



LA EXPERIENCIA DE COLOMBIA EN MATERIA DE POLÍTICA DE DROGAS EN LA ÚLTIMA DÉCADA. INFORME SOMBRA DE LA COALICIÓN ACCIONES POR EL CAMBIO



62° PERIODO DE SESIONES DE LA COMISIÓN DE ESTUPEFACIENTES (CND)
VIENA, MARZO 2019



1. OBJETIVO

Este informe presenta la experiencia de Colombia frente a la implementación de la política de drogas vigente con el propósito de contribuir a los debates en el escenario internacional para la próxima década respecto a la forma en la que se deben abordar las problemáticas relacionadas con sustancias declaradas ilícitas.

Para ello, la coalición Acciones por el Cambio muestra los avances en Colombia en relación con las metas planteadas en la *Declaración política* y el *Plan de acción de 2009*; expone las repercusiones de la política vigente en los derechos de las personas en territorio colombiano en los últimos diez años; resalta las buenas prácticas de política de drogas en el país e identifica los riesgos y los retos que enfrenta en la materia.



TABLA DE CONTENIDO

1. Objetivo	1
2. Contexto.....	3
3. Avances alcanzados con respecto a los objetivos fijados en el artículo 36 de la Declaración política de 2009	4
4. Evaluación de los avances alcanzados hacia el cumplimiento del Plan de acción de 2009 con respecto a los objetivos de las Naciones Unidas: protección de derechos humanos, fomento de la paz y la seguridad e impulso del desarrollo.....	6
4.1. Protección a los derechos humanos.....	6
4.1.1. Derecho a la vida.....	6
4.1.2. Derecho a la salud.....	8
4.1.3. Derecho a la libertad personal	15
4.1.4. Impactos del uso del glifosato en la vida, la integridad personal y la salud.....	16
4.2. Paz y seguridad	20
4.3. Impulso al desarrollo	21
5. Costos y prioridades de la política de drogas en Colombia.....	24
6. Recomendaciones: Experiencias desde Colombia para aportar a la discusión internacional.....	26
7. Referencias.....	30

2. CONTEXTO

Colombia ha tenido un papel fundamental en la política internacional de drogas. Su posición como el mayor productor de cocaína en el mundo y los efectos que la lucha contra las drogas ha tenido en los derechos de sus habitantes, han legitimado al país como vocero de la necesidad de darle un giro a la política actual. Esto se reflejó en la Cumbre de las Américas de 2012 celebrada en Cartagena, donde se abrió un debate hemisférico sobre la política vigente y se solicitó la elaboración de informes que propusieran alternativas distintas a la prohibición¹. Este liderazgo por parte del Estado colombiano también se visibilizó en la convocatoria a la última Sesión especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre drogas (Ungass) en 2016, la cual tuvo como principal objetivo evidenciar las consecuencias de la política prohibicionista y la urgencia de transitar hacia una política con enfoque de derechos y salud pública.

El discurso de Colombia en el exterior ha permitido impulsar internamente algunos esfuerzos como la regulación de la marihuana con fines medicinales, así como el diseño e implementación de programas locales de reducción de daños y programas de sustitución de cultivos.

Asimismo, se incluyó, por primera vez en una negociación de paz, la política de drogas. El Acuerdo firmado por el gobierno colombiano y las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) con el fin de terminar más de cincuenta años de conflicto armado incluyó dentro del punto 4 la “Solución al problema de drogas ilícitas”, el cual contempla (4.1) el programa de sustitución de cultivos ilícitos; (4.2) programas de prevención y de salud pública; y (4.3) solución al problema de producción y comercialización de narcóticos. Además, al ser la lucha contra las drogas una problemática mundial, incluye la realización de una conferencia internacional y espacios de diálogos regionales para avanzar hacia una solución a las problemáticas relacionadas con las drogas declaradas ilícitas (4.3.5).

En ese sentido, el fin del conflicto con las Farc es una oportunidad de cambio para Colombia en la política nacional y un ejemplo en la región. A dos años de firmado, el estado colombiano tiene el reto de cumplir de forma integral el punto 4 del Acuerdo final en materia de producción, tráfico y consumo, garantizando efectivamente la seguridad, el desarrollo y los derechos de los grupos que han sido impactados por la prohibición.

A pesar de dichos avances, preocupa el giro que el discurso de la política de drogas está dando con el cambio de administración. Con la “Ruta Futuro”², política que propone el presidente Iván Duque, se pretende retroceder a prácticas que han vulnerado derechos, aumentado la violencia y que no han dado resultados efectivos, tales como la erradicación forzosa de cultivos declarados ilícitos, la retoma del glifosato como medio de erradicación, la criminalización administrativa de las personas usuarias de drogas y la persecución de los eslabones más bajos de la cadena de producción, entre otras.

Tomando en consideración que durante la sesión de la Comisión de Estupefacientes (Commission on Narcotic Drugs: CND) de 2019 los Estados Miembros se reunirán para definir

¹ IDPC. Inicio del debate: los informes de la OEA sobre la política de drogas del hemisferio. Disponible en: <http://fileserv.idpc.net/library/IDPC-advocacy-note-OAS-reports-SPA.pdf>

² Véase: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/181213-Declaracion-Presidente-Ivan-Duque-presentacion-politica-integral-Ruta-Futuro-enfrentar-problema-drogas.aspx>

el futuro de los próximos diez años de la política global de drogas, en medio de una pugna entre los objetivos de 2009 que impulsan “un mundo libre de drogas” y los plasmados en el documento de Ungass 2016 que apuestan por el diálogo de la política de drogas con los Objetivos de desarrollo sostenible (ODS) y el respeto de los derechos humanos, la coalición Acciones para el Cambio aporta con este informe al debate internacional mediante datos que visibilizan el nivel de cumplimiento de los documentos de 2009 en Colombia, como país clave en la implementación del régimen internacional de drogas, y el impacto que la prohibición ha tenido en las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y en el fomento a la paz, la seguridad y el desarrollo.

3. AVANCES ALCANZADOS CON RESPECTO A LOS OBJETIVOS FIJADOS EN EL ARTÍCULO 36 DE LA DECLARACIÓN POLÍTICA DE 2009

La tabla 1 presenta los objetivos y los avances alcanzados por Colombia al respecto.

Tabla 1. Objetivos y situación de Colombia en cuanto a la declaración política de 2009

OBJETIVOS	SITUACIÓN DE COLOMBIA
<p>Eliminar o reducir considerable y mensurablemente “el cultivo ilícito de adormidera, arbusto de coca y planta de cannabis”.</p>	<p>Según el Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos en Colombia 2017, realizado por el Sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos (Simci) de Unodc y publicado en septiembre de 2018³, en 2017 Colombia tenía 171.000 hectáreas de cultivos de coca, un aumento de 103.000 hectáreas en relación a las 68.000 que había una década atrás. Los departamentos con mayor cantidad de cultivos siguen siendo Nariño, Putumayo, Norte de Santander, Cauca, Antioquia y Caquetá.</p> <p>Las áreas de manejo especial como los parques nacionales naturales (PNN) tienen un total de 8.301 hectáreas, con un aumento en relación con 2016: 7.995 hectáreas; los resguardos indígenas pasaron de 16.693 en 2016 a 17.909 en 2017; las tierras de comunidades negras tuvieron un aumento de 10%, al pasar de 24.219 hectáreas en 2016 a 26.702 en 2017.</p> <p>Por otro lado, el Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia reporta las siguientes hectáreas erradicadas manualmente: 13.473,46 en 2015; 17.642,43 en 2016; 52.000,80 en</p>

³ Véase: Sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos (Simci)-Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc). 2018. *Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017*. Bogotá: Simci-Unodc.

