



ACCIONES PARA EL CAMBIO HACIA UNA POLÍTICA DE DROGAS MÁS EFECTIVA



Aprovechando la coyuntura electoral, Dejusticia, Fescol, TNI, Elementa, ATS, OCDDI, Corporación Humanas, Gpaz/Sisma Mujer, Temblores Ong y CPAT¹ nos hemos reunido con el propósito de plantear algunas recomendaciones en materia de política de drogas, dirigidas al nuevo gobierno, al nuevo Congreso y a la sociedad civil interesada. Esto teniendo en cuenta los avances recientes que ha tenido la discusión global y regional sobre el tema, las transformaciones en política pública que se están dando en los países, los compromisos asumidos por Colombia en el marco de la UNGASS 2016, y la trayectoria de la posición nacional en los debates internacionales².



Históricamente Colombia ha implementado estrategias con énfasis en la reducción de la oferta, priorizando el uso de la fuerza sobre los cultivos de uso ilícito y criminalizando productores y usuarios, sin que haya resultados contundentes que afecten la disponibilidad de los psicoactivos declarados ilícitos. El traslape de agendas de seguridad con políticas de drogas dificulta la toma de decisiones que puedan revertir las causas estructurales de estos problemas, lo cual favorece el desarrollo de estos mercados ilegales. Los recursos disponibles no se dirigen a fomentar el desarrollo de los territorios marginados o a superar la informalidad en las zonas urbanas. Tampoco a implementar estrategias de prevención basadas en investigación o al desarrollo estrategias de reducción de daños y riesgos ocasionados por prácticas que ahondan los problemas por uso de psicoactivos. Sin embargo, como indica el PNUD, “un sustancial conjunto de evidencia demuestra que las políticas de control de drogas ancladas en planes de desarrollo social y económico tienen mayor probabilidad de producir resultados positivos”³.



Se requiere un cambio de orientación que ponga el énfasis en los derechos humanos, tanto de quienes usan estas sustancias como de quienes por causa de su pobreza y vulnerabilidad se ven obligados a participar en el negocio. Además es necesario distribuir los recursos disponibles de manera más inteligente de acuerdo con la evidencia que existe y atendiendo los diversos frentes del fenómeno de las drogas. Para ello se deben tener en cuenta los impactos diferenciales que el fenómeno y las políticas implementadas para enfrentarlo



1. Para la construcción de este documento también se contó con la participación de Inés Elvira Mejía, asesora en materia de políticas de drogas y nuevos abordajes e Amy Ritterbusch y Catalina Correa de International Gender and Harm Reduction Initiative



2. El ejemplo más reciente fue el evento que promovió en el periodo 61º de la Comisión de Estupefacientes sobre “Usos lícitos y mercados para cannabis, hoja de coca y amapola: rompiendo los desbalances y el estigma bajo el enfoque de la Ungass 2016”. Según la Cancillería, el propósito del debate es “abrirle camino a la investigación sobre usos médicos, industriales y científicos a las plantas sometidas a control, dado que la estigmatización ha frenado la generación de evidencia científica sobre propiedades beneficiosas de plantas como el cannabis, la hoja de coca y amapola”. Ver <http://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/colombia-participa-61o-periodo-sesiones-comision-estupefacientes-viena-austria>.



3. PNUD, 2015: *Políticas de control de drogas y desarrollo humano*, p. 36



han tenido en distintos territorios y sectores de la población, particularmente mujeres y grupos étnicos. En esa línea, es necesario que las políticas de drogas tengan un enfoque territorial, además de enfoques diferenciales étnico y de género.

Las reformas en política de drogas ya están ocurriendo, los mercados ilegales se están regulando y, a las puertas de un nuevo periodo de gobierno y del legislativo, es necesario seguir adelantando acciones para el cambio. Precisamente, este documento plantea algunas de las acciones necesarias, a modo de recomendaciones y a partir de breves diagnósticos sobre los diferentes aspectos del fenómeno de las drogas: los cultivos y la producción, el uso, el tráfico y la criminalidad organizada, y el problema de cómo medir los avances en la materia.

