

Dejusticia



#deliberar
CONSUMA CONCIENCIA



Corporación
humanas
Centro Colombiano de Derechos Humanos y Justicia de Género



Sobre política de drogas, a Petro y Márquez les decimos



Elaborado por
Dejusticia y Elementa DDHH

Suscrito por
Acciones para el Cambio

Diseño y diagramación
Catalina Casasbuenas

Octubre de 2022, Bogotá D.C

Índice

Introducción	6
Balance de los últimos 4 años en política de drogas.....	6
Recomendaciones CEV	7
Las drogas en el campo	9
Glifosato.....	9
PNIS.....	11
La agenda paz-seguridad.....	13
Consumo de sustancias psicoactivas	17
Prevención en las escuelas.....	17
Reducción de daños	18
Un abismo de dolor.....	21
Encarcelamiento.....	22
Código de Policía.....	24
Regulación	26
Usos medicinales, científicos e industriales del cannabis.....	26
Cannabis de uso adulto.....	28
Hoja de coca.....	30
Colombia en la escena internacional	32
Promover el debate regional e internacional.....	32
Promover participación de la sociedad civil.....	34
La evidencia como herramienta de incidencia.....	35

Introducción

Balance de los últimos 4 años en política de drogas

Durante los últimos 4 años, la política de drogas implementada por la rama ejecutiva estuvo enmarcada en un escenario de pausa e incluso retroceso en el respeto y garantía de derechos de los grupos históricamente discriminados. En este sentido, el entonces gobierno, encabezado por Iván Duque, impulsó la Ruta Futuro como estrategia para “enfrentar el problema de las drogas” a partir de 5 pilares orientados a i) reducir el consumo de drogas y su impacto; ii) reducir la disponibilidad de drogas; iii) desarticular y afectar las organizaciones criminales; iv) afectar las economías y rentas criminales; y v) desarrollo territorial y tránsito a las economías lícitas.

En su implementación, fue evidente que los mayores esfuerzos se dirigieron al segundo pilar bajo la justificación de reducir el número de hectáreas de cultivos de hoja de coca, la producción de sustancias psicoactivas y mejorar el control de las sustancias químicas¹. Por lo que, del total de la financiación de la Ruta Futuro, el gobierno destinó el 95% del presupuesto total de la política -lo que equivale a 4.2 billones de pesos²- para acciones de erradicación manual forzada y no concertada, aspersión terrestre, esfuerzos para retomar la aspersión aérea con glifosato y estrategias para el control de sustancias adulterantes y precursores.

Sin embargo, en la ejecución de la política se evidenció un alto número de conflictividades sociales asociadas a los operativos de erradicación, en los que, según la Defensoría del Pueblo, “las comunidades rurales advirtieron riesgos de desplazamientos masivos por la ausencia de garantías de seguridad alimentaria ante la ausencia de componentes de estabilización socioeconómica”³. En el mismo sentido, el gobierno realizó múltiples esfuerzos para reactivar la fumigación aérea con glifosato, yendo en contravía de lo establecido jurisprudencialmente por la Corte Constitucional y generando una zozobra constante en las comunidades que se encontraban bajo la amenaza del retorno de esta estrategia que, además de violar derechos humanos, es costosa en términos económicos.

Por su parte, el Congreso de la República, que operó entre julio de 2018 y junio de 2022, tuvo un papel protagónico en el debate público debido a que promovieron un alto número de iniciativas de ley orientadas a abordar temas relacionados con política de drogas. Así, durante los últimos 4 años se presentaron un total de 32 proyectos, en su mayoría con enfoque de derechos humanos⁴, de los que vale la pena destacar el acto legislativo y el proyecto de ley para regular el uso adulto del cannabis, el proyecto de ley para regular el uso de los derivados de la hoja de coca y el proyecto de ley para prohibir el uso de glifosato en Colombia. A pesar

¹ Ruta Futuro: Política integral para enfrentar el problema de las drogas. 2018. Disponible en: https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/ruta_futuro/POLITICA_RUTA_FUTURO_ODC.pdf.

² Elementa DDHH (2022). Radiografía de política de drogas en Colombia 2018-2022. Disponible en: <https://elementaddhh.org/wp-content/uploads/2022/05/Informe-Radiografi%CC%81a-Poli%CC%81tica-de-Drogas-Colombia-2018-2022.pdf>.

³ Respuesta a derecho de petición con radicado 20210040602833201 del 10 de agosto de 2021. Recuperado de: Elementa DDHH (2022). Radiografía de política de drogas en Colombia 2018-2022. Disponible en: <https://elementaddhh.org/wp-content/uploads/2022/05/Informe-Radiografi%CC%81a-Poli%CC%81tica-de-Drogas-Colombia-2018-2022.pdf>.

⁴ Elementa DDHH (2022). Radiografía de política de drogas en Colombia 2018-2022. Disponible en: <https://elementaddhh.org/wp-content/uploads/2022/05/Informe-Radiografi%CC%81a-Poli%CC%81tica-de-Drogas-Colombia-2018-2022.pdf>.

de los esfuerzos, la gran mayoría de estos proyectos se archivaron⁵, por lo que es importante que en esta legislatura no solo ocupen un lugar importante en la agenda pública, sino que también sean acompañados de forma mayoritaria para dar pasos hacia la regulación de mercados como alternativa al prohibicionismo.

Y, por último, las Altas Cortes continuaron ejerciendo un rol de veeduría constitucional y legal de normas y situaciones que constituían una amenaza para los derechos fundamentales. En este sentido, durante el último cuatrienio tuvimos sentencias orientadas a abordar la fumigación aérea con glifosato, los usos tradicionales de la hoja de coca, el consumo de SPA en espacio público, la existencia o no de responsabilidad penal frente al porte de SPA y la presunción de inocencia como principio de la actuación penal.

Recomendaciones CEV

El informe de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No repetición (CEV) es parte del contexto en el que se va a desarrollar la política de drogas del actual Gobierno. De hecho, el presidente Gustavo Petro declaró que los documentos, y en especial las recomendaciones, que ha publicado la CEV desde el 28 de junio, “serán eficaces”⁶ en su mandato. El capítulo de “Hallazgos y recomendaciones” contiene una sección dedicada al “Narcotráfico como protagonista del conflicto armado y factor de su persistencia” en el que se presentan diferentes dimensiones de la relación entre el narcotráfico, la política de drogas y la guerra, comprendiendo que el narcotráfico “está en el centro de los debates más importantes, no solo sobre la guerra, sino también sobre la paz”.

La narrativa de la CEV se centró en cuatro aspectos, en primer lugar, definió al narcotráfico como un modelo o sistema de acumulación de riqueza y poder político imbricado en el conflicto armado, que terminó reforzando las prácticas criminales y degradadas que ya se venían observando en la guerra. De otro lado, declaró que las dimensiones políticas del narcotráfico, es decir, el vínculo que tienen amplios sectores de la sociedad con las estructuras narcotraficantes ha representado un obstáculo para la democratización del país. El narcotráfico no solo ha aportado a los actores armados del conflicto, también ha financiado al poder político local y nacional, a través de la entrega de dineros a campañas y la captura de las instituciones públicas para el beneficio de sus intereses.

⁵ Elementa DDHH (2022). Radiografía de política de drogas en Colombia 2018-2022. Disponible en: <https://elementaddhh.org/wp-content/uploads/2022/05/Informe-Radiografi%CC%81a-Poli%CC%81tica-de-Drogas-Colombia-2018-2022.pdf>.

⁶ El Espectador. Petro sobre informe de la CEV: ‘las recomendaciones serán eficaces’. Disponible en: <https://www.elespectador.com/politica/petro-sobre-informe-de-la-cev-las-recomendaciones-se-convertiran-eficaces-en-la-historia/>.

Es importante resaltar que, para la CEV, el actual paradigma de la guerra contra las drogas no solo es un fracaso, sino que no produjo resultados efectivos para desmontar al narcotráfico como sistema político y económico. Por el contrario, produjo una serie de daños y violaciones a los derechos de poblaciones campesinas y raizales en el marco del conflicto armado interno. Es decir, la política de prohibición alimentó narrativas de criminalización de poblaciones y territorios que justificaron operaciones violentas que no redujeron la economía ilegalizada. Por último, la CEV declara que el narcotráfico es un "factor fundamental de la persistencia" del conflicto armado, ya que mientras siga ilegalizado, proveerá recursos suficientes para "seguir haciendo la guerra, corromper las instituciones encargadas de combatirlo y financiar ejércitos privados para la protección violenta de sus intereses". De manera que, si no se cambia el paradigma transitando hacia una política que afronte el problema de manera integral con un enfoque de regulación, es posible que exista un reciclaje permanente de los conflictos en el país.

En ese sentido, la CEV recomendó al Estado colombiano transitar hacia una regulación estricta de las drogas y reformular su política internacional frente a las drogas. Esto bajo el supuesto que avanzar en ambos sentidos es un reconocimiento de que el consenso actual alrededor de la política de prohibición es ineficiente, exacerba los conflictos sociales y ha generado profundos daños a los derechos humanos, a la seguridad y al desarrollo. A partir de una priorización de las medidas de corto, mediano y largo plazo, la CEV recomendó, entre otras cosas, abordar los cultivos de coca y su procesamiento desde un enfoque de derechos humanos y desarrollo y no como un problema de seguridad nacional, realizar los ajustes institucionales, normativos y presupuestales necesarios para garantizar la implementación de la política frente al consumo basada exclusivamente en la prevención y atención, y racionalizar la acción penal, aplicando el principio de proporcionalidad de la respuesta penal frente a la gravedad del delito, concentrando su ejercicio en los actores de la cadena que generan violencia, lavan dinero y se lucran de las actividades ilegales.

Las drogas en el campo

Glifosato

Diagnóstico

El Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida Glifosato (PECIG) fue suspendido por el Consejo Nacional de Estupefacientes en el 2015, a raíz de la clasificación que hizo la IARC sobre esta sustancia como probablemente cancerígena para humanos. En la Sentencia T-236 de 2017, la Corte Constitucional ordenó al Gobierno no reanudar el programa de aspersiones aéreas e indicó que en caso de querer reanudarlas debía cumplir con un proceso decisorio participativo que tuviera en cuenta la evidencia científica objetiva acerca de los riesgos en salud y medio ambiente del glifosato. En ese contexto, el Gobierno del expresidente Duque impulsó la reanudación del PECIG a través de su política de drogas "Ruta futuro".

En diciembre de 2019, la Policía Nacional presentó una solicitud de modificación del Plan de Manejo Ambiental del PECIG, que había suspendido la ANLA en 2015. La solicitud fue aprobada por la ANLA⁷, pero la Corte Constitucional dejó sin efectos esa decisión en la Sentencia T-413 de 2021, por considerar que no se había garantizado la debida participación de las comunidades posiblemente afectadas con la actividad. En marzo de 2022, la Policía Nacional presentó una nueva solicitud de modificación del Plan de Manejo Ambiental del PECIG⁸ enfocado únicamente en tres municipios de Norte de Santander: El Zulia, Sardinata y San José de Cúcuta⁹. La audiencia pública de ese procedimiento tuvo lugar el 31 de mayo de 2022. Sin embargo, el trámite fue cerrado por la ANLA luego de que la Policía Nacional desistiera de continuar el proceso en agosto de 2022¹⁰. Este trámite ha sido simultáneo a la expedición del Decreto 380 de 2021, en el que el Gobierno Nacional intentó regular la gestión de los riesgos en salud y medioambiente relacionados con las operaciones del PECIG, como una forma de cumplir las condiciones de la Sentencia T-236 de 2017.

Actualmente, el Consejo de Estado está analizando dos demandas de nulidad por inconstitucionalidad contra este decreto¹¹. Por último, el Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Terrestre con Glifosato (PECAT) está vigente desde marzo de 2017, cuando obtuvo la aprobación del Consejo Nacional de Estupefacientes y de su Plan de Manejo Ambiental, y hoy sigue funcionando¹².

