



COLOMBIA EN EL ESCENARIO POST UNGASS 2016: DESAFÍOS Y RECOMENDACIONES

RESUMEN EJECUTIVO

La tercera Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU (UNGASS) sobre el Problema Mundial de las Drogas, realizada del 19 al 21 de abril de 2016, tuvo como resultado el debilitamiento del consenso frente al enfoque prohibicionista en la lucha contra esta compleja problemática, que ha imperado sin éxito durante décadas, otorgando a los países la posibilidad de contar con un amplio grado de flexibilidad para el abordaje interno de este flagelo y la búsqueda de soluciones nacionales.

No obstante, Colombia afronta algunos desafíos que no le permitirían aprovechar la oportunidad de adelantar acciones novedosas, convenientes y más eficaces a nivel nacional en este nuevo escenario, derivados de circunstancias tanto internas como externas, frente a los cuales el presente documento plantea cinco recomendaciones concretas con el propósito de plantear un abordaje diferente al problema de las drogas en nuestro país de conformidad con el Documento Final de la UNGASS 2016.

Contexto

La Declaración Política de 2009 estableció el compromiso de lograr, en un periodo de diez años, “un mundo libre de drogas”; propósito que no era posible alcanzar para el 2019. En este contexto, en abril de 2016 se realizó una UNGASS para examinar los progresos en la aplicación de dicha Declaración y el plan de acción para la cooperación internacional sobre el Problema Mundial de las Drogas. Luego de los trabajos preparatorios en Viena y de la sesión misma en Nueva York, los países aprobaron un Documento Final en el que se reflejó el consenso en torno a los temas tratados. En este sentido, pese a que el resultado no fue el esperado, pues no se modificó el régimen internacional de fiscalización de las drogas, a partir de entonces se ofrece a los países, en ejercicio de su soberanía, la posibilidad de innovar en materia de acciones o políticas nacionales para hacer frente a esta problemática con un amplio margen de flexibilidad.

Como consecuencia de lo anterior, Colombia tiene la potestad de probar un enfoque alternativo frente a la problemática de las drogas, es decir, implementar iniciativas que podrían resultar más eficaces en los resultados y menos costosas en términos de recursos y vulneración de los derechos humanos que las actuales, ante el nulo progreso en décadas de lucha contra las drogas ilícitas. Sin embargo, existen varios desafíos que, de no ser superados, obstaculizarían el aprovechamiento de este nuevo escenario por parte de nuestro país y la posibilidad de aplicar medidas novedosas que, de ser exitosas, lo posicionen como un referente a nivel internacional.

Desafíos en el ámbito interno

1. Persistencia en el enfoque prohibicionista frente a las drogas ilícitas

Si se tienen en cuenta las cifras sobre la oferta de narcóticos, a pesar de los cuantiosos recursos invertidos para erradicar cultivos ilícitos, así como las cifras actuales de consumo, resulta evidente el fracaso del enfoque prohibicionista en la lucha contra las drogas a nivel mundial. Ante la contundencia de estos datos, que demuestran los pocos resultados de las medidas tradicionales, hay un consenso generalizado entre los expertos sobre la conveniencia de variar el enfoque, innovando en las acciones y programas a nivel nacional y local que puedan contribuir de una manera más efectiva a regular la oferta de drogas y atender el consumo desde una perspectiva de salud pública y de derechos humanos. No obstante, algunos sectores insisten en continuar haciendo lo mismo; aspecto que el Gobierno tuvo en cuenta a la hora de formular su política en materia de drogas al incorporar dos elementos centrales del abordaje clásico: la erradicación forzosa de cultivos ilícitos y la penalización del consumo de drogas, lo cual denota la resistencia a abandonar el enfoque punitivo.