SOBRE CULTIVOS Y DIMENSIÓN DE PRODUCCIÓN:

La pobreza, la incapacidad del Estado de proveer bienes y servicios a sectores de la población rural, la falta de acceso, uso y formalización de la tierra y de acceso a mercados son las causas estructurales de los cultivos declarados ilícitos, que aún no han sido adecuadamente atendidas. La mayoría de quienes tienen esos cultivos, lo hacen porque no tienen otras alternativas de subsistencia y muchas veces son víctimas de la represión del Estado que quiere erradicarlos y, a la vez, de la violencia de actores criminales involucrados en la producción y tráfico de drogas. Las precarias condiciones de esta población son evidentes en las cifras: en los municipios con más alta presencia de coca la pobreza alcanza 93% de la población rural, mientras que la pobreza urbana se acerca al 80%. En estos mismos municipios el 65% de las personas viven con necesidades básicas insatisfechas. Es decir, la pobreza rural es más alta en aquellos municipios con presencia de coca⁴.

Las políticas de aspersión aérea, de erradicación forzada o condicionada y de sustitución de cultivos, cuando ha sido impuesta, han afectado negativamente a las poblaciones que viven en zonas de cultivos declarados ilícitos, generando violencia, inseguridad, desplazamiento forzado, riesgos a la seguridad alimentaria, afectación a cultivos de subsistencia y salud, y daños ambientales⁵.

1. Cultivos declarados ilícitos y su relación con la reforma rural integral

La reducción sostenible de los cultivos declarados ilícitos solo podrá ser una consecuencia del cumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones y de su presencia constante e integral en los territorios, implementando la reforma rural integral contemplada en el Acuerdo de Paz, con políticas y programas con enfoque de género que busquen la transformación de los territorios y provean no solo seguridad sino también educación, salud, acceso a la tierra, subsidios, crédito, asistencia técnica, vías de acceso y comunicación, centros de acopio, distritos de riesgo y apoyo a la comercialización⁶.

4 En Cruz, Luis Felipe y Sergio Chaparro. 2017. *Coca, instituciones y desarrollo*. Serie Ideas para construir la paz. Documentos 38. Bogotá, DeJusticia.

5 Por ejemplo, las fumigaciones de inicios del Plan Colombia en Putumayo generaron una migración de población y cultivos a Nariño. Ver Torres, María Clara. *Coca Campesina*. Y de acuerdo con CODHES, en 2008 la política de aspersión generó desplazamiento de población indígena, afrodescendiente y campesina en diversas regiones del país. Ese año, las fumigaciones, agravadas por el recrudescimiento de la violencia, hicieron que más de 13 mil personas de los departamentos de Antioquia, Córdoba y Vichada se vieran obligadas a desplazarse ante la falta de comida y condiciones de seguridad. Ver CODHES. Boletín Informativo No. 75. 2009.

6 De acuerdo con el informe acerca del gasto del Estado colombiano frente al problema de las drogas durante la vigencia de 2010 (último año en que se realizó este cálculo), el Gobierno gastó más de 177 mil millones de pesos en identificación, aspersión con glifosato y operaciones de seguridad en las erradicaciones manuales, y sólo 23 mil millones en proyectos productivos de desarrollo alternativo. La poca inversión en sustitución limita aún más su impacto para que las familias abandonen la economía ilegal.