⁷ ANLA. Auto 12009. 30 de diciembre de 2019. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1zEJ70uuNTlyG29FdM9JQRKTIUp-BhNAfT/view>

⁸ Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional. Plan de Manejo Ambiental General del Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante Aspersión Aérea Bloque Norte de Santander. Disponible en: <https://www.anla.gov.co/proyectos-anla/proyectos-de-interes-en-evaluacion-pecig>

⁹ ANLA. Auto 02926. 29 de abril de 2022. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1hNRik0C3WL5g16IXA5x63f3TB6tqn0vA/view>

¹⁰ ANLA. Proyectos de Interés en Evaluación Plan de Manejo Ambiental del programa de erradicación de cultivos ilícitos mediante aspersión aérea con el herbicida Glifosato - PECIG. Disponible en: <https://www.anla.gov.co/proyectos-anla/proyectos-de-interes-en-evaluacion-pecig>

¹¹ Una demanda fue presentada por el Colectivo Orlando Fals Borda y la otra por varios Representantes a la Cámara y Diputados de Putumayo. Para más información ver: <https://www.cofb.org.co/noticias-ofb/noticias/interpusimos-demanda-de-nulidad-por-inconstitucionalidad-contra-el-decreto-380> y <https://www.camara.gov.co/se-radica-demanda-contra-decreto-de-aspersion-con-glifosato-en-el-pais>

¹² ANLA. Resolución 1524. 12 de diciembre de 2016. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/1B-XXxVBbvCrh73eyTvo07yzcs-h9poFnT/view>; Consejo Nacional de Estupefacientes. Resolución 1. 17 de marzo de 2017. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1k5SksHtP003QD96JD8Wtx1_hmEypXsb-/view

Retos

Lo que ha pasado con las aspersiones aéreas con glifosato durante el último Gobierno muestra serios problemas tanto de voluntad política como de regulación. Por un lado, el enfoque de la política de drogas ha sido atacar la oferta de drogas disponibles mediante la posible reanudación del PECIG. Este enfoque intenta promover una actividad estatal que pone en riesgo los derechos fundamentales y colectivos de las comunidades potencialmente afectadas por las aspersiones, al igual que el equilibrio ecológico de los ecosistemas objeto de estas fumigaciones y, especialmente, de áreas protegidas afectadas por el desplazamiento de los cultivos ilícitos a raíz del uso del glifosato¹³. Por otro lado, la posible reanudación del PECIG controvierten lo establecido en el Acuerdo de Paz, la normativa ambiental sobre gestión de riesgos, y las Sentencias T-236 de 2017 y T-413 de 2021. La persistencia de priorizar los mecanismos de erradicación forzada de cultivos ilícitos por encima de la sustitución voluntaria desconoce la secuencialidad entre métodos establecida en el subpunto 4.1.3.2 del Acuerdo de Paz y reforzada por la Corte Constitucional en el Auto 387 de 2019. Los procedimientos ambientales no han garantizado los estándares de participación que ha establecido la Corte Constitucional: ni la ANLA ni la Policía Nacional han hecho un esfuerzo proactivo para garantizar el acceso a información clara ni la realización de diálogos de doble vía con posibilidades reales de incidir en la decisión. Por último, la regulación del Decreto 380 de 2021 dejó varios vacíos que la Policía Nacional parece estar intentando suplir. En concreto, contrario a lo indicado en la Sentencia T-236 de 2017, no establece un nivel de riesgo tolerable que sea constitucionalmente aceptable. Además, establece de manera inconstitucional la oportunidad para realizar la consulta previa a las comunidades.

Recomendaciones

Entre las líneas de acción del Gobierno entrante sobre el glifosato, hay al menos tres medidas que deben ser prioritarias. La primera es dejar sin efectos el Decreto 380 de 2021, para que no se puedan realizar las modificaciones de los Planes de Manejo Ambiental del PECIG y así evitar una posible y eventual reanudación del PECIG en futuros gobiernos. La segunda es suspender la ejecución del PECAT. En tercer lugar, el Gobierno debe redireccionar el financiamiento del PECIG hacia el fortalecimiento del PNIS, en cumplimiento de la secuencialidad entre métodos de erradicación. En tercer lugar, el Gobierno debe crear un blindaje jurídico anti-glifosato para evitar que esta política sea retomada. Para ello, sugerimos presentar un proyecto de ley que: (i) prohíba el uso del glifosato como un método de erradicación de cultivos ilícitos tanto de forma aérea como terrestre; y (ii) haga explícita la regla de secuencialidad establecida en el subpunto 4.1.3.2 del Acuerdo de Paz y en el Auto 387 de 2019 de la Corte Constitucional, de acuerdo con el Acto Legislativo 02 de 2017.

¹³ Rincón-Ruiz, Alexander, Hyarold Leonardo Correa, Daniel Oswaldo León, y Stewart Williams. Coca Cultivation and Crop Eradication in Colombia: The Challenges of Integrating Rural Reality into Effective Anti-Drug Policy. *International Journal of Drug Policy* 33, julio de 2016. Pág. 56-65. Disponible en: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0955395916301931>.

Diagnóstico

El Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) fue creado a partir del subpunto 4.1 del Acuerdo de Paz y del Decreto-Ley 896 de 2017. Su objetivo principal es superar las condiciones de pobreza de las familias campesinas cultivadoras llevando desarrollo alternativo a los territorios con poblaciones que dependen de la economía de la hoja de coca, a través de la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos por proyectos productivos y del desarrollo comunitario. Para ello, de las aproximadamente 230.000 familias dedicadas al cultivo de hoja de coca¹⁴, 188.030 familias firmaron acuerdos colectivos de vinculación¹⁵ pero, de estas, se han vinculado únicamente 99,097 familias al programa mediante acuerdos individuales¹⁶. Entre ellas, además, el 0.67% están suspendidas y el 12,78% han sido retiradas¹⁷. Las familias vinculadas han cumplido con sus obligaciones: han erradicado 45,815 hectáreas de cultivos ilícitos y tan solo se ha registrado un 0,8% de resiembra¹⁸. Sin embargo, el Gobierno ha incumplido las suyas. Hasta ahora tan sólo 1,986 familias están implementando un proyecto productivo de ciclo largo¹⁹ y tan solo el 2% del total de beneficiarios tiene asistencia técnica integral²⁰. Además, los ingresos de las familias vinculadas han disminuido significativamente: el 91% tiene algún nivel de inseguridad alimentaria y el 12,6% tiene inseguridad alimentaria severa²¹. A esto se suma que el 73% de las veredas con lotes de familias vinculadas al PNIS han sido objeto de operaciones de erradicación forzada manual o del PECAT y la alta inseguridad en los territorios priorizados por el programa²². Por último, se han estructurado modelos complementarios de sustitución en áreas de especial importancia ambiental –como “Formalizar para Sustituir” y “Territorios para la Conservación”– que han creado nuevas obligaciones para las familias vinculadas: la firma de acuerdos de conservación, de contratos de uso y la estructuración de proyectos productivos afines con los usos del suelo permitidos, entre otras. Asimismo, los lineamientos para comenzar la implementación del programa en territorios colectivos de comunidades étnicas apenas están en concertación, a pesar de que hay 21,298 familias vinculadas al PNIS en esas áreas²³.

Retos

Cinco años después de la creación del PNIS, muchas organizaciones sociales y comunidades que impulsaron este proceso desconfían del Gobierno y ya no ven el programa como una verdadera opción para transitar a economías legales. El

¹³ El Espectador (2020). “Más de 230.000 familias campesinas dependen del cultivo de coca en Colombia”. Colombia+20. Disponible en: <https://www.elespectador.com/colombia/mas-regiones/mas-de-230000-familias-campesinas-dependen-del-cultivo-de-coca-en-colombia-article-919187/>.

¹⁵ Procuraduría General de la Nación. Tercer Informe al Congreso sobre el estado de Avance de la Implementación del Acuerdo de Paz. Abril 2020 - marzo 2021. Pág. 343.

¹⁶ Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. 2021. Pág. 170.

¹⁷ Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. 2021. Pág. 171.

¹⁸ Consejería presidencial para la estabilización y la consolidación. Avanza la sustitución con legalidad, diagnóstico, avance y planeación PNIS. 28 de febrero de 2022. Pág. 14.

¹⁹ SIIPO. Indicador D.282.

²⁰ Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz. Cinco años de la implementación del Acuerdo Final en Colombia: Logros, desafíos y oportunidades para aumentar los niveles de implementación. Diciembre 2016- octubre 2021. Pág. 22.

²¹ Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito - UNODC. Informe No. 23 Monitoreo a la implementación del Plan de Atención Inmediata - componente familiar. Fecha de corte: 31 de diciembre de 2020. Pág. 3.

²² Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. Décimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia. 2021.

²³ Rubiano-Lizarazo, María Paula et al. ¿Cómo va la implementación del PNIS en las Zonas de Manejo Especial? Un análisis desde las voces campesinas de los departamentos de Guaviare y Putumayo. CESED. Abril de 2022. Pág. 8.

PNIS no ha cumplido completamente sus obligaciones con las familias vinculadas, tanto cultivadoras como no cultivadoras y recolectoras: el Gobierno se ha enfocado en cumplir los pagos, pero todavía no se han logrado cubrir completamente los componentes del plan de atención inmediata familiar. Hay retrasos alarmantes en las entregas de insumos para proyectos productivos y la calidad de lo que se ha entregado ha sido criticada. La implementación de las medidas comunitarias previstas en los PISDA sigue siendo deficiente y en muchos casos, como sucede con la mayoría de los compromisos de la Reforma Rural Integral, sigue pendiente.

Por ello, un gran problema del PNIS ha sido que sus beneficiarios se han empobrecido y hoy la mayoría de las familias vinculadas tiene algún grado de inseguridad alimentaria. Más aún, buena parte de las familias que lograron vincularse al programa han sido suspendidas y retiradas por motivos distintos al incumplimiento de sus obligaciones, que en muchos casos obedecen a inconvenientes administrativos o de incapacidad de gestión del programa mismo. Los problemas de seguridad jurídica también involucran nuevos requisitos antes no pactados y cambios de condiciones, especialmente en áreas de especial importancia ambiental, que se deben a los ajustes que se han hecho sobre la marcha en respuesta al sesgo agropecuario del PNIS. Por último, la falta de financiamiento suficiente para el programa ha afectado la implementación de los componentes del PNIS y ha dificultado la alineación entre las instancias nacionales y territoriales del programa.

Recomendaciones

El Gobierno entrante debe tomar decisiones urgentes que eviten que el PNIS se convierta en un costoso fracaso. La prioridad debe ser cumplir sus principales objetivos, según lo pactado en el Acuerdo de Paz: mejorar las condiciones de vida de la población rural y reducir sostenidamente los cultivos ilícitos. Para ello, varios aspectos del programa deben ser reformulados. En primer lugar, es clave retomar la visión del Acuerdo de Paz que entendió al PNIS como parte de la Reforma Rural Integral, pues es evidente que la transición a economías lícitas debe estar acompañada por un fortalecimiento de las condiciones sociales y económicas de las poblaciones rurales. En segundo lugar, se debe fortalecer el financiamiento del programa, por ejemplo, a través de los fondos destinados a programas como el PECIG y el PECAT, en cumplimiento de la secuencialidad entre métodos de erradicación.