2. Falta de consenso sobre el enfoque para abordar el problema de las drogas

El éxito de una política nacional alternativa para enfrentar el problema de las drogas está ligado al consenso en el proceso de su construcción. En este sentido, es claro que al interior del país no hay una visión compartida sobre la forma de enfrentar este flagelo por parte de los principales actores de la sociedad: fuerzas políticas, academia, gremios, organizaciones civiles, congregaciones religiosas y asociaciones de miembros de la

Fuerza Pública retirados, entre otros; tanto en el enfoque para el abordaje de las drogas en nuestro país como en las acciones que se deberían desarrollar en los ámbitos nacional e internacional para lograr hacer frente a los retos que le impone esta problemática.

3. Ausencia de una auténtica política de Estado en materia de drogas

Históricamente cada administración ha buscado fortalecer las acciones que, a su juicio, contribuyen a limitar la disponibilidad de drogas, a reducir el consumo y a dismantelar las organizaciones criminales dedicadas al tráfico de narcóticos. Sin embargo, es muy claro que algunas de estas acciones obedecen a la propuesta que cada una decide implementar sobre el tema y por lo mismo no logran trascender en el tiempo, haciendo que no cuenten con la estabilidad necesaria para lograr la efectividad esperada. En este sentido, se observa que en la introducción de la llamada “Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas”, formulada por el Gobierno en diciembre de 2018, se señala que ésta *“define los principios, enfoques, objetivos y estrategias para intervenir las múltiples causas y efectos del problema de las drogas durante los próximos cuatro años”*, destacando que *“...a la fecha el país no cuenta con una política antidrogas que permita enfrentar esta grave problemática”*; hecho que confirma la contraproducente tendencia a abordar un problema tan complejo con una perspectiva cortoplacista y coyuntural.

Desafíos en el plano internacional

1. Estancamiento del régimen internacional de lucha contra las drogas

Al igual que en la UNGASS de 1998, una de las apuestas de la UNGASS de 2016 era la de lograr un cambio en el régimen internacional de fiscalización en materia de drogas, que se sustenta en los siguientes tres instrumentos: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. Sin embargo, y pese a los esfuerzos para avanzar en el plano normativo alrededor de algunos aspectos, como la descriminalización del consumo o la eliminación de la pena de muerte, no fue posible alcanzar el consenso requerido ante la oposición de algunos países a flexibilizar la legislación internacional en materia de drogas. En este contexto,

se hace necesario seguir trabajando para romper la lógica de que cualquier reforma que se proponga a dicho régimen constituye un intento por legalizar las drogas.

2. Pérdida de liderazgo en el escenario internacional en el tema drogas

Colombia es reconocido a nivel mundial por su rol activo en el debate en torno a la problemática de las drogas. Nuestro país forzó el abordaje integral de esta problemática, introduciendo el concepto de “Problema Mundial de las Drogas” para que la discusión no se limitara al simple tráfico de narcóticos. Asimismo, propuso y posicionó un principio que ha guiado hasta la fecha la acción cooperativa de la comunidad internacional en la lucha contra las drogas: “la responsabilidad común y compartida”. Adicionalmente, en 2012, junto con México y Guatemala, impulsó la convocatoria a la UNGASS, promoviendo el debate sobre este tema. No obstante, en los últimos años el país no ha tenido una participación relevante en foros especializados a nivel regional, ni ha formulado propuestas para las declaraciones de las reuniones de alto nivel de los mecanismos de integración y concertación política; y tampoco ha promovido la continuación de los debates frente a los desafíos que impone el problema de las drogas en la actualidad, perdiendo un protagonismo que siempre ha logrado capitalizar para impulsar y posicionar sus posturas en esta materia.

