autores, basada en tres documentos: *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*; el Documento final de UNGASS 2016, *Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas* y *Transformar nuestro mundo: La agenda 2030 para el desarrollo sostenible*.

Política criminal. Por su parte, las preocupaciones sobre seguridad ciudadana y estrategias de lucha contra el crimen organizado tienen también obligaciones normativas en las tres agendas. El avance hacia sociedades pacíficas se ve amenazado por el crimen organizado, que incluye al narcotráfico, pero también otras formas de criminalidad como son el tráfico de personas, de armas, el lavado de activos y la corrupción asociada. Las tres agendas proponen la efectiva investigación de estos delitos, así como el mejoramiento de las estrategias de prevención y judicialización, con el fin de lograr una sociedad más justa

y pacífica. Sin embargo, las leyes sobre delitos de drogas en Colombia, así como las prácticas policivas y judiciales, se han enfocado en los delitos menores, castigando con penas severas a las personas que ocupan los eslabones más bajos de la cadena del narcotráfico, lo que vuelve menos efectiva la acción del sistema judicial que debiera ser sobre quienes se lucran a gran escala del crimen organizado. De esta manera, en el año 2014, 78% de las personas encarceladas por delitos de drogas habían cometido solo el delito de tráfico de estupefacientes sin concurso con otros delitos, es decir solo un 12% de las personas privadas de la libertad por drogas había cometido delitos violentos con armas de fuego (CEDD, 2017, p. 32). El enfoque de la legislación colombiana basado en el peso de la sustancia conlleva incentivos perversos para identificar los “casos fáciles” por encima de los umbrales legalmente permitidos, por eso es que, de acuerdo con el reporte de Drogas de 2016, para ese año, el 81% de los arrestos por drogas fueron sobre personas que tenían menos de 100 g de cualquier sustancia ilegal (casi el 63% de estos casos fueron por posesión de menos de 50 g de marihuana) (2016, p. 196). Un efectivo equilibrio en política de drogas necesita que lo pactado en las tres agendas se materialice en la práctica policiva, investigativa y judicial del país.

Figura 4. Prevención, manejo y atención al consumo.



FUENTE: Elaboración de los autores, basada en tres documentos: *Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*; el Documento final de UNGASS 2016, *Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas* y *Transformar nuestro mundo: La agenda 2030 para el desarrollo sostenible*.

Prevención y atención al consumo. El último ejemplo se refiere a la dimensión de salud. En efecto, es el único ámbito en el que la Agenda 2030 hace referencia de manera explícita a los problemas de drogas, en el ODS 3, sobre el fortalecimiento de la prevención y el tratamiento del consumo de sustancias psicoactivas. Las recomendaciones de Ungass reconocen el consumo de drogas como un asunto complejo, conjunción de muchos problemas de salud y sociales, mientras el Acuerdo de Paz incluye el reconocimiento de la drogodependencia como un problema de salud pública. Estos compromisos son avenidas para mejorar los sistemas de atención y tratamiento a las personas que usan drogas, pero una barrera fundamental está en que muchos de los tratamientos disponibles en Colombia no son modelos basados en la evidencia, y se centran en la meta de la abstinencia, en lugar de mejorar la calidad de vida de las personas que consumen (Ministerio de Justicia y ODC, 2015, p. 12), a través del alcance de objetivos individuales que generalmente están ligados a las condiciones de salud, empleo, vivienda y de lazos sociales. Al respecto, el efectivo cumplimiento de la Agenda 2030 en la materia necesitará darle un vuelco a la manera como se aborda el consumo problemático, para dejar de concentrarse en las sustancias, y dar centralidad al bienestar de la persona y de lo que considera una vida digna. La creación del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas constituye una ventana de oportunidad para hacer de estos modelos de tratamiento opciones viables para las personas que consumen drogas. Sin embargo, los tratamientos basados en la abstinencia, el maltrato policial y la situación del sistema de salud pueden ser impedimentos que empañen el logro de resultados positivos.

Estos tres ejemplos muestran entonces la interacción, a veces positiva, y a veces negativa, de las agendas y obligaciones para el Estado colombiano. En el ejercicio de la reforma a la política de drogas, los ODS, así como las obligaciones internacionales de derechos humanos, deberán mantener supremacía sobre los demás, y de estos esfuerzos se derivará el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y de las recomendaciones operativas de la Ungass 2016. Las tensiones y amenazas del control de drogas sobre la paz y el desarrollo pueden ser mitigadas en tanto prevalezca la visión del bienestar ciudadano y el respeto de los derechos humanos, sosteniendo aun las acciones de la fuerza pública para contrarrestar y contener la entrada de actores armados ilegales que lleguen a tomar los vacíos dejados por las FARC. Así, las tensiones se convertirán en oportunidades para construir paz.

Todas estas tensiones tienen su reflejo claro en la manera como se mide el éxito en temas de drogas, pues las métricas se concentran en acciones realizadas, mas no en las transformaciones sociales que ocurren. El problema con los indicadores tradicionales es doble: por una parte, miden el enfoque punitivo en términos de la criminalización a los actores involucrados. Por otra, “los impactos negativos de la guerra contra las drogas no han sido capturados por los indicadores tradicionales” (Muggah *et al.*, 2015, p. 5), de

manera tal que las afectaciones en bienestar y derechos resultan ocultas, mientras que se mide aquello que es más evidente, como son las capturas o detenciones. Estos autores proponen un conjunto de indicadores de 6 objetivos, 16 metas y 86 indicadores para una política de drogas progresiva, mediante la cual se pueda simultáneamente medir su impacto, y también detectar posibles efectos negativos (p. 5). En la práctica, será necesario reformar los indicadores para que se pueda, por ejemplo, visibilizar los efectos sobre el bienestar socioeconómico de las personas involucradas en las drogas. En el caso del Objetivo para “Proveer alternativas viables para la sustitución de cultivos”, se incorporan por ejemplo indicadores sobre “existencia de crédito seguro para productores pequeños; incentivos para promover la interacción entre grandes compradores y pequeños productores; subsidios para apoyar asociaciones de comerciantes” (p. 8). Al hablar de las transformaciones económicas de los ciudadanos, el Estado puede entonces dar cuenta del impacto real del control de drogas, por oposición a solo revelar las acciones para restringir la oferta de las mismas.

La Ungass 2016: significado político y relevancia para Colombia

Convocada en el 2012 mediante Resolución 67/193 de la Asamblea General de la ONU, en un proceso político que fue liderado por los gobiernos de Colombia, México y Guatemala, la Ungass 2016 constituye el hito sobre el cual se revelan las profundas controversias acerca de cómo afrontar el problema mundial de drogas.

El proceso preparatorio y el resultado final revelaron que la narrativa de la guerra contra las drogas está mutando, y presentan las perspectivas de un rango más amplio de actores, disciplinas y debates. Ejemplo de ello son las numerosas contribuciones que se recibieron de casi todas las agencias de la ONU, de varias agencias intergubernamentales, y de alrededor de 60 organizaciones de la sociedad civil, representando voces de cultivadores, consumidores, víctimas de violencia asociada al tráfico, y poblaciones específicas, entre muchas otras (IDPC, 2016, p. 14).

La posición del Gobierno de Colombia se centraba en promover el debate para revisar las actuales políticas, con nuevos enfoques basados en evidencia científica y en el reconocimiento del fracaso de la guerra contra las drogas. Para este fin, las propuestas de Colombia ante la Ungass fueron: i) flexibilidad en la interpretación y aplicación de las convenciones; ii) centrar a los seres humanos y sus derechos como eje fundamental; iii) promover la salud y el bienestar; iv) garantizar el acceso y la disponibilidad de sustancias fiscalizadas para fines médicos; v) adoptar medidas para enfrentar el impacto social del

narcotráfico; vi) concentrar los esfuerzos estatales en la persecución del crimen organizado; vii) abordar nuevos retos y desafíos; y viii) reorientar la cooperación internacional y el sistema internacional de fiscalización (ODC, 2015).

Por su parte, el Reino Unido, representado en la posición de la Unión Europea, sostenía principios orientadores para generar un equilibrio entre medidas de reducción de oferta y demanda, lo cual refleja un apego a la visión tradicional de la política de drogas, aunque reconocía que el enfoque de salud pública, basado en la evidencia, y en consonancia con los derechos humanos, debía estar en el centro. Para la Unión Europea, los tratados internacionales debían seguir siendo el pilar del sistema internacional de control, diciendo además que los tratados en sí mismos ya contenían suficiente flexibilidad, aun cuando sí consideraban que necesita haber mayor integración con el trabajo de otras agencias de la ONU, y alinear los esfuerzos con los de la Agenda 2030 (European Union, s. f.).

Aunque la Ungass 2016 no representó una gran revolución para aquellos que esperaban radicales declaraciones en contra de la prohibición, sí puso en evidencia que ya no hay consenso sobre una única respuesta frente al problema de las drogas, y que el sistema internacional de control es permeable a las críticas y oposiciones, contrario a la inercia que se había experimentado en las últimas décadas. Entre muchos de los debates presentes, se hizo hincapié en la flexibilidad para la interpretación e implementación de los tratados internacionales de drogas. En el contexto pos-Ungass, y con evidentes grietas del sistema internacional de control, la dimensión local y nacional será más relevante, pues es allí donde se están tomando decisiones distantes de la aplicación tradicional de la Convención, y se puede anticipar un movimiento hacia la experimentación en materia de control de drogas (Collins, 2016, p. 9).

Como reflejo del espíritu del momento, Werner Sipp, de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) en su discurso ante la Asamblea General fue enfático al decir que el control internacional de drogas no impuso nunca una “guerra contra las drogas” y que las obligaciones de los tratados no imponen a los países encarcelar a personas por delitos menores tales como la posesión de drogas en pequeñas cantidades para uso personal (IDPC, 2016, p. 2).

El documento final, sin embargo, decepcionó a algunos. Su aprobación sin cuestionamientos el primer día de la plenaria generó incomodidades, así como los silencios del documento en temas cruciales como la referencia a los altos costos de la prohibición en vidas humanas, la carga desproporcionada en países productores del sur global, la necesidad de incorporar la reducción de daños para usuarios, y la condena al uso de la pena de muerte. Asimismo, quedó pendiente la profundización de propuestas para reducir los daños de la producción y el tránsito de drogas, y para medir mejor el éxito de las políticas (Garzón, 2016, p. 7).

El movimiento prorreforma, tanto de países como de la sociedad civil, logró algunas victorias que compensan los silencios antes mencionados. El documento final hace referencia a los ODS –que por demás tiene una visión de seguridad humana más holística que la del ámbito de control de drogas–, a programas que son en esencia reducción de daños –terapia asistida con medicamentos, naloxona, y programas de inyección–, llama a incorporar la perspectiva de género en las políticas, y habla del concepto de proporcionalidad en las sanciones por primera vez (Garzón, 2016, p. 3).

Este énfasis en la agenda de desarrollo 2030 recuerda que el logro de los ODS necesita de estrategias integrales y efectivas para atender a las poblaciones en condición de pobreza y vulnerabilidad. Por ejemplo, el Objetivo 1, “Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo”, aspira a reducir a la mitad la población que vive en pobreza, según definiciones nacionales, entre 2015 y 2030. Para el caso de Colombia, los

índices de pobreza son casi el doble en las zonas rurales. Para 2015, el 14,4% de la población en centros urbanos estaba en situación de pobreza multidimensional, mientras que para ese mismo año, el 40% de la población en centros poblados y en zona rural estaba en situación de pobreza (DANE, 2016, p. 3). Para efectivamente alinear la agenda de drogas con la agenda de desarrollo, el Estado colombiano deberá cruzar la información que recoge en su índice de pobreza multidimensional, con la ya existente sobre la ubicación de los cultivos ilícitos y la situación de las poblaciones que ahí viven, para comprender mejor las condiciones de pobreza en las que se encuentran.

El documento final, sin embargo, decepcionó a algunos. Su aprobación sin cuestionamientos el primer día de la plenaria generó incomodidades

En general, la estructura misma del documento denota avances, en tanto expansión de la tradicional mirada de los tres pilares –reducción de oferta, reducción de la demanda y cooperación internacional– e incorpora aspectos adicionales como derechos humanos, nuevos retos y desarrollo alternativo (IDPC, 2016, p. 3). En un sistema de control internacional que fue modelado y diseñado bajo el esquema de los poderes coloniales del siglo pasado, el reconocimiento de las problemáticas de países productores es un paso en la dirección correcta, y para Colombia, significa legitimidad de su experiencia en el escenario global. Se enriqueció un debate que antes se reducía a visiones muy cortas sobre los problemas de producción, tráfico y consumo, como problemas en sí mismos, sin atender a las causas estructurales. En el marco de la Ungass se incluyó una comprensión sobre la situación del productor que incluye las causas estructurales del cultivo de plantas prohibidas.

En conclusión, la Ungass 2016 reafirmó que la guerra contra las drogas ha tenido impactos claramente diferenciados en países consumidores y países productores,

haciendo evidente que la prohibición no logró los objetivos que se propuso, y, en cambio, hoy “las drogas ilícitas son más baratas, más accesibles y más puras que nunca antes” (Buxton, 2011b, p. 4).

Esta masa crítica, producto del proceso de la Ungass 2016, necesita seguir siendo fomentada a través de lecciones concretas para llegar al 2019 y la revisión del plan de acción con experiencias específicas de lo que se ha hecho en estos años. Para este efecto, se considera necesario que las autoridades de relaciones exteriores tengan lineamientos claros sobre las prioridades de Colombia en la negociación multilateral (Garzón, 2016, p. 11).

Para la mayoría de los entrevistados, Ungass permitió concretar el descontento y generar cierto nivel de consenso en torno al diagnóstico de lo que no funciona en política de drogas, pero también evidenció que no hay una agenda común de lo que sí se debería estar haciendo, ni tampoco hizo que el movimiento de la sociedad civil asumiera la tarea de formular propuestas específicas. El debate no ha conducido a tener propuestas lo suficientemente claras, sólidas y bien construidas para saber cuál es la alternativa. Hay suficiente claridad y consenso sobre lo que no se quiere hacer, pero pocas propuestas concretas sobre lo que se debería hacer. El riesgo de este vacío propositivo es enorme, pues el problema de las drogas sigue creciendo, con un potencial generador de violencia⁶ y, además, con el peligro de perder lo que se ha avanzado en los últimos años.

Además, en opinión de Ricardo Vargas, del Transnational Institute (TNI), la Ungass no iba a ser el gran momento de cambio en política de drogas, pues se sigue funcionando con las convenciones como herramienta de control a las sustancias. Algunas fronteras se van expandiendo, en especial en lo relacionado con el cannabis, pero el reto pendiente es posicionar el debate sobre regulación de la cocaína. Para ello, se corre el riesgo de que el capital político destinado a la regulación del cannabis agote las posibilidades de debate sobre otras sustancias con estigmas más fuertes, y ello redunde en insistir en la erradicación de la mata de coca, sin dar mayor espacio a pensar en otras alternativas.

Por otro lado, las discusiones en Ungass evidenciaron que el principio de flexibilidad puede ser aplicado en la interpretación de las convenciones, para adaptarlas a las necesidades y los contextos locales. Para Juan Carlos Garzón, de la Fundación Ideas para

Ungass permitió concretar el descontento y generar cierto nivel de consenso en torno al diagnóstico de lo que no funciona en política de drogas

6 En estas opiniones coincidieron Juan Carlos Garzón, Daniel Rico y Adriana Mejía.

la Paz (FIP), esta es una oportunidad que debe ser aprovechada por Colombia para avanzar en experimentos de política pública distintos a la prohibición, y en posicionar ciertos debates en la opinión pública, como el de la regulación total de la marihuana.

Adriana Mejía, del Instituto de Ciencia Política (ICP), ubica la discusión en el rango de la política anterior (aquella que se diagnosticó como equivocada) y la política deseada (aquella que aún no se clarifica en sus estrategias). Entre estos ámbitos, hay aspectos que son en gran parte consensos establecidos, pero que sin embargo no muestran avances en su implementación. Un ejemplo es la perspectiva de salud pública en el abordaje de la prevención del consumo y el tratamiento al consumo problemático. El Ministerio de Salud fue un buen aliado en el proceso Ungass pero aún faltan acciones concretas, con presupuestos asignados, planes de monitoreo y evaluación, para concretar que se mejore la calidad de vida de las personas que consumen drogas. Para este efecto, según Adriana Mejía y Juan Diego Cely, Asesor de área Projust de Unodc, es también necesario involucrar a la Policía Nacional, y entrenarla para que esté en capacidad de diferenciar los tipos de respuesta que el Estado debe dar a las personas consumidoras.

De manera similar, Adriana Mejía considera que la reducción de severidad en las penas para los eslabones más débiles de la cadena no genera mayor disenso, y en ese sentido se debe avanzar para diferenciar el tipo de sanciones. Sin embargo, pareciera que sí hay grandes disensos, y prueba de ello es el choque entre el fiscal General de la Nación y el Ministerio de Justicia, por motivo del proyecto de ley de tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores y para mujeres. Para el fiscal, este tipo de medidas abre la puerta para no sancionar a cualquier tipo de narcotraficante, y además insiste en que hay que reforzar las sanciones contra este tipo de delitos. Estas discusiones revelan que en Colombia tiene mucha fuerza el populismo punitivo, y las propuestas sobre alternativas al encarcelamiento serán difíciles de justificar incluso dentro del Gobierno (El Tiempo, 2016). Sin embargo, estas propuestas hacen parte de disposiciones del Acuerdo de Paz, que al reconocer la importancia de reenfocar el ejercicio de la acción penal hacia los rangos medios y altos de las organizaciones criminales impone condiciones a las beneficiarias y los beneficiarios. Las propuestas no apuntan a una descriminalización de las conductas de cultivo y tráfico, además, para las personas relacionadas con la siembra, el cultivo y la recolección de hoja de coca se establecen obligaciones precisas para evitar la resiembra o su futuro involucramiento en actividades ilegales, mientras en el caso de las mujeres, las medidas de excarcelación se ejercerán de manera condicionada para evitar el incumplimiento de los requerimientos de las autoridades.

Hay otros temas en los cuales aún no hay consenso y tiene sentido seguir en el debate sobre la mejor opción posible. Los mecanismos de erradicación de cultivos se resaltan como uno de estos temas con amplios disensos.

En términos de incidencia política, en opinión de Adriana Mejía y Catalina Niño (Fescol), es necesario unir la agenda de reforma a la política de drogas con agendas más amplias y más actores. Por ejemplo, a nivel nacional se debería incluir al PNUD, con su mandato y presencia en materia de desarrollo regional, y en general sobre la agenda de los ODS. Ello permitiría atar las reformas a procesos de mayor alcance, y que se pueden sostener independientemente de que la reforma a la política de drogas siga teniendo peso como discurso político. El gran reto –y esto es una coincidencia entre todos los entrevistados– es llevar el discurso a la práctica, y lo que más obstaculiza este ejercicio es que las diferentes entidades del Estado colombiano a cargo operan bajo lineamientos y objetivos diferentes, dificultando la aplicación de una visión unificada sobre lo que se pretende alcanzar con la política de drogas. El reflejo en la práctica son acciones parciales y dispersas, muchas de ellas buenas y en consonancia con las recomendaciones operativas de la Ungass, pero sin maneras claras de medir el impacto.

EL PROBLEMA DE LAS DROGAS ILÍCITAS EN COLOMBIA Y SUS POLÍTICAS

El problema de la industria de las drogas ilícitas en Colombia: transformaciones y permanencias

Desde su aparición, la economía asociada a las drogas ilícitas sentó las bases de una industria resiliente, que permanece y se adapta a los esfuerzos del Estado para frenar su expansión. La tendencia de concentración de los cultivos ilícitos en las regiones tradicionalmente cocaleras, que expone el Informe del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci) de 2015 (Unodc, 2016, p. 11), confirma una serie de incapacidades socioeconómicas que tienen los territorios para construir un tránsito de las economías ilegales a los mercados articulados con la nación.

El desarrollo de esta economía ilegal, y las respuestas que se diseñaron para responder al problema, alimentaron una suerte de inercia institucional de la política de drogas, que a su vez generó otros problemas relacionados no solo con la fase de producción, sino con el tráfico, la política criminal del Estado y el consumo. Tras décadas de esfuerzos para erradicar cultivos y eliminar el narcotráfico de la sociedad colombiana, el presidente Santos afirmó que la guerra contra las drogas no se está ganando y debemos pensar en medidas más inteligentes, lo que debe motivar a la institucionalidad a intentar respuestas más humanas y efectivas para los problemas de las drogas y de sus industrias.

El examen de las políticas de drogas en Colombia y de la oportunidad que trae el proceso de paz, indica que el país se beneficiaría al incorporar una perspectiva de reducción de daños para lo que concierne a la producción y comercialización, como estra-

tegia para mitigar la violencia asociada al mercado ilícito, y esto debe incorporar la no criminalización de los cultivadores que no se hayan involucrado en actividades violentas, y el fortalecimiento de la presencia institucional en zonas marginadas del país (Uprimny, Guzmán y Parra, 2012, pp. 13 y 14).