	2017 y 28.700 en 2018; para un total de 111.817,36 hectáreas erradicadas de esa forma ⁴ .
Eliminar o reducir considerable y mensurablemente “la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas y los riesgos sanitarios y sociales relacionados con las drogas”.	<p>Según el Ministerio de Salud y Protección Social, la prevalencia del consumo por año de sustancias ilegales en Colombia aumentó de 1,6% en 1996 a 2,7% en 2008 y a 3,6% en 2013. Del total para 2013, reportan haber consumido al menos una vez en la vida 871.443,30 personas en Bogotá; 725.998,62 en Medellín y Área Metropolitana; 363.833,64 en Cali y Yumbo; y 128.832,06 en la región del Atlántico⁶.</p> <p>De acuerdo con los resultados del último Estudio nacional de consumo⁷ realizado en 2013, 13% de las personas encuestadas consumió alguna sustancia psicoactiva al menos una vez en la vida. El 11,5% consumió marihuana, 3,2% cocaína, 1,2% bazuco, 0,7% éxtasis y 0,14% heroína.</p> <p>Por otro lado, en 2017 el Centro de Seguridad y Drogas (Cesed) de la Universidad de los Andes realizó una encuesta en Bogotá y Medellín⁸, según la cual en Bogotá 51% de las personas encuestadas dijeron haber consumido <i>marihuana</i> al menos una vez en la vida y 16,7% <i>cocaína</i>. Mientras que en Medellín 36,9% reportó consumo de <i>marihuana</i> y 11,4% <i>cocaína</i>.</p>
Eliminar o reducir considerable y mensurablemente “la producción, la fabricación, la comercialización, la distribución y el tráfico ilícitos de sustancias sicotrópicas, incluidas las drogas sintéticas”.	De acuerdo con los datos proporcionados en el más reciente Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos en Colombia, las incautaciones de cocaína aumentaron 20%, al pasar de 362.415 kg en 2016 a 435.431 kg en 2017 ⁹ . Según el Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia, hasta el 30 de noviembre de 2018 habían sido incautados 390.278,52 kg de cocaína, cantidad que representa una disminución en relación con el año anterior ¹⁰ .

⁴ Observatorio de Drogas de Colombia. Disponible en: <http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/incautaciones>

⁵ Véase: Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia 2013. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio_de_Consumo_UNODC.pdf

⁶ Observatorio de Drogas de Colombia. Sistema de información de drogas de Colombia - Situación del consumo. Disponible en: <http://www.odc.gov.co/problematika-drogas/consumo-drogas/situacion-consumo>

⁷ Véase: Observatorio de Drogas de Colombia. *Encuesta nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia 2013*. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio_de_Consumo_UNODC.pdf

⁸ Véase: Cesed. Boletín. 9. *Consumo de drogas: comparación Medellín y Bogotá*. Agosto de 2018. Disponible en: <https://economia.uniandes.edu.co/images/archivos/pdfs/CESED/Boletin9CESED.pdf>

⁹ Véase: Sistema integrado de monitoreo de cultivos ilícitos (Simci)-Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc). 2018. *Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017*. Bogotá: Simci-Unodc.

¹⁰ Observatorio de Drogas de Colombia. Disponible en: <http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/incautaciones>

	<p>Mientras tanto, la cantidad de laboratorios de cocaína destruidos se redujo de 4.820 en 2016 a 4.252 en 2017.</p> <p>De acuerdo con el Observatorio de Drogas de Colombia, desde 2010 en Colombia se han detectado 32 nuevas sustancias psicoactivas, siendo el país en Suramérica que más ha encontrado.</p>
<p>Eliminar o reducir considerable y mensurablemente “la desviación y el tráfico ilícito de precursores”.</p>	<p>El Observatorio de Drogas de Colombia del Ministerio de Justicia no presenta datos cuantificados sobre el control y la fiscalización de precursores, solo hace referencia a acciones de coordinación entre el gobierno y empresas privadas. Igualmente, menciona actividades de capacitación, intercambio de información y reportes de casos inusuales, teniendo como foco el cloruro de calcio encontrado en los laboratorios de cristalización.</p>
<p>Eliminar o reducir considerable y mensurablemente “el blanqueo de dinero relacionado con las drogas ilícitas”.</p>	<p>Respecto al lavado de activos asociado a las drogas ilícitas, los sistemas de información oficiales no presentan cuantificación alguna del fenómeno ni hay referentes de base para establecer alguna reducción. Por el contrario, solo hacen referencia al número de imputación a personas por el delito: 772 entre 2016 y marzo de 2017, de las cuales 337 tuvieron sentencia.</p>

4. EVALUACIÓN DE LOS AVANCES ALCANZADOS HACIA EL CUMPLIMIENTO DEL PLAN DE ACCIÓN DE 2009 CON RESPECTO A LOS OBJETIVOS DE LAS NACIONES UNIDAS: PROTECCIÓN DE DERECHOS HUMANOS, FOMENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD E IMPULSO DEL DESARROLLO

4.1. PROTECCIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

El carácter punitivo de las políticas de drogas centradas en erradicar el mercado ilegal y en reducir el consumo ha generado distintas afectaciones a derechos humanos en Colombia, especialmente en contra de grupos en situación de vulnerabilidad como personas cultivadoras, personas en los eslabones más bajos de la cadena de producción, mujeres, personas usuarias de drogas y personas con problemas de salud que buscan acceder a los usos medicinales y fitoterapéuticos de plantas declaradas ilícitas.

4.1.1. DERECHO A LA VIDA

El Acuerdo de paz entre el gobierno colombiano y las Farc firmado en 2016 derivó en una disminución considerable de muertes relacionadas con el conflicto. De acuerdo con datos estadísticos del Centro de Recursos para el Análisis de Conflictos (Ceraac), mientras en 2002 se registraron 2.799 muertes en combate, entre las que se incluyen miembros de la Fuerza Pública, guerrilleros de las Farc y civiles, en 2017 no hubo un solo caso.

No obstante, las operaciones del mercado ilícito de drogas han continuado cobrando la vida de miles de personas en Colombia. A pesar de la baja de homicidios en los últimos años, la alta densidad de muertes violentas en esos últimos años se ha mantenido en las principales ciudades del país –Barranquilla, Bogotá, Cali, Medellín– y está relacionada con zonas de disputa entre organizaciones criminales y con la existencia de mercados ilegales¹¹. En los dos últimos años la tasa de homicidios se incrementó en 147% en el sur de Córdoba y el bajo Cauca antioqueño, caracterizado corredor del narcotráfico¹².

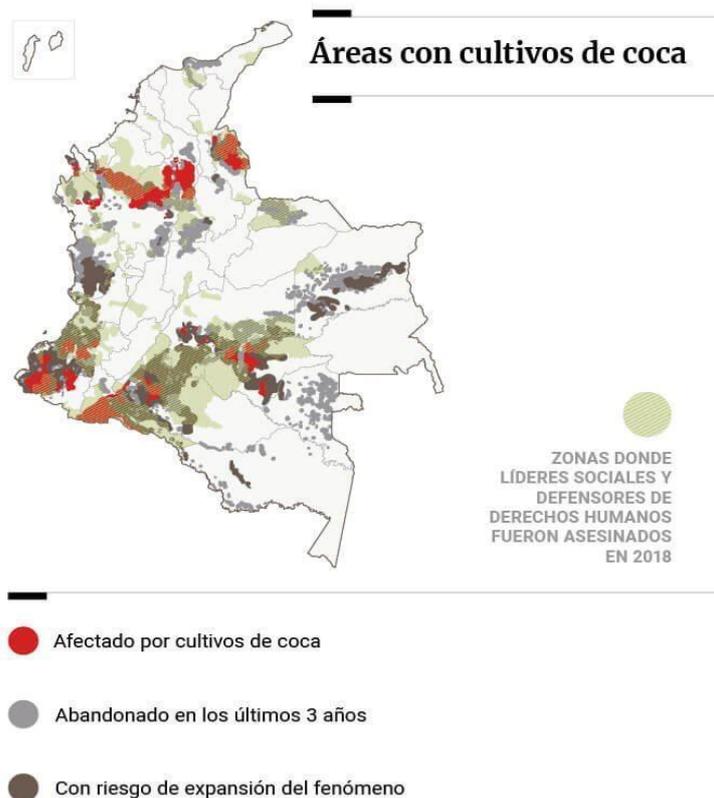
Asimismo, las muertes violentas relacionadas con la producción y comercialización de drogas declaradas ilícitas han tenido un impacto diferenciado en las y los líderes que acompañan el Programa nacional integral de sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS), derivado del punto 4 del Acuerdo de paz. En los últimos dos años, 64 líderes relacionados con dichos programas han sido asesinados¹³. Según Indepaz y el Observatorio de Cultivos y Cultivadores Declarados Ilícitos (Ocdi Global), de dicha cantidad 47 personas pertenecían a la Coordinadora Nacional de Cultivadores de Coca, Amapola y Marihuana (Coccam). Dichas muertes evidencian el riesgo real e inmediato en la que se encuentran 83.161 familias inscritas al Programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos en diferentes regiones del país (véase el mapa 1) y el gran reto que tiene la nueva administración para preservar la vida de la población cultivadora (véase el mapa 1).

