



Problemática de las drogas ilícitas en Colombia:

Un reto que trasciende fronteras

Recomendaciones:

- Fortalecer programas de sustitución de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo.
- Robustecer presencia del Estado en territorio para la ejecución de los programas y políticas contra las drogas ilícitas.
- Reanudar cooperación sur-sur y triangular en la lucha contra las drogas con África occidental.
- Mantener el liderazgo de Colombia en la lucha contra las drogas.

Resumen ejecutivo:

El abordaje del problema mundial de las drogas plantea importantes retos para Colombia. Este policy paper escrito como examen de ascenso de la carrera diplomática colombiana, hace un recuento de la UNGASS 2016 y sus resultados. Luego menciona la política de drogas del Presidente Duque, “Ruta Futuro” y finaliza con unas recomendaciones para que Colombia pueda enfrentar los desafíos por venir y mantenga su liderazgo en la materia.

UNGASS 2016

Desde hace décadas, se viene discutiendo sobre cuál sería la mejor forma de manejar el problema del tráfico de drogas ilícitas y sus consecuencias negativas en el ámbito individual, familiar y de la sociedad en su conjunto.

Nuestro país hace parte de la Convención Única de 1961 sobre estupefacientes, del Convenio sobre sustancias psicotrópicas de 1971 y de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas de 1988.

En 2012, Colombia, Guatemala y México solicitaron a la ONU, que se discutiera a nivel global sobre esta temática y fue así como mediante dicha solicitud entre los días 19 y 21 de abril de 2016, se llevó a cabo en Nueva York el tercer periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas, en adelante UNGASS 2016.

En esta reunión se establecieron mecanismos para repensar y reorientar la política de las drogas y el mandato otorgado a la ONU y acordado por los países para estas

sesiones fue “evaluar los logros y desafíos en la lucha contra el problema mundial de las drogas”. Si bien durante las reuniones no se introdujeron grandes cambios a las políticas imperantes con relación a este problema, si se dejó en evidencia un consenso en torno al manejo del enfoque prohibicionista modificando su versión más dura y represiva y abogando por una posición más blanda, abriendo las puertas a una nueva visión sobre este asunto para formular y aplicar nuevas políticas, enfocándolas hacia su aspecto médico y de prevención por tratarse básicamente de un problema de salud pública ¹.

En UNGASS 2016 se empezó a reflejar una crisis del multilateralismo a nivel global y además se hizo evidente la creciente brecha en la comunidad internacional: por un lado, un número de Estados que se alejan del prohibicionismo extremo, especialmente en Latinoamérica y, por otro lado, países como China e Irán que incluso apoyan la pena de muerte por delitos relacionados con las drogas.

El crimen organizado se alimenta de millones de ganancias de las drogas. En México y Colombia incluso se utilizó al ejército contra los carteles. La "guerra contra las drogas" no fue aquí una metáfora, sino una realidad sangrienta. Las ganancias de los carteles se han disparado, al igual que el número de personas condenadas.

Uruguay fue el primer país de la región en crear un mercado legal monopolizado por el Estado para el cannabis. Los resultados hasta ahora son más que alentadores. En ningún momento se han cumplido las sombrías predicciones de los defensores de la prohibición. Las convenciones de la ONU permiten cierta flexibilidad en la interpretación. ¿No sería mejor pensar en regular en vez de prohibir? Una política de drogas sin enfoque en salud pública y respeto a los Derechos Humanos, no es sostenible y agrava aún más las repercusiones negativas de la economía de las drogas².

Resultados de UNGASS 2016:

- Se consiguió incluir el respeto, protección y promoción de los Derechos Humanos en el diseño e implementación de estrategias y políticas de drogas.
- Se incluyó un mayor énfasis en el enfoque de salud, el compromiso de prevenir y tratar la drogodependencia como un trastorno de la salud.