Permanencia y resiliencia: producción de coca

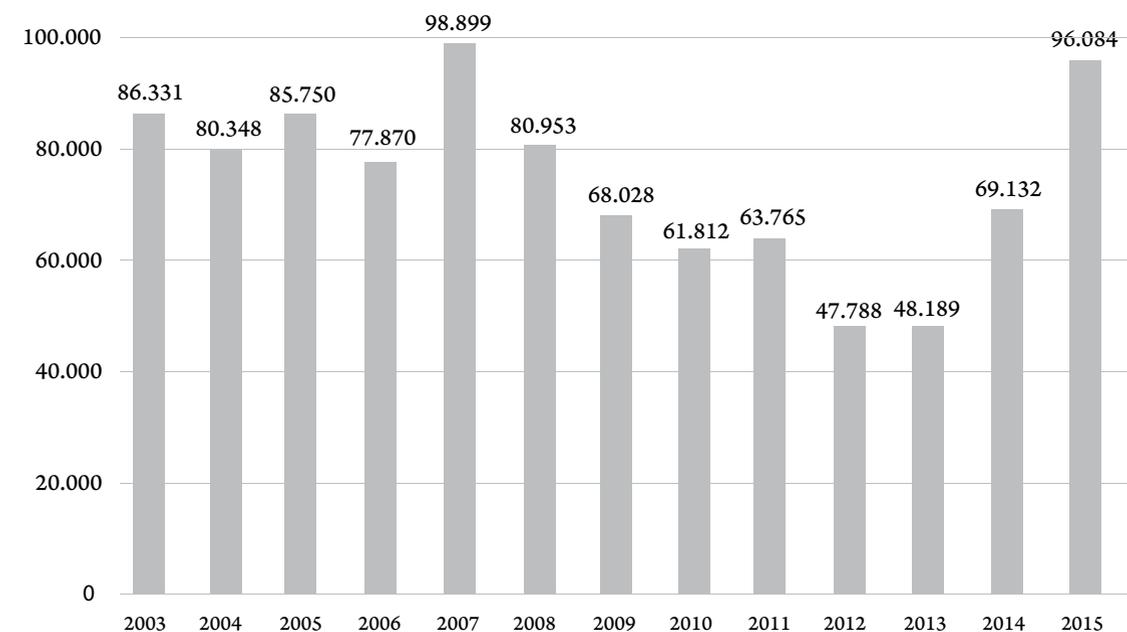
Para entender la problemática de los cultivos de coca, hay que situar la trayectoria histórica de su inserción en economías rurales de ciertas zonas del país, en particular, fronteras de colonización, entre finales de los años setenta e inicios de los ochenta. En estos años, las FARC inician también su participación en la economía ilícita, primero con impuestos a las familias cultivadoras, provisión de seguridad en vuelos nacionales e internacionales, hasta que en los años noventa transitaron a la participación directa en el cultivo y procesamiento de la pasta base (Felbab-Brown, 2010, p. 79). Sumado al Plan Estratégico de la Séptima Conferencia, estas transformaciones del conflicto y las economías ilegales dieron cabida a la expansión de los cultivos, así como a la expansión de la guerra (Chaparro y Cruz, s.f.)

La inserción de esta economía en los territorios no derivó necesariamente en mejorías en el bienestar de las poblaciones que ahí residen. En general, la economía de sustancias ilícitas deja pocos ganadores, incluso considerando que es un producto cotizado en mercados internacionales. Esto se debe a que muchas de las ganancias derivadas de esta economía no se reinvierten en los territorios de donde provienen, sumado a la distorsión financiera que los flujos ilícitos generan. Según Felbab-Brown (2010, p. 11), es característico de las economías ilegales que sus recursos sean usados para consumos improductivos que no se reinvierten en economías que incentiven el desarrollo local, pues los pobladores locales no cuentan con estímulos para trabajar en las escasas opciones lícitas disponibles en los territorios.

Tras décadas de esfuerzos, apoyados por las iniciativas antinarcóticos enmarcadas en el Plan Colombia, el problema de los cultivos de coca persiste. Según la información recolectada por el Simci, en el 2015 los departamentos más afectados por cultivos de coca son Nariño (31%), Putumayo (21%), Norte de Santander (12%), Cauca (9%) y Caquetá (8%). Así, en cinco departamentos del país se concentra el 81% de la totalidad de los cultivos del país (Unodc y Gobierno de Colombia, 2016, p. 17). A nivel global, según el Informe Mundial de Drogas de 2016, el 56% de todas las incautaciones de cocaína de Suramérica son de Colombia, así como un tercio de las incautaciones globales. Por su parte, el 90% de la cocaína que se incauta en Estados Unidos proviene de Colombia (Unodc, 2016, p. 37) (figura 5).

La figura 5 muestra la trayectoria de las hectáreas cultivadas con coca en el país.

Figura 5. Hectáreas cultivadas de arbusto de coca en Colombia 2001-2015



FUENTE: UNODC, 2016.

En términos de la violencia causada por las políticas de drogas en Colombia, Mejía y Restrepo estiman que alrededor del 25% de la tasa de homicidios en Colombia se explica por el “éxito” de los mercados de cocaína, y por la aplicación de la guerra contra las drogas. En un escenario hipotético, si el tamaño de los mercados no hubiera aumentado tanto, Colombia hubiera tenido una cifra de 27 homicidios por cada 100.000 personas en 2008, mientras que la tasa real fue de 37 por 100.000 habitantes (Csete *et al.*, 2016, p. 9).

El país se ha concentrado en dos políticas para reducir la producción de drogas: la erradicación (con sus diversos mecanismos), y el desarrollo alternativo (con sus diversos modelos).⁷ Además, el sistema internacional de control de drogas impone que los Estados incorporen medidas para hacer que el cultivo de cualquiera de las tres plantas –amapola, coca o cannabis– sea sancionado con algún tipo de privación de la libertad

⁷ Cabe anotar que según los Conpes 3218 y 3669, el desarrollo alternativo constituye también un mecanismo de erradicación de cultivos ilícitos. Para efectos analíticos, en este informe se separan los dos mecanismos, pues constituyen una relación distinta entre ciudadanos y Estado.

(Convención Única de 1961, art. 36). Todos los esfuerzos que los países productores hacen para criminalizar la producción y erradicar y sustituir por otros productos lícitos, tiene enormes costos, y como resalta Julia Buxton, poca discusión se ha dado sobre cómo los países del Sur Global debieran ser compensados por las pérdidas de implementar las convenciones de control de drogas (Buxton, 2016, p. 3).

En la escena multilateral se ha debatido sobre el concepto de desarrollo alternativo desde los años noventa. Un primer borrador de lineamientos sobre desarrollo alternativo incorporaba tres principios que en Colombia los expertos han considerado fundamentales para el éxito o fracaso de estas iniciativas: i) adecuada gradualidad, pues las alternativas viables deben estar al alcance de las personas antes de empezar a reducir los cultivos; ii) no condicionar la asistencia económica a la erradicación previa de cultivos; y iii) respetar que el desarrollo alternativo no sea un complemento a las medidas de seguridad y aplicación de la ley, sino como parte de planes nacionales de desarrollo centrados en las personas (Youngers, 2012). Pero las negociaciones finales perdieron este contenido inicial, y solo dejaron el componente uno, asignando la responsabilidad a la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc) y la Commission on Narcotic Drugs (CND), sin participación alguna de agencias especializadas como el PNUD o la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (Buxton, 2016, pp. 5-6).

En el caso de Colombia, las estrategias de erradicación han representado pérdidas materiales e inmateriales y han erosionado la confianza de las comunidades hacia el Estado. Esto ha sido destacado por varios investigadores, y manifestado por los pobladores, que reclaman una presencia estatal que reivindique, en las palabras de María Clemencia Ramírez, el derecho a los derechos (2005, p. 19). El quiebre de la confianza entre ciudadanos y Estado tiene además un impacto directo en la cultura política. En este sentido, se concluye que en comparación con quienes viven en zonas libres de cultivos ilícitos, los ciudadanos que habitan en territorios cocaleros participan menos en procesos electorales y registran niveles significativamente más bajos de confianza en el Estado, particularmente en la policía (García, 2011, p. 380).

Sin embargo, la participación política de la población en estos territorios es diversa, pues las acciones comunitarias que reclaman la presencia del Estado han generado unas identidades que se reafirman en esas zonas. Muchos reclamos campesinos, como el

En los años iniciales, la sustitución de cultivos era el enfoque principal, y los proyectos fracasaban en su mayoría por no incorporar de manera holística las necesidades de desarrollo social

“Mandato nacional de los cultivadores de coca, amapola y marihuana”, firmado en julio de 2015, pretenden superar esa visión equívoca de la colonización apoyada en la coca. A pesar de que se ha afirmado que las dinámicas del poblamiento de los territorios donde se consolidó la economía cocalera se deben a la acción racional de las poblaciones por aislarse de la represión estatal a los cultivos de uso ilícito, las causas estructurales de la colonización en regiones desconectadas como la costa pacífica colombiana y el piedemonte andinoamazónico están relacionadas con las violencias que ha padecido el campesinado colombiano que, en el proceso de acumulación de tierras en la zona andina sufrió el desplazamiento en grandes proporciones hacia tierras cada vez más aisladas y baldías, de manera que la no resolución de los conflictos agrarios fue una de las principales causas de los cultivos ilícitos (Uribe, 2011, p. 139), además de la implementación de políticas económicas que debilitaron el sector agrario de la economía (Ortiz, 2003, p. 146).

Por su parte, la inversión en fumigación aérea en el país ha sido enorme, pero la evidencia muestra que es una medida poco costo-eficiente. Según Daniel Mejía, para eliminar una sola hectárea de cultivos de coca se necesita fumigar 30 hectáreas, lo cual tiene un costo de US\$ 80.000 por hectárea eliminada (Csete *et al.*, 2016, p. 34). De esta información es posible concluir que la fumigación aérea es incapaz de reducir la oferta de cocaína.

Incluso las políticas que se presentan como menos represivas, como la erradicación manual voluntaria, acompañada de programas de desarrollo alternativo, tienen sus complicaciones. En particular, alarma conocer que solo el 32 % del territorio nacional ha sido intervenido con este tipo de programas y la capacidad del Estado para dar respuesta a las necesidades de muchos territorios es aún insuficiente (Unodc y Gobierno de Colombia, 2016, p. 14). El análisis de Carlos Zorro sobre la trayectoria del desarrollo alternativo en Colombia muestra las fases, los retos y las transformaciones de este enfoque de intervención (2011, pp. 94-101).

Según Zorro, en los años iniciales, la sustitución de cultivos era el enfoque principal, y los proyectos fracasaban en su mayoría por no incorporar de manera holística las necesidades de desarrollo social. La insatisfacción de las comunidades con estos proyectos, sumado a las fumigaciones que se llevaron a cabo en los años noventa, hizo que los posibles receptores de estas intervenciones empezaran a resistir los programas de desarrollo alternativo. Posteriormente, algunas experiencias incorporaron mecanismos formales y acuerdos entre el Gobierno y las comunidades. En la década del 2000 se le ha apuntado a implementar proyectos que sean productivos en términos de rendimientos financieros. La conclusión del autor es que los programas de desarrollo alternativo han contado con muy pocos éxitos en el largo plazo (2011, p. 106).

Estos años de implementación de desarrollo alternativo le dejan muchas lecciones al país y a la cooperación internacional sobre lo que se necesita para hacer sostenibles estos proyectos. También para garantizar la efectiva transición de una economía ilícita a una lícita. Es imperativo que esto sea parte de un proceso más amplio de desarrollo en las regiones, y para ese efecto, se hace necesario cambiar la manera como se mide el éxito en política de drogas sobre reducción de la oferta, así como aceptar el principio de gradualidad, reconociendo que las transformaciones requieren tiempos más largos que los de un ciclo de proyecto. En la manera usual, se ha medido a través de hectáreas erradicadas, hectáreas fumigadas, y familias beneficiarias. Pero estas mediciones son fallas estratégicas, pues lo que se requiere para una transición real estará dicho por las transformaciones socioeconómicas de los beneficiarios. Habría entonces que medir el progreso de indicadores sociales que hablen sobre el impacto de la inversión social en los territorios afectados por cultivos ilícitos (Zorro, 2011, p. 109).

Una investigación desarrollada en Dejusticia, aún sin publicar, da cuenta del diferenciado impacto de la presencia de cultivos de coca en el desarrollo socioeconómico municipal. En ese estudio se categorizaron los municipios según el nivel de densidad de cultivos, y se contrastaron con una serie de indicadores de bienestar y pobreza. Al comparar los indicadores de necesidades básicas insatisfechas (NBI), el índice de pobreza multidimensional (IPM) y el índice de desarrollo humano (IDH), aquellos municipios categorizados con muy alta, alta y media presencia de cultivo de coca tienen una brecha muy amplia con respecto a los que no tienen coca. Los autores concluyen que la población que vive en municipios con cultivos ilícitos sufre una doble discriminación, derivada de la precariedad de vida en los municipios rurales y de la marginación producto de vivir en municipios con alta presencia de cultivos ilícitos. Lo anterior demuestra que las condiciones de vida de las personas en los municipios con mayor producción de hoja de coca no han mejorado a pesar del cultivo. Las reflexiones sobre la resiliencia de las economías ilícitas, así como sobre la situación general de marginalidad en la que subsisten estas comunidades, debe conducir a replantear de manera global las estrategias para abordar la producción de drogas e incorporar las preocupaciones de estos territorios sobre acceso a servicios básicos, así como a una presencia institucional efectiva y permanente (Chaparro y Cruz, s.f.).

Transformaciones: el consumo de drogas en Colombia

En la actualidad Colombia no es solo un país productor de drogas, sino que paulatinamente se transforma en un país consumidor. Según la Encuesta Nacional de Consumo de 2013, en Colombia 484.000 personas reportan consumo problemático de drogas ilícitas, de un universo de 839.000 usuarios, lo que significa el 57%. Por su parte, hay alrededor de ocho millones de consumidores de alcohol, con un 37,4% que se reportan como usuarios problemáticos (Unodc y Gobierno de Colombia, 2014, pp. 14 y 15). Hay también un aumento de la prevalencia del consumo de sustancias ilícitas: mientras que en 2008 el 8,8% de la población reporta haber consumido en algún punto de su vida, para el 2013 ese porcentaje era del 12,2%. De manera similar, el uso en el curso del año previo se reportaba en 2,6% para el 2008, mientras que para el 2013 esa proporción era del 3,6% (2014, pp. 15-18).

Las principales ciudades donde se ha detectado el aumento de consumo de heroína, con sus problemas de salud asociados, son: Bogotá, Cali, Medellín, Pereira, Armenia, Cúcuta y Santander de Quilichao, con un estimado de 15.000 personas que se inyectan drogas en el país. Esto ha llevado al Ministerio de Justicia y del Derecho indicar que el país se encuentra ante una emergencia de salud pública, por los riesgos asociados a este consumo, como la prevalencia de enfermedades como VIH, hepatitis B y hepatitis C (Ministerio de Justicia y ODC, 2015, pp. 12 y 13) Así, la demanda por servicios de tratamiento al consumo de heroína ha aumentado en un 247% en los últimos 10 años (p. 54).

Estudios demuestran que los usuarios de drogas tienen una percepción negativa de los servicios de salud, y ello impacta directamente en la posibilidad de acercarse a buscar tratamiento. Indican que son tratados con estigma y discriminación, lo que constituye una barrera de acceso al tratamiento, y además confían poco en los modelos de atención, puesto que la mayoría se centran únicamente en la abstinencia del uso de drogas (Ministerio de Justicia y ODC, 2015, p. 12).

En 2012 fue aprobada la Ley 1566, que tuvo como objetivo “garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas”. Esta ley ya contemplaba muchas de las recomendaciones de la primera sección del documento de la Ungass 2016. La implementación de esta ley es una ventana de oportunidad de cooperación con el Reino Unido y, en particular, con Public Health England, pues como se verá más adelante, cuentan con amplia trayectoria y experticia en la materia.

La Ley 1566 reconoce que el abuso y la adicción a estas sustancias debe abordarse como un problema de salud pública. También declaró la necesidad de que estos desór-

denes se consideren como una enfermedad que requiere una atención dentro del sistema de salud y de las Políticas Públicas Nacionales en Salud Mental y para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas, encabezadas por el Ministerio de Salud. De acuerdo con esta norma, toda persona que sufra trastornos o patología derivada del consumo de sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas tiene derecho a recibir tratamiento a cargo de las entidades que pertenecen al Sistema de Seguridad Social en Salud.

También se impuso como obligación a las entidades que presten servicios de salud garantizar un acceso integral a los procedimientos y tratamientos. Esta red de servicios incluye las modalidades de atención por el Ministerio de Salud, como servicios especializados en adolescentes y unidades de salud mental. Otro aspecto por resaltar es que, de acuerdo con el artículo 4 de la mencionada ley, y en concordancia con el artículo 49 de la Constitución Política, las instituciones tienen que contar con el consentimiento informado por parte de la persona acerca del “tipo de tratamiento ofrecido por la institución, incluyendo los riesgos y beneficios de este tipo de atención, las alternativas de otros tratamientos, la eficacia del tratamiento ofrecido, la duración del tratamiento, las restricciones establecidas durante el proceso de atención”. El Ministerio de Salud aún no ha reglamentado la disposición sobre el consentimiento informado de pacientes antes de recibir cualquier servicio de salud relacionado con esta ley.

El artículo 5 establece que los Centros de Atención a la Drogadicción (CAD), los servicios de farmacodependencia y las demás entidades de este sistema de atención serán vigiladas por la Superintendencia Nacional de Salud. El Gobierno reconoce que ha experimentado dificultades para que los CAD “se adhieran a la aplicación de los estándares de habilitación” (ODC, 2016, p. 53). Ello pone de relieve la necesidad de generar lineamientos y procesos para estos centros, considerando además que el Acuerdo de Paz incorpora a los centros basados en la fe - iglesias y grupos confesionales - como prestadores de tratamiento.

Por otra parte, recientemente fue aprobado el nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016).⁸ Allí las disposiciones que se refieren a las sustancias psicoactivas prohibidas se dirigen a evitar el consumo y porte en espacios públicos o abiertos al público. La normatividad aprobada tiene varios aspectos problemáticos que, en la práctica, tienen el potencial de poner en posición de vulnerabilidad a los usuarios de

8 La Corte Constitucional, en Comunicado de prensa de 20 de abril, informó la decisión de la sentencia C-223 de 2017, en la que declaró inexecutable varios artículos del Código Nacional de Policía y Convivencia bajo el argumento de que las regulaciones que se hagan al derecho de reunión pacífica deben emitirse a través de leyes estatutarias. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%20201%20comunicado%2020%20de%20abril%20de%202017.pdf>.

drogas, ya que facilita el uso de la discrecionalidad de los agentes de policía en el registro personal y en la imposición de sanciones que podrían interpretarse desproporcionadas respecto de las faltas cometidas.⁹

El artículo 59 numeral 9 de la Ley 1566 declara como comportamiento contrario a la convivencia y riesgoso para la vida de las personas que asisten a actividades que involucran aglomeraciones de público no complejas el porte y consumo, e incluso estar bajo los efectos de las sustancias. El código no es claro en establecer criterios para entender cuándo una actividad involucra una aglomeración de público no compleja. Sin embargo, las autoridades de policía tienen la posibilidad de prohibir el ingreso de las personas que cometan estas conductas a los espacios indicados para la actividad, la imposición de la obligación de participar en programas comunitarios o actividades pedagógicas de convivencia o la remisión de las personas a centros de atención a la drogadicción referidos en la mencionada ley.

Toda persona que sufra trastornos o patología derivada del consumo de sustancias psicoactivas lícitas o ilícitas tiene derecho a recibir tratamiento

En el artículo 140, que trata sobre los comportamientos contrarios al cuidado y la integridad del espacio público y que, por tanto, no deben efectuarse, hay dos numerales que se refieren a las sustancias psicoactivas. El numeral 7 establece que está prohibido consumir bebidas alcohólicas y sustancias prohibidas en estadios, centros deportivos, parques, hospitales, centros de salud y, en general, en el espacio público. La sanción que puede imponer la autoridad de policía es una multa de 8 salarios mínimos legales mensuales vigentes, destrucción de la sustancia, participar en programas comunitarios o actividades pedagógicas de convivencia o la remisión de las personas a centros de atención a la drogadicción referidos en la Ley 1566 de 2012, que por demás aún no existen. La norma no establece criterios para que los agentes de policía apliquen una u otra sanción, dejando la decisión a su discrecionalidad.

De otro lado, el numeral 8 prohíbe portar sustancias en espacio público, imponiendo como sanción aplicable su destrucción y una multa de 8 salarios mínimos. Esta disposición podría vulnerar el derecho a la autonomía y a la libertad personal pues establece un límite desproporcionado, y una elevada sanción monetaria al porte de sustancias. También podría hacer a los usuarios objeto de estigmatización y persecución administrativa por parte de las autoridades de policía.

9 El párrafo del artículo 180 del Código Nacional de Policía y Convivencia permite conmutar las multas tipo 1 (4 salarios mínimos) y tipo 2 (8 salarios mínimos) a cambio de “solicitar a la autoridad de policía que se conmute la multa por la participación en programa comunitario o actividad pedagógica de convivencia”, habilitando a las autoridades municipales a reglamentar la materia.

El numeral 4 del artículo 159, que regula el procedimiento de registro personal,¹⁰ establece que los agentes de la Policía Nacional pueden registrar a las personas y a los bienes que posee cuando se trate de establecer que no llevan drogas o sustancias prohibidas. A su vez, el artículo 164 autoriza la aprehensión material transitoria (conocida comúnmente como incautación) de bienes cuya “tenencia, venta, oferta, suministro, distribución, transporte, almacenamiento, importación, exportación, porte, conservación, elaboración o utilización, constituya comportamiento contrario a la convivencia y a la ley”. Aquí surge el problema jurídico de si las cantidades de sustancias psicoactivas que se encuentran dentro de la dosis permitida por el Estatuto Nacional de Estupefacientes podrían ser objeto de incautación, incluso de decomiso regulado en el artículo 179.

En general, los cambios normativos, sumados a los compromisos del Acuerdo de Paz y de la Ungass 2016, apuntan hacia transformar la manera como el Estado se relaciona con los usuarios de drogas. Sin embargo, disposiciones como las del Código de Policía se pueden convertir en obstáculos para este fin, pues perpetúan el uso de la fuerza como mecanismo para disuadir el consumo. En esta materia y como se verá más adelante, el Reino Unido avanza en mejorar las relaciones entre policía y ciudadanos, con medidas como las de los *cannabis warnings*.

Transformaciones: las consecuencias de la política criminal sobre drogas

La política de drogas en Colombia ha estado supeditada a la política de seguridad, generando distorsiones en la racionalidad del uso del derecho penal para enfrentar el problema de la producción, el tráfico y el consumo de drogas.

Las estrategias de seguridad priorizadas para mostrar resultados son la captura y privación de la libertad a traficantes de drogas. Al respecto, cabe resaltar las cifras actuales de encarcelamiento por delitos de drogas en Colombia. Un estudio realizado por el Colectivo de Estudios de Drogas y Derecho (CEDD), en proceso de publicación, revela el uso excesivo del derecho penal para afrontar el fenómeno del narcotráfico en

Disposiciones como las del Código de Policía se pueden convertir en obstáculos para este fin, pues perpetúan el uso de la fuerza como mecanismo para disuadir el consumo

¹⁰ La Corte Constitucional en sentencia C-789 de 2006, definió el “registro personal” como aquel que realizan los agentes de policía en desarrollo de sus funciones preventivas, que “consiste simplemente en una exploración superficial de la persona, que como tal no compromete constataciones íntimas, y lo que lleve sobre sí, en su indumentaria o en otros aditamentos, con el fin, entre otros objetivos lícitos, de prevenir (no de investigar) la comisión de comportamientos que puedan llegar a generar alteraciones contra la seguridad de la comunidad”.