¹¹ “Así se concentran los homicidios”. Fundación Ideas para la Paz, Instinto de Vida y *El Espectador*. Disponible en: https://www.elespectador.com/static_specials/46/homicidio-en-las-ciudades/index.html

¹² Fiscalía General de la Nación. Censo delictivo 2018: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-logra-historico-esclarecimiento-de-homicidios/>

¹³ A 21 de diciembre de 2018 se registraban 63 personas; el último asesinato se registró el 4 de enero de 2019: <https://colombia2020.elespectador.com/territorio/el-riesgo-extremo-de-querer-sustituir-coca>

Mapa 1. Áreas con cultivos de coca y zonas donde fueron asesinados líderes sociales y defensores de derechos humanos



Fuente: *Semana*, enero 2019.

4.1.2. DERECHO A LA SALUD

A. PERSONAS USUARIAS DE DROGAS

Colombia se ha identificado tradicionalmente como un país productor. Sin embargo, informes recientes muestran un aumento en la cantidad de usuarios de drogas. Según datos del Ministerio de Salud y Protección Social de 2013, en los últimos años la prevalencia del consumo de sustancias ilegales ha ido en aumento: de 1,6% en 1996 a 2,7% en 2008 a 3,6% en 2013¹⁴. De este último porcentaje se desprende, como se muestra en la tabla 1, que Bogotá reporta 871.443,30 personas consumidoras, Medellín y su Área Metropolitana alrededor de 725.998,62, Cali y Yumbo están en tercer lugar con 363.833,64 personas que reportan haber consumido por lo menos una vez en la vida. Por su parte, la región del Atlántico y el resto del Valle del Cauca registran 128.832,06 y 119.502,36 respectivamente¹⁵. Respecto a las personas usuarias de heroína, según el Estudio nacional de heroína de 2015 en Colombia, en el país esta es barata y de alta pureza (67%). El consumo se ha instalado en

¹⁴ Véase: Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia 2013. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio_de_Consumo_UNODC.pdf

¹⁵ Observatorio de Drogas de Colombia. Sistema de información de drogas de Colombia - Situación del consumo. Disponible en: <http://www.odc.gov.co/problematika-drogas/consumo-drogas/situacion-consumo>

siete ciudades, de las cuales casi todas tienen consumo inyectado. Según datos oficiales, la proyección de población total que usa drogas por vía inyectada es de 14.893¹⁶: 3.501 personas en Cali, 2.442 en Pereira, 2.006 en Cúcuta y 1.850 en Armenia, para un total de 9.799 personas en esas cuatro ciudades. De Santander de Quilichao, donde se ha reportado una alta demanda de consumo, no hay datos. Asimismo, quienes usan heroína continúan enfrentando limitaciones que ponen en riesgo su salud e incluso su vida, como la restricción a la naloxona, que en Colombia sigue siendo exclusivamente de uso hospitalario¹⁷. Es importante señalar que aun cuando la normativa exige la actualización de las estadísticas de consumo cada cinco años, a la fecha no se ha hecho encuesta alguna para conocer el estado actual del consumo, lo cual afecta el diseño e implementación de políticas públicas en la materia. La cifra más actualizada sobre consumo por parte del Estado se desprende de datos estimados por parte del Departamento Nacional de Población (DNP), que muestran la proyección de la prevalencia de consumo en el último año (véase el gráfico 1).

Gráfico 1. Estimado de consumidores en Colombia, 2015



Fuente: Departamento Nacional de Planeación. 2017. *Narcomenudeo en Colombia: una transformación de la economía criminal*, p. 86. Bogotá: DNP.

Dentro del Estado colombiano el marco constitucional protege el libre desarrollo de la personalidad desde 1994. Si bien existe una prohibición constitucional, Colombia cuenta con un marco jurídico vigente que permite desarrollar políticas y servicios para garantizar el

¹⁶ Véase informe de GSHR que incluye el informe nacional de heroína: <https://www.hri.global/files/2018/12/10/LatinAmerica-harm-reduction.pdf>

¹⁷ La naloxona es un medicamento que revierte la sobredosis de opioides.

derecho a la salud de personas usuarias de drogas. Así, el artículo 49 constitucional¹⁸ establece la necesidad de adoptar medidas y tratamientos administrativos de orden pedagógico, profiláctico o terapéutico, respetando en todo momento el libre, previo e informado consentimiento del usuario. Asimismo, la ley 1566 de 2012 incorporó por primera vez al plan obligatorio de salud (POS) los servicios de atención a la dependencia de sustancias psicoactivas, ya que antes de ese año no había acceso a dichos servicios por medio del sistema de salud¹⁹.

Destaca también la jurisprudencia de las altas cortes, que ha contribuido a la protección de la descriminalización del uso de sustancias psicoactivas en materia de dosis personal y dosis de aprovisionamiento bajo un enfoque de derechos²⁰.

Lo anterior fue adoptado en administraciones anteriores dentro de los planes nacionales en materia de consumo entre 2007 y 2018, que incluyen además de la prevención y la rehabilitación, la adopción de medidas en materia de reducción o mitigación del daño a nivel departamental²¹. Asimismo, se diseñaron e implementaron programas de la mano de organizaciones de la sociedad civil para atención primaria de personas habitantes de calle, de intercambio de jeringas a favor de personas usuarias de heroína, pilotos de suministro de naloxona, y acceso a la información en materia de consumo recreativo, programas de mantenimiento de metadona, entre otros²². Dichos programas se han centrado en el consumo de heroína por su impacto en la salud pública, ya que de acuerdo con los estudios efectuados en Colombia entre el 34,8% y el 70% de los usuarios han compartido jeringas. La prevalencia de VIH entre las redes de inyectores está entre 1% y 8,4%. Y la de hepatitis C entre 1,7% y 44,4%²³.

Estos programas han tenido resultados positivos. Por ejemplo, con el proyecto Cambie, la evaluación de los primeros ocho meses de 2014 en ciudades como Pereira, Cali, Cúcuta y Bogotá mostró que una intervención única y en corto tiempo puede provocar cambios importantes en las prácticas de alto riesgo, aunque algunas de ellas requerirán más tiempo de intervención y quizás una exploración a fondo de las razones por las que aún presentan

¹⁸ Acto legislativo 002 de 2009, por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución política. Disponible en: <http://www.descentralizadrogas.gov.co/project/acto-legislativo-02-de-2009-modificacion-articulo-49-constitucion/>

¹⁹ Ley 1566 del 31 de julio de 2012, por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas (...). Disponible en: <http://www.descentralizadrogas.gov.co/project/ley-1566-del-2012-el-consumo-de-sustanciaspsicoactivas-un-asunto-de-salud-publica/>

²⁰ Corte Constitucional. Sentencias C-221 de 1994, C-101 de 2004, C-574 de 2011, C-491 de 2002. Véase también: Corte Suprema de Justicia. Sala Penal, SP3605-2017, 15 de marzo de 2017.