En tercer lugar, el énfasis debe concentrarse en la provisión de asistencia técnica, acompañamiento y herramientas adecuadas para desarrollar proyectos productivos sostenibles en el tiempo, pues hasta ahora el Gobierno ha priorizado los pagos de los componentes del plan de atención inmediata. En cuarto lugar, se debe fortalecer la asociatividad campesina con miras a que el sujeto beneficiario del PNIS deje de ser el núcleo familiar y pase a ser la asociación campesina para así facilitar la implementación exitosa y sostenible de los proyectos productivos. Esto, además, requiere reforzar, reactivar y replantear las instancias de participación y

los diálogos a nivel territorial. Para ello, debe haber una comunicación asertiva y coordinada entre las distintas instancias del programa. En quinto lugar, se debe transitar a un modelo regional del PNIS, que permita focalizar los problemas específicos y las soluciones más adecuadas con enfoque territorial. Por último, en las zonas de especial importancia ambiental, se deben armonizar los distintos acuerdos de sustitución, de uso y de conservación con los diferentes instrumentos de planeación y ordenamiento territorial, garantizando la seguridad jurídica de las familias y su asesoría jurídica para que puedan participar activamente en

La agenda paz-seguridad

Diagnóstico

El país atraviesa un contexto de aumento de la violencia, causado entre otras cosas por regionalización de los enfrentamientos, el fraccionamiento de las estructuras criminales luego de la firma del Acuerdo Final de Paz y la persistencia de economías ilegales que alimentan las finanzas de los actores armados. Esto afecta particularmente al PNIS y a las personas que han impulsado su implementación.

De acuerdo con el CICR, en Colombia existen actualmente 6 conflictos armados de carácter no internacional, que se concentran en 12 departamentos²⁴. A su vez, Indepaz reportó que a septiembre de 2021 había: 22 estructuras narco-paramilitares actuando en 291 municipios; 30 estructuras post-FARC divididas en tres bloques²⁵, además de 2 estructuras con tendencia a la cooptación por parte de otras: Oliver Sinisterra y Guerrillas Unidas del Pacífico y 2 más en proceso de articulación (Frente 4 y 24), con actividad en 123 municipios; además de 8 frentes de guerra del ELN con actividad en 211 municipios²⁶. Actualmente existe una puja por las rentas ilegales, especialmente la economía de la cocaína, cuya producción en 2020 alcanzó 1.228 toneladas, con un rendimiento de 7,9 kilogramos por cada hectárea cosechada²⁷.

Durante el año 2021, las acciones de los actores armados tuvieron graves consecuencias humanitarias con un aumento significativo de la violencia sobre la población civil. De acuerdo con las cifras recolectadas por el CICR, se presentó un incremento del 43% en el número de víctimas de artefactos explosivos, además, se han reportado desplazamientos masivos de más de 29 mil personas en 12 departamentos, mientras que más de 40 mil personas han reportado desplazamiento individual²⁸

²⁴ CICR. (2022). Colombia: Vivir a la sombra de los conflictos armados. Comité Internacional de la Cruz Roja. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/balance-humanitario-colombia-2022-dih>.

²⁵ Bloque Suroriental, Segunda, Marquetalia y Comando Coordinador de Occidente.

²⁶ González, L., Cabezas, J., & Zimmermann, P. (2021). Los focos del conflicto en Colombia: Informe sobre presencia de grupos armados (p. 116). Indepaz. Disponible en: <https://indepaz.org.co/wp-content/uploads/2021/10/INFORME-DE-GRUPOS-2021.pdf>.

²⁷ UNODC y Gobierno de Colombia. (2021). Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020 (p. 179). Disponible en: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_de_territorios_afectados_por_cultivos_ilicitos_2020.pdf, p. 11.

²⁸ CICR. (2022). Actualización sobre la situación humanitaria en Colombia. Comité Internacional de la Cruz Roja. Disponible en: <https://www.icrc.org/es/document/actualizacion-sobre-la-situacion-humanitaria-en-colombia-2022>.

De otro lado, el CICR reportó que 19.210 personas estuvieron confinadas por el recrudecimiento de las acciones armadas y la presencia de artefactos explosivos en los territorios. En el departamento de Chocó se concentró el 57% de la población confinada. Todo esto en un escenario de fuerte incertidumbre por múltiples disputas entre actores armados, que ven a la población civil como un botín de guerra, que deben ganar para obtener mayor control territorial.

Este contexto de violencia también se expresa en las amenazas y asesinatos de líderes y líderes sociales, y particularmente en aquellas personas que han impulsado el programa de sustitución. De acuerdo con Lucas Marín²⁹, el programa de sustitución tuvo efectos indeseados en el aumento de la violencia en contra de los liderazgos sociales. La implementación del PNIS incrementó el asesinato de personas que lideran su implementación en un 481%, así como la probabilidad de ser víctimas de asesinatos en un 122%³⁰.

Por su parte, varias ciudades colombianas (como Barranquilla, Bogotá, Cartagena, Cúcuta, Medellín, por mencionar sólo las más grandes) se han visto afectadas por situaciones de inseguridad vinculados a las dinámicas del narcotráfico, fundamentalmente el transporte de SPA y el narcomenudeo. Alrededor de estas dinámicas se entretienen otras como la extorsión, préstamos de usura, servicios de seguridad obligada, comercio sexual, explotación sexual de niños, niñas y adolescentes (NNA), inducción a la prostitución, imposición de productos para su comercialización en las tiendas de barrios populares y el cobro de impuestos. Todos estos negocios ilegales están en manos de grupos locales de delincuencia, que en su mayoría están bajo el mando de grupos armados ilegales ya sea porque han sido cooptados, contratados o porque les han dado la franquicia para hacerlo.

La dinámica de Medellín ilustra muy bien estas relaciones. En 2020, la Defensoría del Pueblo estimó que en el Valle de Aburrá, incluida la ciudad de Medellín, operaban 140 Grupos Armados de Crimen Organizado de diferente nivel y tenían el control "del 85% del territorio de la ciudad de Medellín"; entre las organizaciones de segundo nivel se mencionan a la Terraza, la Oficina de San Pablo y la Oficina del Doce de Octubre (sobre todo en la Comuna 10)³¹.

Los recientes asesinatos y descuartizamientos de cuerpos hallados en Bogotá son también reflejo de la actividad de grupos armados con intereses en el tráfico de SPA que salen por el aeropuerto El Dorado y el narcomenudeo para el consumo interno. Buena parte de la droga que sale desde la capital del país está siendo procesada en la provincia de Soacha (municipios de Soacha y Sibaté) que por su cercanía con la ciudad se ha convertido en procesadora de pasta base y corredor de entrada de los narcóticos a Bogotá³².

²⁹ Marín Llanes, L. (2022). The killing of social leaders: An unintended effect of Colombia's illicit crop substitution program. *International Journal of Drug Policy*, 101, 103550. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2021.103550>.

³⁰ Marín Llanes, L. (2022). The killing of social leaders: An unintended effect of Colombia's illicit crop substitution program. *International Journal of Drug Policy*, 101, 103550. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.drugpo.2021.103550>.

³¹ Alerta Temprana No. 032 de 17 de julio de 2020 en Caicedo, Luz Piedad (2022). Implementación de la Resolución 1325 en Colombia durante 2020. Bogotá: Corporación Humanas.

³² Caicedo, Luz Piedad (2022). Implementación de la Resolución 1325 en Colombia durante 2020. Bogotá: Corporación Humanas

Retos

De acuerdo con el Balance multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz, en la actualidad hay una “ausencia de una política seria y rigurosa de seguridad territorial”³³, que ha impactado fuertemente la oferta de seguridad en zonas donde existen cultivos de hoja de coca. De un lado, hay una formulación desarticulada de la política de seguridad y sin mecanismos claros de implementación, y por el otro, el Gobierno de Iván Duque planteó de manera superficial los fenómenos de seguridad territorial³⁴. La política de protección de los líderes sociales, implementada por el Gobierno de Iván Duque se basó en un “diagnóstico reducido de los factores de riesgo del liderazgo social, asociándolo principalmente a narcotráfico”³⁵. Esto a pesar de que el Estado colombiano ha ganado capacidad técnica para entender las limitaciones de los enfoques clásicos de la guerra contra las drogas³⁶. Algunos problemas de la política de seguridad territorial es la duplicidad de funciones entre diferentes instancias, con confusión de competencias entre la Consejería de Estabilización y el sector defensa³⁷. El denominado Plan de Acción Oportuna (PAO)³⁸ tiene falencias de articulación que terminaron afectando a la política Ruta Futuro, y su componente de atención a los cultivos de hoja de coca y las estrategias de erradicación, en la participación de las propuestas de provisión de seguridad en los municipios donde se implementa el PNIS. Que en últimas significó un aumento del riesgo a las personas que lideran procesos en el marco del programa de sustitución.

Recomendaciones

Sobre el tema de la seguridad territorial y la protección de los liderazgos sociales, el gobierno debe modificar las funciones del PAO atendiendo la posible decisión que tome la Corte Constitucional, que se encuentra en la revisión de una tutela interpuesta por líderes sociales³⁹, en la que se busca retomar la implementación de las medidas para poner en marcha el “Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política”, establecido en el punto dos del AFP. Además, es importante que el Gobierno establezca planes de prevención, o de investigación, sanción y juzgamiento contra quienes atenten contra las personas que defienden derechos humanos⁴⁰. Además, debe el Gobierno Nacional desligar las estrategias de seguridad de la política territorial de la implementación del programa

³³ Comisión Multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz. (2022). No enreden la Paz: Balance multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz (p. 477). Comisión Multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz. Disponible en: <https://www.juani-taenelcongreso.com/post/no-enreden-la-paz-seguimiento-a-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz>, p. 45.

³⁴ Comisión Multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz. (2022). No enreden la Paz: Balance multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz (p. 477). Comisión Multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz. Disponible en: <https://www.juani-taenelcongreso.com/post/no-enreden-la-paz-seguimiento-a-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz>, p. 46.

³⁵ Comisión Multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz. (2022). No enreden la Paz: Balance multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz (p. 477). Comisión Multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz. Disponible en: <https://www.juani-taenelcongreso.com/post/no-enreden-la-paz-seguimiento-a-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz>, p. 46.

³⁶ FIP. (2022). Aún no es tarde: Ideas y acciones mínimas para garantizar la seguridad en Colombia (p. 42). Fundación Ideas para la Paz. https://ideaspaz.org/media/website/FIP_NE_AunNoesTardeSeguridad.pdf, p. 18.

³⁷ Comisión Multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz. (2022). No enreden la Paz: Balance multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz (p. 477). Comisión Multipartidista de la implementación del Acuerdo de Paz. Disponible en: <https://www.juani-taenelcongreso.com/post/no-enreden-la-paz-seguimiento-a-la-implementacion-del-acuerdo-de-paz>, p. 47.

³⁸ Creado mediante Decreto 1138 de 2021 del Ministerio del Interior.

³⁹ Dejusticia. (2019). El Derecho a Defender Derechos: Representantes de movimientos sociales y organizaciones de DDHH presentamos tutela para exigir protección de nuestros líderes sociales. Dejusticia. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/el-derecho-a-defender-derechos-representantes-de-movimientos-sociales-y-organizaciones-de-ddhh-presentamos-tutela-para-exigir-proteccion-de-nuestros-lideres-sociales/>.

⁴⁰ Dejusticia. (2019). El Derecho a Defender Derechos: Representantes de movimientos sociales y organizaciones de DDHH presentamos tutela para exigir protección de nuestros líderes sociales. Dejusticia. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/el-derecho-a-defender-derechos-representantes-de-movimientos-sociales-y-organizaciones-de-ddhh-presentamos-tutela-para-exigir-proteccion-de-nuestros-lideres-sociales/>.

de sustitución, así como establecer mecanismos que eviten la violencia (proveniente de actores ilegales o de la misma fuerza pública) sobre los liderazgos que participan en PNIS⁴¹.

En cuanto a la seguridad en ciudades, identificar las cadenas de mando para adelantar una estrategia de desmantelamiento que no cree vacíos de poder que lleven a la búsqueda de hacerse al control por parte de otras estructuras y reediten la cadena de actividades ilegales. Desarticular los grupos locales de delincuencia de los grupos armados ilegales e identificar las redes de negocios ilícitos que están dinamizados por las organizaciones con intereses en el narcotráfico.