Colombia, arrojando un importante incremento de la población carcelaria que comete delitos de drogas. A diciembre del año 2000 había 8.428 personas privadas de la libertad en establecimientos carcelarios, mientras que para el mismo mes del año 2015 había 24.374, lo que significa un incremento del 289,2 % en ese periodo. En el año 2000, 12 de cada 100 personas privadas de la libertad lo estaban por cometer delitos de drogas, cifra que aumentó en el 2015 cuando 20 de cada 100 personas presas habían cometido delitos relacionados con sustancias ilícitas (CEDD, s.f., p. 55).

Al analizar las cifras por sexo se tiene que la proporción de los hombres encarcelados por drogas pasó de 10 a 18 por cada 100 hombres entre el año 2000 y el 2015, al tiempo que la proporción de mujeres pasó de 40 a 46 por cada 100. De igual forma, mientras que el 11 % de las personas condenadas en las cárceles en 2000 lo estaban por delitos de drogas, ese porcentaje ascendió a 22 % para 2015; lo propio ocurrió con los sindicados por delitos de drogas que pasaron de representar el 14 al 16,7 % de la población en prisión preventiva (Uprimny, Chaparro, Cruz, 2017, p. 24).

Al respecto, en 2013 la Corte Constitucional, mediante sentencia T-388, declaró el Estado de cosas inconstitucional en el sistema penitenciario y carcelario, y reiteró en 2015, mediante la sentencia T-762, que las afectaciones a los derechos de las personas privadas de la libertad aún no habían sido resueltas por el Estado colombiano, y señaló que “el aumento exagerado del hacinamiento se deriva de una política criminal reactiva, populista, poco reflexiva, volátil e incoherente, entre otras” (Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil, 2017, p. 2). En este escenario se crea la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil,¹¹ que diagnostica que para 2016 no se había evidenciado ningún avance respecto al hacinamiento carcelario, y que inclusive en algunos casos este había aumentado. El Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), según sus propias cifras, está en capacidad de albergar 78.120 presos, pero “la cifra de personas privadas de la libertad era 120.914, lo que arrojaba un promedio total de índice de hacinamiento del 54,8 %, evidenciándose un crecimiento con relación al año 2015, que fue del 53,9 %” (p. 4).

Las afectaciones a los derechos de las personas privadas de la libertad son diversas y graves. En cuanto al derecho a la salud, el desorden y el cambio administrativo en los prestadores del servicio ha hecho que en muchas cárceles no haya disponibilidad ni de médicos, ni de medicamentos. La crisis no es menor, pues reporta la Comisión que una

¹¹ La Comisión está conformada por: el Corporación Humanas, Colombia Diversa, el Equipo Jurídico Pueblos, la Universidad del Sinú, el Centro de Investigación en Política Criminal de la Universidad Externado de Colombia, la Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, el Semillero Interuniversitario de Abolicionismo Penal (Universidad de Antioquia y Universidad Autónoma Latinoamericana), y el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia).

persona falleció en Cúcuta, y dos personas en Bogotá por cuenta de estas fallas en la atención a problemas de salud (Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil, 2017, p. 7). Pero no es solo por situación de enfermedad o accidente que a los reclusos les es violado su derecho a la salud. Se reporta además que las fallas en infraestructura de algunas cárceles, como es la falta de agua potable y los problemas de alimentación, están afectando el derecho a la salud de esta población (pp. 8 y 9).

La situación carcelaria es un claro ejemplo de los problemas secundarios de las drogas. No son entonces las sustancias en sí mismas las que causan la crisis que hoy atraviesa Colombia, sino las políticas que se han diseñado para sancionar el consumo, la producción y el tráfico, y en particular la estructura de incentivos que genera una mayor persecución a delitos menores de drogas, que a delitos de gran escala como son el lavado de activos y otros delitos financieros. Para mitigar los efectos de la prohibición es necesario transitar hacia un uso racional del derecho penal, como será expuesto en la sección de oportunidades de cooperación.

Las drogas y la paz: oportunidades y desafíos

Acuerdo de Paz: “Solución al problema de las drogas ilícitas”

El cuarto acuerdo de La Habana, “Solución al problema de las drogas ilícitas”, tiene tres ejes de acción enfocados en la producción, el tráfico y el consumo de sustancias ilícitas. Hay disposiciones adicionales sobre política de drogas contempladas en el punto 3 sobre “Fin del conflicto”. En este punto se hace referencia a los principios orientadores, entre los que se encuentra “Asegurar el monopolio de los tributos por la Hacienda Pública”, enfocado en la lucha contra el crimen organizado, incluido el narcotráfico, y el lavado de activos con recursos de ahí derivados (Acuerdo Final, p. 71).

El “Acuerdo sobre las víctimas del conflicto” también incorpora medidas para garantizar que los actores involucrados en delitos de drogas reconozcan y asuman su responsabilidad sobre su participación en el narcotráfico, y la relación del mismo con el conflicto armado, en el marco de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (Acuerdo Final, 2016, p. 123). En relación con los criterios para establecer la conexidad del narcotráfico con el delito político se considera que se evaluará caso por caso en la Jurisdicción Especial para la Paz, tomando como base la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en la materia.

Para abordar la dimensión de producción, el acuerdo crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), como parte de las estrategias

emprendidas en el marco de la reforma rural integral (RRI), y estará anidado en la Presidencia de la República. Sus principios de operación incluyen la construcción participativa con comunidades, el enfoque diferencial ajustado al contexto territorial, y la voluntariedad de la sustitución. Se privilegiará la participación de las comunidades en el diseño, implementación y evaluación de los programas. En el Acuerdo original firmado el 26 de septiembre, la fumigación no había quedado explícitamente excluida de las posibles estrategias, pero se insistía que en todos los casos se privilegiará la erradicación manual. Como se verá más adelante, este punto fue modificado en la renegociación (Acuerdo Final, 2016, pp. 102-108).

Se priorizarán los territorios que están dentro de la RRI, con consideración de la densidad de cultivos de uso ilícito y la población que ahí reside, y las zonas de parques nacionales naturales. Con el fin de proveer seguridad jurídica a los campesinos cultivadores, el acuerdo incorpora además tratamiento penal diferenciado, en los siguientes términos:

[...] el Gobierno se compromete a tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de cultivos de uso ilícito cuando, dentro del término de 1 año, contados a partir de la entrada en vigencia de la nueva norma, manifiesten formalmente ante las autoridades competentes, su decisión de renunciar a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito (Acuerdo Final, 2016, p. 108).¹²

Adicionalmente, el punto 6.1.9 del Acuerdo dispone medidas de tratamiento penal diferenciado para mujeres que hayan estado involucradas en delitos no violentos de drogas, y que cumplan criterios de vulnerabilidad socioeconómica y de no estar involucradas en el crimen organizado.

Para abordar el consumo, el acuerdo dispone la creación del Programa Nacional de Intervención Integral frente al Consumo de Drogas Ilícitas, basado en los principios de salud pública, derechos humanos, y enfoque diferencial y de género.

En materia de narcotráfico y actividades ilícitas conexas, el Acuerdo dispone la creación de un grupo de personas expertas conformado por delegados nacionales e internacionales, y también la elaboración de un mapeo de la cadena de valor del narcotráfico, su funcionamiento y su impacto en la vida nacional. Esta comisión también desarrollará una propuesta de un estatuto de prevención y lucha contra las finanzas ilícitas.

¹² Al momento de elaboración de este informe no se conoce el proyecto de ley que aplique esta normativa en el marco de la implementación del proceso de paz.

Se dispone además de la conformación de grupos interinstitucionales, como parte de una estrategia nacional para comprender las dinámicas locales, regionales, nacionales y transnacionales de la criminalidad organizada, asociada al narcotráfico y al lavado de activos.

El Acuerdo Final fue sometido a referendación de la ciudadanía colombiana el 2 de octubre. En dicho plebiscito ganó el “No” con el 50,2% de los votos, mientras que el “Sí” recibió el 49,7% de los votos. Dicha situación llevó al Gobierno a renegociar el Acuerdo con las FARC, para incorporar, en la medida de lo posible, los reparos y las propuestas de los voceros del “No”.

El 12 de noviembre se anunció que un nuevo Acuerdo había sido alcanzado por las partes, y aunque las variaciones que incorpora en materia de política de drogas no cambian los fundamentos del Acuerdo, revelan la voluntad política del Gobierno y las FARC de ceder en algunos temas que podrían representar retrocesos en el panorama de las políticas de drogas. Los cambios gruesos fueron:

- *Amplía el compromiso de las FARC para entregar información.* Este acuerdo hace explícita la responsabilidad de las FARC de comparecer ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) y entregar información detallada y exhaustiva que permita atribuir responsabilidades sobre cualquier conducta relativa a la cadena de cultivos de uso ilícito.
- *Amplía el lenguaje sobre los beneficiarios del acuerdo.* Dispone que la concertación y participación no incluirá solamente a las personas involucradas directamente en los cultivos ilícitos, sino a cualquier habitante de esas comunidades. Esta modificación reconoce que en los territorios que se deben priorizar coexisten personas que participan del negocio de las drogas, pero que no son todos, y que se debe comprender la transformación territorial con una inclusión amplia de actores.
- *Restringe las condiciones de los programas de desarrollo alternativo.* Define que como parte de los acuerdos con comunidades para la implementación del PNIS, “no es aceptable la coexistencia entre ser beneficiario de un programa de sustitución y la vinculación a economías relacionadas con cultivos de uso ilícito”. En otra parte del Acuerdo, condiciona también para los procesos de formalización de la propiedad rural que los predios estén libres de cultivos de uso ilícito.
- *El nuevo acuerdo no excluye la posibilidad de la aspersión.* Si bien la define como último recurso, la incluye como una de las posibilidades de erradicación. El acuerdo anterior no excluía la posibilidad de aspersión, pero tampoco la mencionaba explícitamente.

- *Precisiones sobre el tratamiento penal diferencial.* Lo define como medida transitoria por un año, con posibilidad de ser revocado en caso de reincidencia. El ajuste normativo deberá disponer del mecanismo para identificar a las personas agricultoras de cultivos de uso ilícito, y poner ahí en marcha el PNIS.
- *Involucra a las iglesias como actores en el abordaje del consumo de drogas.* El nuevo acuerdo dispone que la oferta de servicios para rehabilitación estará integrada por un grupo amplio de actores, incluyendo las iglesias.

Los cambios en el acuerdo, en particular en lo que respecta a las condiciones para los cultivadores, son preocupantes, pues reflejan que la política de drogas en Colombia es vulnerable de ser usada para satisfacer los intereses de sectores de la oposición, que consideran que las respuestas punitivas son más idóneas. Las condiciones ahora impuestas para la implementación del PNIS restringen las posibilidades de gradualidad en los procesos de erradicación y sustitución, y proveen tiempos muy cortos para procesos que, como se ha mencionado, son de lento desarrollo.

El nuevo acuerdo dispone que la oferta de servicios para rehabilitación estará integrada por un grupo amplio de actores, incluyendo las iglesias

En enero de 2017 el Gobierno y las FARC anunciaron el inicio del PNIS, con la meta de erradicar 50.000 hectáreas de coca mediante acuerdos con las comunidades, definiendo las condiciones y los beneficios para quienes se acojan al Plan.¹³ Al programa deberán estar integrados los recolectores, amederos y cultivadores, por lo que también se debería aplicar el tratamiento penal diferenciado cuando se trate del delito de conservación y financiación de plantaciones. Sin embargo, se debe aclarar que a pesar de que el acuerdo dejó por fuera del programa a quienes procesan la hoja de coca para producir pasta base, la realidad territorial indica que sería un error permitir que esta población que procesa la hoja quede por fuera de los beneficios del PNIS.

Retos y oportunidades de la implementación del Acuerdo de Paz

Si bien este Acuerdo no tendrá la capacidad de solucionar los problemas asociados a las drogas, permitirá limitar sus impactos negativos, en tanto las FARC abandonan su relación con esta economía ilícita, y además inician un proceso de cooperación con el Estado para la información sobre los cultivos y rutas bajo su control. Pero estos posibles beneficios tienen los riesgos inherentes asociados al prohibicionismo, pues en tanto

13 Ver “Listo el plan para sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito” <http://www.posconflicto.gov.co/sala-prensa/noticias/2017/Paginas/20170127-Listo-el-plan-para-sustitucion-voluntaria-de-cultivos-de-uso-ilicito.aspx>

siga existiendo la demanda de un mercado ilegal, seguirá existiendo la oferta de drogas (Uprimny, Guzmán y Parra, 2012, pp. 7 y 8).

Estas medidas representan retos para la construcción de paz territorial; en particular, el periodo inmediatamente posterior a la firma de los acuerdos es de crucial importancia para recabar legitimidad hacia el proceso de paz. Para este efecto, la Fundación Paz y Reconciliación se refiere a las “victorias tempranas para la paz”, que generen la percepción de que algo ha cambiado positivamente. Según Ávila y Castro (2016, p. 9), hay seis problemáticas centrales que deben ser abordadas por un plan de choque que garantice victorias tempranas:

- Infraestructura básica: servicios de acueducto, alcantarillado, electricidad, etc.
- Infraestructura vial para facilitar la transición a la economía lícita.
- Administración de justicia y seguridad.
- Sustitución económica para las economías ilegales.
- Infraestructura para las necesidades básicas insatisfechas (salud, educación, protección social)
- Seguridad para comunidades y excombatientes.

Si bien no todas estas problemáticas están relacionadas con la economía de las drogas, las experiencias del pasado muestran que, si no se atienden efectivamente las necesidades de desarrollo social, justicia, seguridad e infraestructura para los pobladores de las zonas con cultivos ilícitos, las probabilidades de éxito son mucho menores, y el 57% de los municipios más vulnerables en el posacuerdo son municipios con presencia de cultivos ilícitos.

La economía del narcotráfico y, particularmente, los dos primeros eslabones de la cadena, es decir el cultivo de la hoja de coca y el procesamiento de la pasta base de coca, tienen una coincidencia alta con la presencia de las guerrillas, particularmente de las FARC. Del total de municipios donde están presentes los grupos guerrilleros (doscientos ochenta y uno), hay cultivos de coca en ciento sesenta y dos (Ávila y Castro, 2016, p. 10).

Es de recordar que parte del capital político con el que cuentan actores armados se puede comprender con el modelo desarrollado por Felbab-Brown, según el cual el apoyo político y militar que recibirá un grupo armado de la economía ilícita está mediado por cuatro condiciones: i) estado general de la economía, ii) características de la economía ilícita, iii) presencia o ausencia de traficantes agresivos, y iv) la respuesta del Gobierno a la economía ilícita (2010, p. 14).

La economía de la coca y la cocaína, siendo intensiva en mano de obra, con presencia de traficantes para quienes las FARC cumplían el rol de mediación de conflictos, y con respuestas represivas por parte del Gobierno nacional, permitieron a esta guerrilla no solo ganancias monetarias para expandir su capacidad militar, sino también libertad de acción para operar en dichos territorios, con el apoyo con redes de informantes locales de aquellos a quienes les protegía el sustento (2010, p.14).

Las economías ilícitas, como la de la coca, permite a los actores armados comportarse como proto-Estados. Al respecto, Felbab-Brown compara la provisión de servicios en zonas cocaleras entre la presencia de las FARC y las AUC. En el caso de las AUC, los grupos armados cumplían el rol de “cuidar el negocio” para los narcos, pero sin “cortejar a la población” (2010, p. 18). Por su parte, en los territorios donde hacían presencia las FARC, ellos prestaban una serie de servicios de protección, mediación y regulación para la población local (p. 19). Esta perspectiva pone en relieve la necesidad de proveer este tipo de servicios en zonas cocaleras, pues no será suficiente con proveer medidas de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos para llenar los vacíos de poder que dejan las FARC.

El control y combate a las economías ilegales en el posacuerdo está atravesado por evitar o mitigar la violencia derivada de los enfrentamientos por controlar el vacío de poder una vez no estén las FARC, proteger la vida de los excombatientes que adelanten labores de erradicación de cultivos, y evitar el reclutamiento de excombatientes a otras bandas criminales (Ávila y Castro, 2015, p. 14).

El escenario del posacuerdo es frágil en términos de seguridad en las regiones con presencia de grupos armados ilegales. Una posible ventaja derivada de la configura-

Si no se atienden efectivamente las necesidades de desarrollo social, justicia, seguridad e infraestructura para los pobladores de las zonas con cultivos ilícitos, las probabilidades de éxito son mucho menores

ción de la estructura de las FARC para la desmovilización es que el Secretariado y toda la jerarquía tienen suficiente control sobre sus subordinados (Gutiérrez, 2004), de tal manera que la cohesión interna del grupo los protegerá de alguna manera de transitar hacia redes criminales existentes.

Pero el vacío tras la eventual desmovilización de las FARC presenta amenazas latentes como son la toma de control de rutas internacionales del narcotráfico por grandes carteles mexicanos, con interés de controlar desde el cultivo, pasando por la transformación y comercialización, tomando además en cuenta la posible aplicación de técnicas del terror ya conocidas de los carteles mexicanos (Uprimny, Guzmán y Parra, p. 9). Para abordar estos peligros, será necesario entonces promover que se reconozca el fracaso del prohibicionismo como manera de enfrentar el problema de las drogas, y complementar ese reconocimiento con una mejora en la efectividad de las políticas que se implementan dentro de la prohibición.

La presencia de cultivos de coca, según un estudio de la FIP, se considera como uno de los factores de riesgo para la construcción de paz, junto con la presencia de otras economías ilegales (minería), rutas de narcotráfico, disidencias y presencia de otros actores armados ilegales. Hay siete puntos de transición (PTN) y diecinueve zonas veredales de transición (ZVTN), para un total de 26 zonas de agrupamiento para la desmovilización de las FARC, de las cuales solo hay seis puntos que no tienen cultivos de coca. Estas excepciones están en dos veredas de Tolima, una de Antioquia, una del Cesar, una del Cauca y una de La Guajira (Álvarez y Pardo, 2017, p. 7).

Es entonces relevante resaltar que hay veinte zonas de concentración donde hay coca, lo que constituye no solo un riesgo para la implementación de los Acuerdos, sino también un reto para que la institucionalidad colombiana tenga una respuesta integral para estos territorios, que debe consistir en respuestas rápidas en seguridad, así como intervenciones a mediano y largo plazo para la erradicación y transición hacia economías legales. (Chaparro y Cruz, s.f.).

Para los campesinos de coca y los productores de pasta base, habrá un vacío de control social en la intermediación con los compradores de estos productos. Esta intermediación y sus conflictos derivados, a la fecha controlados por las FARC, pueden ser fuente de conflictos sociales. Si bien el acuerdo apunta a la erradicación, es apenas realista reconocer que habrá un periodo de transición para los campesinos, en el que la economía ilegal subsiste en tanto la alternativa lícita da rendimientos suficientes, aun cuando en algunos lugares ya hayan iniciado procesos de sustitución previos a la firma del Acuerdo de Paz. Es por esto que los núcleos centrales de las victorias de la paz no se deben centrar únicamente en la erradicación, sino en el contexto en el que esta sucede.

En otras palabras, enfocar la política de desarrollo social en bienes sociales que permitan a los pobladores considerar viable el tránsito a la economía legal, así como en paralelo se combate el flujo y transporte de las economías ilegales que subsistan.

Por último, el desmantelamiento del vínculo entre conflicto armado y narcotráfico es un reto del posacuerdo sobre el cual existe poca claridad. La participación de las FARC en el narcotráfico tiene aún muchas oscuridades, en particular en lo referente a dónde están los recursos que han derivado de ahí. El último reporte oficial de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF) data de 2003, y para ese momento se calculaba que los ingresos de la guerrilla eran de 600 millones de dólares, de los cuales el 35 % provenían de narcotráfico, el 30 % de secuestro y extorsión, el 20 % de la minería ilegal, y el 15 % restante de la economía legal, como donaciones y otros (La Silla Vacía, 2012). Por otra parte, se estima que entre el 50 y 70 % de los recursos de las FARC provienen del involucramiento con la producción y el tráfico de sustancias ilícitas (Pécaut, 2008, p. 28).

Será necesario entonces promover que se reconozca el fracaso del prohibicionismo como manera de enfrentar el problema de las drogas

En términos institucionales, según Daniel Rico, la creación de la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, y sus funciones en el marco del posconflicto para la sustitución de cultivos ilícitos, genera dudas y cuestionamientos, por varios motivos: i) se incurre en duplicidad de funciones con otras entidades del Gobierno nacional; ii) no existe aún presupuesto asignado, ni equipo; iii) resulta difícil que una agencia de tal composición esté en capacidad de llegar a los municipios y replicar modelos como el que se está piloteando en Briceño, Antioquia.

Para Eduardo Díaz, director de Sustitución de Cultivos Ilícitos, uno de los riesgos es reducir la intervención a la mera erradicación. Una de las grandes oportunidades es la cooperación entre autoridades de Gobierno de los órdenes nacional, departamental y municipal. El factor que el entrevistado considera definitivo es la titulación de predios rurales, y que el país pueda superar el miedo político que ha tenido frente al tema agrario.

En lo que respecta al desarrollo rural, el acuerdo de paz debe optar por enfocarse en el desarrollo en su sentido más amplio, atendiendo a las siguientes necesidades: i) titulación sobre la tierra; ii) garantizar condiciones de seguridad; iii) garantizar vías de comunicación, lo que en esencia consiste en aplicar el Acuerdo de La Habana sobre RRI. Con este tipo de medidas se atendería de manera integral a los pobladores de estos territorios para generar efectos transformadores, a fin de fomentar la seguridad y el bienestar de las familias con la seguridad jurídica sobre sus predios, para cerciorarse de que se extingan, paulatinamente, las presiones de actores armados ilegales, y para facilitar el

comercio de la producción agropecuaria hacia centros de mercado, reduciendo los altos costos de transporte que deben pagar hoy los campesinos.

Según Guillermo García de Unodc, el Acuerdo permitirá entrar a muchas zonas “rojas” a las cuales el Estado nunca ha podido entrar, dado que son zonas de actual control de las FARC, y el reto es hacer presencia de la manera más rápida posible para mostrar resultados y generar control sobre los territorios. El gran riesgo para la paz –y de esto son conscientes también las FARC– es que los cultivos ilícitos pasen a ser controlados por otro actor armado, y las FARC, convertidas en movimiento político, sean los primeros perseguidos.