²¹ Véase: Elementa, Consultoría en Derechos. Viabilidad jurídica para la instalación de salas de consumo supervisado en Colombia. 2016; Política nacional para la reducción del consumo de drogas y su impacto (2007); y Plan nacional de respuesta al consumo emergente de heroína y otras drogas inyectadas (2013). Véase también el Plan nacional para la promoción de la salud, la prevención y la atención del consumo de sustancias psicoactivas 2014/2021.

²² Véase: CND. Statement submitted by Acción Técnica Social. E/CN.7/2017/NGO/4, 7 de marzo de 2017; e Informe ejecutivo programa de reducción de riesgos y daños dirigido a personas inyectoras de drogas en Cali, agosto 2015-agosto 2018.

²³ La heroína, caracterización química y mercado interno. http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/sat/sat0072016_heroina_caraterizacion_quimica.pdf

cierta resistencia a desaparecer. Estas prácticas fueron: cambiar los lugares que frecuentan para inyectarse por unos más limpios e iluminados, limpiar las manos y la piel antes de cada inyección y rotar las zonas del cuerpo en las que se inyectan. Es de resaltar que 34% lo reportó tras la intervención de Cambie en el mismo año. Asimismo, 22% dijo haber disminuido el número de inyecciones al día y 48% usar una única jeringa para cada evento²⁴. Según datos de la Corporación ATS por medio de la Encuesta sobre cambio de comportamiento entre personas que se inyectan drogas (PID) hecha con base en los indicadores sugeridos por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y en contraste con los resultados del “Informe sobre la prevalencia de VIH y prácticas de riesgo” en personas que se inyectan drogas, ejecutado por la Universidad CES de Medellín, entre 2010 y 2014 en Bogotá el porcentaje de intercambio para 2014 era de 58,5% y de 16,7% en 2016. En Pereira, el porcentaje de intercambio en ese primer año (2014) era de 52% y de 35,4% en 2016. Este dato fue recolectado entre 84 personas que participan en el programa Cambie por un periodo promedio de un año y medio. En Cali, por su parte, ese porcentaje en el primer año reportado era de 60,6% y de 50% en 2016²⁵.

Otra iniciativa de reducción de daños impulsada en 2012 por la Alcaldía de Bogotá, el Ministerio de Salud y la organización ATS, es el programa *Échele Cabeza*, dirigido al análisis de sustancias en centros nocturnos y festivales de música, el cual busca prevenir daños a la salud de las personas usuarias que consumen con fines recreativos. Este programa, con el permiso del Fondo Nacional de Estupefacientes, cuenta con un balance positivo: el análisis de 5,553 muestras a octubre de 2018; ha impactado a 78,500 personas; ha logrado reducir en un 25% la adulteración de pastillas de MDMA e impulsado la construcción de una cultura de consumo recreativo responsable. Según ATS, el 88% de las personas que han obtenido un resultado negativo en su sustancia han decidido no consumirla. Asimismo, con base en información del Ministerio de Salud solicitada por dicha organización, el análisis de sustancias ha contribuido a reducir las emergencias en hospitales por intoxicación de sustancias como las metanfetaminas o extásis, de 82 casos presentados en 2012 se redujo a 37 casos en 2015²⁶. Además, *Échele Cabeza* ha contribuido al trabajo del programa de alertas tempranas del Ministerio de Justicia, ya que ha detectado la aparición de nuevas sustancias en el mercado²⁷.

²⁴ Véase: Ministerio de Justicia y del Derecho-Observatorio de Drogas de Colombia. 2015. La heroína en Colombia: producción, uso e impacto en la salud pública - Análisis de la evidencia y recomendaciones de política. Bogotá: Observatorio de Drogas de Colombia, p. 97. Disponible en: http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/nacionales/CO03132015-la_heroina_en_colombia_produccion_impacto_salud.pdf

²⁵ Véase: ATS. Colombia: Tendencia a la disminución en el intercambio de jeringas entre personas que se inyectan drogas - PID. Disponible en: <https://proyectocambie.com/colombia-tendencia-a-la-disminucion-en-el-intercambio-de-jeringas-entre-personas-que-se-inyectan-drogas-pid/>

²⁶ ECOSOC. Statement submitted by Acción Técnica Social, E/CN.7/2017/NGO/4. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_60/NGO_Papers/ECN72017_NGO4_V1701407.pdf

²⁷ Ministerio de Justicia. Sistema de Alertas Tempranas detecta dos Nuevas Sustancias Psicoactivas en Colombia. Disponible en: <http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/3964/Sistema-de-Alertas-Tempranas-detecta-dos-Nuevas-Sustancias-Psicoactivas-en-Colombia.aspx>

A pesar de dichos esfuerzos, dentro de la política de reducción de consumo siguen pendientes políticas dirigidas a otras sustancias y frente a otros grupos en situación de vulnerabilidad, como las personas usuarias de bazuco y su impacto en la salud pública, las personas privadas de la libertad, así como la incorporación de programas con enfoque de género en favor de mujeres usuarias de drogas.

Además, la demanda de servicios y atención en salud para personas que usan drogas en Colombia es alta, la oferta continúa siendo deficiente y los programas han perdido continuidad y presupuesto. Una evaluación a los centros de tratamiento para usuarios de drogas realizada por el Ministerio de Salud en 2016 evidencia deficiencias en su prestación. La oferta de servicios especializados de tratamiento al consumidor es inexistente en cerca de 95% de los municipios del país. De igual modo, 66% de las instituciones que prestan estos servicios están en Bogotá y cinco departamentos: Antioquia, Valle del Cauca, Atlántico, Quindío y Cundinamarca. Tan solo 8% de los centros de atención a la drogadicción tienen vocación pública y el promedio de la mensualidad en los demás lugares se acerca a los 1.000 dólares, algo que los hace inalcanzables para las personas más pobres²⁸.

Por lo menos nueve de los 32 departamentos no cuentan con instituciones que presten estos servicios, es decir que quienes voluntariamente quisieran acceder tendrían que desplazarse a otros departamentos. En los 23 donde sí hay estas instituciones, la mitad cuenta con menos de cinco instituciones prestadoras de salud (IPS) que presten estos servicios y la mayoría está en las ciudades capitales. Por último, solo 20% de las instituciones evaluadas atienden urgencias por intoxicación o sobredosis²⁹. Esta falta de servicios afecta desproporcionadamente a grupos en situación de vulnerabilidad como mujeres, personas privadas de la libertad y habitantes de calle.

En la legislación colombiana las sanciones administrativas relacionadas con el consumo de drogas han estado contenidas en los códigos de policía, que pueden ser nacionales o municipales. En el Código de policía expedido mediante el decreto 1355 de 1970, vigente hasta el 29 de enero de 2017 y con aplicación nacional, la única sanción relacionada con el consumo de drogas era la suspensión y el cerramiento de los establecimientos de comercio donde se permitiera el consumo de estas sustancias. El acuerdo 079 de 2003 del Concejo de Bogotá desarrolló el Código de policía para aplicar en el distrito capital. En él se encuentran quince comportamientos relacionados con las drogas ilícitas que acarrear sanciones administrativas. Todos conciernen al consumo de estupefacientes en espacios públicos, tales como el transporte, establecimientos comerciales, espectáculos al aire libre, centros recreacionales o educativos.

Sin embargo, el primer código de policía nacional en sancionar el porte de estupefacientes – en cantidades establecidas dentro de los umbrales para el consumo personal– es el contenido en la ley 1801 de 2016, en el que se castiga con una multa de 70 USD y la destrucción de la sustancia a todas las personas que sean sorprendidas en espacio público portando una “sustancia prohibida”. Luego, el decreto 1844 de 2018, bandera de campaña

²⁸ Estudio de evaluación y diagnóstico situacional de los servicios de tratamiento al consumidor de sustancias psicoactivas en Colombia 2016. Disponible en: http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/nacionales/CO034492016_estudio_evaluacion_diagnostico_servicios_tratamiento_consumidor_sustancias.pdf

²⁹ Ibídem.

del presidente Iván Duque, modificó el procedimiento de imposición de las sanciones administrativas por porte de estupefacientes. Sin embargo, dicha modificación no resulta clara en términos jurídicos, tanto así que se encuentra demandada en dos jurisdicciones diferentes y a la vez, y fue usada como bandera política para revivir la lucha frontal contra las drogas, en la cual los más perjudicados resultan siendo los usuarios.