⁴¹ Programa Somos Defensores. (2020). La sustitución voluntaria siembra paz: Agresiones a personas defensoras de derechos humanos y población campesina vinculadas a cultivos de uso ilícito (p. 93). Programa Somos Defensores. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1GiYkYUsiEyAJ9IH_fneN9Ozh2XLg1f5L/view, p. 90.

Consumo de sustancias psicoactivas

Prevención en las escuelas

Diagnóstico

Indudablemente pensar en que los menores de edad usen sustancias psicoactivas (SPA) legales e ilegales, es una idea que genera preocupación y temor. Por las implicaciones orgánicas, familiares, sociales, educativas, entre otras. Pero sin duda esto es una realidad.

Aumentar la edad de inicio de consumo de SPA a través del miedo, ha sido una estrategia fracasada. De acuerdo al estudio Nacional de Consumo de SPA en población escolar en Colombia (2016)⁴², la edad de inicio para consumo de SPA en población de 12 a 18 años es 13,1 años. El alcohol, la marihuana, los inhalantes, la cocaína y los tranquilizantes sin prescripción médica son las sustancias de más prevalencia de uso entre los escolares; sumado con que el 70,2% considera que es fácil comprar, por ejemplo, alcohol pese a la prohibición a menores de edad.

En ese orden de ideas, el miedo y la prohibición al momento no han funcionado como estrategias para evitar que los menores de edad inicien tempranamente el uso de SPA. En cambio, han generado un incremento en la estigmatización y exclusión por parte de ellos.

Retos

Reconocer que la educación para la salud y los programas de promoción y prevención han de cambiar. No es hacer apología al consumo de SPA, sino darle las justas proporciones a los programas con evidencia científica donde se evidencia información acorde a los cursos de vida y los intereses de la población.

Recomendaciones

Conforme a lo anterior el consumo en menores de edad podría partir de i) replantear la instrumentalización de Niños, Niñas, Adolescentes y Jóvenes (NNAJ) para promover discursos prohibicionistas⁴³. Es indispensable la promoción de información de salud mental como factor protector ante eventos como el uso de SPA; ii) promover la investigación en menores de edad con los protocolos clínicos y éticos; iii) incluir en las mallas curriculares y Plan Educativo Institucional asignaturas asociadas a fortalecer prácticas de la vida en el marco del proyecto de vida de los NNAJ, por ejemplo: establecimiento de límites, gestión de emociones, entre otras; y iv) crear escuelas de padres y de docentes como grupos de información y de apoyo.

⁴² Observatorio de Drogas de Colombia, el Ministerio de Justicia y del Derecho, el Ministerio de Educación Nacional y el Ministerio de Salud y Protección Social, y Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (CICAD). Estudio Nacional de Consumo de SPA en población escolar en Colombia. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2018/Junio/C003142016_estudio_consumo_escolares_2016.pdf.

⁴³ Acción Técnica Social (2020) La mentira de la protección de la niñez con la que hasta hoy nos venden el prohibicionismo. Disponible en: <https://www.echelecaabeza.com/la-mentira-de-la-proteccion-de-la-ninez-con-la-que-hasta-hoy-nos-venden-el-prohibicionismo/>.

Reducción de daños

Diagnóstico

En los últimos años la estrategia frente al uso de sustancias psicoactivas (SPA) legales e ilegales en el país ha presentado transformaciones importantes al integrar un enfoque de reducción de riesgos y daños (RRD). No obstante, las intervenciones en esta materia por parte del Estado y la recolección de datos sobre las personas usuarias de SPA se quedan cortas. Si bien en documentos oficiales⁴⁴ se ha señalado la importancia de encaminar esfuerzos hacia el fortalecimiento de programas para el abordaje del uso de SPA legales e ilegales desde la RRD, se ha usado esta estrategia de manera enunciativa, despojándola del sentido y valores que lleva consigo.

En este sentido, se enfatiza en que la prevención va más allá de simplemente retrasar la edad de inicio y se contemplan escenarios como “la reducción de la primera vez del abuso de sustancias, la disminución en el tiempo del consumo que se lleva a cabo o la reducción en la severidad del abuso”⁴⁵. En este orden de ideas, la meta deja de ser exclusivamente la abstinencia y pasa a ser la funcionalidad de la persona, lo cual se fundamenta en el enfoque de reducción de riesgos y daños (RRD)⁴⁶.

La RRD se enmarca en reconocer que el 13,2%⁴⁷ de las personas que usan SPA presentan un patrón de consumo de drogas complejo y pueden experimentar un conjunto de afectaciones que entrarían dentro de la categoría de un trastorno por consumo de SPA, requiriendo una atención diferencial. Por lo tanto, el 86,8% de las personas usuarias de SPA no presentan un problema al usar SPA o no quieren o pueden dejar de hacerlo⁴⁸, por lo que la oferta de intervención no debería orientarse en la abstinencia sino en minimizar el impacto del uso.

La política pública del gobierno de Iván Duque cambió el nivel de la reducción de daños al pasarla de uno de los 4 ejes de la política pública para la reducción del consumo de SPA y su impacto de 2007, a una simple acción del componente de superación del consumo de SPA en la Política Integral para la Prevención y Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas del año 2019⁴⁹. No obstante, las estrategias implementadas han resultado insuficientes en los términos de los ejes de intervención en salud pública (accesibilidad, oportunidad, pertinencia y continuidad), y en su excesivo enfoque en la superación del uso, donde lo único viable es la abstinencia, cerrando la puerta a las alternativas de intervención

⁴⁴ Ministerio de Salud (2019). “Resolución 089 de 2019”. (2017). “Plan Nacional para la Promoción de la Salud, la Prevención, y la Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas 2014 -2017”. Citado en: Deliberar. (2022) “Claves para una política integral para la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas”. Disponible en: Claves para Política de Atención al Consumo de SPA (deliberar.org)

⁴⁵ Ministerio de Justicia y del Derecho, UNDOC, ICBF (2019). Guía para la formulación de estrategias de prevención del uso de sustancias psicoactivas en los adolescentes del sistema de responsabilidad penal. (p.34). Disponible en: https://www.icbf.gov.co/sites/default/files/guia_prevenccion_uso_sustancias psicoactivas_-_19_de_agosto.pdf

⁴⁶ Este enfoque es reconocido en el país desde la Política Nacional para la Reducción del Consumo de Sustancias Psicoactivas y su Impacto de 2007.

⁴⁷ United Nations Office on Drugs and Crime (UNDOC). 2020. World drug report.

⁴⁸ PNUD (2015). “Políticas de Control de Drogas y Desarrollo Humano”. Citado en: Deliberar. (2022) “Claves para una política integral para la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas”. Disponible en: Claves para Política de Atención al Consumo de SPA (deliberar.org)

⁴⁹ Acción Técnica Social (ATS) Política pública para la atención del tema de drogas en el gobierno de Iván Duque. Disponible en: <https://www.acciontecnicasocial.com/politica-publica-de-drogas-de-duque/>

desde el enfoque de RRD con su sentido y valores⁵⁰. De hecho, González (2017)⁵¹ encontró que las Entidades Administradoras de Planes de Beneficio sólo contratan programas donde la meta terapéutica es la abstinente, es decir, la superación y el abandono del consumo de SPA. Por lo tanto, cualquier oferta que se contemple desde la RRD no sería contratada por la aseguradora.

De igual manera se encuentra que los recursos asignados para atender el uso de SPA son ampliamente desproporcionados si se compara con otros rubros presentes en la política de drogas de los últimos cuatro años, con una asignación de sólo el 3% del total asignado⁵². Esto sin profundizar en la nula participación de las personas consumidoras de SPA como lo demanda la política de participación en salud⁵³.

Retos

En este panorama los retos que se avecinan implican una voluntad efectiva voluntad para la implementación real y sostenida del enfoque de RRD que incluya integralmente también los enfoques de salud pública y derechos humanos, así como el desmonte de los elementos que han resultado problemáticos en este último cuatrienio.

El Estado debe consolidar una conexión y sincronía entre todas las instituciones que atienden el fenómeno del consumo de SPA: El Ministerio de Salud y Protección Social, ICBF, el Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes, las Secretarías de Salud Pública, las instituciones que atienden a personas en condición de habitabilidad de calle que hacen uso de SPA, el Ministerio de Educación, las entidades aseguradoras, entre otras. Así mismo, reconocer institucionalmente los diferentes usos que se le dan a las SPA, los impactos diferenciados de cada una de las sustancias y la necesidad de crear programas con evidencia científica conforme a la necesidad de las personas, a la misma vez que se generen espacios para la construcción de estrategias con las personas usuarias, reconociéndolas como sujetos activos y con agencia, que reivindican su libertad para usar sustancias sin ser patologizados o criminalizados.

Igualmente, desligar de la estrategia los abordajes restrictivos y centrados en la abstinencia únicamente, y, en la misma vía, reconocer los efectos negativos que estos abordajes han implicado en materia de derechos humanos, acceso a servicios de salud pública, ofertas de salud pública y prestación de servicio⁵⁴ por parte de las aseguradoras, afectación a la calidad de vida y la discriminación sobre usuarios de SPA.

Por último, abastecer suficientemente de naloxona y metadona las instituciones, grupos, comunidades y organizaciones que se dedican a atender sobredosis, al

⁵⁰ Deliberar. (2022) "Claves para una política integral para la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas". Disponible en: Claves para Política de Atención al Consumo de SPA (deliberar.org)

⁵¹ González G et al. (2017). "Enfrentando el problema emergente de consumo de heroína en Colombia: los nuevos programas de tratamiento asistido con metadona." Revista Colombiana de Psiquiatría.

⁵² Elementa DDHH (2022). Radiografía de política de drogas en Colombia 2018-2022. Disponible en: <https://elementaddhh.org/wp-content/uploads/2022/05/Informe-Radiografi%CC%81a-Poli%CC%81tica-de-Drogas-Colombia-2018-2022.pdf>.

⁵³ Ministerio de Salud. Resolución 2063 de 2017. Disponible en: https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%20No.%202063%20de%202017.pdf

⁵⁴ González G et al. (2017). "Enfrentando el problema emergente de consumo de heroína en Colombia: los nuevos programas de tratamiento asistido con metadona." Revista Colombiana de Psiquiatría.

mismo tiempo, lograr que las salas y/o zonas de consumo supervisado sean una política amplia y de puertas abiertas para las personas que se inyectan sustancias y hacen uso de cocaínas fumables puedan tener acceso a protección y estrategias de RRD a la vez que se transversaliza el enfoque de género. Promover los servicios de análisis de sustancias, el mínimo vital de agua y las zonas de descanso en los espacios de fiesta y ocio como acciones concretas para la gestión de los riesgos y los placeres.

Recomendaciones

Las recomendaciones entonces se encaminan a elevar los niveles de atención en salud y respeto de los derechos de las personas usuarias de SPA y sus comunidades, para esto, es necesario que se amplíen los sistemas y estrategias de financiación de la RRD y se cuente con una base de información suficiente y ajustada a la realidad de los usos de SPA. En este camino, hay que articular el sistema de vigilancia epidemiológica de manera intersectorial e interinstitucional y con el sistema de alertas tempranas, de manera que se pueda tener información integral, precisa, contextual y actualizada, todo esto con estrictos estándares metodológicos y con la transparencia suficiente para el control ciudadano y la toma de decisiones y política pública basada en la evidencia⁵⁵.

Es necesario que, a la narrativa de la prevención, reducción de daños y atención se integren de manera más decidida el consumo de sustancias legales como la nicotina y el alcohol que son las que más afectan las finanzas del sistema de salud (nicotina) y los indicadores de alto impacto social (alcohol). Su legalidad no puede distraer la atención del daño que producen. Así mismo se debe atender de manera inmediata el consumo de SPA legales e ilegales en los territorios rurales de siembra y procesamiento de cultivos declarados ilícitos, pues ante la falta de un regulador armado como los eran las antiguas FARC, es evidente el aumento del consumo de alcohol, cocaína, pasta base y “tusibí” en las poblaciones más jóvenes. Aspecto que aumenta debido a la histórica falta de presencia del estado en estos territorios.