3. Poca autonomía frente a la visión de los Estados Unidos en materia de drogas

La política nacional frente a las drogas ha estado íntimamente ligada a la posición de los EE.UU. en esta materia. De hecho, mecanismos unilaterales que ese país tiene para medir el compromiso de los demás frente a la lucha antinarcóticos, como el denominado “informe de certificación”, han hecho que Colombia permanezca alineada a sus objetivos y que no le haya sido posible salirse del enfoque prohibicionista que por décadas ha sido impulsado por sus gobiernos. Esto ha sido mucho más crítico durante administraciones republicanas, que tienden a ser más exigentes por la relación estrecha que establecen entre drogas ilícitas y criminalidad. Prueba de lo anterior es que, ante la velada amenaza del entonces presidente Trump de descertificar al país por el progresivo incremento de cultivos de coca en 2019, el actual Gobierno tuvo que plantear el retorno a la erradicación

forzosa, apoyada en la aspersión aérea con glifosato, a pesar de los programas ya en marcha de sustitución voluntaria.

RECOMENDACIONES PARA AFRONTAR LOS DESAFIOS DESCRITOS:

- **Abandonar el enfoque prohibicionista y optar por un enfoque alternativo**

El Gobierno nacional debe promover un cambio de enfoque para abordar la compleja problemática de las drogas, basados en el consenso sobre la poca efectividad de las medidas implementadas durante décadas y teniendo en cuenta la flexibilidad permitida como resultado de la UNGASS 2016. Actualmente varios países han adoptado medidas novedosas en materia de regulación o legalización del consumo y de la producción de marihuana, cuyas experiencias y resultados pueden ser tenidos en cuenta para formular una estrategia más efectiva.

- **Promover una amplia discusión interna sobre la problemática de las drogas**

El Gobierno nacional debe crear mesas de diálogo regionales, abiertas a la participación de todos los actores de la sociedad colombiana, para analizar de manera transparente y profunda la incidencia del problema de las drogas en el país y establecer, teniendo en cuenta nuestra propia experiencia, las acciones que podrían contribuir de manera más efectiva a regular la oferta de sustancias psicoactivas y atender el consumo, a partir de un enfoque pragmático con énfasis en la salud pública y los derechos humanos. La efectiva implementación de una política alternativa pasa por el sólido consenso que se construya alrededor de ella.

- **Formular una política innovadora y con una visión de largo plazo**

Se debe formular una nueva política de largo plazo con acciones novedosas, claras y viables e indicadores realistas que permitan evaluar los progresos en cada uno de sus objetivos. Esta política debe ser reconocida como una “política de Estado” para regular los cultivos de coca y marihuana, controlar la oferta de sustancias psicoactivas, reducir los daños asociados al consumo y combatir la criminalidad alrededor de las drogas.

- **Recuperar el rol activo de Colombia en foros y órganos multilaterales**

Se debe recuperar y mantener el liderazgo del país en los foros regionales y multilaterales frente al Problema Mundial de las Drogas. En el escenario post UNGASS 2016, Colombia debe tratar de promover el nuevo principio de “abordaje flexible y diferenciado”, que le permita a cada país impulsar las políticas que considere más convenientes según su propia realidad. En esta línea, sería importante fortalecer el área de la Cancillería encargada del tema para que participe en las discusiones a nivel nacional y promueva de manera activa la posición de Colombia en el exterior.

- **Buscar el apoyo de Estados Unidos para una nueva política sobre drogas**

Colombia debe solicitar a los EE. UU. su apoyo a los países del hemisferio que decidan poner en práctica medidas alternativas en materia de drogas, distintas a las tradicionalmente ejecutadas bajo el enfoque prohibicionista. En ese sentido, el Gobierno nacional puede requerir el respaldo explícito de la administración Biden a una nueva política basada en criterios de salud pública, derechos humanos y desarrollo socioeconómico sin abandonar la cooperación internacional para perseguir a las organizaciones criminales dedicadas al tráfico ilícito de narcóticos y sus delitos conexos.