Este pequeño recorrido por las distintas codificaciones policiales vigentes en los últimos años muestra que Colombia ha volcado su estrategia de sancionar administrativamente el consumo de drogas ilícitas en espacios públicos a hacerlo con el porte de estas, lo que resulta nocivo en términos de derechos humanos, dado que se reprocha –mediante multas– un comportamiento que únicamente le compete a la persona, puesto que las consecuencias recaerán en su cuerpo, que bajo ningún supuesto puede entenderse como una extensión del espacio público³⁰.

Con la nueva administración, preocupa que la política frente al consumo es enunciativa, es decir que no detalla la vía de implementación en materia de prevención, reducción de daños y tratamiento, ni la forma en la que se va a trabajar con y para las comunidades, especialmente frente a la situación de consumo de heroína y bazuco (base de cocaína). Tampoco hay claridad sobre los recursos previstos para dar sostenibilidad a largo plazo a políticas implementadas en gobiernos anteriores y atender las deudas pendientes en materia de consumo.

B. ACCESO Y DISPONIBILIDAD DE OPIOIDES

Los opioides son medicamentos que, por su estatus como sustancias controladas, son de difícil acceso para los pacientes que los necesitan. Hay dos grupos de pacientes en particular necesidad: 1) quienes padecen de dolor al final de la vida y necesitan opioides como parte de los cuidados paliativos en el manejo de este dolor; y 2) quienes padecen una dependencia a la heroína y quieren acceder a tratamiento, para lo cual se usa la metadona como medicamento de sustitución. Al ser parte de la lista de medicamentos esenciales de la OMS, garantizar el acceso y la disponibilidad de estas sustancias hace parte de la garantía del derecho a la salud.

En Colombia el consumo de miliequivalentes de morfina para el año 2015 era de 17 mg/per cápita, en comparación a un promedio global de 61,49 mg/per cápita (véase el gráfico 2)³¹. El consumo de miliequivalentes de morfina menos metadona fue de 15,18 mg/per cápita en 2015. Si bien el consumo de opioides ha tenido un aumento considerable en los últimos años en el país, persiste una desigualdad territorial, pues algunos departamentos concentran este consumo, mientras en otros se observa que no hay ninguna disponibilidad de

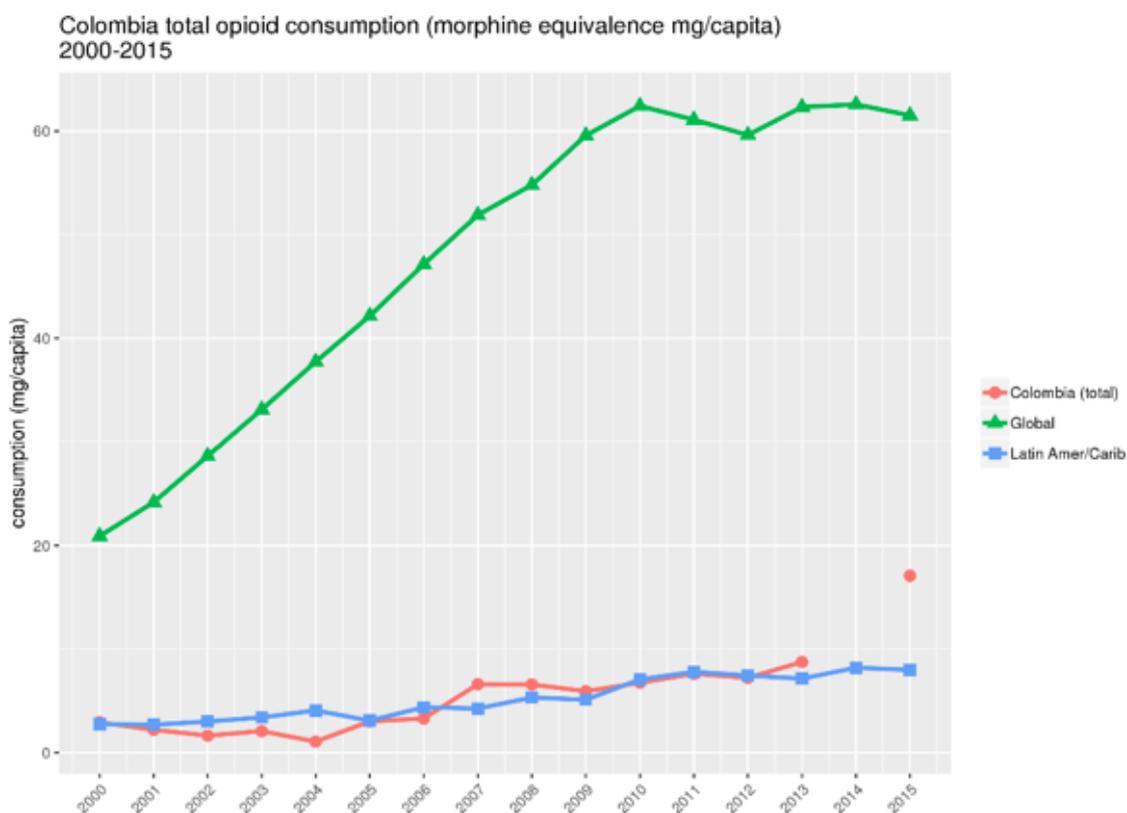
³⁰ Véase: Artículo 140 numerales 7 y 8 del Código de policía, disponible en: <http://static.elespectador.com/archivos/2017/02/ddaded47db60946fd9e1e59cec13710d.pdf> y decreto 1844 de 2018, disponible en: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=88843>. Los primeros sondeos sobre el decreto evidencian vulneraciones al debido proceso y actos de corrupción, entre otras variables. Véase: <https://www.acciontecnicasocial.com/microtraficantes-y-policias-corruptos-los-grandes-beneficiados-con-el-decreto-de-destruccion-de-dosis-personal/>

³¹ Pain and Policy Studies Group: <http://www.painpolicy.wisc.edu/home>

medicamentos opioides, como muestra la Encuesta nacional del Observatorio Colombiano de Cuidados Paliativos³² (véase el mapa 2).

Ante el aumento de la incidencia de enfermedades no transmisibles y el cambio demográfico, en Colombia existe la necesidad de apostar por los cuidados paliativos, que incluyen el manejo efectivo del dolor con estos medicamentos. La creciente población de adultos mayores, sumada al aumento de la expectativa de vida, representa una necesidad potencial de este tipo de cuidados. Según la Cepal, en Colombia la población mayor de 60 años casi que se habrá triplicado entre 2010 y 2050: en 2010 era 9% de la población general, en 2030 habrá pasado a 18%, y se estima que para 2050 seremos el 27,4% de la población.