Es necesario que la formulación de políticas relacionadas con los cultivos declarados ilícitos tenga enfoque territorial y se haga con la participación activa de cultivadores y cultivadoras, sus familias y comunidades, los gobiernos locales, las organizaciones sociales que trabajan en el tema y demás sectores afectados. El Estado debe garantizar que esa participación sea cualificada: no se trata solo de la asistencia a las reuniones, sino de dar herramientas que permitan aprovechar esos espacios para la toma conjunta de decisiones. Además se debe asegurar una participación equitativa de mujeres, personas LGBTI, afros y comunidades indígenas que contribuya a superar las barreras que estas poblaciones han tenido históricamente para participar⁷. Esto debería incluir las acciones que se están llevando a cabo para la formulación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), los Planes de Ordenamiento Social y Productivo de la Propiedad Rural (POSPR) y los Proyectos Integrales de Desarrollo Agropecuario y Rural con Enfoque Territorial (PIDARET).

Se deben priorizar políticas de sustitución voluntaria progresiva de cultivos, que contemplen los tiempos necesarios para el desarrollo sostenible de cultivos alternativos, de manera que el campesinado pueda garantizar su subsistencia. Los proyectos de sustitución deberían responder a una política de desarrollo rural integral, con enfoques de género y étnico, en los que los cultivos ilícitos solo se sustituyan cuando quienes cultivan cuenten con una alternativa segura y sostenible de subsistencia. Para esto se podría buscar apoyo de la cooperación internacional.

También hay que asegurar que los procesos de sustitución cuenten con apoyo técnico que fortalezca las capacidades instaladas en los territorios y empodere a las organizaciones locales, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales, y a las autoridades civiles elegidas democráticamente.

Para este fin, las entidades encargadas de los procesos de sustitución deben ser las autoridades nacionales y locales de agricultura y desarrollo rural, medio ambiente y desarrollo sostenible, con sus entidades técnicas adscritas, con asesoría de las entidades encargadas de política de drogas.

Se debe eliminar el uso de la erradicación manual forzada o cualquier método que implique la aspersión (aérea o terrestre) de compuestos que afecten la salud o el medio ambiente. La experiencia de Colombia demuestra que esas estrategias no dan resultado en la reducción sostenible de los cultivos, además de sus enormes costos en términos financieros, sociales, ambientales y de legitimidad del Estado frente a las comunidades afectadas.

Las comunidades deben tener un papel preponderante en el seguimiento y evaluación de los resultados de los procesos de sustitución.

Es necesario dar garantías colectivas de seguridad y protección a las comunidades, y no solo a personas individuales, para lo cual se deben crear protocolos de seguridad y alertas tempranas en coordinación con las instituciones responsables. Es fundamental detener los asesinatos y

⁷ Una cifra que evidencia la importancia de que el Gobierno convoque paritariamente a mujeres y hombres a los escenarios de construcción del Programa de Sustitución es que a julio del año pasado, del total de personas (1054) que habían suscrito acuerdos colectivos de sustitución sólo el 26 % eran mujeres (284), mientras que 74 % eran hombres (770).



atentados contra los líderes y lideresas cocaleras, asignando los recursos necesarios para el éxito de las investigaciones y el castigo de los responsables⁸.

2. Enfoque de género en el desarrollo rural y los procesos de sustitución

La formulación de toda política de desarrollo rural debe tener en cuenta el papel que cumplen las mujeres en la economía campesina, por lo que se debe incluir su participación activa en las discusiones sobre los planes y estrategias que las afecten, y evitar reproducir los obstáculos que han enfrentado para acceder a los escenarios de participación comunitaria. Debe además garantizarles a las mujeres acceso a tierra de buena fertilidad, titularidad de la propiedad, créditos y autonomía económica para superar la exclusión que sufren debido a la alta carga en las labores del cuidado que recae sobre ellas y prever formas que redistribuyan esas responsabilidades al interior de las familias, entre la comunidad y entidades estatales proveedoras de bienestar social.

Un proceso de sustitución con enfoque de género debe considerar los impactos de la política de drogas sobre las vidas y los cuerpos de las mujeres, e incluir sus intereses y necesidades diferenciadas con el fin de promover medidas que tiendan a combatir la desigualdad de género y no a perpetuarla.