De igual manera, se deben crear lineamientos claros y operativos para el desarrollo de programas de RRD que incluyan de manera holística la atención a todas las aristas del uso de SPA: los determinantes sociales, la dimensión psicosocial, la atención comunitaria, el patrón de consumo, el análisis de sustancias y un enfoque de género y etario. Así mismo, fortalecer el sistema de alertas tempranas integrando información de los servicios de análisis de sustancias de las organizaciones de la sociedad civil. Y, finalmente, destinar un mayor porcentaje presupuestal en la política de drogas a la atención del uso de SPA, y a la estrategia de RRD.

⁵⁵ Deliberar. (2022) “Claves para una política integral para la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas”. Disponible en: Claves para Política de Atención al Consumo de SPA (deliberar.org).

Un abismo de dolor

Diagnóstico

Detrás de la fiscalización está uno de los objetivos principales del sistema internacional de control de drogas, que es garantizar la disponibilidad y acceso de estas sustancias para sus fines médicos. Además, la OMS ha clasificado estas sustancias dentro de su lista de medicamentos esenciales. Pero las barreras impuestas por la excesiva fiscalización, sumado al desconocimiento, la opiofobia, y el estigma asociado a las sustancias controladas, ha generado que el país y el mundo hayan fracasado en ese objetivo. La desigualdad global es abismal: según un reporte de *The Lancet*⁵⁶, de 298 toneladas métricas de equivalentes de morfina distribuidos anualmente, solo 0.1% es distribuido en países de ingresos bajos.

Los medicamentos opioides, usados para alivio de dolor severo o crónico al final de vida en el modelo de cuidados paliativos, y para aliviar los síntomas del síndrome de abstinencia en personas que usan heroína, están escasamente disponibles para la población que lo necesita, lo cual redundará en dolores evitables.

Retos

A pesar de la existencia de dos marcos normativos que incluyen estos medicamentos en el Plan de Beneficios en Salud (Ley 1733 de 2014 y ley 1566 de 2012), y que se ordena que debe haber farmacias disponibles 24/7 para la dispensación de opioides en todo el país, persiste una crisis de dolor.

Si bien en los últimos años Colombia ha tenido un aumento significativo del consumo de miliequivalentes de morfina —pasando de 3 mg/per cápita en 2005, a 17 mg/per cápita en 2015, según la más reciente Encuesta Nacional de Opioides⁵⁷—, este consumo se concentra en ciudades grandes e intermedias del país, lo que demuestra que hay una brecha de desigualdad a nivel nacional en el alivio al dolor.

Recomendaciones

El nuevo gobierno debe priorizar que el liderazgo del Fondo Nacional de Estupeficientes conozca las necesidades del sector salud y de los pacientes y sus cuidadores, a fin de construir colectivamente las soluciones frente a las barreras de acceso existentes frente a la disponibilidad y acceso a los medicamentos opioides.

⁵⁶ The Lancet (2018). The Lancet Commission on Palliative Care and Pain Relief—findings, recommendations, and future directions. Disponible en: [https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X\(18\)30082-2/fulltext](https://www.thelancet.com/journals/langlo/article/PIIS2214-109X(18)30082-2/fulltext).

⁵⁷ Observatorio Colombiano de Cuidados Paliativos (2018). Encuesta Nacional de Opioides. Disponible en: <https://occp.com.co/dominios/medicamentos-y-tecnologias/>.

Encarcelamiento

Diagnóstico

La política de prohibición de drogas, que privilegia el uso del derecho penal para hacer frente a los fenómenos de producción y tráfico de estupefacientes, genera una enorme presión en el sistema penitenciario. La población encarcelada por delitos de drogas aumentó significativamente entre los años 2000 y 2015. Mientras que, en ese periodo, la población general creció 19%, la población carcelaria creció 141,8% y la privada de la libertad por drogas en 289,2%⁵⁸. Según datos del INPEC, a julio de 2019, el 13,2% de la población carcelaria estaba por delitos de drogas, es decir, 25.684 personas⁵⁹. Esta forma punitiva de la política criminal con respecto al tráfico hace parte de la violación a los derechos humanos de la población privada de la libertad (PPL). La Sentencia T-388 de 2013 declaró el Estado de Cosas Inconstitucionales (ECI), bajo el argumento de que las cárceles del país se habían vuelto en establecimientos de violación masiva y generalizada de los derechos humanos de la PPL. La Corte encontró que la crisis penitenciaria no sólo era causada por el hacinamiento (por el que también ya había declarado un ECI en 1998⁶⁰), además, porque el sistema se encuentra al límite de sus capacidades para garantizar el goce efectivo de derechos a la salud, la higiene, la alimentación o al agua, entre otros. De hecho, en la sentencia T-762 de 2015, la Corte declaró que una de las causas de la crisis es el carácter de la política criminal como “reactiva, populista, poco reflexiva, volátil, incoherente y subordinada a la política de seguridad. Así mismo, que el manejo histórico de la Política Criminal en el país ha contribuido a perpetuar la violación masiva de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad e impide, en la actualidad, lograr el fin resocializador de la pena”. En su Décimo Informe, la Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013 señaló que el Estado colombiano persiste en el incumplimiento de las órdenes relacionadas con la política criminal “con lo cual continúan profundizando, agravando, normalizando y perpetuando la violación masiva y generalizada de los derechos fundamentales de las personas privadas de la libertad y una política criminal incompatible con la Constitución Política”⁶¹. La desproporción del uso de la detención preventiva y del aumento de penas para los delitos de drogas está ligado con esa caracterización de la política criminal.

Retos

Existe evidencia elaborada desde la Dirección de Política Criminal y penitenciaria del Ministerio de Justicia de que la política criminal es desproporcionada. Las limitaciones de las medidas alternativas al encarcelamiento para las personas que cometen delitos menores y no violentos de drogas representan una ausencia en la racionalización del uso de la cárcel. La procedencia de la prisión preventiva se ha elevado desde el año 2000, cuando “era procedente para el 21,9% de las

⁵⁸ Uprimny, R., Chaparro, S., & Cruz, L. (2017). Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>, p. 48.

⁵⁹ Hernández, J. (2020). La paradoja punitiva: Las medidas alternativas al encarcelamiento y la política criminal inflacionaria en Colombia. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/publication/la-paradoja-punitiva/>, p. 66.

⁶⁰ Sentencia T-153 de 1998.

⁶¹ Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013. (2022). Décimo informe de seguimiento al Estado de Cosas Inconstitucional del Sistema Penitenciario y Carcelario (p. 98). Comisión de Seguimiento de la Sociedad Civil a la Sentencia T-388 de 2013.

modalidades delictivas del Código Penal (103 modalidades delictivas de las 471), mientras que para 2016 esta procedía para 390 de las 631 modalidades delictivas, es decir, para un 61,8 % de los delitos contemplados en la legislación⁶². En la actualidad es difícil aplicar los subrogados penales a las personas condenadas por delitos de drogas, pues deben pasar hasta tres quintas partes de la condena adentro de las prisiones. Sin embargo, las entidades dentro del Estado encargada de dirigir o implementar la política criminal no han implementado los cambios legislativos necesarios para lograr una mayor proporcionalidad. El trámite de las objeciones presidenciales al Proyecto de ley 093 de 2019 (Senado) y 498 de 2020 (Cámara), que establecía como medida alternativa a la prisión el servicio de utilidad pública para las mujeres que cometieron delitos “asociado a condiciones de marginalidad que afecten la manutención del hogar”⁶³, demuestra que durante el Gobierno de Iván Duque no hubo una voluntad seria por ajustarse a las decisiones de la Corte Constitucional en materia de política criminal. El 6 de julio de 2022, la Corte Constitucional comunicó la Sentencia C-256 de 2022⁶⁴, en la que declaró infundadas las objeciones, sin embargo, no ha notificado la sentencia por lo que el presidente de la República no ha promulgado la ley.

Recomendaciones

Proponemos tres medidas generales para atender tanto a la desproporcionalidad de la política criminal como a la ausencia de alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con tráfico de drogas. En primer lugar, el Gobierno debe promover, en compañía del Consejo de Política Criminal, reformas al código penal y al código de procedimiento penal que permitan reducir las penas por los delitos no violentos de drogas, descriminalizar conductas (como el cultivo de hoja de coca, marihuana y amapola para pequeños productores), y levantar las restricciones para aplicar las medidas alternativas al encarcelamiento⁶⁵. En segundo lugar, realizar las reformas necesarias para permitir que ofensores de delitos menores de drogas, no violentos, que se encuentren en los niveles más bajos del mercado, no sean enviados a prisión y sean derivados a una red pública de apoyo para prevenir integralmente la reincidencia, atendiendo a los factores socioeconómicos que llevaron a la comisión de estas conductas. Es decir, recomendamos al Estado colombiano mitigar las afectaciones que tiene el exceso de uso del derecho penal en las poblaciones que se involucran en ciertas actividades menores y no violentas del tráfico de estupefacientes, estas medidas deberían gozar de enfoques diferenciados para las poblaciones que fueron desproporcionadamente afectadas. Por último, el presidente de la República debe, tan pronto como reciba la notificación de la Sentencia C-256 de 2022 promulgar e iniciar la implementación de la medida de servicio de utilidad pública para las mujeres que cometieron delitos menores y no violentos establecido en el Proyecto de ley 093 de 2019 (Senado) y 498 de 2020 (Cámara). Por último, resaltamos la necesidad de dar una respuesta estructural al ECI que afecta gravemente la garantía de derechos para la PPL.

⁶² Cita, R., & González, I. (2017). La proporcionalidad de las penas en la legislación penal colombiana. Observatorio de Política Criminal. <https://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/LaPropoPenLeCol.pdf?ver=2017-03-29-110809-953>, p. 215.

⁶³ Youngers, C. (2022). Colombia pondrá en marcha una ley de alternativas al encarcelamiento para las mujeres cabeza de hogar. WOLA. <https://www.wola.org/es/analisis/colombia-ley-alternativas-encarcelamiento-mujeres-cabeza-hogar/>

⁶⁴ Comunicado disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/Comunicado%2022%20-%20Julio%206%20de%202022.pdf>

⁶⁵ Uprimny, R., Chaparro, S., & Cruz, L. (2017). Delitos de drogas y sobredosis carcelaria en Colombia. Dejusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/07/Delitos-de-drogas-y-sobredosis-carcelaria-en-Colombia-Version-final-PDF-para-WEB.pdf>, p. 82.

Código de Policía

Diagnóstico

La dosis personal enfrenta ambigüedades entre la prohibición constitucional del artículo 49 de la Constitución y el libre desarrollo de la personalidad. Bajo ese panorama, la Ley 1801 de 2016 sanciona 16 conductas relacionadas con el uso o porte de drogas en el espacio público que tienen como consecuencia la destrucción o incautación de la sustancia hasta la obligación de participar en programas comunitarios o actividades pedagógicas y remisiones a los centros de atención a la drogadicción de la Ley 1566 de 2012⁶⁶. Entre ellas, se sanciona el consumo de drogas, incluida la dosis personal, dentro de las instituciones educativas o en sus perímetros, establecidos por las alcaldías (art. 34, núm. 1 y 3). El artículo 140, numeral 7, de esta ley, además, prohibía el consumo de sustancias psicoactivas y bebidas alcohólicas en el espacio público. Sin embargo, en la sentencia C-253 de 2019 la Corte Constitucional declaró inexecutable esa prohibición general por contrariar la autonomía y la libertad individual. De manera que solo subsiste la prohibición de consumir sustancias prohibidas en el espacio público, lo que genera incertidumbre sobre si la prohibición aplica para las drogas o no. Esta ambigüedad se extiende al porte de drogas, pues el artículo 140, numeral 8, de la Ley 1801 de 2016 también prohíbe llevar sustancias prohibidas en el espacio público. Entonces, aunque existe la dosis personal, en la práctica, las personas que usan drogas por regla general pueden consumir drogas en el espacio público, pero no pueden portarlas. Por último, el Decreto 1844 de 2018 refuerza esta criminalización administrativa de la dosis personal, al habilitar al agente de Policía a decomisar de la sustancia cuando su finalidad no es de uso personal y, en ese sentido, remitir al proceso verbal inmediato del artículo 222 de la Ley 1081 de 2016.