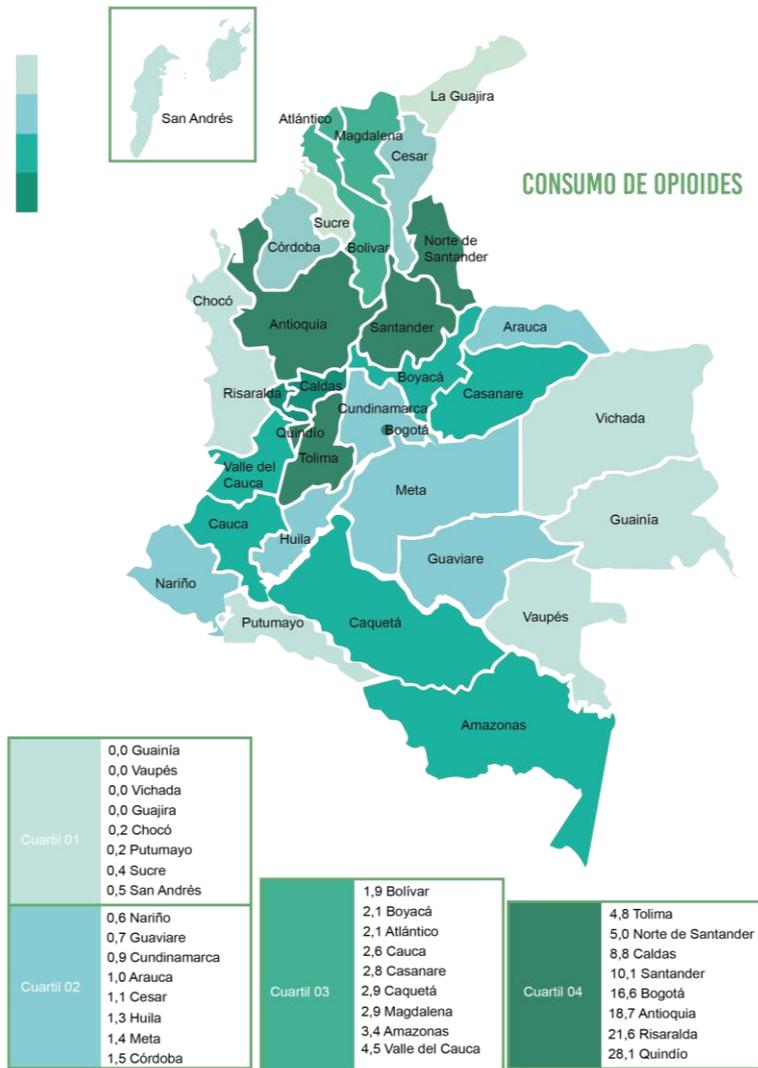
Gráfico 2. Colombia: consumo total de opioides (morfina mg/per cápita), 2000-2015



Fuente: International Narcotics Control Board; World Health Organization population data. Pain & Policy Studies Group, University of Wisconsin WHO Collaborating Center, 2018.

³² Véase: <http://occp.com.co/wp-content/uploads/2018/11/disponibilidad-y-accesibilidad-a-medicamentos-opioides-en-colombia.pdf>

Mapa 2. Consumo de opioides



Fuente: Observatorio Colombiano de Cuidados Paliativos.

4.1.3. DERECHO A LA LIBERTAD PERSONAL

Según datos a 31 de julio de 2018, en las prisiones del país había 24.954 personas reclusas por el delito de tráfico de estupefacientes. De estas, 14.536 estaban judicializadas por la comisión de un solo delito; y 6.864 estaban condenadas por otros delitos relacionados con drogas. De esta cantidad 61,6% habían sido condenadas por dos delitos de tráfico de estupefacientes, 17,5% por tres delitos de tráfico de estupefacientes y 5,6% por cuatro delitos de estupefacientes³³.

De todas las personas condenadas por algún delito de drogas solo 3.753 lo fueron por otras modalidades delictivas: concierto para delinquir, porte de arma de fuego o hurto. Esto quiere decir que a 31 de julio de 2018, de 16.484 condenados por delitos de drogas 22,7% lo

³³ Observatorio de Drogas de Colombia: <http://www.odc.gov.co/sidco/Consulta/Criminalidad/Poblaci%C3%B3n-Carcelaria>

estaban en concurso con otros delitos. De estas 3.753 personas, 77,6% (2.915) estaban condenadas en concurso con concierto para delinquir con fines de tráfico de estupefacientes; 11,9% en concurso con tráfico o porte de armas de fuego; y 4% por hurto. Dicho enfoque ha vulnerado el derecho a la libertad de miles de personas en Colombia sin que la medida haya reducido el consumo o el tráfico.

La población masculina es de 13.976 hombres condenados y 7.198 sindicados, un total de 21.174. En el caso de las mujeres, hay 1.272 sindicadas y 2.508 condenadas, lo que suma 3.780³⁴. En el caso de las mujeres se evidencia el impacto diferenciado de las medidas punitivas, ya que 45% se encuentran privadas de la libertad por delitos de drogas³⁵.

El enfoque punitivo también ha impactado a la población cultivadora de hoja de coca. Según datos del Inpec (Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario), hay 255 personas detenidas por conservación de cultivos declarados ilícitos, de las cuales 55% están condenadas. A pesar de que el Acuerdo de paz prevé un tratamiento penal diferenciado a favor de esta población, estigmatizada por décadas, ni el Congreso anterior ni el actual han aprobado reglamentación en la materia³⁶.

Actualmente, a pesar de la ineffectividad de este enfoque punitivo existen iniciativas de ley impulsadas por la Fiscalía General de la Nación y el gobierno actual que buscan utilizar la privación de la libertad de los eslabones bajos de la cadena de producción y tráfico como medio para atacar las estructuras del narcotráfico.

4.1.4. IMPACTOS DEL USO DEL GLIFOSATO EN LA VIDA, LA INTEGRIDAD PERSONAL Y LA SALUD

En Colombia, entre 1994 y 2015 se asperjaron por vía aérea casi 1,9 millones de hectáreas (véase la tabla 2).

A la par, según el Sistema único de gestión e información litigiosa del Estado – eKOGUI, a cargo de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (Andje), la cual contiene información sobre el valor total de las causas de demandas a diferentes entidades del país, las demandas por afectaciones a la salud por la aspersión aérea suman 1,7 billones³⁷.

Desde 1999 hasta 2018 también se erradicaron manualmente 576.439 hectáreas por medio de grupos móviles de erradicación. Si bien no hay una cifra exacta de cuánto ha podido gastar el Estado colombiano a lo largo de todos los años en los que ha utilizado la fumigación aérea y la erradicación manual, algunos cálculos indican que a noviembre de 2012 el Gobierno habría gastado la suma de 104.331.276,056 dólares en glifosato y

³⁴ Véase: <http://www.inpec.gov.co/estadisticas-/tableros-estadisticos>

³⁵ Mujeres, política de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma a políticas en América Latina. Disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_801.pdf

³⁶ “Colombia tiene 255 personas condenadas por cultivos declarados ilícitos”. *El Tiempo*. 7 de noviembre del 2018. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/en-colombia-hay-255-personas-detenido-por-cultivos-ilicitos-290834>

³⁷ FIP-Fedesarrollo, Rico, D. y Zapata, J. 2018. *Informe del gasto del gobierno de Colombia en lucha antidrogas 2013-2015*, p. 28. Bogotá: FIP-Fedesarrollo. Disponible en: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3609>

458.331.276,056 dólares en operativos antinarcóticos considerando el costo de glifosato, equipos básicos y aviones o helicópteros³⁸.

Tabla 2. Aspersiones aéreas (ha), 1994-2015

AÑO	ASPERSIONES AÉREAS (HA)
1994	3,871
1995	23.915,00
1996	18.518,77
1997	41.860,60
1998	66.028,91
1999	43.111,20
2000	58.074,01
2001	94.152,56
2002	130.363,90
2003	132.817,42
2004	136.551,05
2005	138.774,97
2006	172.025,17
2007	153.133,66
2008	133.495,68
2009	104.771,52
2010	101.939,64
2011	103.302,47
2012	100.548,85
2013	47.051,72
2014	55.532,43
2015	36.494,04
2016	
2017	
2018	
TOTAL	1.896.334,57

Fuente. Observatorio de Drogas de Colombia.