3. Enfoque étnico en la implementación del programa de sustitución

La perspectiva étnica contemplada en el Acuerdo de Paz y consagrada en la Constitución colombiana debe dar lugar a la construcción de planes y programas que incluyan la cosmovisión de los pueblos indígenas y afrodescendientes en sus territorios colectivos. La autonomía territorial, el gobierno propio, las autoridades tradicionales y sus propias elaboraciones sobre el devenir de sus cultivos deben tener espacio en la definición de una nueva política.

El Programa Nacional de Sustitución de cultivos ilícitos (PNIS) debe priorizar la atención en estos territorios, garantizar la participación activa, equitativa y cualificada de las comunidades y cumplir con procedimientos como la consulta previa. Los cultivadores pertenecientes a pueblos étnicos que cuenten con sistemas de justicia propia deberían poder acceder a sanciones alternativas ejecutadas en su territorio colectivo, previa consulta con los pueblos étnicos afectados.

4. Posibilidades de los usos lícitos de la coca, marihuana y amapola

Las autoridades encargadas de las labores de desarrollo rural y de los programas de sustitución deben promover la investigación científica sobre usos potenciales de las plantas declaradas ilícitas y permitir aprovechar su potencial para usos tradicionales, médicos, nutricionales, científicos, agroindustriales, populares y comerciales, entre otros, asegurando que los beneficios lleguen a las poblaciones involucradas en su cultivo y de modo que puedan generar desarrollo industrial con valor agregado para el país.

Lo anterior sin detrimento de la penalización y persecución del tráfico ilícito y estableciendo controles para evitar el desvío de las plantas o sus derivados para los mercados ilegales.

Sería recomendable impulsar modelos y pilotos de regulación de los cultivos de cannabis, coca y amapola, con manejo diferencial de acuerdo con las particularidades de cada planta, de

⁸ En los municipios con cultivos de coca la tasa de homicidios aumentó 11%; en aquellos donde la sustitución comenzó, el alza fue del 33% (Ver [Fundación Ideas para la Paz \(2018\)](#). ¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Balance del 2017 y lo que viene en 2018. Informe 03.



manera que se facilite la transferencia de conocimiento y la generación de capacidades en las comunidades de cultivadores para que puedan beneficiarse de las oportunidades de desarrollo que surjan.

SOBRE EL USO DE DROGAS:

Existen evidencias de que las políticas de despenalización del uso de drogas no generan aumentos en los niveles de uso problemático⁹. A la vez, diversos estudios indican que no hay una relación clara entre una mayor penalización y niveles de uso más bajos¹⁰.

Tanto las recomendaciones de la OMS como la legislación nacional coinciden en la importancia de entender el uso de drogas como un asunto de salud pública y de descriminalizarlo.

1. Protección a la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la Corte Suprema en relación a la dosis personal y la dosis de aprovisionamiento.

En ese sentido, es necesario respetar, proteger y desarrollar el espíritu de la jurisprudencia que existe con respecto a la dosis personal y la dosis de aprovisionamiento y evitar instrumentalizar políticamente el tema porque, además de profundizar el estigma, ello promueve nuevos escenarios de vulneración de derechos¹¹.

2. Política de promoción, prevención y atención al uso de SPA, incluyendo reducción de riesgos y daños.

Es necesario fortalecer las políticas de uso de drogas que se han desarrollado con enfoque de salud pública y derechos humanos. Para ello es fundamental evaluar lo que se ha hecho hasta ahora, dar una financiación suficiente a las políticas de uso de drogas existentes y hacerles los ajustes que se requieran para asegurar que las acciones en todos los campos del abordaje del uso estén basadas en evidencia. En la discusión sobre estas políticas debe asegurarse la participación de los sectores a quienes está dirigida.