Para Ricardo Vargas, en materia de reducción de cultivos ilícitos y modalidades para medir el éxito, el acuerdo trae más de lo mismo, con unas ligeras modificaciones que disponen, por ejemplo, la no persecución penal a cultivadores, y la fumigación como último recurso. Pero en el fondo, el acuerdo impone la misma lógica de lo que ya se ha hecho: erradicar y sustituir, con el número de hectáreas como indicador de éxito o fracaso de la política. El contenido del acuerdo no es lo problemático, sino los silencios de este sobre temas fundamentales para los territorios, como son el modelo económico y la participación en las decisiones sobre ello. Según el entrevistado, la insistencia en estrategias ya implementadas y sin impacto positivo tangible hace que sea difícil pensar en un escenario sin coca, al menos en el corto o mediano plazo. Habría que elevar el lugar de diagnóstico en el que se ubica el problema de las drogas, para enlazarlo con agendas más amplias de industrias extractivas, y desarrollo regional y rural.

En opinión de Catalina Niño, se debe aceptar y asumir la gradualidad como principio de la implementación del acuerdo. Cabe aclarar que las modificaciones recientes al acuerdo restringen las posibilidades de gradualidad en la erradicación. Pero políticamente, hay que aceptar que seguirán existiendo cultivos por algún tiempo, en tanto las comunidades se convencen de que el Estado ha llegado, que no se va a ir, y que hay garantías suficientes en el mediano y largo plazo para salir del negocio de la coca, y que en general, se estará transitando a un escenario de garantía de derechos para los ciudadanos de estos territorios.

El acuerdo sobre drogas tiene silencios sobre el modelo empresarial del desarrollo rural. Para Adriana Mejía, el éxito de los programas de desarrollo alternativo de-

La insistencia en estrategias ya implementadas y sin impacto positivo tangible hace que sea difícil pensar en un escenario sin coca

pende del encadenamiento con el sector privado y empresarial, que ha sido un gran ausente en pasadas iniciativas, y por ello la erradicación de los cultivos dura solo el ciclo del proyecto. También debería hacerse un análisis más profundo del monitoreo y la evaluación de la implementación de los recursos, de manera que las falencias en este campo no generen un incentivo equivocado para una política pública de desarrollo alternativo. En este sentido, se debe modificar el modelo de incentivos bajo el cual los operadores de la cooperación internacional dan alcance a estas estrategias, pues como operan hoy, las mismas personas que diseñan, implementan y ejecutan son las que después evalúan la gestión. Adicionalmente, hay que impulsar dentro de estos incentivos el encadenamiento con el sector privado y empresarial.

En consideración de Hernando Zuleta, del Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (Cesed), el acuerdo tiene algunos vacíos en lo que respecta a los usos medicinales, industriales y alimenticios de los cultivos ilícitos, pero se reconoce que este silencio opera porque el acuerdo no era el escenario para hablar de toda la política de drogas, y que además el acuerdo insiste en una lógica de lucha contra el narcotráfico, que es incompatible con ese otro tipo de discusiones. Es, sin embargo, un ámbito de reforma que hay que seguir considerando para el largo plazo. Por su parte, Eduardo Díaz considera que la discusión sobre usos lícitos de estas plantas es riesgosa, pues está generando falsas expectativas e ilusiones en las comunidades.

El problema de la desarticulación institucional es mencionado por casi todos los entrevistados, sobre todo en lo concerniente a los esfuerzos de erradicación y sustitución. Hay diversos actores involucrados, que además se traslapan: la Agencia de Renovación del Territorio, la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Alta Consejería para el Posconflicto, Derechos Humanos y Seguridad, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Defensa y la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional (Diran).

Por su parte, la obligación que impone el Acuerdo para que las FARC entreguen información sobre los bienes y dineros del narcotráfico es un buen ajuste para mejorar la lucha contra el crimen organizado, pero es de recordar que muchas de estas cosas dependen de la cooperación con otros países y su voluntad política.

En lo que atañe a la seguridad, Adriana Mejía considera que la implementación del acuerdo de paz debe ser la oportunidad para dar garantías de seguridad y poder entrar a territorios donde no se había entrado antes. La fuerza pública debe ser más juiciosa en seguir el rastro a los cargamentos que por algún tiempo seguirán saliendo de los territorios, ejercer labores de monitoreo y vigilancia, y con este conocimiento ampliado, definir una estrategia de seguridad ciudadana.

LECCIONES APRENDIDAS

Los esfuerzos de recientes gobiernos colombianos en la escena multilateral de insistir en el fracaso de la guerra contra las drogas y, por otra parte, posicionar la agenda del desarrollo sostenible, aún carecen de aterrizaje efectivo para los ciudadanos. La política de drogas en Colombia, analizada a la luz de los estándares de política pública, carece de lineamientos que orienten la acción y articulen las funciones de los diversos actores involucrados.

Muchos de los entrevistados coincidieron en afirmar que no existe *una* política de Estado en cuanto a las drogas.¹⁴ La posición desde la cual se aborda el problema depende del presidente de turno, y ello es problemático, tanto en el contenido de las políticas, como en la continuidad que pueden tener las mismas. Sumado a esto, según Juan Carlos Garzón, es claro que persisten las tensiones entre los sectores defensa, justicia y salud. El proceso de paz y su implementación será una manera de medirle el pulso a estas tensiones: si el pulso lo gana la preocupación por la inseguridad y la falta de control territorial, el sector defensa se impondrá, pero si el pulso lo gana la transformación de los territorios y la atención a las vulnerabilidades territoriales, el pulso lo ganarán las agencias de desarrollo.

Es ahí donde reside el reto del equilibrio, pues es fundamental mantener vigentes los dos aspectos, dado que no se pueden obviar las necesidades de consolidar una seguridad en los territorios, ni tampoco las necesidades de intervenir los territorios con agendas de desarrollo. La política de drogas debe responder al hecho de que las amenazas a la seguridad no desaparecerán con el proceso de paz, y que además el desarrollo por sí

14 Catalina Niño, Juan Carlos Garzón, Daniel Rico.

solo no lo resolverá todo. Esta es la transición actual de la política de drogas en Colombia, y se debe resolver mediante políticas públicas que atiendan cada problema desde cada agencia especializada, con presupuestos asignados que no compitan entre sí. Todo ello llama de nuevo a la necesidad de una mejor articulación entre las acciones de cada contraparte institucional.

Estrategias de erradicación de cultivos ilícitos

A continuación se detallan una serie de lecciones aprendidas –y otras por aprender– en materia de política de drogas.

Las estrategias de erradicación son uno de los aspectos más controversiales pues la visión de los expertos es diversa: hay algunos que condenan las aspersiones aéreas, mientras que algunos consideran que no es la peor de las opciones. En ese sentido, Daniel Rico (2016) considera que “la estrategia de erradicación manual es la más inhumana, costosa e ineficiente que ha utilizado Estado alguno en la lucha contra las drogas”. Se conoce que desde 2005, cuando se inició la erradicación manual, han muerto 240 personas, y han sido heridas aproximadamente 1.000 personas.

La ausencia de propuestas específicas, provenientes en particular de los sectores que han criticado las pasadas políticas de drogas, ha degenerado en que las decisiones tomadas hayan sido peores que las estrategias previas. La suspensión de las fumigaciones aéreas, que ya eran nocivas, sin un plan B claro, llevó a considerar que la única política debería ser la erradicación manual, con los altos costos en vidas y afectación a las personas, y sin resultados efectivos en materia de disminución de cultivos (Rico, 2016).¹⁵ La aspersión terrestre aumenta el riesgo para la persona que erradica, tanto por los riesgos de seguridad (minas antipersonal, enfrentamientos de orden público), como por el aumento en la exposición a la sustancia.

Así, tras la suspensión del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos con el Herbicida Glifosato (Pecig) en 2015, el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) aprobó la Resolución 009 del 29 de junio de 2016, que autorizó la ejecución del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Terrestre (Pecat), que con-

¹⁵ Para un relato sobre las experiencias de los erradicadores civiles, ver “La vida trágica de los campesinos que el Gobierno usa como erradicadores de cultivos ilícitos”. https://www.vice.com/es_mx/article/erradicadores-cultivos-ilicitos-victimas-guerra-contra-drogas

siste en una intervención en zonas focalizadas por la Diran. Estos procesos piloto se están llevando a cabo en diez municipios del departamento del Chocó (Novita, San José del Palmar, Medio Baudó, Bajo Baudó, Alto Baudó, Istmina, Sipi, Río Iró, Medio San Juan y Condoto) y Tumaco en Nariño. Dicha resolución también autoriza la fumigación terrestre en todo el país, bajo la condición de que se obtenga previamente una modificación al Plan de Manejo Ambiental en las zonas que sean focalizadas por la Diran.¹⁶

La fluctuación en los datos sobre cultivos se suma a numerosas estrategias que usan los campesinos para escapar a la detección vía satelital, así como las maniobras para evitar la erradicación de sus cultivos, incluida la combinación con cultivos lícitos, y con cultivos más altos (Mejía y Posada, 2007, p. 20; Csete et.al., 2016, p. 34). En este sentido, la Resolución 1054 de 2003 sobre el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con Glifosato (Pecig) reconoce estas dinámicas y sugiere que los protocolos de erradicación pueden ser flexibilizados en contra de las comunidades en caso de que se identifiquen situaciones de esta índole.¹⁷

En cuanto al monitoreo y la evaluación de estas estrategias, uno de los grandes errores es medir la política según hectáreas erradicadas. En ello coinciden los expertos, e insisten en la necesidad de complementar este indicador con otros que puedan mostrar un rango más amplio de aspectos sobre la situación de las personas en estos territorios. El error de medir por hectáreas es que no dice nada sobre el impacto de las políticas implementadas en cada territorio, ni sobre los impactos negativos de la erradicación.

Como consecuencia de la erradicación forzada, los territorios han sido afectados por el efecto globo, o de desplazamiento, puesto que siempre habrá actores que muevan el negocio de la coca a otros territorios, sobre todo cuando se ha recurrido a la coerción para erradicar. Otra consecuencia ha sido la dispersión de los cultivos ilícitos en Colombia, y su alta movilidad, que es un reto para la erradicación de los mismos. Para Guillermo García de Unodc, se debe entonces focalizar y diseñar cada modelo según cada territorio, pues es equivocado aplicar una sola fórmula para todo el país.

¹⁶ Ver Resolución 009 del CNE en https://www.redjurista.com/Documents/resolucion_9_de_2016_consejo_nacional_de_estupefacientes.aspx#/viewer

¹⁷ “... evidenciando así mismo, la existencia de estrategias que emplean los cultivadores ilícitos para evitar la aspersión de áreas sembradas con coca. Entre ellas se destaca la asociación de cultivos lícitos con ilícitos, la siembra fraccionada de cultivos ilícitos, el tendido de alambres entre árboles para buscar el volcamiento de la aeronave de fumigación cuando desciende y la presencia en los lotes de vegetación arbórea aislada de considerable altura, con el propósito de dificultar la maniobrabilidad de las aeronaves que realizan la aspersión, siendo estas dos últimas situaciones, eventos que ponen en peligro la vida de los pilotos y que obligan en algunos casos a modificar los parámetros de operación del programa”. Ministerio de Justicia y del Derecho, Resolución 1054 de 2003, p. 3. Disponible en: <https://www.minjusticia.gov.co/Portals/0/PECIG/5.%20Normatividad/PMA/4.%20Resoluci%C3%B3n%201054%20de%202003%20MMA.pdf>

En la erradicación se han ensayado distintos modelos de gradualidad. El modelo de erradicación previa exige que se erradique 60 días antes, y funciona para dar garantías a ambas partes, pero el problema es que deja muchos territorios sin ser atendidos. El modelo de erradicación posterior da más seguridad al campesino, porque puede mantener los cultivos casi como una caja menor, pero el problema radica en que no hay claridad en la línea de tiempo, en los hitos que se deben cumplir en la erradicación y el momento en el que se da por terminado el proyecto. Por su parte, la gradualidad en la erradicación implica riesgos, pues se requiere de mucha confianza entre las partes, y además los campesinos siguen estando en contacto y expuestos a la intimidación de las mafias. La gradualidad impone un escenario en el que coexisten la legalidad y la ilegalidad. Exigir que no haya coca en los territorios para implementar el desarrollo alternativo ha sido una limitante para mejorar las estrategias, pero no es este el único factor explicativo, sino la larga trayectoria de incumplimiento, según Guillermo García, tanto del Gobierno como de los campesinos.

Estrategias de sustitución y desarrollo alternativo

De entrada se debe insistir en que con o sin Acuerdo de Paz, el país debe esforzarse en resolver la pobreza rural, pues de otra manera no será viable el desmantelamiento de la economía ilícita. Por otra parte, se debe tener presente que el desarrollo alternativo, como concepto, es altamente cuestionado, puesto que se basa en varios supuestos equivocados sobre cómo transformar territorios desde un país que funciona con un centralismo muy arraigado, y además no toma en cuenta el poder de los actores y las motivaciones en el contexto de los territorios donde se cultiva y procesa la hoja de coca.

El supuesto del desarrollo alternativo mencionado por muchos, que se considera equivocado, es la obsesión con la planta. Se presume que todos los problemas de ciertos territorios son resultado de la “mata que mata”, sin reconocer el hecho de que la presencia de la coca es el *efecto* y la *consecuencia* de los profundos problemas de estos territorios, mas no la raíz estructural de los problemas. Al respecto, Julia Buxton explica que la falla de muchos de estos programas es la incapacidad de comprender la pobreza multidimensional –que se vive como deficiencias de ciudadanía en el acceso a servicios del Estado como tierra, infraestructura, mercados y crédito– que enfrentan las personas que deciden cultivar estas plantas (2016, p. 7). Esta fijación en la planta impide que se considere el espectro más amplio de cómo debiera funcionar el desarrollo, de las discusiones

sobre el modelo económico, y de la participación de los pobladores en las decisiones sobre cómo quieren sus proyectos de vida.¹⁸ La opinión de Eduardo Díaz es similar, pues dice que la obsesión en *la mata que mata* es equivocada, y que además mientras no se ataquen y desarticulen las redes del narcotráfico, la erradicación y sustitución son inviables.

El otro supuesto equivocado del desarrollo alternativo, es que considera que estas pequeñas intervenciones, representadas en proyectos productivos, van a tener el potencial transformador de cambiar los cultivos de coca por otra actividad.¹⁹ En general, el desarrollo alternativo muchas veces desconoce o ignora que lo que muchos territorios del país necesitan es desarrollo, no alternativo, sino sencillamente *desarrollo*. Esa dimensión de la política pública, además, no puede seguir siendo responsabilidad única de las agencias del Estado que se ocupan del problema de las drogas, pues ello perpetúa la división y la manera de intervenir los territorios. Para efectivamente intervenir las regiones más atrasadas del país, deben llegar entonces las agencias de desarrollo agrario y rural, con otro amplio espectro de bienes públicos, y no solamente las agencias encargadas del problema de las drogas. En palabras de Daniel Rico, “el país necesita política de desarrollo rural con o sin coca” (2016).

No cumplieron una tarea que habría sido fundamental, y es la de fortalecer a las instituciones del orden local, lo que representa un reto en la implementación de un acuerdo de paz con unas debilitadas contrapartes institucionales al nivel municipal

Una de las experiencias más documentadas en el país es la de los programas de consolidación territorial, que tuvieron cierto éxito con el Plan de Consolidación Integral de la Macarena (PCIM). Daniel Rico resalta, sin embargo, que no cumplieron una tarea que habría sido fundamental, y es la de fortalecer a las instituciones del orden local, lo que representa un reto en la implementación de un acuerdo de paz con unas debilitadas contrapartes institucionales al nivel municipal. Los resultados positivos deben ser comprendidos en el contexto de la securitización de dicho proceso, llevada a cabo en el marco del Plan Patriota. Una vez la estrategia eliminó el componente militar, tuvo mucho menos éxito, pues a falta de condiciones de seguridad, las iniciativas de desarrollo alternativo se implementaban en territorios sin coca. El gasto de esos años ha sido enorme e ineficiente, con un 92 % de los recursos destinados a municipios donde no había cultivos por eliminar.

18 Ricardo Vargas, Transnational Institute (TNI).

19 Daniel Rico, Fundación Ideas para la Paz (FIP).

Para Hernando Zuleta del Cesed, es claro que los procesos de sustitución de cultivos deben comprender la titulación de tierras a fin de garantizar el acceso a créditos y otras garantías económicas y sociales. Para ello, el rol de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) es fundamental. La no expansión de los cultivos a países como Ecuador es reflejo de la potencia que ejerce una seguridad rural y agraria, y en Colombia se evidencia una vez más al constatar que la coca persiste ahí donde no hay Estado.²⁰

“Formalizar para sustituir” es una experiencia piloto entre Unodc y la ANT que se está adelantando en Putumayo, Cauca, Nariño y Antioquia, y revela la necesidad de intervenir con la garantía que da la titulación al campesinado y al Estado, dado que hoy el 80% de los beneficiarios de desarrollo alternativo no tienen claridad sobre sus derechos de propiedad. La titulación de tierras es beneficiosa por todos los lados, genera impuestos, seguridad, capacidad de inversión y arraigo. Adicional a la entrega de títulos de tierras, se debe enfocar en invertir en capacidades técnicas para trabajar en esas tierras y en infraestructura que haga viable la economía campesina.

Los procesos de desarrollo alternativo solo han entrado al 32% del territorio, es decir que el 68% de zonas con cultivos ilícitos no han recibido presencia alguna de este tipo de estrategias, por dificultades de seguridad. Pero se resalta que un error es la preeminencia de una visión contrainsurgente y militar frente a esos territorios, perpetuando su marginalización. En últimas, los programas de desarrollo alternativo se fueron para los lugares donde no había o casi no había coca, y si bien se reportan algunos éxitos, estos son para la industria particular que se intenta insertar ahí (cacaotero, cauchero, caficultor, palmicultor), pero casi éxito nulo para las personas que dependen de los cultivos ilícitos.²¹

Esta tendencia no es solo colombiana, sino global, por la manera como operan las estrategias de este tipo, que priorizan poblaciones de fácil acceso, que no son dependientes del cultivo ilícito para su sustento, y con probabilidad de transitar hacia economías lícitas dadas las condiciones favorables de base como propiedad de la tierra. Ello permite a las agencias especializadas, a los países donantes y a los gobiernos mostrar resultados rápidos y ligera reducción de cultivos, pero en el largo plazo, no es sostenible y además perpetúa el aislamiento de los ciudadanos más vulnerables (Buxton, 2016, p. 11).

Esto lo reconoce Guillermo García de Unodc, sin embargo, explica que los riesgos de seguridad por razón del conflicto se suman a los riesgos que implica para los pobladores reunirse, a la falta de garantías en materia de titulación de predios para poder montar un modelo productivo, y por ello el desarrollo alternativo exigía ciertas condiciones.

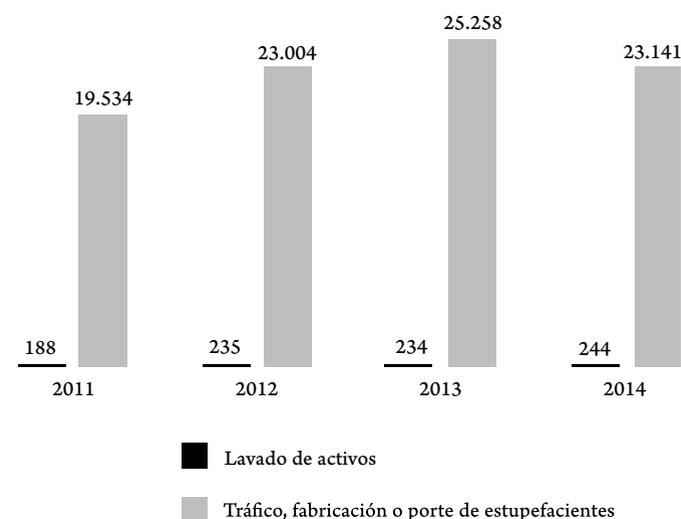
20 Guillermo García, Unodc.

21 Eduardo Díaz, Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos.

Estrategias de seguridad y de lucha contra el crimen organizado

En el marco del discurso de reforma a la política de drogas se ha insistido en enfocar los esfuerzos de las políticas de seguridad y criminal en los eslabones fuertes de la cadena, es decir en quienes se lucran en alta escala del narcotráfico. Sin embargo, y como se mencionó, la política criminal en Colombia ha sido reactiva, dada al populismo punitivo, lo que se refleja en las cifras que revelan que persiste la usual tendencia de arrestar y condenar a personas por delitos de porte o consumo, mientras hay pocas intervenciones contra el crimen organizado. Por ejemplo, en información obtenida por los investigadores de Dejusticia vía derecho de petición al Instituto Penitenciario y Carcelario (INPEC), se encontró que el número de personas privadas de la libertad por el delito de lavado de activos es mínimo, siendo apenas el 0,1% del total de las personas en los centros penitenciarios del país. Por su parte, el delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes comprende en casi todos los años el 13% de la población carcelaria.²² En la figura 6 se presentan las cifras desagregadas por año, anotando que corresponden al total de personas sindicadas o condenadas por los delitos en referencia.

Figura 6. Personas privadas de la libertad 2011-2014



FUENTE: elaboración propia con datos del INPEC

22 Cabe aclarar que la información del Inpec arroja cifras por tipo penal, y en este sentido no es posible diferenciar del total de personas privadas de la libertad, cuántas lo están por cuál tipo de conducta dentro del tipo penal del artículo 376.

En la lucha contra el crimen organizado, según Catalina Niño de Fescol, hay que trabajar en dos frentes: por un lado, disminuir la violencia asociada a la criminalidad, y, por otro, en visibilizar y contrarrestar los vínculos que ese tiene con élites políticas. Según Esteban Arias de la Unodc, se hace el trabajo de identificación de organizaciones criminales, pero falta identificar las rentas, los bienes y mecanismos de lavado de activos de dichas organizaciones. En últimas, la identificación de las bandas no constituye en una acción desarticuladora, así que falta mayor gestión en seguir los flujos del dinero.

Falta, además, la integración de tres componentes fundamentales en la investigación: persecución penal, identificación de lavado de activos y labores de extinción de dominio. El crimen organizado funciona de manera más articulada que el Estado, y mientras tanto en la Fiscalía hay poca articulación entre la investigación de estos delitos y las decisiones y la administración sobre los mismos.