Sin embargo, la estrategia no ha tenido éxito. Restrepo, Mejía y Rozo afirman que para reducir una hectárea de coca cultivada, en promedio por año debían fumigarse 33 adicionales³⁹. El promedio de costo directo para Estados Unidos de fumigar una hectárea durante los años de 2000 a 2010 fue de 750 dólares. Por tanto, si durante esa década se

³⁸ Ocdi. 2012. "Sobre Colombia han vertido 15 millones de litros de glifosato". Recuperado 8 de junio de 2018 de <https://prensarural.org/spip/spip.php?article9675>

³⁹ Mejía, D., Restrepo, P. y Rozo, S. V. 2015. *On the effects of enforcement on illegal markets: Evidence from a quasi-experiment in Colombia*, pp. 1-33. No. WPS7409. The World Bank. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/517811468189273130/On-the-effects-of-enforcement-on-illegal-markets-evidence-from-a-quasi-experiment-in-Colombia>

fumigaron 1'356.099 hectáreas, el costo directo del programa pudo haber sido de 1.017'074.685 dólares.

Según datos del Sistema integral de monitoreo de cultivos ilícitos (Simci), en 2017 el cultivo de coca llegó a 170.000 hectáreas. En Parques Nacionales reportan un incremento de 4% en las cultivadas dentro de los parques naturales: en 2016 había 7.995 hectáreas y en 2017 se reportaron 8.301 (Simci, 2018, p. 65). El 67% del área sembrada con coca en parques nacionales naturales se ubica en tres: Sierra de la Macarena, Nukak y Paramillo⁴⁰.

La política concentrada en los cultivos además de ser inefectiva ha causado daños en la salud de las personas de este programa, daños investigados por Camacho y Mejía, quienes concluyeron que para el caso de las consultas por daños dermatológicos y problemas respiratorios, las zonas que estaban dentro del perímetro de un kilómetro cercano a un punto de fumigación tenían un aumento de casos de 0,35% y 0,4% respectivamente⁴¹. Los resultados de estos investigadores muestran también, a partir de un modelo matemático, que la aspersión aérea tiene un efecto estadísticamente significativo en los abortos involuntarios. Aun cuando se afirma que los resultados pueden estar sobreestimados, los autores sostienen que en los municipios de la muestra un aumento de una desviación estándar en la fumigación aérea implica un aumento de 2,9% en la tasa de abortos espontáneos. En el caso de los municipios que tienen más altos niveles de fumigación aérea la tasa de abortos sube a 8,7%⁴².

La estrategia de erradicación manual también ha tenido impacto en la vida e integridad personal de los campesinos que la desarrollan. Según datos de la Dirección de Gestión Territorial, encargada en la actualidad del programa de erradicación, durante los primeros once años de la estrategia 67 erradicadores civiles han muerto y 442 más han resultado heridos. De esos 509, 452 se vieron afectados por minas antipersonal, municiones sin explotar y artefactos explosivos improvisados (10,2 % del total de civiles víctimas de estas armas desde 1990), mientras que 57 sufrieron algún tipo de hostigamiento⁴³.

De acuerdo con un informe de la Contraloría General de la República, las aspersiones aéreas realizadas por la Policía Nacional en el periodo 2010 a septiembre de 2015 ascendieron a 457.350 millones de pesos. Si se tiene en cuenta que se asperjaron 444.891 hectáreas de cultivos de coca, el costo promedio de asperjar una hectárea fue de \$1'028.000⁴⁴. Mientras

⁴⁰ Véase informe Simci, septiembre, 2018. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_territorios_afectados_cultivos_ilicitos_2017_Resumen.pdf

⁴¹ Camacho, A. y Mejía, D. 2017. The health consequences of aerial spraying illicit crops: The case of Colombia. *Journal of Health Economics*. 54: 147-160. <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2017.04.005>

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Procurador general de la Nación advierte sobre violación de los derechos de los erradicadores manuales de cultivos ilícitos. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procurador-General-de-la-Nacion-advierte-sobre-violacion-de-los-derechos-de-los-erradicadores-manuales-de-cultivos-ilicitos.news>; y "La vida trágica de los campesinos que el Gobierno usa como erradicadores de cultivos ilícitos". *Pacifista*, 9 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://pacifista.co/la-vida-tragica-de-los-campesinos-que-el-gobierno-usa-como-erradicadores-de-cultivos-ilicitos/>

⁴⁴ Contraloría General de la República. 2016. *Evaluación de la política antinarcóticos en Colombia, desde la perspectiva de la producción de cocaína*, p. 58. Bogotá: Contraloría General de la República. Disponible en:

que, para el mismo periodo, los gastos de las erradicaciones manuales ascendieron a 214.897 millones de pesos y se erradicaron 94.751 hectáreas, por lo que el gasto promedio por hectárea fue de 2,3 millones de pesos. Es importante señalar que la solución frente a dicho gasto no debe ser la aspersión aérea: se debe apostar por el fortalecimiento de proyectos de desarrollo alternativo y sustitución voluntaria de cultivos que beneficie a las comunidades y garantice los derechos económicos, sociales y culturales de la población cultivadora.

Del total de costos operacionales del Programa de erradicación de cultivos ilícitos con el herbicida glifosato (Pecig), de casi medio billón de pesos, de acuerdo con datos de la Fundación Ideas para la Paz (FIP) y Fedesarrollo, en 2013 solo se destinaron 43 millones para la ejecución del Plan de manejo ambiental, mientras que en 2014 se destinaron 217 millones⁴⁵. Justamente ese programa tiene como propósito “prevenir, mitigar, controlar, compensar y corregir los eventuales efectos sobre el entorno causados por la aspersión aérea”.

En 2015, la ejecución del Programa de erradicación de cultivos ilícitos con el herbicida glifosato (Pecig) fue suspendida en aplicación del principio de precaución, luego de que la Organización Mundial de la Salud⁴⁶ lo catalogara como posible cancerígeno el 20 de marzo de ese año⁴⁷. A pesar de los daños que causa y la ineficiencia de la medida, el actual gobierno anunció que el país retomará las fumigaciones aéreas con glifosato por medio de drones, empezando a operar en el bajo Cauca en octubre de 2018 con la autorización del gobernador de Antioquia⁴⁸.

<https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/466201/Evaluaci%C3%B3n+de+la+Pol%C3%ADtica+Antinarc%C3%B3ticos+en+Colombia%2Cdesde+la+perspectiva+de+la+producci%C3%B3n+de+la+coca%C3%ADna+2010+-+2015%2C+septiembre+de+2016/e9a3713c-316b-4a1b-8bde-1092f3a98e4b?version=1.1>

⁴⁵ FIP-Fedesarrollo, Rico, D. y Zapata, J. 2018. *Informe del gasto del gobierno de Colombia en lucha antidrogas 2013-2015*, p. 130. Bogotá: FIP-Fedesarrollo. Disponible en: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3609>

⁴⁶ Véase: IARC. Monographs. Volume 112. Evaluation of five organophosphate insecticides and herbicides. Disponible en <http://www.iarc.fr/en/mediacentre/iarcnews/pdf/MonographVolume112.pdf>

⁴⁷ Con respecto a la relación entre la exposición al glifosato y el desarrollo de cáncer en humanos, en 2005 un grupo de investigadores sugirieron la existencia de una asociación entre la incidencia de mieloma múltiple y melanoma con el uso de glifosato en granjeros en Iowa y Carolina del Norte (Estados Unidos). Entre quienes alguna vez estuvieron expuestos al glifosato, se incrementó en 80% el riesgo de melanoma, además de un incremento de 30-60% en el riesgo estimado para cáncer de colon, recto, riñón y vejiga. Los autores concluyeron que al comparar la asociación entre las personas alguna vez expuestas y aquellas que nunca lo han estado, en el primer grupo la asociación entre uso de glifosato y mieloma múltiple se incrementa en cuatro veces. También se ha sugerido una relación entre la exposición de glifosato y el cáncer de mama, en el sentido que el compuesto ejerció efectos sobre la hormona humana dependiente de este tipo de cáncer. Es decir, el glifosato puede aumentar el riesgo de proliferación de células anormales solo en el cáncer de seno que es dependiente del estrógeno A56. Para mayor información véase: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_895.pdf, p. 14.