Conclusión:

En el escenario post UNGASS 2016 Colombia, al ser el país que más recursos ha invertido en la lucha contra las drogas, derivado de su constante e incuestionable compromiso con el propósito de lograr erradicar el cultivo, la producción y la comercialización al exterior de drogas ilícitas; tiene la autoridad suficiente para justificar el diseño e implementación de una nueva política que procure mejores resultados y menores costos a nivel económico, social y ambiental, algo posible incluso bajo el actual régimen legal internacional, como lo han hecho varios países y algunos estados de los EE.UU. Pero solo a través de una política de Estado, construida por consenso, se podrá dar continuidad a iniciativas novedosas encaminadas a hacer frente de manera más efectiva a la problemática de las drogas y a brindar posibilidades de desarrollo a las zonas marginadas del país en donde no hay presencia del Estado ni alternativas económicas distintas a las actividades ilegales.

Bibliografía y fuentes de consulta

DANGOND, Claudia. El problema del narcotráfico en la política exterior colombiana. (págs. 135-155). En S. Jost (editor). Colombia: ¿Una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior. Konrad Adenauer. Segunda Edición junio de 2012.

THOUMI, Francisco. Conflictos Institucionales y Culturales en la Formulación y Evaluación de las Políticas contra las Drogas. Algunas Referencias al caso colombiano (págs. 271-298). En M. Ardila, D. Cardona y S. Ramírez (editores). Colombia y su Política Exterior en el Siglo XXI. Fescol y Fondo Editorial CEREC. Primera Edición junio 2005.

GARZÓN, Juan Carlos. América Latina y las perspectivas de la política de drogas. Informes RIAL. 2016. Disponible en:
<https://cdn.ideaspaz.org/media/website/document/58110081f3d66.pdf>

SANCHEZ, Lisa. La sordera de la ONU (2016). Disponible en:
<https://www.nexos.com.mx/?p=28044>

TOKATLIAN, Juan. UNGASS 2016: de la oportunidad al oportunismo. Open Democracy. Disponible en:
<https://www.opendemocracy.net/es/democraciaabierta-es/ungass-2016-de-la-oportunidad-al-oportunismo/>

Documentos:

Declaración Política UNGASS. Periodo Extraordinario de sesiones de la Asamblea General dedicado a la acción común para contrarrestar el problema mundial de las drogas(8-10 de junio 1998).

Documento final del periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la ONU sobre el problema Mundial de las Drogas (19-21 de abril de 2016).

Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013-2025. OEA. 2012.

Ruta Futuro: Política Integral Para Enfrentar el Problema de las Drogas (2018).

Artículos de prensa, académicos y documentos digitales:

https://elpais.com/internacional/2018/09/06/colombia/1536246164_962419.html

<https://www.elspectador.com/mundo/america/el-fracaso-del-plan-colombia-y-la-guerra-contra-las-drogas-de-ee-uu-en-el-pais-article/>

<https://www.eltiempo.com/politica/congreso/regular-la-hoja-de-coca-si-acabaria-el-problema-de-las-drogas-en-colombia-533622>

<https://congresovisible.uniandes.edu.co/agora/post/la-primera-iniciativa-parlamentaria-del-mundo-que-busca-regular-el-mercado-de-la-cocaina-surge-en-el-congreso-de-colombia/10764/>

https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_52/Political-Declaration2009_V0984966_S.pdf

<https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/BidenHarris-Statement-of-Drug-Policy-Priorities-April-1.pdf>

<https://razonpublica.com/ruta-futuro-la-politica-antinarcoticos-de-duque/>

<https://www.wola.org/2021/03/25-organizations-call-for-end-to-us-support-for-aerial-herbicide-fumigation-in-colombia/>

<https://www.whitehouse.gov/ondcp/briefing-room/2021/06/25/ondcp-releases-data-on-coca-cultivation-and-potential-cocaine-production-in-the-andean-region/>

<https://www.aa.com.tr/es/an%C3%A1lisis/coca-s%C3%AD-coca%C3%ADna-tambi%C3%A9n-colombia-puede-replantear-su-pol%C3%ADtica-de-drogas/1969345>

<https://zero.uexternado.edu.co/colombia-naciones-unidas-y-la-lucha-contra-las-drogas/>