Para Juan Carlos Garzón, de la FIP, las estrategias para mejorar la seguridad fueron equivocadas al distribuir las capacidades y los recursos en componentes de la cadena de las drogas que no eran los más importantes en términos de afectación. Adicionalmente, estudios en curso de esta entidad revelan que de cien noticias judiciales sobre lavado de activos, solo el 1,3% llegan a una condena. En general, la política de persecución de finanzas ilícitas debe centrar su preocupación en el ciudadano, esto es, en las actividades de lavado de activos sobre renglones de la economía que tienen un potencial desestabilizador para una ciudad, un departamento o el país. Para este efecto, se debe racionalizar y priorizar la investigación en este sentido.

Para Adriana Mejía, las autoridades responsables de perseguir este tipo de delitos están lo suficientemente capacitadas, lo que impide una mejor gestión es el grave estado de la articulación institucional entre Fiscalía, UIAF y Policía Nacional. Es necesario que se defina el liderazgo institucional, sea a nivel presidencial, u otro, que articule las acciones de todas estas entidades y mejore la gestión.

Adicionalmente, el problema de la corrupción al interior de estas entidades hace inviable que algunos temas se investiguen, en algunos casos por los beneficios que reciben al no investigar, y en los casos más graves, por estar involucrados en las redes del narcotráfico.

La investigación del crimen organizado requiere de mayor recurso humano, más fiscales y jueces especializados dedicados a esto. Este personal debe estar en capacidad de adaptarse a las innovaciones del crimen organizado. Esta capacidad y efectiva investigación debe tener un enfoque territorial, pues las finanzas ilícitas tienen una afectación mucho más grande en ciudades pequeñas e intermedias y sectores rurales. Según

Juan Carlos Garzón y Daniel Rico, la lucha contra el lavado de activos y las finanzas ilícitas debe entonces tener la vocación de proteger la economía lícita local.

En materia de seguimiento y persecución a finanzas ilícitas, Esteban Arias de Unodc considera que hay que dar prioridad a la persecución de bienes en el exterior, y falta avanzar mucho en cooperación con memorandos de entendimiento entre cancillerías en esta materia, pues ello depende de la voluntad política de los gobiernos para cooperar en identificar y repartir los bienes.

En consideración de Ricardo Vargas, uno de los vacíos en la política criminal es perseguir los focos de expendio, las “ollas” en las grandes ciudades, pero sin prestar atención a las rutas mediante las cuales esas sustancias llegan a las ciudades. Adicionalmente, el modelo interdictivo falla, no necesariamente porque no se haga el esfuerzo, sino porque no tiene la capacidad de disminuir la demanda. En tanto no se impacte el espectro de la demanda, no habrá estrategia posible que pueda afectar lo suficiente a la oferta. Hay que pensar entonces en maneras de proteger la salud de los usuarios de cocaína, controlando el mercado de dicha sustancia.

POLÍTICAS DE DROGAS EN EL REINO UNIDO

En la presente sección se hace una breve síntesis de aspectos clave de la política de drogas en el Reino Unido y las recomendaciones de cómo abordar la cooperación internacional en el contexto actual de Colombia.

Generalidades

La ley de abuso de drogas del Reino Unido (1971) es la principal norma en la legislación británica acerca del control de las sustancias que son consideradas como peligrosas o aquellas que, sin ser dañinas, pueden provocar daño por el abuso. Si bien el uso de drogas no es un delito, sí lo es la posesión, la producción y la distribución. Esa ley clasificó las sustancias en tres clases de acuerdo con el riesgo que representen para los usuarios o la sociedad, y establece sanciones más altas para la producción, posesión y suministro ilegales en relación con cada clase.²³ En la práctica, la pena de prisión es muy común en los casos de importación, exportación y tráfico, mientras que para los delitos de posesión las sanciones más comunes son la multa, la condena comunitaria o la libertad condicional. De todas formas, la severidad de las penas aplicadas depende de la clase de drogas de que se trate y de las circunstancias del caso.

En la tabla 1 se presenta una síntesis de esa clasificación.

²³ La mayoría de las sustancias bajo esta ley también están ubicadas en cinco listas de la regulación de abuso de drogas del 2001, norma basada en una evaluación de su utilidad médica o terapéutica, la necesidad de permitir su acceso y los potenciales daños asociados. Las listas determinan las circunstancias en las cuales pueden ser legalmente producidas, transportadas y distribuidas. Se resaltan tres aspectos, primero, en la Lista 1 se encuentran las sustancias consideradas sin valor terapéutico, por lo que no se pueden prescribir. Segundo, para realizar investigaciones alrededor de las sustancias y sus potencialidades médicas es necesario obtener licencia ante el Home Office. Tercero, las drogas puestas en la Lista 5 pueden ser legalmente suministradas sin prescripción médica.

Tabla 1. Clasificación por sustancias y tipos de sanción

Clase	Sustancias	Porcentaje de personas que usaron drogas en el último año (2015-2016) ²⁴	Sanción ²⁵	
			Posesión	Suministro y producción
A	Cocaína	2,3	Máximo siete años de prisión, una multa ilimitada o ambas	Máximo cadena perpetua, una multa ilimitada o ambas
	Extasis	1,5		
	Alucinógenos	0,5		
	Opioides	0,1		
A/B	Anfetaminas	0,6	Máximo cinco años de prisión, una multa ilimitada o ambas	Máximo catorce años de prisión, una multa ilimitada o ambas
	Cannabis	6,5		
B	Ketamina	0,3		
	Mefedrona	0,3		
B/C	Tranquilizantes	0,4	Máximo dos años de prisión, una multa ilimitada o ambas	Máximo catorce años de prisión, una multa ilimitada o ambas
C	Esteroides	0,2		
	Anabólicos			

24 La Encuesta se aplica a adultos entre los 16 y 59 años. Las cifras de consumo aquí reflejadas son tomadas de la encuesta, en particular a la pregunta de consumo en el último año. Ver Home Office (2016) pp. 12-14.

25 Drugs Penalties. En: <https://www.gov.uk/penalties-drug-possession-dealing>

Según la Oficina Nacional de Estadísticas, la Encuesta de Delitos para Inglaterra y Gales 2016 (CSEW, por sus siglas en inglés), entre julio de 2015 y junio de 2016 reportó un total de 144.279 delitos de drogas, de los cuales el 17 % fueron delitos de tráfico y 83 % eran de posesión. Las cifras muestran que los delitos de tráfico representan 0 delitos por cada 1.000 habitantes, mientras que los de posesión son 2 por cada 1.000 habitantes (National Statistics Office, 2016, p. 22).

En cuanto al consumo de drogas, se reporta que en 2016, tan solo el 3,1 % del total de la población entre los 16 y 59 años, eran consumidores frecuentes de drogas, mientras que el 8,9 % de la población reportaba haber consumido alguna droga en el último año. En comparación con años pasados, los niveles de consumo frecuente y ocasional se han mantenido estables o con ligera disminución. El uso frecuente de cocaína en particular ha tenido una disminución sostenida. Mientras que en el 2004 el 19,5 % de los usuarios de cocaína eran usuarios frecuentes, para el 2016 esta cifra disminuyó al 11,1 %.

La población carcelaria en el Reino Unido ha aumentado consistentemente en los últimos años a una tasa estimada de 3,6 % por año, y con un aumento total del 90 % entre 1990 y 2015. En total, hay 85.400 personas privadas de la libertad en Inglaterra y Gales, de las cuales alrededor del 15 % corresponde a personas encarceladas por delitos de drogas.

El uso de los recursos penales sobre usuarios se ejerce con mayor severidad en poblaciones de minorías raciales, lo que refleja una gran disparidad en las sanciones para usuarios de drogas, según su raza. Según el reporte de Release, publicado en 2013, mientras un 5,8 % de la población negra usa drogas, frente a un 10,5 % de la población blanca que lo hace, el primer grupo sufre requisas policiales seis veces más (Eastwood, Shiner y Bear, 2013, p. 21).

Cabe también anotar que del total de estas requisas, tan solo el 7 % resulta en arrestos por delitos de drogas, y el 93 % son requisas en las que no encuentran nada (Eastwood, Shiner y Bear, p. 27). Como resultado, las personas que usan drogas de minorías raciales y étnicas tienen una mayor probabilidad de ser arrestadas e ingresar al sistema criminal. Ello es perjudicial no solo en términos de la ineficiencia de la sanción privativa de la libertad para reducir el consumo, sino también por las consecuencias a largo plazo de estas personas, que tendrán antecedentes penales que impactan directamente sus posibilidades laborales y de vivienda (p. 55). Como ha indicado el Colectivo de Estudios de Drogas y Derecho, las respuestas punitivas y represivas al consumo tienen como efectos nocivos la afectación al bienestar de los usuarios, perpetúan su estigmatización, impiden que quienes lo necesiten busquen tratamiento, constituye un uso poco eficiente y racional de los recursos públicos, y, en general, vulneran los derechos fundamentales de los usuarios (CEDD, 2014, p. 5).

La estrategia de drogas británica es orientada desde la Home Office²⁶ (similar al Ministerio del Interior), quien lidera su implementación apoyada por diversas agencias y departamentos del Gobierno, entre las que se encuentran el Department of Work and Pensions (DWP), Department of Health, Department for Communities and Local Government, Department for Education, National Crime Agency (NCA) y el Ministry of Justice. Varios funcionarios del Gobierno británico manifestaron la importancia de contar con una autoridad que sea capaz de establecer lineamientos generales de la política de drogas, de esta manera se está en capacidad de coordinar las respuestas en salud, bienestar social y sistema judicial. La estrategia se centra en dos objetivos generales y tres ejes de acción. Los objetivos generales consisten en reducir el consumo de drogas ilícitas y otras drogas nocivas, y aumentar el número de personas en recuperación de su dependencia. Mientras que los tres ejes estratégicos de la acción se enfocan en la reducción de la demanda, la restricción de la oferta y la construcción de la rehabilitación (Home Office, 2010, p. 3). Se espera que la nueva estrategia de política de drogas, próxima a ser publicada, incluya una cuarta sección que contemple el impacto global y la cooperación internacional en la materia.

Bajo el primer eje de la estrategia, se entablan acciones de prevención para grupos vulnerables al consumo de drogas, trabajando de manera estrecha con las agencias de salud y educación. Para implementar las estrategias de la segunda línea de acción, se cuenta con la Ley sobre abuso de drogas de 1971, y un rango amplio de actividades que involucran el sector judicial, las autoridades aduaneras y las entidades de control penitenciario. La tercera sección, sobre rehabilitación, fue el elemento nuevo que se introdujo en 2010, y permitió al Gobierno británico enfocar recursos para el diseño y la aplicación de políticas públicas en salud que atiendan a las poblaciones con usos problemáticos de drogas.

Dentro de la Home Office hay un Advisory Council on the Misuse of Drugs (ACMD) (Consejo Asesor sobre Abuso de Drogas) encargado de dar recomendaciones sobre el manejo de sustancias, y sus clasificaciones o reclasificaciones, entre otros temas de política pública, desde una instancia independiente y científica. Para la próxima estrategia nacional de drogas, que incluye la cuarta sección sobre impacto global, se considera

Contar con una autoridad que sea capaz de establecer lineamientos generales de la política de drogas, de esta manera se está en capacidad de coordinar las respuestas en salud, bienestar social y sistema judicial

26 No obstante, los gobiernos descentralizados de Escocia, Gales e Irlanda del Norte tienen independencia para definir sus propias estrategias y enfoques con respecto a las drogas.

que el ACMD podría ser un organismo a través del cual se compartiría experticia y las lecciones aprendidas sobre el manejo de sustancias psicoactivas.

Adicionalmente, la nueva estrategia introducirá nuevos indicadores –aún por definir– que incluyen datos como ingresos al hospital, enfermedades infecciosas en personas que usan drogas, y otros indicadores de salud. Para la efectiva sistematización de la información, la Home Office pacta acuerdos de intercambio de información con entidades de los sectores judicial, salud, vivienda, empleo y seguridad social, y de todas las agencias que tengan impacto en las políticas de drogas. Este modelo podría ser de utilidad para el Ministerio de Justicia en el proceso interno que están abordando para ampliar el rango de indicadores de impacto. Esta medida no sirve solo para recolectar información, sino para generar expectativas sobre los otros ministerios y agencias en el trabajo que deben efectuar para atender a las poblaciones e individuos que son su responsabilidad.

Posibles agendas de cooperación

Cooperación en investigación criminal

En el marco del segundo eje de acción de la estrategia británica de drogas, es clave la cooperación con la Fiscalía General de la Nación (Colombia), así como con el sistema judicial. En la Fiscalía se trabaja por sofisticar la investigación de delitos financieros, lavado de activos, y todo tipo de actividad criminal que pueda estar relacionada con drogas, pero también con otros tipos de crimen organizado, donde el equipo se divide entre la preejecución y la ejecución.²⁷ El primer equipo es el encargado de imponer restricciones a los dineros y las propiedades que se presumen derivados de actividades ilícitas, mientras que el segundo se encarga de asegurar que las personas implicadas cumplan con las condenas financieras impuestas por la Fiscalía. Estas tareas estaban previamente a cargo del mismo equipo, pero se encontró que la primera fase del proceso, dado el carácter urgente de congelar las cuentas y propiedades, se llevaba todo el trabajo, mientras que la segunda fase tenía menos atención. La separación de funciones ha permitido ser más eficientes en la persecución al crimen organizado. Se destaca además que estos equipos se

27 El Crown Prosecution Service (CPS) ha dedicado unidades especiales para la incautación y la extinción de dominio (POC Central Units) para las investigaciones, lo que ha mejorado la efectividad de los fiscales a la hora de intervenir y perseguir el dinero que se obtiene ilegalmente. Estos grupos están separados del resto de fiscales y, a diferencia de estos, sí tienen experiencia en asuntos civiles entre los que está la responsabilidad de congelar los bienes y evitar su enajenación. De acuerdo con la legislación británica, si el ejercicio de la acción penal no es posible, la acción civil representa una oportunidad para privar a los criminales de sus bienes.

especializan en un amplio rango de temáticas, como son derecho internacional, derecho de empresas, derecho de fondos fiduciarios y demás factores que los diferencian de otros fiscales. Para la formación se estimula el uso del *Prosecution College*, que es una plataforma en línea con cursos virtuales en diversas temáticas para la formación de los fiscales. Se recomienda cooperación en esta materia, que ha sido identificada como una de las necesidades de agencias investigativas como son la Fiscalía y la UIAF.

La National Crime Agency (Agencia Nacional para el Crimen) define la lista de amenazas para la seguridad nacional, que incluye, entre otros: lavado de activos, drogas y crimen económico. Dentro de la amenaza de drogas, las bandas dedicadas al tráfico de sustancias tienen un orden de segunda prioridad (heroína y cocaína) y de tercera prioridad (cannabis, sintéticas y nuevas sustancias psicoactivas). Aun así el fenómeno es de importancia por los altos réditos que tienen las bandas al comerciar con drogas en el Reino Unido, lo que también ha propiciado la competencia y la demanda de armas (National Crime Agency, 2016, p. 8). Los procesos de persecución a las amenazas del crimen organizado dieron como resultado en 2015-2016 la recuperación de bienes por una suma de 65 millones de libras, y la incautación de 145 toneladas de cannabis, 3,8 toneladas de heroína y 55,7 toneladas de cocaína.

Acciones adicionales para restringir la oferta de drogas se realizan desde el National Offenders Management Service (Servicio Nacional de Atención de Infractores – Ministerio de Justicia), quienes tienen una unidad de seguridad operacional que presta servicios en las prisiones para identificar amenazas y las actividades delictivas que ocurren dentro de los centros penitenciarios, incluyendo tráfico y consumo de drogas. En este contexto, una de las mayores preocupaciones es el consumo de sustancias psicoactivas, que si bien encontró reducción en su uso con la ley sobre sustancias psicoactivas de 2016, persiste en las prisiones.

En muchas ocasiones las personas a quienes la policía encuentra en posesión de cannabis reciben una advertencia llamada *cannabis warning*, que evita su ingreso al sistema de justicia criminal

Cooperación en materia judicial

El modelo adoptado en el Reino Unido desde febrero de 2012, a través de la implementación de la iniciativa sobre Sentencing Guidelines (Directrices de Condena), involucra a un juez con mayor discrecionalidad al momento de ponderar los aspectos de la conducta, el daño y los infractores. De acuerdo con la Coroners and Justice Act de 2009, las cortes que imponen las condenas deben tener en cuenta ocho pasos donde se evalúe la categoría de la infracción, se determine el punto de inicio para el cálculo de la condena y el rango en el que se puede mover el sentenciador. En este procedimiento también se tienen en cuenta los factores que reducen la sentencia y la colaboración del infractor con las autoridades, la admisión de responsabilidad, el decomiso de las sustancias, bienes y otras órdenes relevantes para cada caso. Al final, toda definición de tiempo de sentencia debe ser razonada y tomar en cuenta el tiempo que la persona infractora ha pasado en prisión preventiva durante el proceso. Cabe además aclarar que en muchas ocasiones las personas a quienes la policía encuentra en posesión de cannabis reciben una advertencia llamada *cannabis warning*, que evita su ingreso al sistema de justicia criminal.²⁸

La desagregación de los delitos de drogas no solo por clases, sino por tipo de ofensa, permite identificar fácilmente los casos más graves, de manera que de acuerdo con las estadísticas, el 64% de los casos de drogas registrados no llegan a la Corte. Para definir la categoría de la ofensa, los jueces deben establecer el grado de participación de la persona infractora en la comisión del delito y el daño potencial de la conducta, determinada a partir de la cantidad de la sustancia. Como se aprecia en la tabla 2, para determinar el rol (también conocido como el grado de participación) del infractor el juez debe considerar tres categorías: rol de liderazgo, papel significativo y rol menor. A su vez, la potencialidad del daño se mide de acuerdo con las cuatro categorías delineadas a partir de la cantidad de la sustancia de que trate el delito o la conducta.

28 “Police cautions, warnings and penalty notices”. Ver <https://www.gov.uk/caution-warning-penalty>

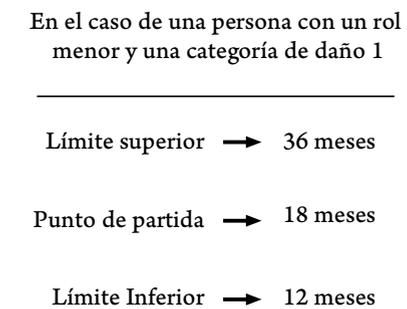
Tabla 2. Rol o grado de participación²⁹

Liderazgo	}	Dirigir u organizar la compra y venta en una escala comercial; vínculos sustanciales y una influencia directa sobre otros en la cadena; vínculos cercanos a la fuente original; expectativa de obtener ganancias financieras significativas; uso de negocios para encubrir; abuso de posición de confianza o responsabilidad.
Significativo		Funciones de administración en la cadena, involucrar a otros en la operación bajo presión, influencia, intimidación o recompensa; con algún grado de conciencia y entendimiento de la escala de operación; suministro, diferente al de una persona en una posición de responsabilidad, a un prisionero para ganancia sin coerción.
Menor		Desempeñar una función limitada bajo dirección; involucrado bajo presión, coerción, intimidación; enredo por ingenuidad o explotación; sin influencia en quienes están arriba en la cadena; con muy poca conciencia y entendimiento de la escala de operación; sin grandes beneficios económicos.
Daño Potencial		Categoría 1
	Categoría 2	Heroína y cocaína: 1 kg; éxtasis: 2.000 tabletas; LSD: 25.000 cuadros; anfetaminas: 4 kg; cannabis: 40 kg; ketamina: 1 kg
	Categoría 3	Heroína y cocaína: 150g; éxtasis: 300 tabletas; LSD: 2.500 cuadros; anfetaminas: 750 g; cannabis: 6 kg; ketamina: 150g.
	Categoría 4	Heroína y cocaína: 5g; éxtasis: 20 tabletas; LSD: 170 cuadros; anfetaminas: 20 g; cannabis: 100g; ketamina: 5 g.

²⁹ Los aspectos de esta tabla pueden variar dependiendo de la conducta de que se trate. Datos tomados de Sentencing Council (2012).

En el caso de una persona que ha sido declarada responsable de ingresar 7 kg de cocaína al Reino Unido y se trata de alguien que desempeña labores de transporte sin capacidad de dirección o sin conocimiento de la operación, la Corte que dosifica la pena puede tomar como punto de partida 18 meses de prisión (Sentencing Council, 2012, p. 6). De acuerdo con las directrices establecidas, en este caso se podría decir que la persona tiene un rol menor y se encuentra en la categoría 1 de daño (ya que transportaba más de 5 kg), lo que significa que el rango de la condena estaría entre los 12 y los 36 meses. Para ajustar la condena hacia arriba o hacia abajo es necesario comprobar las condiciones que aumentan o disminuyen la gravedad y la responsabilidad. Suponiendo que la persona infractora sea una mujer sin antecedentes criminales, que fue obligada por un grupo criminal de transporte internacional de droga bajo amenaza, allí la pena seguramente tendería hacia el límite inferior (figura 7).

Figura 7. Roles y categoría de daño



FUENTE: Elaboración de los autores

En 2014 hubo 143.120 delitos de drogas verificados en Inglaterra y Gales, lo que representó un 17% menos que en el año anterior; a su vez, de las conductas que fueron solucionadas fuera de la Corte, el 55% fueron por *cannabis warning*, seguido por las cauciones en un 32% de los casos. De las 51.297 personas que fueron sentenciadas en la Corte durante ese mismo año, al 17% les fue otorgada inmediatamente la pena de prisión, en una proporción similar a la de los años anteriores. La sanción más común fue la multa, ya que se aplicó en el 38% de los casos, mientras que de las personas que fueron condenadas por importación o exportación el 82% fueron enviadas a prisión con penas para los delitos de clase A de 81,9 meses en promedio. Sin duda, las directrices de condena han sido un esfuerzo valioso por estandarizar y racionalizar el uso del derecho penal en las cortes británicas. Se ha considerado como una reforma al sistema de condena a pesar de no llevar a un cambio en las leyes de drogas con avances significativos en la consideración específica de las condiciones personales de los correos de drogas (Fleetwood, 2015, p. 3). Para Jennifer Fleetwood, estos aspectos positivos no eliminan el hecho de

que la disuasión sigue siendo la principal herramienta del Reino Unido para hacer frente al consumo de drogas (p. 3), lo que significa que al final el gran cambio es que las guías de sentencias distinguen el rol del infractor y factores de mitigación.