Retos

La criminalización administrativa del uso de drogas, asociada a la política y al marco jurídico prohibicionista que rige en Colombia, implica múltiples problemas. Son medidas poco efectivas que no se enfocan ni permiten dismantelar grandes redes criminales que se lucran del negocio de las drogas, sino que promueven la persecución y estigmatización de las personas que son usuarias al ponerlas en contacto con el aparato policivo por el simple hecho de usar drogas⁶⁷. Es decir, partiendo de un enfoque en el que las sustancias en sí mismas ponen en riesgo los bienes jurídicos protegidos por el marco jurídico y pensando a las personas que usan drogas como “delincuentes”. Más aún, las medidas pueden ser discriminatorias para los usuarios según su posición socioeconómica, pues aquellas personas que deben salir a la calle a comprar las sustancias no necesariamente pueden pagar su entrega a domicilio.

Actualmente hay un marco jurídico contradictorio: permite el uso, pero no el porte de drogas en la mayoría de espacios públicos bajo la figura de la dosis personal. Asimismo, se trata de normas que ponen en una posición de vulnerabilidad

⁶⁶ Art. 33, núm. 2; art. 34, núm. 1, 2, 3 y 4; art. 38, núm. 5, literal b y núm. 6, literal a; art. 39, núm. 1; art. 134, núm. 8; art. 140, núm. 7 y 8
⁶⁷ Cruz, Luis Felipe y Pereira, Isabel. Laberintos de prohibición y regulación: los grises de la marihuana en Colombia. Editorial Dejusticia: Bogotá. 2021. Pág. 70.

a las personas que usan drogas por las amplias facultades que les otorgan a los agentes de Policía y, especialmente, por la discrecionalidad que permiten sobre las sanciones que pueden aplicar en cada caso⁶⁸. Por último, la Ley 1801 de 2016 establece medidas correctivas que en la práctica son sanciones, que pueden ser desproporcionadas respecto de las infracciones cometidas, pues habilita al agente de Policía a ordenar el pago de hasta 8 salarios mínimos diarios en algunos casos e incluso a remitir a la persona a un centro de atención a la drogadicción. Esta ambigüedad puede dar lugar a la extorsión y a la violación de los derechos de las personas que usan drogas.

Recomendaciones

Hay dos acciones que puede realizar y promover el nuevo Gobierno en relación con la criminalización administrativa del uso de drogas. En primer lugar, derogar el Decreto 1844 de 2019 para evitar la persecución de los usuarios de dosis personal en el espacio público y empezar a dismantelar la visión de guerra contra estas personas desde el Gobierno Nacional. En segundo lugar, puede presentar un proyecto de ley para modificar la Ley 1801 de 2016 que elimine las incertidumbres y ambigüedades sobre la protección de la dosis personal en el espacio público. Como mínimo, esta iniciativa debería: (i) eliminar la prohibición general de portar sustancias psicoactivas en el espacio público, haciendo explícita la posibilidad de portar y llevar consigo drogas destinadas al uso personal que cumplan las condiciones para ser consideradas dosis personal o dosis de aprovisionamiento; (ii) modificar y especificar las condiciones fácticas que se deben dar para que un agente de Policía pueda imponer una medida correctiva relacionada con el uso y el porte de drogas en el espacio público; (iii) modificar las medidas correctivas de las conductas relacionadas con el uso y el porte de drogas en el espacio público para que sean proporcionales a las infracciones cometidas; y, por último, (iv) establecer medidas correctivas únicamente a comportamientos que realmente afecten o pongan en peligro los bienes jurídicos que protegen las normas policivas, en lugar de partir de una visión en la que el simple consumo o porte de drogas es considerado peligroso y, por tanto, sancionable.

⁶⁸Cruz, Luis Felipe y Pereira, Isabel. Laberintos de prohibición y regulación: los grises de la marihuana en Colombia. Editorial Dejusticia: Bogotá. 2021. Pág. 69.

Regulación

Usos medicinales, científicos e industriales del cannabis

Diagnóstico

El mercado del cannabis medicinal en Colombia cuenta con menos de 10 años de existencia. Si bien la ley 30 de 1986 dejó la puerta abierta para “la producción, fabricación, exportación, importación, distribución, comercio, uso y posesión de estupefacientes, lo mismo que el cultivo de las plantas de cuales estos se produzcan, se limitarán a los fines médicos y científicos”, no fue sino hasta el 2015 que el gobierno reglamentó estos usos por medio del decreto 2467 y se concedieron las primeras licencias de producción y fabricación de derivados de cannabis a cuatro empresas colombianas (Cannalivio, Pideka, Ecomedics y Econabis), una firma canadiense (Cannavida) y una empresa colombo-canadiense (Pharmacie-lo)⁶⁹. Desde entonces, y con la expedición de la ley 1787 de 2016, la industria ha ido creciendo, aunque con lentitud, debido a la desidia con que el gobierno anterior reglamentó asuntos tan importantes como la exportación de flor seca con fines medicinales, el uso industrial y los usos alimenticios, emitiendo apenas un decreto (613 de 2017) y una resolución (227 de 2022) en 4 años, dejando pendientes temas tan importantes como el uso medicinal de la flor seca en el territorio colombiano, la exportación de derivados psicoactivos para usos industriales o alimenticios y la reglamentación del CBD para suplementos dietarios, entre otros. Cabe destacar que, si bien el cannabis medicinal tuvo, en 2021, exportaciones de algo más de 5 millones de dólares y actualmente sostiene unos 2000 empleos⁷⁰, se estima que, con el apoyo y reglamentación pendiente, dicho mercado alcance cifras muy superiores en menos de una década⁷¹.

Retos

Bajo este panorama, los retos para el cuatrienio presente no son pocos. Rodrigo Arcila, presidente de Asociación Colombiana de Industrias de Cannabis (Asocolcanna), ha dicho que si bien la regulación del cannabis con fines industriales ha permitido incursionar en campos textil, cosmético y de alimentos y bebidas, y ya en Colombia se producen aceites, resinas y extractos que son materias primas para la industria farmacéutica del mundo, aún temas como la falta de apalancamiento del sistema financiero y el exceso de burocracia y demora en el otorgamiento de licencias han sido algunos de los principales obstáculos a los que se ha enfrentado la industria⁷².

Por otro lado, en el norte del Cauca, algunas de las comunidades de cannabis-cultores afectadas por el conflicto han llamado la atención sobre cómo esta bo-

⁶⁹ Camilo Castañeda & Ingrid Ballesteros (2019). “El viaje del cannabis medicinal en Colombia ¿Cómo empezó esta historia?”. Disponible en: El viaje del cannabis medicinal en Colombia ¿cómo empezó esta historia? (neuroeconomix.com)

⁷⁰ Redacción economía El Espectador (19/08/2021). “En 2030 el cannabis medicinal aportaría más de US\$1.700 millones en exportaciones”. Disponible en: En 2030 el cannabis medicinal aportaría más de US\$1.700 millones en exportaciones | EL ESPECTADOR.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Silvana Gómez & Mariana Guerrero (12/04/2022). “Cannabis en Colombia una construcción” Disponible en: Cannabis en Colombia: una industria aún en construcción | Revista Portafolio | Portafolio.

nanza del cannabis medicinal no está llegando a ellas, y más bien parece que los beneficios de su regulación se están quedando en manos de unas pocas multinacionales y empresas colombianas de gran capital⁷³. Teniendo en cuenta que la regulación del cannabis y el cáñamo con fines industriales es reciente, el gobierno también deberá tener en cuenta estos mercados emergentes a la hora de incidir para que los beneficios de estos lleguen a las y los pequeños cultivadores, buscando así que los mercados legales del cannabis se conviertan en motores de justicia social, especialmente para las comunidades más afectadas por la llamada “guerra contra las drogas”.

Recomendaciones

En consecuencia, es importante que el nuevo gobierno se plantee una política frente a los usos medicinales, científicos e industriales del cannabis desde 2 frentes: i) el fortalecimiento de la industria del cannabis medicinal e industrial y ii) la implementación de medidas conducentes a establecer esta industria como un motor de justicia social en las poblaciones más afectadas por el conflicto. Para esto, será primordial impulsar la investigación científica y articular esta con las empresas y cultivadores de cannabis, para que nuestra posición en el mercado no sea únicamente la exportación de flor seca o la elaboración de materias primas, sino también nos volvamos líderes en la elaboración de productos finalizados tanto en el campo medicinal como industrial. Esto también requerirá mejorar el lenguaje entre la industria y la comunidad médica, buscando que los profesionales de la salud receten cannabis o medicamentos derivados, los cuales además deben ser incluidos en el POS, también se debe promover el apalancamiento financiero y darle herramientas al Banco Agrario para que otorgue créditos y cuentas bancarias sin excesos de trámites ni de plazos a pequeños y medianos cultivadores y empresarios, así como una simplificación en todos los trámites y tiempos que requiere la aprobación de licencias, lo que implicará un robustecimiento de las entidades encargadas de las aprobaciones de estas, y, tal vez, una reestructuración de las mismas para simplificar dichos trámites.

A lo anterior es importante sumarle lo que quedó pendiente en las regulaciones del anterior gobierno como la regulación del CBD para suplementos dietarios, la regulación de la flor seca para usos medicinales en Colombia y la materialización del acompañamiento a las comunidades que históricamente han dependido económicamente de cultivos ilegales del cannabis para que estas entren a participar en los mercados legales de la planta, bien por medio de asociaciones comunitarias que cuenten con asistencia técnica y económica garantizada por el gobierno, o por alianzas con el empresariado.

⁷³ Nicolás Achury González (26/07/2022). “El “falso Boom” de cannabis medicinal que se prometió en el norte del Cauca.”. Disponible en: El “falso boom” de cannabis medicinal que se prometió en el norte del Cauca | EL ESPECTADOR.

Cannabis de uso adulto

Diagnóstico

La regulación del cannabis de uso adulto se plantea hoy como el siguiente paso necesario en la recomposición de una política de drogas que tenga como pilar el respeto de los derechos humanos. Sin embargo, este camino que ha sido impulsado desde la sociedad civil y algunos frentes políticos, ha encontrado su mayor obstáculo en el Congreso de la República, donde en los últimos cuatro años se debatieron 4 proyectos de ley que buscaban este objetivo y ninguno pudo superar siquiera dos debates⁷⁴. Con el Congreso que se posesionó el pasado 20 de julio, el panorama parece ser distinto, sin embargo, las preocupaciones ahora radican en que, de ser este el congreso que apruebe la regulación del cannabis de uso adulto en Colombia, la propuesta aprobada aprenda de los errores, tanto de otros países que han dado este paso, como de la regulación del cannabis medicinal en Colombia, para que esta regulación no sólo signifique una oportunidad económica para el país, sino que también permita ser un instrumento de reparación y compensación para las comunidades más afectadas por el prohibicionismo⁷⁵, así como un verdadero paso en la construcción de una política de drogas basada en el respeto de los derechos humanos.

Retos

En el año 2009, el Congreso de la República aprobó el que hasta ahora ha sido uno de los mayores obstáculos para la regulación del cannabis de uso adulto en Colombia. El acto legislativo 002 de 2009, incluyó en el artículo 49 de la constitución colombiana una prohibición expresa al porte y consumo de cualquier SPA, salvo prescripción médica. Este será el primer obstáculo que deberá enfrentar el Congreso para regular el uso adulto del cannabis, pues cualquier regulación que no contemple la modificación de dicho artículo se vería enormemente limitada por encontrarse en contradicción con la misma Constitución. Por lo anterior, el congreso deberá aprobar primero un acto legislativo que elimine la prohibición del artículo 49 de la Constitución, y a continuación un proyecto de ley que desarrolle en extenso la regulación del uso adulto.