¹ Los 7 capítulos del documento final del UNGASS 2016 son: Reducción de la demanda y salud pública, disponibilidad de sustancias sometidas a la fiscalización y el acceso a ellas para uso médico y científico, reducción de la oferta y aplicación de la ley, derechos humanos, jóvenes, niños y niñas, mujeres y comunidades, nuevos desafíos globales, cooperación internacional, desarrollo alternativo y desafíos socioeconómicos

² Con la UNGASS en 2016 se abre el camino para la inclusión de los Objetivos de desarrollo sostenible en la formulación de políticas de drogas. Para más información: “Drugs and the Sustainable Development Goals: A Guide for NGO” Recuperado: https://www.unodc.org/documents/NGO/CS-guide-for-UNGASS-and-SDGs/Civil_Society_Guide_for_UNGASS_and_SDGs_Conference_Edition.pdf

-Se logró introducir proporcionalidad en las sentencias y las alternativas al encarcelamiento.

-Se amplían los márgenes de autonomía para los países, declarando que las Convenciones de Drogas son flexibles y que las políticas deben responder a las características de cada país.

- No se logró incluir una mención a la pena de muerte y tampoco acoger por todos los Estados la descriminalización del consumo³.

¿Y cómo estamos en el 2021?

Este año se conmemoran 60 años de la Convención Única sobre Estupefacientes, 50 años de la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas y 5 años de la UNGASS 2016.

Ha sido una evolución lenta basada en políticas dispersas, en algunas ocasiones pensadas al corto plazo. La pandemia del COVID19 profundizó de forma significativa esta problemática e hizo aflorar otras aristas hasta ahora desconocidas como la capacidad de adaptación de los carteles de la droga. Según el informe sobre drogas de 2021 de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en adelante UNODC, la crisis del coronavirus está llevando a más personas al consumo de drogas, y al mismo tiempo los carteles han llevado más drogas con mayores niveles de pureza a los centros de consumo. La pandemia ha profundizado los factores de adicción a las drogas como la desigualdad, la pobreza y los problemas de salud mental que probablemente empeorarán la situación en los próximos años.

En la 64^o sesión de la Comisión de Estupefacientes de abril 2021 en Viena, se adoptó una declaración conjunta sobre el impacto de la pandemia en el cumplimiento de los compromisos de los Estados Miembro para hacer frente al problema mundial de las drogas⁴. Aún es muy pronto para saber cómo será la evolución de este tema.

Actual política de drogas en Colombia

La política integral para enfrentar el problema de las drogas -Ruta Futuro- es el instrumento adoptado a través de la sesión del Consejo Nacional de Estupefacientes del 13 de diciembre de 2018, que busca desde una mirada integral y estratégica reducir el consumo de sustancias psicoactivas, disminuir la disponibilidad de drogas, reducir las vulnerabilidades territoriales, identificar, impactar y desarticular las organizaciones

³ Documento final del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas 2016. Recuperado: <https://www.unodc.org/colombia/es/press/2016/ungass2016.html>

⁴ <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-participa-apertura-64deg-periodo-sesiones-comision-estupefacientes>

criminales, afectar las economías y rentas ilícitas, y desarrollar las acciones estratégicas transversales para su adecuada y sostenible intervención⁵.

Este instrumento se articuló y complementó con políticas, planes y estrategias internacionales, nacionales y sectoriales entre las cuales se encuentran los compromisos de la UNGASS 2016 ⁶.

La estructura de esta política reconoce desde su formulación las problemáticas asociadas a los Derechos Humanos, la salud pública, el desarrollo territorial, el ordenamiento ambiental, entre otros.

Se valora que el país cuente con una política pública escrita que guía las acciones en la lucha contra las drogas, pero esta política no parece estar alineada con lo pactado en el acuerdo entre las FARC-EP y el gobierno colombiano. Por ejemplo, el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (en adelante PNIS), no es pilar fundamental de la política antidrogas del Presidente Duque que ha centrado sus esfuerzos en permitir la reanudación de la aspersión de cultivos ilícitos con sustancias como el glifosato.