Tal como se dijo en párrafos anteriores, los resultados de la implementación de las directrices de sentencia en el Reino Unido indican que el mayor impacto en las reducciones de sentencia se presentó en quienes fueron condenados bajo la categoría de rol menor. Al 2015, el 50 % de los procesados fueron identificados como en esa categoría, y la mayoría de ellos (el 72 %) recibieron sentencias arriba de cuatro años de prisión. También se evidenció que las sentencias de 10 años o más estaban reservadas a quienes tenían un liderazgo o participación significativa (Fleetwood, 2015, p. 6). Sin embargo, las directrices de sentencias han tenido un impacto muy limitado en las decisiones sobre las formas de encarcelamiento o cauciones, incluso en el tamaño de la condena para posesión de drogas y delitos de suministro.

Una pena alternativa a la prisión que se puede imponer en el Reino Unido es la orden de trabajo comunitario (*Community Order*), aplicada cuando una corte juzga que un ofensor probablemente dejará de cometer el delito sin necesidad de ir a prisión, también si es la primera vez que alguien comete un delito o si existe alguna condición mental que afecte el comportamiento del ofensor. Esta sanción consiste en hacer trabajo no remunerado en la comunidad con actividades como la remoción de grafitis, recoger basura y decorar espacios públicos y edificios por un tiempo determinado bajo criterios entregados por el Sentencing Council en la guía “Imposition of Community and Custodial Sentences” (Imposición de sanciones comunitarias y de prisión). La aplicación de esta guía tiene como efecto la restricción de libertad proporcionando castigo en la comunidad, rehabilitando al ofensor y asegurando su compromiso de reparar el daño (Sentencing Council, 2017, p. 4). Es una expresión muy clara de la justicia restaurativa.

Al respecto, cabe aclarar que la individualización de las penas en Colombia se realiza a través del sistema de cuartos (figura 8). Para determinar la cantidad de pena, el juez debe identificar el cuarto dependiendo de las circunstancias de mayor o menor punibilidad. Cuando se ha seleccionado el cuarto en el que se debe ubicar la condena, el juez debe ponderar la gravedad de la conducta, la naturaleza de las circunstancias de punibilidad y el daño causado con la comisión del delito. Los artículos 55 y siguientes del Código Penal establecen los criterios de mayor punibilidad (cometer delito contra un bien de utilidad pública, cometer el delito con intenciones de intolerancia y discriminación, aumento del sufrimiento de la víctima, entre otros) y menor punibilidad (tales como la carencia de antecedentes penales, obrar por motivos de altruistas, obrar en estado de emoción, circunstancias personales, disminuir las consecuencias negativas de la conducta, reparar voluntariamente el daño, indigencia o falta de ilustración, entre otras).

Figura 8. Individualización de las penas en Colombia

1/4 Sin atenuantes o agravantes, o solo	2/4 Con más atenuantes que
3/4 Con más agravantes que	4/4 Solo hay agravantes

FUENTE: Elaboración de los autores

Para tomar un ejemplo sobre cómo se debe realizar la tasación de la condena, exponemos el caso de una persona que fue capturada mientras portaba 500 g de marihuana. Si tenemos en cuenta el artículo 376 del Código Penal, desagregado en la tabla 3, la pena mínima para esta acción es de 5 años con 4 meses (64 meses) y la máxima es de 9 años (108 meses). Si se logra demostrar que la persona no tenía ningún tipo de antecedente penal, y no se presenta ninguna circunstancia que atenúe o agrave la punibilidad, la pena se ubica en el primer cuarto. Es decir, el juez solo podrá condenar por un periodo que no sea inferior a 5 años con 4 meses y que no sea superior a 6 años con 6 meses y algunas semanas.

Tasación delito. Código Penal, artículo 376, inciso 2

64 meses	78,8 meses	93,2 meses	108 meses
----------	------------	------------	-----------

Tabla 3. Tabla de penas por peso

Sustancia / Pena (meses)	Artículo 376 - Inciso 2	Inciso 3 - 376	Inciso 1 - 376	Núm. 3 - 384
	64-108	96-144	128-360	254-360
Marihuana	0 g-1.000 g	.000 g-10 kg	10 kg-1.000 kg	> 1.000 kg
Hachís	0 g-200 g	200 g-3 kg	3 kg-100 kg	> 100 kg
Cocaína	0 g-100 g	100 g-2 kg	2 kg-5 kg	> 5 kg
Penas agravadas por núm. 1 y 2 del art. 384 (meses)	108	144	—	

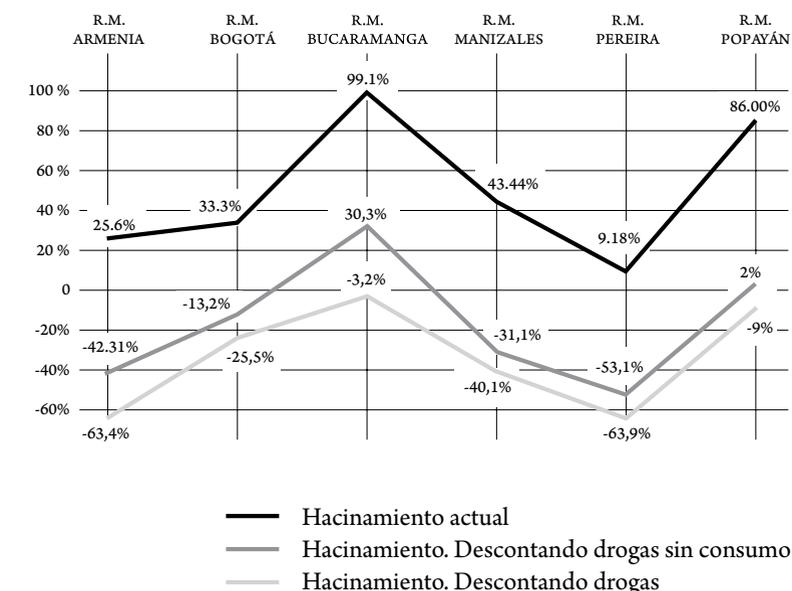
El establecimiento del sistema de cuartos para la determinación de la pena restringe la discrecionalidad del juez a través de criterios de mayor y menor punibilidad. De esta manera, los criterios de tipo Sentencing Guidelines pueden ayudar si se presentan como guías en la imposición de la pena para personas que cometen delitos de drogas. La escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y el Consejo Superior de la Judicatura son actores claves para la elaboración y difusión de este tipo de herramientas para los administradores de justicia.

Si bien los sistemas para determinar la pena en Colombia y el Reino Unido tienen corrientes jurídicas ajenas, presentan procedimientos diferentes, grados distintos de discrecionalidad judicial y clases diversas de infractores, las directrices de sentencia pueden ser útiles para los jueces colombianos en la medida que se presenten como guías en el estudio de los casos por delitos de drogas. La naturaleza de la judicatura en Colombia, y el ejercicio de la acción penal en los tribunales, hacen indispensable el establecimiento de criterios contenidos en la ley para la individualización de la pena. De allí que el Código Penal imponga el sistema de cuartos y restrinja la discrecionalidad del juez a través de criterios de mayor y menor punibilidad. En este sentido, para promover directrices de sentencias en el país se tendría que realizar una evaluación de la aplicación de estas normas y su impacto en la población carcelaria.

Durante las últimas décadas, el derecho penal colombiano se ha basado en la imposición de la sanción privativa de la libertad como medida privilegiada para cumplir con los objetivos del castigo criminal. A diferencia de las medidas alternativas que ha implementado el Reino Unido con las órdenes de trabajo comunitario, en Colombia se ha usado recurrentemente la prisión para sancionar todas las conductas punibles. Las penas de multa, suspensión de derechos políticos, restricciones para salir del país, entre otras, se consideran en la mayoría de tipos penales auxiliares a la pena de prisión.

En un ejercicio hecho por Dejusticia el año pasado se concluyó que si se aplicaran sanciones de justicia restaurativa en las internas de los principales centros de reclusión femenina del país la sobrepoblación descendería drásticamente. Por ejemplo, si descontamos la población que está presa por delitos de drogas sin concurso en la cárcel de Pereira, el hacinamiento desaparecería y prácticamente se liberaría la mitad de los cupos de este centro (Uprimny *et al.*, 2015, p. 63). Tendencia similar a las demás cárceles analizadas en la figura 9. De allí que la experiencia que ha tenido el Reino Unido tanto en la determinación de la proporcionalidad de las penas por delitos de drogas como en la aplicación de sanciones de justicia restaurativa podrían ser un foco interesante de cooperación judicial, que le permita a fiscales y jueces enfocarse en la lucha contra el crimen organizado y descongestionar las prisiones del país.

Figura 9. Tasas de hacinamiento



FUENTE: Mujeres, política de drogas y encarcelamiento (Uprimny, *et al.*, 2015, p. 63)

La línea de cooperación judicial podría ayudar al Estado colombiano para reformar el Código Penal y el Código de Procedimiento, con el objetivo de permitir la proporcionalidad de las ofensas menores de drogas, mejorar el acceso a beneficios para las personas que ya fueron condenadas y eliminar las barreras para aplicación del principio de oportunidad para personas imputadas por delitos de drogas. Una vez realizadas las reformas legislativas, a partir de la experiencia de la guía “Imposition of Community and Custodial Sentences”, los operadores judiciales podrían recibir capacitación y sensibilización sobre las formas para imponer sanciones más proporcionadas a los delitos menores de drogas.

De todas formas, es previsible que las reformas legislativas no avancen en el corto plazo, por ello es necesario mitigar los efectos nocivos del encarcelamiento por delitos de drogas a través del otorgamiento de penas alternativas, de la modificación de los criterios de evaluación de la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación con el objetivo de eliminar los incentivos perversos, y de capacitación de jueces y fiscales sobre cómo juzgar y llevar a cabo los casos por delitos de drogas.

La escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y el Consejo Superior de la Judicatura, actores claves en la capacitación del personal jurídico del Estado, podrían participar en la elaboración y difusión de este tipo de herramientas que promuevan un enfoque de derechos humanos en la aplicación de las sanciones por delitos de drogas.

Cooperación en políticas públicas de salud para atención al consumo

El Reino Unido tiene una experiencia de largo aliento en el tratamiento a las adicciones, lo que, a la luz de los problemas de consumo en Colombia y de la pendiente implementación de la Ley 1566 de 2012 y las disposiciones en el Acuerdo de Paz, constituyen una avenida prometedora para la cooperación.

Desde el principio del siglo XX se emprendieron experimentos de tratamiento médico a usuarios problemáticos de drogas; por ejemplo, la prescripción de opioides tiene sus antecedentes en la decisión del Gobierno británico de seguir las recomendaciones de sir Humphrey Rolleston, presidente del Royal College of Physicians, quien insistió que se debe reconocer que la recaída en el consumo de drogas es la norma, y la cura es la excepción, y que los doctores entonces deberían tener suficiente flexibilidad para poder prescribir heroína a los usuarios de drogas (Hari, 2015, p. 207). El Reporte de la Comisión Rolleston publicado en 1926 concluye que la prescripción de opioides constituye un tratamiento médico válido en dos vías: como método de reducción gradual de consumo, y apropiado para la administración prolongada de la droga (Bennett, 1988, pp. 301-302). En aquel entonces, se referían al “enfoque británico” o el “sistema británico” para hablar de una aproximación a la adicción como una enfermedad, y permitir a los doctores prescribir opioides (p. 300). Los doctores británicos insistían en que, al manejar el uso de drogas mediante prescripción, veían que lo usual eran los “adictos estabilizados”, en capacidad de seguir con vidas normales. Este experimento inicial se suspendió parcialmente en los años sesenta, cuando se restringió el poder de prescripción a los psiquiatras.

Posteriormente, en los años ochenta y noventa, en la ciudad de Liverpool, un grupo de médicos hicieron este ejercicio con usuarios de heroína y cocaína. Los beneficios de este tipo de modelos, además de ser costo-efectivos, es que reducen el daño que causa el consumo ilegal de drogas. Es en el contexto del consumo ilegal donde ocurre el daño al cuerpo: infecciones por jeringas infectadas, abscesos por malas inyecciones autoaplicadas, sobredosis por la potencia de la heroína que se vende en las calles. En cambio, en escenarios de prescripción controlada, como el que se llevó a cabo en Liverpool, estos riesgos y daños virtualmente se eliminan.

En términos de seguridad, la policía de Liverpool también notó un cambio en las tasas de criminalidad y encarcelamiento. Un estudio focalizado de 142 usuarios de

heroína y cocaína encontró que mientras en los 18 meses previos a participar en los programas de prescripción, estas personas tenían en promedio 6,88 sentencias criminales por delitos como robo, en los 18 meses posteriores al programa esa tasa fue de 0,44 sentencias en promedio, lo que representa una disminución de 93 % en robos en la ciudad. También fue evidente la disminución de actividad de pandillas, y de presencia de vendedores ilegales en las calles (Hari, 2015, pp. 210-212).

Este conocimiento y práctica adquiridos encontraron eco en el tercer eje de la estrategia de política de drogas; se encuentra de particular interés para el contexto colombiano el funcionamiento de los servicios de tratamiento y rehabilitación para los usuarios problemáticos. Previamente a cargo de la National Treatment Agency for Substance Misuse (Agencia Nacional de Tratamiento) y hoy a cargo de oficinas nacionales como Public Health England, tiene un sistema mediante el cual cualquier persona, dentro o fuera del sistema criminal, puede ser diferida a tratamiento, ya sea en su comunidad o en los centros penitenciarios. El objetivo del tratamiento no se centra únicamente en las sustancias, sino en todo el espectro de problemas que son, por una parte, causa del uso problemático, y por otra, consecuencia de dicho abuso.

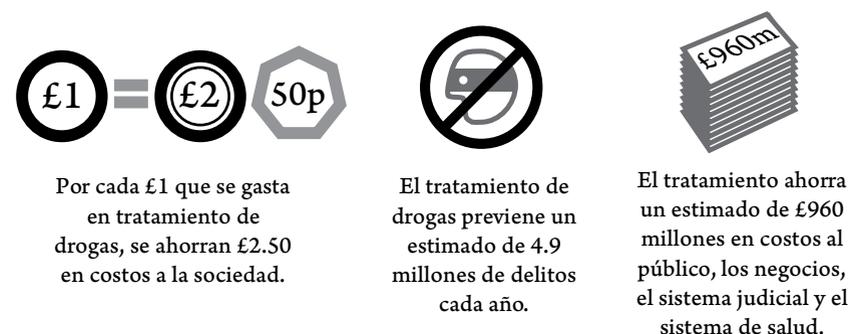
Para los servicios de tratamiento, en las comunidades se cuenta con un presupuesto proveniente de 150 concejos municipales/locales, que se ejecuta a nivel local con una metodología de tratamiento basado en evidencia y ajustado a las realidades de las personas que sufren de dependencia a sustancias psicoactivas. Cualquier persona dentro del sistema de justicia criminal puede acceder a tratamiento, y hay varios caminos para ello en cada paso del proceso, ya sea en el momento del arresto, o por órdenes del juez como parte de la sentencia que se debe cumplir.

En este sistema las personas tienen acceso en corto tiempo a un equipo de intervención de salud y psicosocial, con un tiempo de espera no mayor a tres semanas, que en colaboración con el paciente, prioriza los objetivos a corto y mediano plazo en su camino de recuperación. El equipo de estos centros de tratamiento generalmente consta de un médico, enfermera, enlaces con sector de empleo y vivienda, y una figura que llaman *drug worker*, que son personas entrenadas en trabajo psicosocial y tratamiento a adicciones. Cada paciente construirá de manera conjunta con el equipo que le atiende un “plan de cuidado” en el que se detallan las expectativas de lo que se espera obtener con el tratamiento, y que sea el centro del plan. El éxito del tratamiento no se centra en que la persona deje de usar drogas, sino en que la persona haya podido superar los problemas con los que llegó a tratamiento (criminalidad, desempleo, habitabilidad en calle, etc.).

Se trabaja, además, reconociendo que las buenas intervenciones de tratamiento son efectivas en reducción de crimen, y en ese sentido, son un beneficio no solo para

el bienestar de la persona, sino de toda la sociedad. Además de las virtudes del modelo de tratamiento, las agencias hacen visible la eficiencia del gasto en tratamiento, pues se reconoce que el gasto público en este tipo de población es políticamente polémico, y por ese motivo es necesario evidenciar por ejemplo, que el gasto de 1 libra esterlina en tratamiento, le ahorra al sistema 2.50 por cuenta de reducción de delitos y gastos en otros problemas de salud derivados del consumo, y que en total estas intervenciones le ahorran 960 millones de libras al sistema judicial, criminal, a los servicios de salud y a las empresas privadas. Para el 2014, se estimaba que el tratamiento de drogas prevenía alrededor de 4.9 millones de delitos cada año (figura 10).

Figura 10. La inversión en tratamientos de droga reduce el delito y ahorra recursos



FUENTE: Traducido y adaptado de Public Health England (2014, p. 27)

En materia de prevención al consumo, en la visita técnica a Mentor UK, operadora de programas de prevención al abuso de drogas y alcohol, se resaltó que la evidencia científica muestra que los programas operados por la policía no son efectivos, pues se centran en exceso en los riesgos de las drogas, y no en construir las capacidades sociales para hacer de los jóvenes personas resilientes al abuso. Pueden ser en últimas contraproducentes en generar curiosidad sobre las sustancias. En ese escenario, se debe replantear quiénes son los actores idóneos para esta tarea. Al respecto, hay tareas pendientes, como reformar la perspectiva actual, que el Ministerio de Justicia reconoce en su Reporte de 2016, resaltando que hay poca trayectoria en la evaluación de los programas de prevención y que se debe trabajar en “promover estrategias que tengan probada efectividad” (ODC, 2016, p. 38).³⁰

30 En este aspecto coinciden Catalina Niño y Daniel Rico.

Cooperación para el desarrollo rural

Los esfuerzos en cooperación internacional para reducir la oferta de sustancias psicoactivas, son medidas que en muchos casos deben atender problemas que no tienen relación con las drogas en sí mismas, sino con las condiciones sociales y económicas habilitantes para producirlas. Las condiciones de vida de muchos pobladores rurales en Colombia, como se resaltó en la segunda sección del documento, son de escaso desarrollo, falta de seguridades sobre la tierra, infraestructura, acceso a mercados, y el encadenamiento productivo del agro en el país, entre otras. Así, las intervenciones para reducir la oferta se deben concentrar en fomentar y fortalecer las condiciones de las poblaciones rurales para tener un nivel de bienestar y servicios públicos básicos, que haga de los cultivos ilícitos una opción no atractiva.

La cooperación entre los dos países en materia de política de drogas se ha enfocado primordialmente en asuntos de seguridad y en cooperación judicial. La coyuntura actual de Colombia, así como el panorama global de las políticas de drogas, sumado a la Agenda de desarrollo sostenible 2030, hacen necesario incorporar el desarrollo como uno de los ejes de la cooperación de los países. En tanto, la solución al conflicto armado colombiano y la construcción de paz se harán precisamente en territorios con índices altos de pobreza, bajo desempeño institucional y socioeconómico;³¹ por esta razón, se deben volcar esfuerzos para asegurar que estas poblaciones no sean vulnerables al ciclo de las economías ilegales de las que se lucra el crimen organizado. Para blindar de manera efectiva a estas poblaciones, y por ende impactar directamente la oferta de drogas en los mercados internacionales, las intervenciones deberán garantizar derechos económicos y sociales, así como bienes públicos. Esto significa invertir en asuntos como titulación de tierras, infraestructura pública, encadenamiento productivo y comercialización, a fin de garantizar una exitosa reconversión de las economías locales en el esfuerzo colombiano de construcción de paz.

Para la alineación de los esfuerzos de cooperación internacional en el cumplimiento de las agendas multilaterales de desarrollo, se recomienda enfocarse entonces en los ODS. Hay factores habilitantes en este sentido, dado que Colombia fue líder del proceso internacional de negociación de la Agenda 2030 desde su inceptión en Rio+20 en 2012. En el espíritu de ese liderazgo, es uno de los pocos países que a la fecha ha presentado reportes voluntarios sobre los avances en el cumplimiento de los ODS. Comprendiendo que la solución a problemas como la pobreza, marginalidad, desigualdad en

31 Para un amplio análisis de los indicadores de desempeño institucional, ver García Villegas *et al.* (2016, cap. 2).

acceso a oportunidades de educación y empleo, entre otros, son factores que contribuyen a profundizar el involucramiento de personas vulnerables en las economías ilegales, los avances en el cumplimiento de los ODS alimentarán directamente el cumplimiento de los compromisos pactados en la Ungass 2016. En este sentido, se alienta a que el Ministerio de Justicia (o la entidad que se considere pertinente) cree un mecanismo mediante el cual se pueda intercambiar la información del avance de las dos agendas multilaterales, de manera que el cumplimiento de un ODS en un lado se vea reflejado en avances hacia la revisión del Plan de Acción de 2019, y se pueda evidenciar el impacto de las políticas de drogas en indicadores socioeconómicos.

Se recomienda, además, que la Embajada británica en Colombia enlace su cooperación en materia ambiental con la ampliación de la cooperación en política de drogas. Históricamente, la cooperación en materia de desarrollo entre los dos países ha tenido una gran fortaleza en los temas medioambientales y de desarrollo sostenible, como son modelos de pago por servicios ecosistémicos, estrategias para conservación y uso sostenible, y mejoramiento de la ganadería a través de manejos sostenibles silvo-pastoriles. Para lo que concierne a las poblaciones rurales con presencia de cultivos ilícitos, estos modelos constituyen una opción innovadora como estrategia de desarrollo alternativo.

En particular, el Reino Unido es uno de los más importantes cooperantes para Visión Amazonia 2020, que tiene el objetivo de apoyar a Colombia a alcanzar una deforestación neta cero en la Amazonia para 2020. Para este efecto, el proyecto se enfoca en el modelo REDD+, “el cual entregará recursos basados en las reducciones de emisiones verificadas como el resultado de la reducción de deforestación bruta en el bioma amazónico” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016). Las regiones con cultivos ilícitos en este ecosistema estratégico y sus pobladores deberían ser incluidos como beneficiarios de estos programas, a fin de integrar las zonas coccaleras del país con los modelos de desarrollo sostenible.

En general, las estrategias para erradicar y sustituir cultivos se beneficiarían de enlazarse con este tipo de modelos, como medida para alcanzar las metas de reducción de emisiones, proceder con la reforestación de estos ecosistemas, y garantizar un ingreso a las familias que hoy dependen del cultivo de la coca.

OPORTUNIDADES Y RECOMENDACIONES PARA LA REFORMA A LA POLÍTICA DE DROGAS

Entre el universo de posibilidades de reforma, y considerando la coyuntura de la aplicación del documento final de la Ungass 2016, el Acuerdo Final de La Habana, y las ventanas de oportunidad que hay hoy en Colombia, a continuación presentamos las recomendaciones de posibles reformas a la política de drogas.