Hay que eliminar definitivamente todas las acciones que puedan llevar a la criminalización de facto del uso de drogas y de las personas que las usan, como ocurre con algunas sanciones administrativas que dan espacio para abusos por parte de la policía entre otros.

Es necesario establecer marcos regulatorios claros, llenar los vacíos normativos y diseñar protocolos de acción policial que limiten la discrecionalidad de la policía frente a los usuarios de drogas y que establezcan mecanismos de veeduría y control ciudadanos. También sería útil

⁹ Por ejemplo, en Portugal, el primer país del mundo que descriminalizó el uso, adquisición y posesión de todas las drogas ilegales en 2001, pero sobre todo, que invirtió recursos importantes en la profundización de la atención y la reducción de daños, hubo un ligero aumento en el uso de drogas en adultos, pero el uso problemático y en adolescentes disminuyó. Además, se redujo la carga que representan los delitos de drogas en el sistema de justicia penal.

¹⁰ Ver PNUD, 2015: *Políticas de control de drogas y desarrollo humano*.

¹¹ Al respecto es importante señalar que las decisiones recientes de la Corte Suprema de Justicia alrededor del porte de cantidades superiores a la dosis mínima de ninguna manera significan una modificación de la cantidad definida por la ley como "dosis personal". Esas decisiones son producto de una interpretación de los principios constitucionales en casos concretos que no necesariamente se extenderá a los demás casos que conozcan la policía, la fiscalía o los jueces.



definir criterios y procedimientos que permitan identificar a una persona que siendo portador de dosis superiores a la personal, es un consumidor y no un vendedor¹².

Se debe cerrar la puerta a propuestas que plantean el tratamiento forzado para personas con usos problemáticos, así como eliminar las sanciones que se imponen a los usuarios en los contextos de tratamiento, como la expulsión o la no provisión de tratamientos basados en la evidencia.

Además es clave que las políticas frente al uso de drogas distingan entre las sustancias y las diferencias entre usos problemáticos y no problemáticos y que se diseñen estrategias de actuación acordes con esas diferencias, que integren la reducción de riesgos y daños dada la evidencia que existe sobre su efectividad y su menor costo, en particular para usuarios problemáticos.

Se requiere también establecer servicios de proximidad en la calle para facilitar el acceso de los usuarios interesados a tratamiento y a acciones de reducción de riesgos y daños, dar continuidad y sostenibilidad a los programas de intercambio de jeringas, tratamientos de mantenimiento y sustitución con opioides, y generar pilotos de salas de uso supervisado.

Es necesario mejorar la capacidad técnica del país y especialmente de los equipos de salud, fortalecer las organizaciones de base comunitaria y las instituciones asistenciales para promover las buenas prácticas, las intervenciones basadas en la evidencia y asegurar la acción sin daño. Para ello es clave que el gobierno diseñe mecanismos de regulación y control eficaces de los centros privados y públicos de tratamiento para eliminar las torturas, tratos crueles, castigos, encierro y otras prácticas similares. Hay que fortalecer las capacidades de control y verificación de las entidades territoriales que son las que tienen la competencia para hacerlos, estableciendo mecanismos de exigibilidad de derechos y denuncia de prácticas violatorias de esos derechos.

El Estado tiene la obligación de contar con información confiable sobre el uso de sustancias psicoactivas que sirvan para guiar el diseño, implementación y evaluación de las políticas en la materia¹³. En ese sentido, es necesario hacer lo antes posible una nueva encuesta de uso de sustancias en población general, a nivel nacional.

Todas las acciones de prevención, tratamiento y reducción de daños y riesgos deberán incluir mecanismos de monitoreo, evaluación y ajuste periódicos y tener en cuenta los avances en la investigación y las evidencias que existen con respecto a lo que funciona y lo que no en materia de prevención, tratamiento y reducción de riesgos y daños.