Ahora bien, respecto al contenido de la regulación, los retos son diversos. Por un lado, es importante que aprendamos de lo que hasta el momento ha sucedido con la regulación del cannabis medicinal, y se busquen las medidas legislativas y gubernamentales para que la economía del cannabis de uso adulto no sea accesible sólo a grandes empresas que cuenten con el capital necesario para pagar un sinnúmero de licencias exigidas. La regulación del uso adulto del cannabis debe ser la oportunidad para que las comunidades campesinas, grupos étnicos y pequeños y medianos cultivadores que no han podido acceder al mercado del

⁷⁴ Elementa DDHH (2022). Radiografía de política de drogas en Colombia 2018-2022. Disponible en: <https://elementaddhh.org/wp-content/uploads/2022/05/Informe-Radiografi%CC%81a-Poli%CC%81tica-de-Drogas-Colombia-2018-2022.pdf>.

⁷⁵ Cruz Olivera, Luis Felipe y Pereira Arana, Isabel. Laberintos de prohibición y regulación. Los grises de la marihuana en Colombia. Dejusticia. 2021, p. 156.

cannabis medicinal, puedan participar en las economías lícitas del cannabis de uso adulto y beneficiarse de ellas, especialmente cuando hablamos de personas que de una u otra manera fueron víctimas de las políticas prohibicionistas, pues en estos casos su participación en los mercados que abriría el cannabis de uso adulto serían a su vez formas de reparación y compensación. Por otro lado, la regulación también debe buscar el punto exacto en términos fiscales que incentive a los compradores a pasarse al mercado legal del cannabis, pero que a su vez permita que el Estado reciba beneficios económicos de dicha regulación que puedan ser reinvertidos en políticas de prevención del consumo en edades tempranas y de reducción de riesgos y daños.

Recomendaciones

Para lograr afrontar los retos previamente descritos, es importante que en la regulación del uso adulto del cannabis se tengan en cuenta medidas que i) hagan atractivo el tránsito de las economías ilícitas a las lícitas -tanto para los compradores como para los vendedores y cultivadores-; ii) garanticen un mercado justo que propenda por una distribución de los beneficios del mercado legal en las comunidades más afectadas por el prohibicionismo-cultivadoras y cultivadores, personas condenadas por delitos relacionados con drogas y usuarios de drogas, entre otros-; y iii) crear campañas para desestigmatizar el uso adulto del cannabis, pero que informen desde una perspectiva de reducción de riesgos y daños. Para el primer punto, se recomienda que a la hora de gravar el cannabis para uso adulto se busque un equilibrio entre un porcentaje que permita generar los suficientes ingresos a la nación para redistribuir estos en políticas de desarrollo para las comunidades más afectadas por el prohibicionismo y medidas de reducción de riesgos y daños, pero que a la vez permita que el cannabis medicinal conserve un precio competitivo frente a los mercados paralelos que no van a dejar de existir. Así mismo, medidas penales como la eliminación de antecedentes para las personas que hayan sido condenadas por delitos de tráfico de cannabis, pueden ser de gran utilidad para que los vendedores y cultivadores que habían hecho parte del mercado ilegal del cannabis⁷⁶, transiten hacia el mercado legal sin miedo alguno a ser perseguidos por las autoridades.

Para el segundo punto, se recomienda que el proceso de solicitud de licencias para el cultivo y venta de cannabis para uso adulto sea sencillo, poco burocrático y no demasiado oneroso, pensando siempre en la facilidad para que los pequeños y medianos empresarios y cultivadores puedan entrar a hacer parte del mercado y beneficiarse de las oportunidades del mismo, para que este no quede en mano de grandes empresas y multinacionales. Igualmente, el gobierno debe brindar asistencia técnica, financiera y educativa gratuita a los grupos afectados por el prohibicionismo que busquen entrar a este mercado, así como promover su participación por medio de figuras asociativas que hagan más fácil cumplir con los requisitos para la adquisición de licencias y que les permita jugar un papel protagónico en el mercado legal del cannabis de uso adulto.

⁷⁶ Elementa DDHH, Dejusticia y Acciones para el Cambio. Principios para una regulación responsable del uso adulto del Cannabis en Colombia. Disponible en: <https://www.elementa.co/wp-content/uploads/2019/11/Principios-para-una-regulaci%C3%B3n-responsable-del-uso-adulto-del-cannabis-en-Colombia-digital.pdf>, pp. 27-28.

Por último, es importante que los ingresos percibidos por el Estado sean redistribuidos tanto en campañas de reducción de riesgos y daños como en políticas de desarrollo en las comunidades afectadas por el prohibicionismo, esto, teniendo en cuenta que una reforma a la política de drogas debe contemplar temas como campañas amplias de educación hacia toda la población, donde se busque erradicar todos los imaginarios que el prohibicionismo ha dejado en la sociedad, especialmente diferenciando el consumo problemático del que no lo es, así como abordar reformas estructurales en cuanto a desarrollo rural y agrario, construcción de paz, enfoques diferenciales y desarrollo científico⁷⁷.

Hoja de coca

Diagnóstico

Pocas plantas han sido tan víctimas del prohibicionismo como la coca. En Colombia, décadas de propaganda prohibicionista han llevado a que gran parte de la población conciba aún a esta importante planta como “la mata que mata”, aun cuando el activismo de la sociedad civil y de las mismas poblaciones cultivadoras ha logrado grandes avances como los alcanzados por la empresa Coca Nasa, desde el año 2000, en que comenzaron a comercializar productos alimenticios derivados de la hoja de coca. Desde entonces, las sentencias de las altas cortes han protegido el derecho de las comunidades indígenas relacionadas con la hoja de coca a cultivarla, sin embargo, el camino ha quedado a medias, pues en distintos tiempos, entidades como el INVIMA han tratado prohibir su comercialización fuera de los resguardos indígenas, haciendo que empresas Coca Nasa hayan tenido que ganarse el poco espacio que tienen hoy por medio de tutelas y demandas, mientras los gobiernos, aunque cambiando de métodos, han mantenido en el centro de sus políticas de drogas la erradicación de la hoja de coca. El año 2020, un grupo de congresistas encabezados por Feliciano Valencia e Iván Marulanda, radicaron en el Senado el primer proyecto de ley en la historia colombiana que buscaba regular la hoja de coca y sus derivados, y aunque fue aprobado por una apretada mayoría en su primer debate, la discusión que tuvo dicha iniciativa en la comisión permitía predecir que no iba a ser fácil su aprobación en plenaria.

Retos

El camino hacia la regulación de la hoja de coca y sus derivados no es sencillo, Colombia debe aprender de los aciertos y los errores de los países vecinos que ya han adelantado regulaciones en este sentido, como Perú y Bolivia, pero, además, debe reconocer sus propios retos. La estigmatización que las políticas prohibicionistas han hecho de la planta de coca es quizá el primer obstáculo para su regulación. Aunado a esto, la posición internacional en contra de la hoja de coca no

⁷⁷ Cruz Olivera, Luis Felipe y Pereira Arana, Isabel. Laberintos de prohibición y regulación. Los grises de la marihuana en Colombia. Dejusticia. 2021, pp. 147-151.

permite un fácil tránsito hacia la regulación como sí puede darse con el cannabis por la clasificación de esta planta dentro de las listas internacionales, asunto que a su vez es difícil de resolver por la falta de investigación existente sobre los beneficios medicinales, fitoterapéuticos y alimentarios de la hoja de coca.

Recomendaciones

Conforme a lo anterior, es importante, en primer lugar, que el nuevo gobierno adelante campañas de educación que busquen desestigmatizar la planta, así como que impulse la investigación de los usos medicinales, fitoterapéuticos y alimenticios de la misma. Por otro lado, es importante que se ponga sobre la mesa de la discusión internacional la regulación de plantas distintas al cannabis, aunque es bien sabido que plantear este debate no es sencillo en el ámbito internacional, es necesario comenzar a abrir espacios para esta discusión y Colombia, como una de las mayores víctimas del prohibicionismo, tiene toda la legitimidad para hacerlo. En todo este proceso es indispensable contar con un diálogo fluido con las comunidades indígenas que tienen una relación ancestral con esta planta, pues el respeto de sus conocimientos y usos tradicionales debe ser el pilar de cualquier regulación.

Ahora bien, respecto a la regulación del mercado de la cocaína, el gobierno debe adelantar esta discusión en el ámbito internacional, para lo cual será de gran importancia adoptar las recomendaciones del Informe Final de la CEV para liderar diálogos regionales y hacer una gran conferencia internacional para la evaluación objetiva de la lucha contra las drogas⁷⁸, tal como lo contemplan los acuerdos de paz firmados con la extinta guerrilla de las FARC⁷⁹. De este modo, el gobierno deberá liderar en el escenario la investigación científica sobre los beneficios de la hoja de coca y sus derivados, promoviendo además la adopción de políticas de reducción de riesgos y daños como alternativa a las políticas de cero drogas que no han tenido ningún éxito en más de 50 años. De este modo, alcanzando acuerdos internacionales y regionales en la materia, se podrá crear un mercado legal internacional o regional que sea sostenible económica y ambientalmente, sobre principios de justicia social, reparación a los grupos sociales más afectados por el prohibicionismo y un replanteamiento de la relación de las personas con las plantas y sustancias ilegalizadas. Por último, recomendamos al Gobierno y al Congreso presentar y tramitar un proyecto ley para descriminalizar la financiación y el cultivo de hoja de coca cuando se trate de pequeños productores y productoras. La cantidad de hectáreas para identificar si una familia es pequeña debería concertarse con las organizaciones campesinas.

⁷⁸ Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición. Hay futuro si hay Verdad. Informe Final. Hallazgos y Recomendaciones. Bogotá, 28 de junio de 2022. Pág. 826.

⁷⁹ Acuerdo Final Para La Terminación Del Conflicto Y La Construcción De Una Paz Estable Y Duradera. Punto 4.3.5.

Colombia en la escena internacional

Promover el debate regional e internacional

Diagnóstico

De manera histórica la región de América Latina se ha visto como culpable de los problemas que atañen al abastecimiento mundial de drogas, siendo objetivo de los esfuerzos internacionales para lograr un mundo libre de drogas atacando el problema desde su "origen"⁸⁰. La evidencia señala que estos esfuerzos han fracasado, y que después de más de 50 años, la región ostenta uno de los primeros lugares en el tráfico internacional de drogas y es altamente afectada por grupos de delincuencia transnacional que se relacionan con el tráfico de drogas, altos índices de violencia y violaciones a los DDHH⁸¹. Todo esto en un contexto generalizado de desigualdad, violencia, corrupción, descontento social y amenazas ambientales. En contraste, también es la región donde se han dado pasos claves hacia la descriminalización de las personas usuarias de SPA, regulación de las sustancias y el indulto a personas privadas de la libertad por delitos de drogas no violentos.

El Estado colombiano, por su parte, ha sido protagónico al proponer debates internacionales y regionales sobre el régimen internacional de control de drogas, logrando posicionar su experiencia y las reflexiones basadas en evidencia para el reconocimiento de aciertos y costos que ha llevado esta política⁸². En los últimos cuatro años, bajo el gobierno de Iván Duque, el Estado mantuvo una posición estática en la región y a nivel internacional, y no sólo en materia de drogas, las relaciones con Estados vecinos se vieron opacadas por una profunda ideologización, que dejó de lado temas fundamentales como la seguridad, la migración y los acuerdos comerciales⁸³.