Los lineamientos estratégicos que aquí se presentan fueron elaborados considerando las necesidades de Colombia, la experticia del Reino Unido, y los compromisos asumidos por los dos países en el marco de la Ungass, que apuntan a la garantía y el goce efectivo de derechos de las personas más severamente afectadas por la política de drogas, así como a la racionalización de los recursos sancionatorios del Estado.

De esta manera, se toman del lenguaje de la Ungass unas recomendaciones que se considera tendrían impacto positivo para el país, de cara a la implementación del Acuerdo de Paz, y a la Asamblea Mundial de drogas que tendrá lugar en 2019. Se enumeran, además, según el nivel de impacto y dificultad que se considera tendrían en cambiar el panorama de la política de drogas, siguiendo la metodología adoptada durante los grupos focales.

El documento final de la Ungass 2016 dedica su sexta sección a las recomendaciones operacionales sobre el fortalecimiento de la cooperación internacional basada en el principio de la responsabilidad común y compartida. Esta sección también alienta a que se contribuya al examen del cumplimiento de los ODS. En este sentido, todas las recomendaciones a continuación responderían a la implementación de los compromisos adquiridos en esta sección del documento Ungass 2016.

Lineamientos estratégicos para la política de drogas

Ungass 2016. De la sección 4. *Recomendaciones operacionales sobre cuestiones intersectoriales: las drogas y los derechos humanos, los jóvenes, los niños, las mujeres y las comunidades:*

- *Considerar, con carácter voluntario, al proporcionar información a la Comisión de Estupefacientes de conformidad con los tres tratados de fiscalización internacional de drogas y las resoluciones pertinentes de la Comisión, la posibilidad de incluir información relativa, entre otras cosas, a la promoción de los DDHH y la salud, la seguridad y el bienestar de todas las personas, las comunidades y la sociedad, en el contexto de la aplicación de los tratados en el ámbito nacional, incluida información sobre novedades, mejores prácticas y desafíos (p. 17).*
- *Ampliar los conocimientos de los encargados de formular políticas y la capacidad, según proceda, de las autoridades nacionales competentes en relación con diversos aspectos del problema mundial de las drogas, a fin de que las políticas nacionales en materia de drogas, como parte de un enfoque amplio, integrado y equilibrado, respeten plenamente todos los DDHH y protejan la salud, la seguridad y el bienestar de las personas, las familias, los miembros vulnerables de la sociedad, las comunidades y la sociedad en su conjunto (p. 16).*
- *Ungass 2016. De la sección sobre Recomendaciones operacionales sobre cuestiones intersectoriales para abordar y contrarrestar el problema mundial de las drogas: realidad cambiante, tendencias y circunstancias existentes, retos y amenazas crecientes y persistentes, incluidas las nuevas sustancias psicoactivas, de conformidad con los tres tratados de fiscalización internacional de drogas y otros instrumentos internacionales pertinentes:*
- *Intensificar los esfuerzos en el contexto de los programas de desarrollo sostenible y a largo plazo para abordar los factores socioeconómicos más apremiantes relacionados con las drogas, como el desempleo y la marginación social, que propician su posterior explotación por las organizaciones delictivas implicadas en delitos relacionados con las drogas (p. 24).*
- *Ungass 2016. De la sección sobre Recomendaciones operacionales sobre reducción de la oferta y medidas conexas; aplicación eficaz de la ley; respuestas a la delincuencia relacionada con las drogas; y lucha contra el blanqueo de dinero y promoción de la cooperación judicial:*

- *Promover la reunión de datos, la investigación y el intercambio de información, así como el intercambio de mejores prácticas en materia de prevención y lucha contra la delincuencia relacionada con las drogas, y de medidas y prácticas de reducción de la oferta de drogas, a fin de aumentar la eficacia de las respuestas de la justicia penal, en el marco de la ley aplicable (p. 12).*

Recomendaciones de cooperación entre los dos países

- Generar un mecanismo unificado de reporte entre el Ministerio de Justicia, el Departamento Nacional de Planeación (DNP), la Cancillería, y otras entidades involucradas, que dé cuenta de los avances en materia de los ODS, y cómo ello interactúa con los avances o retrocesos en la política de drogas. Para ello, profundizar la coordinación y el diálogo entre los actores institucionales relacionados con la política de drogas, la implementación de las recomendaciones operacionales del documento de la Ungass 2016 y el logro de los ODS, para fortalecer su articulación y contribuir a cerrar las brechas entre los sectores de seguridad, defensa, justicia, salud, ambiente y desarrollo.
- En cooperación con la Home Office, realizar intercambios de experiencia en el Reino Unido sobre la gestión de información a través de los acuerdos establecidos con otras agencias dentro del Gobierno. Para este fin, recoger las experiencias de los procesos de esta oficina para establecer los pactos de intercambio de información con entidades de los sectores judicial, salud, vivienda, empleo y seguridad social, y de todas las agencias que tengan impacto en las políticas de drogas, con el objetivo de sistematizar y centralizar la información y la generación de reportes oficiales sobre la política de drogas.
- Generar un mecanismo de intercambio de experiencias entre la Home Office y el Ministerio de Justicia, para alimentar el ejercicio de la reformulación de los indicadores de política de drogas, así como la capacitación técnica en la medición y evaluación de dichos indicadores.
- Generar un mecanismo unificado para el reporte de gasto público en política de drogas.
- Establecer un diálogo entre el Ministerio de Justicia y el Advisory Council on the Misuse of Drugs (ACMD), como organismo que puede compartir experiencia en el manejo de sustancias psicoactivas y el enlace técnico-científico dentro de las agencias de toma de decisiones.

Desarrollo rural y sostenible

Ungass 2016. De la sección 4. *Recomendaciones operacionales sobre cuestiones intersectoriales: las drogas y los DDHH, los jóvenes, los niños, las mujeres y las comunidades:*

- *Garantizar que las medidas que se adopten para prevenir el cultivo ilícito y erradicar las plantas utilizadas para la producción de estupefacientes y sustancias psicotrópicas respeten los DDHH, tengan debidamente en cuenta los usos lícitos tradicionales, cuando existan datos históricos sobre tales usos, y la protección del medio ambiente, de conformidad con los tres tratados de fiscalización internacional de drogas, y tengan en cuenta también, según proceda y de conformidad con la legislación nacional, la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (p. 18).*

Ungass 2016. De la sección 7. *Recomendaciones operacionales sobre desarrollo alternativo; cooperación regional, interregional e internacional para lograr una política de fiscalización de drogas equilibrada y orientada al desarrollo; cuestiones socioeconómicas:*

- *Combatir el cultivo ilícito de plantas utilizadas para producir y fabricar ilícitamente drogas y abordar los factores conexos mediante la aplicación de estrategias amplias destinadas a aliviar la pobreza y fortalecer el Estado de derecho y las instituciones, servicios públicos y marcos institucionales responsables, eficaces e inclusivos, según proceda, y la promoción del desarrollo sostenible destinado a mejorar el bienestar de las poblaciones afectadas y vulnerables mediante alternativas lícitas (p. 26).*
- *Alentar el fomento de un crecimiento económico inclusivo, y promover iniciativas que contribuyan a la erradicación de la pobreza y la sostenibilidad del desarrollo social y económico, establecer medidas que favorezcan el desarrollo rural y mejoren la infraestructura y la inclusión y protección sociales, haciendo frente a las consecuencias para el medio ambiente del cultivo ilícito y la fabricación y producción ilícitas de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, con la incorporación y participación de las comunidades locales, y considerar la posibilidad de adoptar medidas voluntarias para promover los productos provenientes del desarrollo alternativo, incluido el desarrollo alternativo preventivo, según proceda, para que estos tengan acceso a los mercados, de conformidad con las normas comerciales multilaterales aplicables y con el derecho nacional e internacional, en el marco de estrategias de lucha contra la droga amplias y equilibradas (p. 26).*
- *Estudiar la posibilidad de elaborar y ejecutar programas de desarrollo alternativo amplios y sostenibles, incluido el desarrollo alternativo preventivo, según proce-*

da, que promuevan estrategias sostenibles de control de los cultivos orientadas a prevenir y reducir de manera considerable, duradera y cuantificable el cultivo ilícito y otras actividades ilícitas relacionadas con las drogas, garantizando así el empoderamiento, la implicación y la responsabilidad de las comunidades locales afectadas, incluidos los agricultores y sus cooperativas, mediante el reconocimiento de las vulnerabilidades y necesidades concretas de las comunidades afectadas, o que corren el riesgo de verse afectadas, por el cultivo ilícito [...] en consonancia con los ODS (p. 27).

- *Fortalecer la cooperación subregional, regional e internacional en apoyo de programas de desarrollo alternativo amplios y sostenibles, incluido, según proceda, el desarrollo alternativo preventivo, como parte esencial de unas estrategias eficaces de prevención y control de cultivos destinadas a reforzar los resultados positivos de dichos programas, especialmente en las zonas que se ven afectadas, o corren el riesgo de verse afectadas, por el cultivo ilícito para la producción de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (p. 27).*
- *Promover la investigación a cargo de los Estados, entre otras cosas mediante la cooperación con la Unodc y otras entidades pertinentes de la ONU y organizaciones internacionales y regionales, instituciones académicas y la sociedad civil, a fin de comprender mejor los factores que contribuyen al cultivo ilícito, teniendo en cuenta las particularidades locales y regionales, y mejorar la evaluación del impacto de los programas de desarrollo alternativo, incluido el desarrollo alternativo preventivo, según proceda, con miras a mejorar la eficacia de esos programas, entre otras cosas mediante la utilización de los indicadores de desarrollo humano pertinentes y de criterios relacionados con la sostenibilidad ambiental y otros parámetros, con arreglo a los ODS (P. 28)*
- *Estudiar formas de reforzar la perspectiva del desarrollo en el marco de políticas y programas nacionales en materia de drogas amplios, integrados y equilibrados, a fin de hacer frente a las causas y consecuencias conexas del cultivo, la fabricación, la producción y el tráfico ilícitos de drogas, mediante, entre otras cosas, la eliminación de los factores de riesgo que afectan a las personas, las comunidades y la sociedad, entre los cuales podrían contarse la falta de servicios, las necesidades en materia de infraestructura, la violencia relacionada con las drogas, la exclusión, la marginación y la desintegración social, a fin de contribuir a promover sociedades pacíficas e inclusivas (p. 28).*

Recomendaciones de cooperación entre los dos países

- Los gobiernos de Colombia y el Reino Unido podrán entablar una cooperación más holística en materia de desarrollo sostenible, entendiendo que muchas regiones con cultivos ilícitos se ubican en ecosistemas estratégicos, y sus pobladores deberían ser incluidos como beneficiarios de programas de cooperación como Visión Amazonia 2020, a fin de integrar las zonas cocaleras del país con los modelos de cooperación medioambiental. Para este fin, se recomienda incorporar de manera más sistemática al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la implementación de las políticas de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos.
- Enfocar la política de desarrollo social en territorios con presencia de cultivos ilícitos en la construcción de bienes sociales que permitan a los pobladores considerar viable el tránsito a la economía legal. Para este fin, se debe involucrar una cooperación estratégica enfocada en los objetivos 1, 2, 6, 8, 10, 15 y 16 de los ODS³² en la elaboración e implementación del Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS), los Planes integrales comunitarios y municipales de sustitución y desarrollo alternativo (Pisda) y los Programas de desarrollo agrario integral con enfoque territorial (PDET), escenarios de planeación surgidos del acuerdo de paz.
- Enfocar la cooperación estratégica entre la Embajada Británica y la Agencia Nacional de Tierras (ANT) en procesos de la titulación de tierras a favor de poblaciones rurales en zonas de presencia de cultivos ilícitos con el propósito de dar claridad sobre los derechos de propiedad. Además, orientar la inversión del orden nacional, departamental y local a la construcción o fortalecimiento de capacidades técnicas para trabajar en las tierras tituladas y en infraestructura que haga viable la economía lícita campesina en zonas de cultivos de hoja de coca. Para este fin, se recomienda establecer una línea de cooperación estratégica que: i) Evalúe los procesos y resultados del programa piloto “Formalizar para sustituir”, desarrollado por la Unodc y la ANT en Putumayo, Cauca, Nariño y Antioquia; y ii) evalúe la posibilidad de apoyar la extensión de estos proyectos en otras regiones del país, con la recomendación de priorizar a la población que hoy está habitando los Parques Nacionales Naturales para ser beneficiarios de procesos de titulación.
- Gestionar en el diseño de indicadores, en el marco de las políticas de drogas, la inclusión de mediciones sobre el alcance de las metas de reducción de emisio-

nes, la reforestación de ecosistemas estratégicos, y la garantía del ingreso a las familias que hoy dependen del cultivo de la coca. Para aterrizar esta cooperación entre los dos países, es necesario incluir los modelos de desarrollo forestal sostenible que impulsa el Reino Unido en Colombia como una de las posibles economías lícitas para sustituir cultivos ilícitos.

- Realizar una evaluación de los planes y metas de erradicación (incluidas la manual y la de aspersión terrestre de glifosato), incorporando en el análisis de costo/efectividad de estas estrategias no solo de la reducción de cultivos ilícitos, sino los posibles daños causados por ellas. No obstante, la erradicación en un territorio deberá considerarse luego del fracaso de todas las otras alternativas por parte del Estado.
- Caracterizar a las poblaciones cultivadoras para comprender mejor los mecanismos de toma de decisiones, los roles que asume cada persona de la familia teniendo en cuenta el enfoque de género adoptado en el Acuerdo de Paz, y los ciclos de producción bajo los cuales operan. Este ejercicio se podrá alimentar de un examen cruzado de la información que recoge el Índice de Pobreza Multidimensional y la información sobre la presencia de cultivos ilícitos, con el objetivo de comprender de mejor manera las condiciones de las poblaciones que habitan dichas zonas.

Prevención, manejo y atención al consumo

Ungass 2016. De la sección 1. *Recomendaciones operacionales sobre la reducción de la demanda y medidas conexas, incluida la prevención y el tratamiento, así como otras cuestiones relacionadas con la salud:*

- *Promover y fortalecer la cooperación regional e internacional en la formulación y ejecución de iniciativas relacionadas con el tratamiento, mejorar la asistencia técnica y el desarrollo de la capacidad y garantizar el acceso sin discriminación a una amplia variedad de intervenciones, incluidas intervenciones de tratamiento psicosocial, conductual y asistido por medicación, según proceda y de conformidad con la legislación nacional (p. 7).*
- *Considerar la posibilidad de formular normas y procedimientos de acreditación para los servicios que se prestan a nivel nacional a fin de garantizar una respuesta adecuada y basada en datos científicos (p. 8).*

32 Ver Anexo 8.3.

- Promover el bienestar de la sociedad en su conjunto mediante la *elaboración de estrategias de prevención eficaces basadas en datos científicos y centradas en las necesidades de las personas, las familias y las comunidades, y adaptadas a ellas*, en el marco de políticas nacionales en materia de drogas amplias y equilibradas, sin discriminación (p. 6).
- *Invitar a las autoridades nacionales competentes* a que, de conformidad con su legislación nacional y con los tres tratados de fiscalización internacional de drogas, consideren la posibilidad de *incluir* entre las medidas y programas nacionales de prevención, tratamiento, atención, recuperación, rehabilitación y reinserción social, en el contexto de las iniciativas integrales y equilibradas de reducción de la demanda de drogas, *medidas eficaces destinadas a reducir al mínimo las consecuencias adversas del uso indebido de drogas para la sociedad y la salud pública, entre ellas, cuando proceda, programas de terapia asistida por medicación, programas relacionados con el equipo de inyección, así como la terapia antirretroviral y otras intervenciones pertinentes destinadas a prevenir la transmisión del VIH, la hepatitis viral y otras enfermedades de transmisión sanguínea relacionadas con el consumo de drogas* (p. 8).
- *Promover y mejorar la recopilación sistemática de información* y la reunión de pruebas, así como el intercambio, a nivel nacional e internacional, de datos fidedignos y comparables sobre consumo de drogas y epidemiología, *incluidos datos sobre factores sociales y económicos y otros factores de riesgo* (p. 6).
- *Considerar la posibilidad de incrementar la cooperación entre las autoridades responsables de la salud pública, la educación y las fuerzas del orden cuando se formulen iniciativas de prevención* (p. 6).

Recomendaciones de cooperación entre los dos países

- Establecer una agenda directa de cooperación entre agencias como Public Health England y el Ministerio de Salud y la Protección Social con el fin de: i) compartir el modelo de tratamiento usado en el Reino Unido y las experiencias para afianzarlo a nivel local; ii) compartir la experticia sobre el análisis de costo-beneficio de este modelo de tratamiento. La cooperación podrá entonces ser focalizada sobre los protocolos establecidos para hacer operativo el modelo de tratamiento.
- El ejercicio de cooperación con Public Health England deberá ser usado a fin de alimentar los lineamientos generales para la provisión de tratamiento y rehabilitación, que han de ser impartidos a todas las entidades que se incluyen dentro del Acuerdo de Paz, sumando centros de salud y organizaciones basadas en la fe que deban acogerse a los procesos y las condiciones de habilitación para Centros de Atención a la Drogadicción (CAD) definidos por el Ministerio de Salud.

- Establecer lineamientos y metodología concertada entre varias entidades sobre los contenidos y mecanismos de los programas de prevención que son impartidos por la Policía Nacional u otras agencias del orden público. Para los autores, según la evidencia y personas entrevistadas, no es deseable que los agentes de la fuerza pública hagan esta tarea, pero reconociendo que, por el momento, son los actores que tienen capacidad de llegar a todo el territorio nacional, se deben acordar una metodología y unos contenidos basados en la evidencia. Capacitar y entrenar los agentes de la fuerza pública, en especial a los miembros de la Policía Nacional, en atención y manejo a usuarios de drogas con el objetivo de diferenciar los diferentes tipos de respuesta que el Estado debe dar a las personas consumidoras, así como generar conocimiento sobre la jurisprudencia colombiana en la materia. Esta capacitación debe incluir también sensibilización sobre los modelos de reducción de daños, a fin de evitar que la policía quite las jeringas limpias a los usuarios, o impacte de otra manera negativa estas estrategias de reducción de daños.
- Establecer cooperación técnica para estandarizar sistemas únicos de indicadores para la evaluación de la política de drogas en materia de prevención, manejo y atención al consumo, donde se incluyan datos como ingresos al hospital, enfermedades infecciosas en personas que usan drogas y otros indicadores de salud, y se apliquen de manera uniforme a nivel de entes territoriales (municipales y departamentales).
- Tomar en cuenta en la formulación de los planes de prevención, manejo y atención al consumo el logro de los objetivos 1, 3, 5 y 8 de los ODS.³³

Política criminal sobre drogas

Ungass 2016. De la sección 4. *Recomendaciones operacionales sobre cuestiones intersectoriales: las drogas y los derechos humanos, los jóvenes, los niños, las mujeres y las comunidades:*

- *Alentar la formulación, adopción y aplicación*, teniendo debidamente en cuenta los sistemas nacionales, constitucionales, jurídicos y administrativos, *de medidas sustitutivas o complementarias en lo que respecta a la condena o la pena* en los

33 Ver Anexo 8.3.

casos en que proceda de conformidad con los tres tratados de fiscalización internacional de drogas, y teniendo en cuenta, según proceda, las reglas y normas pertinentes de la ONU, como las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio) (p. 18).

- *Promover políticas, prácticas y directrices nacionales proporcionadas en lo que respecta a la imposición de penas a los delitos relacionados con las drogas, de modo que la severidad de las penas sea proporcional a la gravedad de los delitos y que se tengan en cuenta factores tanto atenuantes como agravantes, incluidas las circunstancias enumeradas en el artículo 3 de la Convención de 1988 y otras disposiciones aplicables del derecho internacional, y de conformidad con la legislación nacional (p. 18).*
- *Considerar la posibilidad de intercambiar, por conducto de la Comisión de Estupefacientes, información, lecciones aprendidas, experiencias y mejores prácticas sobre formulación, aplicación y resultados de las políticas nacionales de justicia penal, incluidas, cuando proceda, las prácticas nacionales en lo que respecta a la proporcionalidad de las penas (p. 18).*

Ungass 2016. De la sección 3. *Recomendaciones operacionales sobre reducción de la oferta y medidas conexas; aplicación eficaz de la ley; respuestas a la delincuencia relacionada con las drogas; y lucha contra el blanqueo de dinero y promoción de la cooperación judicial:*

- *Promover y fortalecer el intercambio de información y, según proceda, inteligencia penal relacionada con las drogas entre las fuerzas del orden y los organismos de control de fronteras, por ejemplo, a través de los portales multilaterales y los centros de información y las redes regionales de la Unodc, y promover investigaciones conjuntas y coordinar las operaciones, de conformidad con la legislación nacional, y los programas de capacitación a todos los niveles, a fin de detectar, desarticular y dismantelar los grupos delictivos organizados que operan a nivel transnacional y que están implicados en actividades relacionadas con la producción y el tráfico ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, la desviación de sus precursores y las actividades de blanqueo de dinero conexas (pp. 12 y 13).*
- *Maximizar la eficacia de las medidas de aplicación de la ley contra los grupos delictivos organizados y las personas implicadas en delitos relacionados con las drogas, por ejemplo, dedicando la debida atención en nuestras respectivas jurisdicciones a los responsables de actividades ilícitas a mayor escala o de mayor gravedad (p. 13).*

- *Responder a los graves retos que plantean los vínculos cada vez mayores entre el tráfico de drogas, la corrupción y otras formas de delincuencia organizada, como la trata de personas, el tráfico de armas de fuego, la ciberdelincuencia, el blanqueo de dinero y, en algunos casos, el terrorismo, incluido el blanqueo de dinero en relación con la financiación del terrorismo, mediante un enfoque integrado y multidisciplinario consistente, por ejemplo, en promover y apoyar la recopilación de datos fidedignos, la investigación y, cuando corresponda, el intercambio de inteligencia y análisis a fin de que la formulación de políticas y las intervenciones sean eficaces (pp. 13 y 14).*
- *Alentar el uso de los mecanismos de cooperación subregional, regional e internacional existentes para combatir los delitos relacionados con las drogas en todas sus formas, dondequiera que se cometan, incluidos, en algunos casos, los delitos violentos relacionados con las bandas, por ejemplo, incrementando la cooperación internacional para combatir con eficacia y dismantelar los grupos delictivos organizados, incluidos los que operan a nivel transnacional (p. 14).*
- *Mejorar la capacidad nacional, regional, subregional, interregional e internacional para prevenir y combatir el blanqueo de dinero y las corrientes financieras ilícitas derivadas del tráfico de drogas y los delitos conexos, incluso, cuando corresponda, por medio de la detección, la investigación y el enjuiciamiento de esas actividades, con el fin de abordar de manera eficaz la cuestión de los refugios seguros, y determinar y mitigar los riesgos del blanqueo de dinero vinculados a las nuevas tecnologías, así como los nuevos métodos y técnicas de blanqueo de dinero, utilizando para ello, entre otras cosas, los instrumentos de asistencia técnica de la Unodc (p. 15).*

Recomendaciones de cooperación entre los dos países

- Reformar el artículo 376 del Código Penal³⁴ para distinguir las sanciones entre los diferentes niveles de participación en el negocio del narcotráfico y establecer mejores criterios de proporcionalidad en las leyes de drogas en el país, tanto en la fase de producción y cultivo, como en la de tráfico.
- Reformar el sistema de exclusiones de alternativas al encarcelamiento para las personas investigadas, procesadas y juzgadas por delitos relacionados con el tráfico no violento de estupefacientes que cumplen roles de baja remuneración y alto riesgo. En específico, derogar la exclusión de los subrogados penales para

³⁴ A pesar de que las tres primeras recomendaciones no son líneas específicas de cooperación entre el Reino Unido y Colombia, son fundamentales para racionalizar el uso del derecho penal.

el caso de los delitos de drogas establecida en el artículo 68A del Código Penal que introdujo la Ley 1709 de 2014.