Además, la exclusión, pobreza y violencia en los territorios apartados de Colombia se explica por su abandono por parte del Estado. Si el Estado hubiera estado presente a través de las instituciones y, sobre todo, a través de los programas de intervención y desarrollo, la situación de estos municipios sería distinta.

Por otra parte, la Policía colombiana es referente a nivel mundial en la lucha antidrogas. Fortalecer y extender esta experiencia a otras regiones, seguramente redundaría en la potencialización de los resultados en el combate al tráfico de drogas.

Buenas prácticas con África

Gracias a la estrategia de cooperación internacional de seguridad integral creada por el Presidente Santos en 2012, Colombia llevó a cabo entre otros, 5 seminarios sobre buenas prácticas en la lucha contra las drogas con países de África entre 2012 y 2018. Aunque los países africanos siguieron solicitando las capacitaciones de la Policía colombiana, el gobierno del Presidente Duque no dio continuidad a esta iniciativa. El informe sobre drogas de la UNODC 2021 muestra un incremento importante del tráfico de cocaína desde Colombia hacia Europa, utilizando como zonas de tránsito países de

⁵ <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/Ruta-Futuro.aspx>

⁶ Informe Ejecutivo Plan de Acción De La Política Ruta Futuro 2019 – 2022 del Ministerio de Justicia y del Derecho. Recuperado: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Publicaciones/Publicaciones/Informe%20ejecutivo%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20Ruta%20Futuro.pdf> Además complementó la Ley 1566 de 2012, por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas, en la que se reconoce el consumo y abuso de sustancias psicoactivas. Recuperado: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1566_2012.html

África. ¿No sería bueno reanudar esta cooperación y no dejar la tarea a medias? ¿No ayuda esto al liderazgo regional y global de Colombia en estos temas?

Colombia líder en la materia

Si regresamos unas décadas atrás, Colombia impulsó de manera persistente y coherente el principio de responsabilidad común y compartida, el cual sin duda es el logro diplomático más importante del siglo pasado. En la UNGASS 1998, la comunidad internacional por consenso adopta una resolución donde queda consagrado este principio. Luego para UNGASS 2016, Colombia también es líder en el debate, hace un esfuerzo grande para que sus Misiones Permanentes en Viena, Ginebra y Nueva York trabajen en equipo y lleva a cabo iniciativas para profundizar el debate, generando alianzas con otros países. Colombia debe continuar en el 2021 por la misma senda y continuar su liderazgo a futuro en este tema.

Principales desafíos del problema de las drogas en Colombia

-Un gran desafío es que las sustancias químicas van pasos adelante frente a la regulación jurídica, esto quiere decir que cuando se prohíbe la sustancia, los delincuentes ya tienen otra fórmula que genera efectos psicoactivos similares, incluso más baratos.

-Otro reto importante es entender que la política contra las drogas no se basa solo en reducir la oferta. Hay que entender que es un problema social, hay que observar a los sujetos vulnerables, sus narrativas y derechos afectados. Las medidas represivas no son suficientes para abordar el problema de manera integral. Se debe ver al consumidor como un enfermo y no como un delincuente e involucrar familia y comunidad en el tratamiento.

-Los opioides siguen representando una grave amenaza para la salud. El uso responsable de estas sustancias es un gran reto en Colombia y a nivel global. Se requiere un balance adecuado que permita garantizar el acceso para los pacientes que los necesitan y a la vez evitar el riesgo que genera en la salud cuando son usados sin prescripción médica ⁷.