Retos

Los retos en esta materia son enormes y de largo aliento y Colombia es el más indicado para tomar la iniciativa hacia un diálogo sobre el cambio de paradigma en el abordaje de las drogas, tiene la autoridad y es habilitado por la legitimidad de su historia de lucha contra el narcotráfico y a favor de la paz⁸⁴. Es fundamental avanzar hacia la reconstrucción de los acuerdos internacionales que sustentan la prohibición y que condicionan las intervenciones sobre las drogas, bajo un nuevo consenso internacional y con base en tres premisas: la aceptación de que es imposible eliminar el uso de SPA mediante la represión; el reconocimiento de la prevalencia de los tratados y pactos de derechos humanos por sobre los de drogas; y

⁸⁰ John Walsh (2022). "Las consecuencias catastróficas de la prohibición de las drogas en las Américas S". Disponible en: https://www.wola.org/wp-content/uploads/2022/07/Consecuencias-Catastroficas_WOLA_Julio-2022.pdf

⁸¹ UNODC (2021). "Visión estratégica de UNODC para América Latina y el Caribe 2022-2025". Disponible en: https://www.unodc.org/res/strategy/ESTRATEGIA_LATAM_2022_2025_ENE17_ESP_EDsigned.pdf

⁸² Coalición Acciones para el Cambio (2019). "La experiencia de Colombia en materia de política de drogas en la última década". Disponible en: <informe-espanol.pdf> (elementaddhh.org)

⁸³ Nicolás Marín & Paula Ardila (2021). "¿Dónde queda Colombia con la política internacional de Duque?". Disponible en: La política exterior de Duque: ¿Dónde queda parada Colombia? | EL ESPECTADOR

⁸⁴ Sonia Eljach (2022). "Hacia la regulación de drogas ilícitas: blindajes internacionales contra el cambio" Disponible en: Hacia la regulación de las drogas ilícitas: blindajes internacionales contra el cambio | EL ESPECTADOR

la posibilidad de conceder autonomía para que cada Estado tome decisiones de acuerdo a su contexto⁸⁵. Y, fundamentalmente, reconociendo que la prohibición es una alternativa política, no una condición inmutable⁸⁶.

De igual manera, se debe promover una evaluación multilateral de la política antidrogas en la región, donde cada país participe en igualdad de condiciones y se supere la unilateralidad en la evaluación y los procesos de “certificación” por parte de Estados Unidos. También, se debe promover una discusión con base en la evidencia y la experiencia de los Estados afectados por la prohibición que limite el uso de posiciones dogmáticas que se resisten a cualquier cambio de la política de drogas y que evaden los debates sustanciales⁸⁷.

Recomendaciones

Las recomendaciones para avanzar en el cumplimiento de los retos sobre la política de drogas en la región y a nivel internacional pasan en primer lugar porque el Estado colombiano recupere su papel protagónico en la evaluación de la política de drogas dentro de los escenarios internacionales y regionales⁸⁸. Y, en esta vía, sea capaz de abogar por la reconstrucción y el afianzamiento de las relaciones diplomáticas con los países cercanos, colocando en la agenda de cooperación un punto clave sobre las consecuencias del tráfico ilegal de drogas, este ejercicio permitiría, en el corto plazo, articular esfuerzos para aliviar las vulneraciones sobre las poblaciones vulnerables.

El actual gobierno cuenta con la suerte de que el gobierno de Biden está reformulando su estrategia anti-narcóticos frente a Colombia⁸⁹ y esta puede estar mejor alineada con los objetivos de implementación del Acuerdo Final de Paz. En este sentido, será clave que la diplomacia de Colombia concentre sus esfuerzos en acordar mejores métricas para medir el ‘éxito’ de la política de drogas, ya no en función de hectáreas sembradas o erradicadas, sino en función del mejoramiento de las condiciones de vida para las familias campesinas, así como una optimización de las estrategias en los puntos de alto valor en la cadena. Así mismo dialogar sobre las experiencias de regulación de cannabis en la región, que, a largo plazo abra las puertas a diálogos sobre la regulación de la cocaína.

⁸⁵ Ibid.

⁸⁶ John Walsh (2022). “Las consecuencias catastróficas de la prohibición de las drogas en las Américas”. Disponible en: Consecuencias Catastróficas_WOLA_Julio 2022

⁸⁷ Socorro Ramírez (2017). “Debate drogas: nuevas ideas y actores”. Disponible en: Vista de Debate drogas: nuevas ideas y actores (urosario.edu.co)

⁸⁸ Coalición Acciones para el Cambio (2019). “La experiencia de Colombia en materia de política de drogas en la última década”. Disponible en: informe-espanol.pdf (elementaddhh.org)

⁸⁹ ONDCP Welcomes New Holistic U.S.-Colombia Counternarcotics Metrics (2022). Disponible en: <https://www.whitehouse.gov/ondcp/briefing-room/2022/05/04/ondcp-welcomes-new-holistic-u-s-colombia-counternarcotics-metrics/>.

Promover participación de la sociedad civil

Diagnóstico

La sociedad civil ha jugado un papel clave en los procesos más importantes que Colombia ha transitado. Las organizaciones han permitido un debate más rico, profundo y con precisión técnica sobre los asuntos que le atañen a la política de drogas. Sus reflexiones e investigaciones han estado a la altura de los retos y cambios en las dinámicas políticas del país, abogando por la protección de los derechos humanos, las víctimas, los territorios, las poblaciones vulnerables y los actores de cambio y por un giro en la estrategia con base en la evidencia.

Son incontables las intervenciones realizadas ante las altas cortes sobre los elementos más problemáticos de las políticas de drogas en el país, como el uso del glifosato⁹⁰ y la criminalización de la dosis mínima⁹¹, que han llegado a un buen fin en materia de protección y garantía de derechos. De igual manera la articulación de organizaciones de la sociedad civil ha logrado ganar espacios de participación en los escenarios de consulta para la construcción de política pública y en los ámbitos internacionales de discusión pública que atañen a la política de drogas. Las intervenciones más progresistas e innovadoras, como el análisis de sustancias⁹² y el intercambio de jeringas, fueron impulsadas por las organizaciones de la sociedad civil y en algunos casos adoptadas por el Estado. También, las personas víctimas de “la guerra contra las drogas”, comunidades de cultivadoras y usuarias de SPA, han encontrado en la sociedad organizada un medio para la exigibilidad de derechos, levantando la voz sobre las vulneraciones cotidianas derivadas de la errada estrategia.

Retos

Con todo lo transitado, lo que parecería ser una relación cordial entre las instituciones del Estado y la sociedad civil no es más que una apariencia en donde las organizaciones han tenido que abrir espacio en la discusión pública con muchas limitaciones, y en contra, muchas veces, del mismo Estado. Los retos que se avecinan en este ámbito parten de una sincera valoración del papel de las organizaciones de la sociedad civil en los procesos de transformación de las políticas de drogas, abriendo la puerta a la participación efectiva de estas en entornos de planeación estratégica del Estado. Y cerrando la puerta, en contraposición, a la vulneración de las personas integrantes de las organizaciones, sin estigmatización ni persecución judicial. En esta vía, adoptando los ejercicios colectivos en materia de RRD y recogiendo las reivindicaciones de las organizaciones de víctimas.

⁹⁰ Intervención Elementa DDHH en el marco del proceso de tutela frente a violaciones de los derechos fundamentales de participación sobre la discusión del Plan de Manejo Ambiental del Programa de Erradicación de Cultivos con Glifosato. Disponible en: [Intervención-T-8020871-Acción-de-Tutela.pdf](#) (elementaddhh.org)

⁹¹ Intervención Dejusticia sobre decreto que fortalecía las facultades de la policía para sancionar el porte de SPA. Disponible en: [Carta_Organizaciones_Decreto-Decomiso-Dosis-Personal.pdf](#) (dejusticia.org)

⁹² Informe de iniciativa Échele Cabeza 2021. Disponible en: https://www.echelecabeza.com/wp-content/uploads/2022/05/Informe_2021.pdf

Recomendaciones

Se recomienda integrar a los mecanismos de planeación estratégica de políticas públicas la participación efectiva de las organizaciones de la sociedad civil como actores externos, con mecanismos vinculantes en las áreas de planeación, evaluación y seguimiento. Así mismo una garantía para que las organizaciones de la sociedad civil puedan acceder a la información de las instituciones y políticas públicas, todas las bases de datos e información que se obtenga y generen sobre la producción, comercialización y uso de SPA debe ser de acceso público, esto permitiría, la ampliación de la transparencia y las posibilidades de una coevaluación y contrastación de los indicadores y resultados de las intervenciones.

La evidencia como herramienta de incidencia

Diagnóstico

El conocimiento y la evidencia científica es algo que no se relaciona con la comprensión y la discusión de las políticas de drogas en Colombia. No ha sido suficiente con la evidencia disponible que tenemos hoy para que a los tomadores de decisión se les ocurra intentar cosas diferentes: ni la evidencia que muestra que la aspersión aérea con glifosato no ha logrado detener la persistencia de los cultivos de coca; ni la que muestra que las capturas de los mal llamados “jíbaros” no ha logrado disminuir la disponibilidad de SPA en las calles; y mucho menos la que expone que la extradición no es un instrumento que resuelva el problema de las organizaciones armadas ilegales en el tráfico de drogas ni en el respeto al derecho de las víctimas de saber la verdad.

En efecto, el Estado colombiano, y su último gobierno, especialmente, han cerrado la puerta a cualquier tipo de discusión basada en la evidencia científica rigurosa, recurriendo al dogmatismo de la incipiente guerra contra las drogas, condicionando todo tipo de estrategia frente a las drogas y conservando indicadores que se han utilizado para justificar las políticas de status quo⁹³. En contraposición, un Estado que abra la puerta al diálogo sensato sobre las drogas es capaz de superar las viejas recetas y atender de una mejor manera la problemática de la prohibición.

⁹³ John Walsh (2022). “Las consecuencias catastróficas de la prohibición de las drogas en las Américas”. Disponible en: https://www.wola.org/wp-content/uploads/2022/07/Consecuencias-Catastroficas_WOLA-Julio-2022.pdf

Retos

Los retos a los que se enfrenta el país en este ámbito pasan en primer lugar por blindar la apertura al diálogo en todos los procedimientos de planeación de políticas y proyectos que buscan atender el fenómeno de las drogas y del narcotráfico, esto para que a futuro no tengamos que ver cómo se repite la historia del dogmatismo. Así mismo, integrar efectivamente a las instituciones productoras de ciencia y a la evidencia producida sobre la estrategia para las drogas en los futuros proyectos, y sobre todo la que presenta resultados sobre los impactos en las poblaciones vulnerables: campesinas, usuarias de SPA, jóvenes, personas racializadas y mujeres.

En la misma vía, los tomadores de decisión tienen que asistir a la definición de criterios de rigurosidad científica mediante procesos de evaluación de pares imparciales y contrastación de fuentes, pero, abriendo la puerta a los conocimientos científicos que devienen de corrientes de pensamiento no occidentales, de los saberes construidos popular y ancestralmente.

Recomendaciones

Recomendamos que los planteamientos actuales en materia de política pública y legislación sean contrastadas y alineadas con el acervo de evidencia que ha ido siendo acumulado en los últimos años, así como la inclusión de los lineamientos internacionales en materia de salud por parte de la OMS y la reclasificación de las sustancias. De igual manera que se cuestionen los indicadores de éxito en la política de drogas, pasando de medir procesos a medir impactos, mediante una evaluación de los avances en la reducción de la violencia asociada a los mercados ilegales, la desarticulación de los grupos criminales y la reducción de sus fuentes de financiamiento, el desarrollo económico y social de las zonas con presencia de cultivos y la situación de salud de las personas que usan drogas⁹⁴.

⁹⁴ Coalición Acciones para el Cambio (2019). "La experiencia de Colombia en materia de política de drogas en la última década". Disponible en: [informe-espanol.pdf \(elementaddhh.org\)](#)



× **Dejusticia** ×