- Modificar el artículo 324 del Código de Procedimiento Penal, que regula el principio de oportunidad, para permitir su aplicación a personas que han cometido delitos menores no violentos relacionados con el tráfico de estupefacientes y que se encargan de cumplir roles de baja remuneración y alto riesgo de captura.
- En el corto plazo, se deben enfocar esfuerzos en mitigar los efectos adversos del encarcelamiento por delitos de drogas. Para ello, la Policía Nacional y la Fiscalía General de la Nación deben promover un ejercicio al interior de cada institución, y con arreglo a sus procedimientos y estatutos, para verificar que los criterios de evaluación de los funcionarios no generan incentivos perversos que alientan el encarcelamiento de personas que cometen delitos menores de drogas o incluso que son capturados con dosis que podrían interpretarse como de aprovisionamiento.
- Establecer cooperación con el Reino Unido para capacitar a los funcionarios judiciales a fin de identificar los casos de delitos menores de drogas y personas que delinquen en condiciones de necesidad, pobreza o circunstancias atenuantes de la responsabilidad penal. Esto se puede implementar a partir de “guías de condena” para que los jueces y fiscales puedan consultar criterios auxiliares para el ejercicio de la acción penal o la determinación de la pena. La escuela Judicial Rodrigo Lara Bonilla y el Consejo Superior de la Judicatura son actores claves para la elaboración y difusión de este tipo de herramientas entre los administradores de justicia.
- Establecer cooperación técnica para caracterizar en más detalle la cadena de valor del narcotráfico, a fin de focalizar el ejercicio de la acción penal en los rangos medios y altos de las organizaciones criminales, y en los destinatarios de las rentas generadas por las economías ilegales.
- Definir liderazgo entre las entidades encargadas de la investigación y persecución de los delitos de alto rango relacionados con el tráfico de estupefacientes, lavado de activos, enriquecimiento ilícito y testaferrato. Para este fin, será útil establecer mecanismos de intercambio de experiencias con el Crown Prosecution Service, a fin de conocer de qué manera han afianzado roles en el marco de investigación y persecución de este tipo de delitos.
- A través de procesos de cooperación técnica con el Reino Unido, mejorar las acciones de contrainteligencia e investigación interna en la Fiscalía, la Policía y demás órganos involucrados en la persecución del crimen organizado. Para ello,

es necesario profundizar la experticia de los funcionarios judiciales en temas como interdicción, análisis de datos (*data mining*) e identificación de mecanismos de lavado de activos, y ampliar el número y la experticia de jueces y fiscales especializados en delitos relacionados con el tráfico de estupefacientes, lavado de activos, enriquecimiento ilícito y testaferrato, especialmente en los territorios de mayor impacto de las economías ilegales.

- Promover memorandos de entendimiento con otros países para mejorar las herramientas a fin de perseguir los dineros provenientes de actividades ilícitas, e incorporar en estos memorandos una hoja de ruta y compromisos de monitoreo y evaluación para asegurar que estén mejorando la gestión en investigación del crimen organizado.
- Establecer cooperación para la generación de una plataforma virtual similar a la del Prosecution College, de capacitación para la formación de funcionarios judiciales, una de las necesidades de agencias investigativas como la Fiscalía y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF).
- Establecer una agenda de cooperación con el Crown Prosecution Service, a fin de compartir las experiencias exitosas en la división interna del trabajo que realizan entre preejecución y ejecución de la investigación. Esta línea de cooperación podrá ser útil para la Fiscalía General de la Nación, a fin de racionalizar sus procesos de investigación sobre delitos financieros.

REFERENCIAS

Allen, G. y Dempsey, N. (2016). Prison Population Statistics. Briefing paper. House of Commons Library.

Álvarez Venegas, E. y Pardo Calderón, D. (2017). *Entornos y riesgos de las Zonas Veredales y los Puntos Transitorios de Normalización*. Bogotá: Fundación Ideas para la Paz. Recuperado de <http://www.ideaspaz.org/publications/posts/1455>

Ávila Martínez, A. y Castro León, J. D. (2015). *Los retos en convivencia, administración de justicia y seguridad rural en el posconflicto*. Bogotá: Friedrich-Ebert-Stiftung (FES).

Baley, J. y Garzón, J. (2016). Displacement effects of supply-reduction policies in Latin America: A tipping point in cocaine trafficking, 2006-2008. *The Handbook of Drugs and Society*, 482-504.

Bennett, T. (1988). The british experience with heroin regulation. *Law and Contemporary Problems*, 51 (1): 299-314.

British Medical Association (2013). *Drugs of dependence: The role of medical professionals*. BMA Board of Science.

Buxton, J. (2011a). A-Z Glossary. En *The Politics of Narcotic Drugs: A Survey* (pp. 169-291). London: Routledge.

Buxton, J. (2011b). Introduction. En *The Politics of Narcotic Drugs: A Survey* (pp. 3-7). London: Routledge.

- Buxton, J. (2016). *Drug crop production, poverty and development*. New York: Open Society Foundations.
- CEDD (En prensa). *Sobredosis carcelaria y política de drogas en América Latina*. Bogotá: Dejusticia.
- CEDD (2014). *En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*. México: CIDE.
- Chaparro, S. y Cruz, L. F. (En prensa). *Coca, instituciones y desarrollo: los retos de los municipios productores en el post acuerdo*. Bogotá: Dejusticia.
- Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil (2017). *Segundo Informe de la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013*. Bogotá.
- Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia (2015). *Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia. Informe final*. Recuperado de http://www.odc.gov.co/Portals/1/comision_asesora/docs/informe_final_comision_asesora_politica_drogas_colombia.pdf
- Comisión Global de Política de Drogas (2011). *Informe de la Comisión Global de Política de Drogas*. Recuperado de http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2012/03/GCDP_WaronDrugs_ES.pdf
- Count the Costs (2012). *Count the Costs: 50 Years of the War on Drugs*. Recuperado de <http://www.countthecosts.org/sites/default/files/War%20on%20Drugs%20-%20Count%20the%20Costs%207%20cost%20summary.pdf>
- Csete, J., Kamarulzaman, A., Kazatchkine, M., Altice, F., Balicki, M., Buxton (2016). Public health and international drug policy. *The Lancet*, 387 (10026), 1427-1480. [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(16\)00619-X](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(16)00619-X)
- DANE (2016). Boletín Técnico: pobreza monetaria y multidimensional en Colombia 2015. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/bol_pobreza_15_.pdf
- Eastwood, N., Shiner, M. y Bear, D. (2013). *The numbers in black and white: Ethnic disparities in the policing and prosecution of drug offences in England and Wales*. London: Release.
- European Union (s. f.). *European Union: Common Position on Ungass 2016*. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/IO/EU_COMMON_POSITION_ON_UNGASS.pdf
- Fleetwood, J. (2015). *Sentencing reform for drug trafficking in England and Wales*. IDPC Report. Recuperado de https://dl.dropboxusercontent.com/u/566349360/library/IDPC-briefing-paper_Sentencing-reform-for-drug-trafficking-in-the-UK.pdf
- Felbab-Brown, V. (2010). *Shooting up: Counterinsurgency and the War on Drugs*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- García-Villegas, M., Torres, N., Revelo, J., Espinosa, J. y Duarte, N. (2016). *Los territorios de la paz: la construcción del Estado local en Colombia*. Bogotá: Dejusticia. Disponible en : https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_921.pdf
- García, M. (2011). Cultivos ilícitos, participación política y confianza institucional. En *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (pp. 357-86). Colección 60 años. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes.
- Garzón-Vergara, J. C. (2016). *PosUngass 2016: América Latina y las perspectivas de las políticas de drogas*. Informes RIAL. Santiago de Chile: Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina y el Caribe.
- Gobierno de Colombia y FARC-EP (2016). *Acuerdo para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Recuperado de <https://www.mesadeconversaciones.com.co/sites/default/files/24-1480106030.11-1480106030.2016nuevoacuerdofinal-1480106030.pdf>
- Gutiérrez Sanín, F. (2004). Criminal Rebels? A discussion of civil war and criminality from the colombian experience. *Politics and Society* 32 (2), 257-85.
- Hari, J. (2015). *Chasing the Scream: The first and last days of the war on drugs*. New York: Bloomsbury.
- Health Poverty Action (2015). *Drug Policy and the Sustainable Development Goals*. Recuperado de <https://www.healthpovertyaction.org/speaking-out/rethink-the-war-on-drugs/drug-policy-and-the-sdgs/>

Home Office (2010). *Drug Strategy 2010: Reducing Demand, Restricting Supply, Building Recovery: Supporting People to Live a Drug Free Life*. UK.

Home Office (2016). *Drug Misuse: Findings from the 2015/16 Crime Survey for England and Wales*. UK.

International Drug Policy Consortium (2016). *The United Nations General Assembly Special Session (Ungass) on the World Drug Problem: Report of Proceedings*. Recuperado de <http://idpc.net/publications/2016/09/the-ungass-on-the-world-drug-problem-report-of-proceedings>

La Silla Vacía (2012). “De lo que viven las FARC sin el secuestro”. Recuperado de <http://lasillavacia.com/historia/de-lo-que-viven-las-farc-sin-el-secuestro-31683>

López, A. (2006). Narcotráfico, ilegalidad y conflicto en Colombia. En *Nuestra guerra sin nombre: transformaciones del conflicto en Colombia* (pp. 407-39). Bogotá: Editorial Norma.

Mejía, D. (2011). Políticas antidroga en el Plan Colombia: costos, efectividad y eficiencia. En *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (pp. 69-90). Colección 60 años. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes.

Mejía, D. y Posada, C. E. (2007). Cocaine production and trafficking: What do we know? *Borradores de Economía*, 444. Recuperado de <http://www.banrep.gov.co/sites/default/files/publicaciones/pdfs/borra444.pdf>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2016). ¿Qué es Visión Amazonía? Recuperado de <http://www.minambiente.gov.co/index.php/component/content/article/2138-plantilla-bosques-biodiversidad-y-servicios-ecosistematicos-62>

Ministerio de Justicia y del Derecho – Observatorio de Drogas de Colombia (2015). *La heroína en Colombia, producción, uso e impacto en la salud pública - Análisis de la evidencia y recomendaciones de política*. Bogotá DC.: ODC.

Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Unodc (2014). *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia – 2013: Informe Final*. Bogotá D.C.

Muggah, R., Aguirre, K. y Szabo de Carvalho, I. (2015). *Medir importa: diseñando nuevos indicadores para una política que funciona*. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé.

Naciones Unidas (2015). *Resolución A/70/L.1 Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Recuperado de http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/70/L.1&Lang=S

National Crime Agency (2016). *National Strategic Assessment of Serious and Organised Crime 2016*. UK.

Observatorio de Drogas de Colombia (2016). *Reporte de drogas de Colombia 2016*. Bogotá: Ministerio de Justicia y del Derecho.

Observatorio de Drogas de Colombia (2015). *Participación de Colombia en Ungass 2016*. Ministerio de Justicia y del Derecho. Recuperado de https://www.odc.gov.co/Portals/1/dialogo_nacional/docs/Presentacion_UNGASS.pdf

OCDI (2017a). *Amenaza de erradicación forzada en zona del Esfuerzo Conjunto de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito*. Recuperado de <http://www.ocdiglobal.org/amenaza-de-erradicacion-forzada-en-zona-del-esfuerzo-conjunto-de-sustitucion-de-cultivos-de-uso-ilicito/>

OCDI (2017b). *Erradican forzadamente en área vecina al Esfuerzo Conjunto de Sustitución Voluntaria en Briceño*. Recuperado de <http://www.ocdiglobal.org/erradican-forzadamente-en-area-vecina-al-esfuerzo-conjunto-de-sustitucion-voluntaria-en-briceno/>

OEA (2015). *Informe técnico sobre alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas*. Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas.

Ortiz, C. E. (2003). Cultivos ilícitos y nueva ruralidad en Colombia. *Cuadernos de Desarrollo Rural*, (50), 143-166. Recuperado de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/desarrollorural/article/view/1282>.

Pécaut, D. (2008). Las FARC: fuentes de su longevidad y de la conservación de su cohesión. *Análisis Político* (63), 22-29.

- Pereira Arana, I. (2016). *Cuidados paliativos: abordaje de la atención en salud desde un enfoque de DDHH*. Documento 26. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad – Dejusticia. Recuperado de <http://cuidadospaliativosdh.org/archivos/Informe.pdf>
- Public Health England (2014). *Alcohol and drugs prevention, treatment and recovery: Why invest?* Recuperado de <http://www.nta.nhs.uk/uploads/why-invest-2014-alcohol-and-drugs.pdf>
- Ramírez, M. C. (2005). The construction of citizenship in the context of armed conflict, anti-drug policy and illegality in Putumayo (Colombia) (manuscrito sin publicar). Recuperado de http://www.mamacoca.org/docs_de_base/Cifras_cuadro_mamacoca/remote/Clemencia%20Ramirez%203.021.pdf
- Rico, D. (2016). “La erradicación terrestre con glifosato va a provocar más muertes”. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/erradicacion-terrestre-glifosato-va-provocar-mas-muerte-articulo-630496>
- Schleifer, R. et al. (2015). *Addressing the development dimensions of drug policy*. New York: United Nations Development Program. Recuperado de <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/hiv-aids/addressing-the-development-dimensions-of-drug-policy.html>
- Sentencing Council (2012). *Drug Offences: Definitive Guideline*. London: Sentencing Council.
- Sentencing Council (2017). *Imposition of Community and Custodial Sentences*. London: Sentencing Council.
- Thoumi, F. E. (2016). Re-examining the “Medical and Scientific”. Basis for interpreting the drug treaties: Does the “Regime” have any clothes? En *After the Drug Wars Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy* (pp. 19-29). London: London School of Economics and Political Science.
- Thoumi, F. E. (2015). *Debates y paradigmas de las políticas de drogas en el mundo y los desafíos para Colombia*. Bogotá: Academia Colombiana de Ciencias Económicas.
- Thoumi, F. E. (2005). The Colombian Competitive Advantage in Illegal Drugs: The role of policies and institutional changes. *Journal of Drug Issues* 35 (1), 7-26.
- UNDP (2015). Perspectives on the development dimensions of drug control policy. *Drug Policy Debate Radar*. Recuperado de <http://drugpolicydebateradar.com/2015/03/18/undpperspective-on-the-development-dimension-of-drug-control-policy>
- Unodc (2016a). *World Drug Report 2016*. United Nations Office on Drugs and Crime. Recuperado de https://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf
- Unodc (2016b). Documento final del Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas Celebrado en 2016: nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas. Recuperado de <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603304-S.pdf>
- Unodc y Gobierno de Colombia (2016). *Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2015*. Recuperado de https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Monitoreo_Cultivos_ilicitos_2015.pdf
- Unodc y Gobierno de Colombia (2014). *Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Colombia*.
- Uprimny, R., Guzmán, D. y Parra, J. (2012). Diálogos de Paz y Drogas: posibilidades en medio y más allá del prohibicionismo. *Revista Foro* (78). Recuperado de http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.328.pdf
- Uprimny, R., Martínez, M., Cruz, L.F., Chaparro, S. y Chaparro N. (2015). *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento: una guía para la reforma de política de drogas en Colombia*. Bogotá: Dejusticia. Disponible en https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_834.pdf

- Uprimny, R., Chaparro, S. y Cruz, L.F. (2017). *Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia*. Bogotá: Dejusticia. Disponible en <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>
- Uribe, M. (2011). Las derrotas del campesinado y la guerra. *Colombia rural: razones para la esperanza* (pp. 238-239). Bogotá D.C.: INDH - PNUD.
- Youngers, C. (2012). UN International Guiding Principles on Alternative Development, parts I and II. Washington Office on Latin America (WOLA). Recuperado de <https://www.wola.org/analysis/un-international-guiding-principles-on-alternative-development/>
- Zorro, C. (2011). Políticas de desarrollo alternativo en Colombia (1982-2009). En *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (pp. 91-119). Colección 60 años. Bogotá, D.C.: Universidad de los Andes.

SOBRE LOS AUTORES

Isabel Pereira Arana. Politóloga de la Universidad de los Andes, Colombia (2008), y Magíster en Estudios de Desarrollo, con énfasis en conflicto y construcción de paz del Instituto de Altos Estudios Internacionales y de Desarrollo de Suiza (IHEID) (2015). Su interés se centra en el impacto de las políticas de drogas en el desarrollo rural, la salud pública y los conflictos armados. Actualmente se desempeña como investigadora principal en la línea de Política de Drogas del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), con especial énfasis en las implicaciones del proceso de paz en las políticas de drogas en Colombia y acceso a medicamentos controlados y cuidados paliativos. Ha trabajado como profesional de proyectos de cooperación internacional para el desarrollo en zonas de conflicto en el país, y como asesora para el Gobierno nacional en negociación multilateral.

Luis Felipe Cruz Olivera. Abogado y estudiante de Sociología de la Universidad Nacional de Colombia. Su experiencia investigativa se relaciona con la historia y el desarrollo del conflicto armado en Colombia y la relación de este con el narcotráfico. Asociado a la línea de Política de Drogas del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), se ha desempeñado como investigador de los costos en derechos humanos de las estrategias antinarcóticos.

ANEXOS

Listado de personas y agencias entrevistadas en Colombia

Colombia (octubre y noviembre de 2016)

Adriana Mejía

*Directora Ejecutiva del Instituto de Ciencia Política Hernán Echavarría Olózaga
Miembro de la Comisión Asesora para la Política de Drogas*

Catalina Niño

*Directora del Programa de Cooperación en Seguridad Regional
Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol)*

Eduardo Díaz

*Director
Dirección para la Sustitución de los Cultivos Ilícitos*

Esteban Arias

*Asesor de área Projust
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc)*

Daniel Rico

*Investigador Asociado
Fundación Ideas para la Paz (FIP)*

Guillermo García

Director del Programa de Desarrollo Alternativo
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc)

Hernando Zuleta

Director
Centro de estudios de Seguridad y Drogas (CESED)
Universidad de los Andes

Juan Carlos Garzón

Investigador Asociado
Asesor externo para el Ministerio de Justicia y del Derecho
Fundación Ideas para la Paz (FIP)

Juan Diego Cely

Asesor de área Projust
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc)

Ricardo Vargas

Investigador
Transnational Institute (TNI)

Visita técnica al Reino Unido

Reino Unido (febrero de 2017)

Home Office

Política doméstica y política internacional sobre alcohol y drogas

National Offenders Management Service

Grupo de seguridad operacional/Análisis e inteligencia en prisiones

Crown Prosecution Service

Unidad de recuperación de dineros de crimen organizado

Metropolitan Police

Manejo de delitos de drogas

Sentencing Council

Procesos de directrices de sentencia para delitos de drogas

Thames Magistrates Court

Proceso judicial para delitos menores de drogas

Public Health England

Dirección para alcohol, drogas y tabaco (en comunidades y en prisiones)

Release

Reforma a las prácticas policiales

Health Poverty Action

Política de drogas y los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS)

London School of Economics

International Drug Policy Program

International Drug Policy Consortium

Evaluación de impacto de las directrices de sentencia en el Reino Unido

Collective Voice

Experiencia de la Agencia Nacional de Tratamiento (NTA)

Human Rights Center - University of Essex

Lineamientos internacionales de DDHH para las políticas de drogas

Durante el año 2016 se vivieron dos episodios históricos para la reflexión de las estrategias de drogas en Colombia: la celebración de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el tema de las drogas (Ungass 2016), y la firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP, que incluye lo pactado sobre la “Solución definitiva al problema de las drogas ilícitas”.

A la luz de los compromisos adquiridos por el Estado colombiano surgen retos y posibilidades para reformar la política de drogas, en búsqueda de un mayor equilibrio entre abordaje desde una perspectiva de criminalización y el reconocimiento de derechos a poblaciones afectadas por los efectos nocivos de la prohibición. Este ejercicio de equilibrio llama a incorporar el lente de la Agenda de Desarrollo Sostenible 2030 y sus objetivos, así como a integrar de mejor manera los sectores defensa, desarrollo rural y agrario, protección y uso sostenible de recursos ambientales, salud y educación, sumado a los esfuerzos de la construcción de paz en los territorios más afectados por la guerra y el narcotráfico.

Para alcanzar las metas propuestas en estos documentos, la participación de la comunidad internacional en los próximos años será fundamental. La Embajada del Reino Unido, preocupada por ampliar sus horizontes de cooperación, se ofrece a compartir lecciones aprendidas desde sus experiencias con el ánimo de mejorar las capacidades institucionales para enfrentar los retos del crimen organizado, el desarrollo rural, y la prevención y el tratamiento del consumo de drogas. Este documento presenta recomendaciones a los dos gobiernos sobre los ejes pertinentes de cooperación, a la luz de las obligaciones pactadas, y las oportunidades para armonizar la política de drogas y la construcción de paz.



ISBN 978-958-5441-11-8



Embajada Británica
Colombia



MINJUSTICIA