⁷ <http://www.odc.gov.co/Portals/1/SAT/Alerta%20Opioides.pdf>

Recomendaciones e implicaciones

- Fortalecer los programas de sustitución de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo. Se debe entender que no solo estamos hablando de erradicar, sino que se debe dar a la población una alternativa para garantizar su subsistencia⁸ en el marco de la legalidad. En el cuarto punto del acuerdo entre las FARC-EP y el gobierno colombiano, se hace referencia a la solución al problema de las drogas ilícitas, a través del PNIS, que no solo establece una sustitución con garantías, sino la mejora de infraestructuras para poder cultivar otros productos y tener una economía rentable. Este programa permitirá construir tejido social en zonas altamente afectadas por los fenómenos asociados a la producción, procesamiento y tráfico de sustancias ilícitas. Los retrasos en el avance del programa se atribuyen al déficit en el presupuesto asignado⁹. Se recomienda estudiar la posibilidad de refinanciar el PNIS, en lugar de gestionar recursos para las aspersiones con glifosato y así poder vincular a nuevas familias a este proyecto y evitar que sean vulnerables a las estructuras de las que realmente quieren escapar.

- Robustecer la presencia del Estado en territorio para la ejecución de la política contra las drogas. El Estado debe fortalecer su presencia en los territorios para evitar que los vacíos de poder se llenen de actividades ilícitas. Se deben estructurar programas no solo de economía, sino de justicia, educación, vivienda, salud y demás en los territorios. En esos municipios la institucionalidad es muy precaria. Se sugiere construir esa institucionalidad con apoyo de la misma comunidad en las regiones. Es necesario un rediseño administrativo municipal para garantizar una oferta institucional fuerte. Se aconseja buscar una mayor articulación entre las entidades intervinientes en la política “Ruta futuro” y los Programas de desarrollo con enfoque territorial PDET. El punto central de la articulación entre PDET y PNIS está en la construcción de una ruta de trabajo conjunta en los municipios en los que coincida su priorización. Un reto grande es la vocación de permanencia de los funcionarios que ejecutan estos programas. Lamentablemente en nuestro país, hay mucha rotación de los funcionarios. Esto dificulta que se avance en las políticas.

- Reanudar la cooperación sur-sur y triangular con países de África occidental. La dimensión mundial del problema de las drogas solo puede abordarse con éxito mediante esfuerzos internacionales conjuntos. La experiencia de Colombia en la lucha contra el narcotráfico es muy valiosa para los países africanos y pudimos observarlo hasta 2018. Con esta propuesta se posiciona al país como líder y referente de la cooperación en la lucha contra el problema del narcotráfico. La estrategia de Cooperación entre Colombia y África occidental ha contribuido a la consolidación de la imagen de Colombia como un

⁸ Sustituir por cultivos de cannabis medicinal para pequeños cultivadores podría ser una alternativa. Además, ver <https://www.unodc.org/colombia/es/datos-y-tendencias-del-monitoreo-de-territorios-afectados-por-cultivos-ilicitos-en-colombia-2020.html>

⁹ <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2020/09/Septimo-Informe-de-Verificacion-STCVI-22-Sept-2020.pdf> páginas 13 y ss.

Estado referente en temas de lucha contra el tráfico de drogas, porque el Estado colombiano ha demostrado que su institución policial cuenta con la capacidad de exportar su experiencia y conocimiento a otros países que lo necesitan. Si Colombia carece de recursos para esta iniciativa, puede buscar opciones de cooperación triangular con países de la Unión Europea o Estados Unidos que se benefician a su vez con esta propuesta.

-Mantener el liderazgo de Colombia en la lucha contra las drogas. Se sugiere reformular el principio de responsabilidad compartida para un nuevo escenario, en una nueva realidad del mundo que ya no es 1998 sino 2021. Este es un tema de intermística. Si Colombia quiere defender algo internacionalmente requiere que internamente se tengan los elementos para demostrar que efectivamente estamos mirando el consumo, generando condiciones de desarrollo, que estamos viendo una perspectiva de Derechos Humanos y salud pública y que no es solamente un tema de seguridad y de fuerza contra el problema. Nuestro país debe definir un objetivo claro, identificar países aliados y asegurar la alineación entre sus políticas internas y externas sobre el tema, para así poder desarrollar una estrategia de campaña pública y privada para lograr el objetivo. En un periodo de crisis como el actual, va a ser muy importante para Colombia, mantener sus posiciones y utilizar los bienes públicos que construyó con política exterior y esto lo puede lograr con coherencia y persistencia hacia el futuro.