Se debe ampliar el alcance y la escala de programas preventivos integrales basados en evidencia y lograr que la prevención sea universal, que se apliquen estrategias de detección temprana y de prevención selectiva e indicada con enfoques diferenciales en los ámbitos educativos.

Es necesario fortalecer los programas de prevención y atención de uso problemático en los centros penitenciarios y establecimientos del sistema de responsabilidad penal adolescente (SRPA). En esa línea, es importante revisar los resultados de la actualización del estudio de uso en el SRPA que estará lista pronto.

¹² Atendiendo a la presunción de inocencia, es la fiscalía la que debe probar que el excedente es con objetivos de venta o distribución.

¹³ De hecho, la Resolución 2 de 2012 del Consejo Nacional de Estupeficientes, establece "la periodicidad de la realización de los estudios de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia". Ver <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Resolucion/30031832>.



También se requiere fortalecer y ampliar el Sistema de Alertas Tempranas, la caracterización continua de nuevas sustancias psicoactivas y apoyar los programas de análisis y monitoreo de sustancias en el país.

El consumo de bazuco es un problema serio de salud pública, por lo que es necesario implementar políticas específicas dirigidas a ciudadanos habitantes de calle con consumo problemático de esta sustancia. Para ello es útil tener en cuenta experiencias como la de Brasil, donde el asunto se ha trabajado desde una perspectiva de inserción social y atención sin exigencia de abstención del consumo. También serían deseables programas de vivienda permanente para esta población con enfoque de reducción de daños.

Es responsabilidad del nuevo congreso legislar para que se destinen más recursos públicos y privados a la prevención, reducción de riesgos y daños, así como al tratamiento del uso de sustancias psicoactivas. En ese sentido es necesario, por ejemplo, que haya más financiamiento para capacitar a los centros de salud en atender sobredosis y para ejercer mayor vigilancia sobre los centros de tratamiento.

SOBRE TRÁFICO Y CRIMEN ORGANIZADO:

La mayoría de las políticas de control de drogas implementadas hasta ahora han estimulado el crecimiento de una economía criminal muy poderosa, con capacidad de corromper e intimidar a las autoridades, incluidas aquellas encargadas de controlarla como la policía y el sistema judicial. A esto se suma que la legislación y las penas en materia de drogas son desproporcionadamente severas con las poblaciones en situaciones de mayor vulnerabilidad, lo que sobrecarga al sistema de justicia, históricamente débil e ineficiente y victimizador de los eslabones más débiles en las cadenas criminales, además de ser violatorio de los derechos humanos de los procesados. Esto deslegitima aún más a las instituciones del Estado a los ojos de la ciudadanía.

Es necesario un cambio de enfoque que, en vez de atacar los cultivos y a las personas que usan drogas, se concentre en las grandes estructuras criminales y sus vínculos con la economía legal, persiguiendo a los grandes traficantes y a sus finanzas.

Teniendo en cuenta el impacto desproporcionado que las leyes de drogas han tenido sobre las mujeres, los proyectos de Ley 148 de 2016 y 014 de 2017 sobre fortalecimiento de la política criminal y penitenciaria en Colombia, incluyeron beneficios penales como la prisión domiciliaria, la suspensión de la pena y la libertad condicional para mujeres involucradas en delitos menores de drogas en situación de vulnerabilidad y con familiares a cargo. El proyecto 148 de 2016 fue retirado, mientras que el 014 de 2017 ya tiene ponencia para segundo debate.

Por otra parte, dadas las condiciones de pobreza y vulnerabilidad de los cultivadores de coca, el Acuerdo de Paz determinó que es necesario un tratamiento penal diferencial para “pequeños agricultores que estén o hayan estado involucrados con cultivos de uso ilícito”. En este marco, el Ministerio de Justicia radicó el 20 de marzo de 2018 un proyecto de ley que establecía un tratamiento penal diferenciado, transitorio y condicionado para pequeños cultivadores y cultivadoras de coca, marihuana y amapola, que incluía medidas como la renuncia al ejercicio de la acción penal, la extinción de la acción penal o la extinción de la pena según sea fuera el caso, entre otras. Los beneficios estaban condicionados: erradicación voluntaria de cultivos,



no pertenencia a organizaciones armadas o criminales, firma de un acta de compromiso de no reincidencia, inscripción en el programa de sustitución de cultivos, por ejemplo. Este proyecto de Ley tampoco ha sido discutido por el Congreso.

Finalmente, en el contexto urbano la persecución al crimen organizado no puede generar segregación, expulsión de pobladores o procesos de gentrificación que generan aún más exclusión y, por ende, reproducen dinámicas que favorecen el crimen.

1. Alternatividad penal para cultivadores, mujeres involucradas en el tráfico y otros eslabones débiles de la cadena, incluyendo las consecuencias en casos de incumplimiento por parte de las personas que se acojan al PNIS.

Es urgente la adopción de normas que permitan un tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores y personas involucradas en delitos de drogas no violentos y en situación de vulnerabilidad. El Proyecto de Ley radicado el 20 de marzo debe tener un trámite expedito, ya que las personas que están ingresando al PNIS se encuentran en un limbo jurídico y no tienen garantía de no ser judicializados. Para el trámite es necesario concertar el proyecto con las organizaciones de cultivadores, teniendo en cuenta que la propuesta del gobierno ha generado resistencias en quienes han acompañado la implementación de este programa.

En cuanto a su contenido, hacemos un llamado a que se vuelva a incluir el tratamiento preferencial que las mujeres cultivadoras tenían en la versión anterior, a tener en cuenta que los pequeños cultivadores han asumido el primer eslabón de la cadena de producción a fin de asegurar mínimos vitales de subsistencia del cultivo y a extender los beneficios jurídicos a los efectos de la condena, para que estas personas no queden con antecedentes judiciales.

Más allá de lo expuesto sobre el tratamiento penal diferenciado a pequeños cultivadores, el Congreso debería promover la reforma a las causales de aplicación del principio de oportunidad para que los delitos menores de drogas puedan ser objeto de la renuncia de la persecución penal si se trata de eslabones débiles bajo condiciones específicas de vulnerabilidad, como las personas que cometen delitos no violentos relacionados con el cultivo, el transporte o tráfico de estupefacientes¹⁴.

Además debería estudiarse la posible aplicación del principio de oportunidad¹⁵ para aquellos medianos cultivadores que manifesten su voluntad de salir de la economía de la coca y se comprometan a hacer parte de los esfuerzos de sustitución en sus veredas. Para evitar que una medida de este tipo sea interpretada como una forma de impunidad para cultivadores que no están en una grave situación de vulnerabilidad, se podría condicionar su uso a condiciones estrictas de colaboración efectiva en la sustitución de cultivos, lo cual daría una alternativa a la prisión con menores costos humanos y sociales y permitirían a las autoridades enfocar sus esfuerzos en perseguir a las organizaciones criminales que realmente se lucran de la economía de las drogas.

¹⁴ El artículo 324 de la Ley 906 de 2004 establece la aplicación del principio de oportunidad cuando se trate de conductas de menor gravedad, que no requieren la aplicación de una pena, o cuando esta resulta desproporcionada para el caso concreto. Ver Uprimny, R., et. al (2016). *Mujeres, políticas de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma de políticas en Colombia*. Recuperado a partir de https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_834.pdf

¹⁵ A través de una reforma al párrafo 1 del art. 324.



Es importante que los grupos afectados por la “adicción punitiva” del sistema de justicia (mujeres, campesinos, jóvenes, habitantes de calle) participen en las discusiones sobre la formulación e implementación de las políticas que les afectan.