BIBLIOGRAFÍA:

- Academia Diplomática Augusto Ramírez Ocampo, Cursos de Ascenso, Grupo 2, 2021: Peckel, Marcos. Crisis del Multilateralismo (Videos y Tutorías). Reyes, Camilo. Episodios clave en la historia de la política exterior colombiana (Videos y Tutorías). Recuperado de: http://formacionvirtual.cancilleria.gov.co/sites/grupo2_2021/SitePages/Inicio.aspx

- Alerta informativa acerca del uso de sustancias y preparados con actividad psicoactiva utilizadas para el manejo del dolor (opioides). Observatorio de Drogas de Colombia. Enero 2019. Recuperado de: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/SAT/Alerta%20Opioides.pdf>

- Colombia participa en la apertura del 64° Periodo de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes. 12 de abril de 2021. Recuperado: <https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/colombia-participa-apertura-64deg-periodo-sesiones-comision-estupefacientes>

- Datos y tendencias del monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos en Colombia (2020) Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) Recuperado de: <https://www.unodc.org/colombia/es/datos-y-tendencias-del-monitoreo-de-territorios-afectados-por-cultivos-ilicitos-en-colombia-2020.html>

- Declaración Política UNGASS 1998. Periodo Extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas. 8-10 junio 1998. Recuperado: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/internacional/docs/ungass/informes/periodo-extraordinario-sesiones-asamblea-general.pdf>

- Documento final del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas 2016. Recuperado: <https://www.unodc.org/colombia/es/press/2016/ungass2016.html>

- Drugs and the Sustainable Development Goals: A Guide for NGO. Febrero 2019. Recuperado: https://www.unodc.org/documents/NGO/CS-guide-for-UNGASS-and-SDGs/Civil_Society_Guide_for_UNGASS_and_SDGs_Conference_Edition.pdf

- Estrategia de cooperación internacional en seguridad integral 2012. Recuperado de: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/politica_exterior/estrategia_de_seguridad_integral.pdf

- Gobierno de Colombia. Regionalización de la Política de Drogas. Informe de rendición de cuentas. Agosto 2017. Recuperado: http://www.odc.gov.co/Portals/1/politica-regional/Docs/informe_rendicion_de_cuentas_drogas_2017.pdf

Informe ejecutivo plan de acción de la política Ruta Futuro 2019 – 2022 del Ministerio de Justicia y del Derecho. Recuperado: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Publicaciones/Publicaciones/Informe%20ejecutivo%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Pol%C3%ADtica%20Ruta%20Futuro.pdf>

-Política Ruta Futuro. Ministerio de Justicia y del Derecho 13 diciembre 2018.
Recuperado de: <https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/Ruta-Futuro.aspx>

-Séptimo informe de verificación de la implementación del Acuerdo Final de Paz en Colombia Secretaría Técnica del Componente Internacional de Verificación CINEP/PPP-CERAC. Septiembre 2020. Recuperado de: <https://www.verificacion.cerac.org.co/wp-content/uploads/2020/09/Septimo-Informe-de-Verificacion-STCVI-22-Sept-2020.pdf>

-Sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) dedicada a las drogas. Participación de Colombia. 2016.
Recuperado de: <https://www.cancilleria.gov.co/especiales/ungass/>

-Tirado Mejía, Álvaro. Colombia en la OEA. Ministerio de Relaciones Exteriores. 1998. Fondo Editorial Cancillería de San Carlos. Capítulo 13 Drogas, OEA y la posición de Colombia. Recuperado: http://formacionvirtual.cancilleria.gov.co/sites/grupo2_2021/Documents/3.%20Episodios%20Clave%20en%20la%20historia%20de%20la%20pol%C3%ADtica%20exterior%20colombiana/M%C3%B3dulo%201/Lectura%201%20Episodio%201.pdf