2. Reorientación de la política de drogas desde una racionalización de la política criminal

En este frente es importante que el gobierno reconstruya la confianza de la ciudadanía en los territorios afectados, muy erosionada por la persecución a los eslabones débiles del negocio. Esto requiere formular políticas criminales preventivas y activas, buscar la inclusión de los sectores afectados por la presencia de grupos armados, fortalecer la capacidad investigativa de la policía y la Fiscalía y el sistema judicial en general para perseguir el lavado de activos y otros vínculos entre los grupos de crimen organizado y empresas o actividades legales a través de las cuales lavan sus recursos.

También es necesario que el Congreso apruebe el proyecto de ley de política criminal (014 de Senado) que ya tiene un debate, y más específicamente hacer una revisión de las penas por delitos de drogas, estableciendo medidas alternativas para delitos menores, no violentos y primeros ofensores.

Atendiendo a las sentencias T388 de 2015 y T762 de 2016 de la Corte que declara un estado de cosas inconstitucional en el tema carcelario, el gobierno y el congreso deben buscar alternativas para reducir la población carcelaria, en particular de los grupos más vulnerables, por ejemplo por medio de “amnistías” con criterios claros relacionados con el respeto de los derechos humanos y las garantías procesales, establecer controles efectivos para evitar el abuso de la prisión preventiva, y mejorar las condiciones de reclusión para las personas privadas de la libertad.

Se deben implementar políticas para aminorar los procesos judiciales, evitar el hacinamiento y el sobrecupo en los centros penitenciarios, buscar la reparación del daño, enfocarse en la reintegración y establecer penas acordes a la conducta y la peligrosidad.

Además hay que diseñar e implementar programas de reinserción social para las personas que se beneficien de medidas alternativas al encarcelamiento para darles opciones de sobrevivencia y reducir la reincidencia. En el caso de los jóvenes, se deben generar estrategias de inserción social que incluyan mecanismos de prevención del delito, y para los menores de edad se requieren medidas específicas para evitar el reingreso al sistema de responsabilidad penal adolescente.

Por otra parte se necesitan protocolos de acción para la fuerza pública que establezcan mecanismos de rendición de cuentas, y de monitoreo y control, y criterios claros de evaluación de sus actividades. El Congreso tiene la responsabilidad de ejercer su labor de control político en este tema, por ejemplo, haciendo uso de los informes que recibe por parte de la Fiscalía, la Procuraduría y la Contraloría. Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el tema también tienen el deber de hacer veeduría al trabajo de las instituciones encargadas de las políticas contra el crimen organizado.



EL PROBLEMA DE LA MEDICIÓN:

Las métricas usadas hasta ahora en materia de política de drogas son básicamente indicadores de proceso, relativas a los esfuerzos hechos en la aplicación de las leyes, pero que no miden el impacto que esas leyes tienen en la economía ilegal del narcotráfico.

Es necesario construir y usar sistemáticamente nuevos indicadores que en lugar de medir el número de hectáreas erradicadas o sustituidas, las toneladas de drogas incautadas o el número de personas detenidas y condenadas por delitos de drogas, evalúen los avances en reducción de la violencia asociada a estos mercados ilegales, desarticulación de grupos criminales y reducción de sus fuentes de financiamiento, desarrollo económico y social legal de zonas en las que antes la economía dependía de las drogas y situación de salud de las personas que usan drogas. Estos indicadores deben ser públicos, para que la sociedad civil y la misma población puedan hacerles seguimiento.

Como mínimo se deben cruzar los indicadores de política de drogas con los de bienestar social general - NBI, IPM o incluso en indicadores de producción agropecuaria- con enfoque de género, y los del plan marco de implementación.

Adicionalmente, la medición del impacto de las políticas de drogas no debería ser hecha por las mismas entidades encargadas de implementar esas políticas, para evitar que sean juez y parte en la evaluación de su labor. En esa línea, garantizar acceso público efectivo a la información sobre el tema es un mecanismo clave de transparencia y rendición de cuentas.