⁴⁸ Véase: *El Tiempo*. “Así es la fumigación con glifosato en el Bajo Cauca a través de drones”. 19 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/drones-para-fumigacion-con-glifosato-ya-estan-en-el-bajo-cauca-282606>.

4.2. PAZ Y SEGURIDAD

La actual política de erradicación de cultivos ilícitos y los compromisos internacionales adquiridos en materia de lucha contra el narcotráfico han fortalecido la estrategia de *erradicación forzosa*. En 2019 el Gobierno Nacional proyecta eliminar forzosamente 100.000 hectáreas de cultivos de hoja de coca, dando prioridad a los departamentos de Nariño, Putumayo, Norte de Santander, Cauca y Antioquia⁴⁹. Dicha estrategia va en contravía del Acuerdo de paz, teniendo en cuenta que este contempla que la erradicación forzada de cultivos será la última medida, y solo será usada cuando la sustitución voluntaria no haya sido posible.

Estas acciones, encabezadas por el Gobierno Nacional por medio del Ministerio de Defensa, han generado un sinnúmero de consecuencias que afectan los derechos de las comunidades. Mediante el Pecig durante trece años se fumigaron por vía aérea más de 1,8 millones de hectáreas de cultivos ilícitos. No obstante, este programa, sumado a la pobreza, la falta de comida y condiciones de seguridad, generó desplazamiento de población indígena, afrodescendiente y campesina de diversas regiones del país⁵⁰.

Por otro lado, a pesar de la firma del Acuerdo de paz y de los diálogos iniciales que tuvo el gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014, 2014-2018) con el ELN (Ejército de Liberación Nacional), como ya se mencionó, la cantidad de líderes comunitarios, indígenas, afrodescendientes, defensores de derechos humanos, de sustitución de cultivos y de restitución de tierras asesinados sigue aumentando⁵¹. Sumado a esto, las condiciones de seguridad de los municipios rurales con presencia de cultivos de coca están marcadas por la presencia de grupos armados ilegales, el control social y el uso de la violencia. Durante los primeros siete meses de 2018, los homicidios aumentaron 40% en comparación con el mismo periodo de 2017⁵². De acuerdo con información del Ministerio de Defensa, la reconfiguración del conflicto y la presencia de grupos armados se sintetizan en el siguiente mapa elaborado a partir de inteligencia militar y de policía⁵³ (véase el mapa 3).

⁴⁹ Véase: Canal 1. "Erradicación forzosa de cultivos ilícitos reiniciará el 15 de enero". 13 de enero de 2019. Disponible en: <https://canal1.com.co/noticias/erradicacion-forzosa-cultivos-ilicitos-reiniciara-15-enero/>

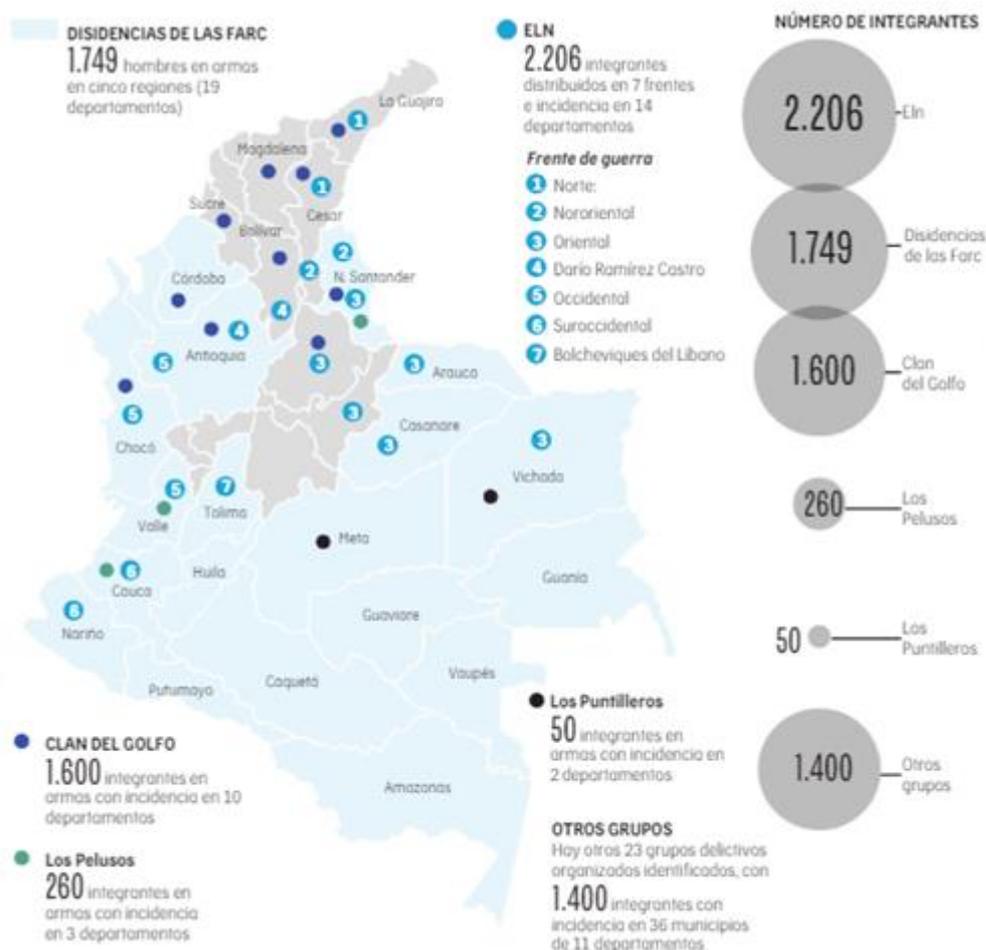
⁵⁰ Véase: Codhes. Boletín Informativo. 75. 2009, p. 5.

⁵¹ Véase: *Semana*. "Impunidad: solo 48 sentencias de 600 líderes asesinados". 24 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/impunidad-solo-48-sentencias-de-mas-de-600-lideres-asesinados/584300>

⁵² Véase: Fundación Ideas para la Paz. 2018. "¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos y recomendaciones para el nuevo gobierno". Informe 05. Bogotá. Disponible en: http://ideaspaz.org/media/website/FIP_sustitucion_vol5.pdf

⁵³ Véase: *El Tiempo*. "Los ejércitos ilegales que enfrentará la nueva cúpula militar". 21 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/los-ejercitos-ilegales-que-enfrentara-la-nueva-cupula-militar-305714>

Mapa 3. Grupos armados: presencia y cantidad de hombres



Fuente: Ministerio de Defensa Nacional.

4.3. IMPULSO AL DESARROLLO

El prohibicionismo ha afectado en gran medida a poblaciones históricamente discriminadas, vulnerando de manera directa sus derechos económicos, sociales y culturales por medio de políticas que no tienen en cuenta los datos y la evidencia existente en relación con su poca eficacia. Además, el Estado colombiano, que debería ser el garante de estos derechos, no ha identificado las metas y los objetivos de mayor relevancia en materia de política de drogas, de acuerdo con lo establecido por la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible⁵⁴. Lo anterior se refleja en la necesidad de recurrir a economías ilegales como el cultivo y la venta de hoja de coca para subsistir y enfrentar las brechas económicas y sociales.

Según información de la Fundación Ideas para la Paz:

⁵⁴ Véase: IDPC. 2018. *Balace de una política de drogas. Informe sombra de la sociedad civil. Resumen ejecutivo.*

“el 57% de las familias que viven en zonas de cultivos de coca se encuentran en situación de pobreza monetaria (mientras que la pobreza monetaria rural se encuentra en 36%), y el 35% en pobreza extrema. El ingreso promedio mensual neto por hectárea de un cultivador de coca es de \$410.541 [\$130 USD]; es decir, el 56% de un salario mínimo”⁵⁵.

Además, 46,9% de los integrantes de las familias que cultivan hoja de coca son mujeres; 41% de la población cultivadora tiene menos de 19 años; 59% de las familias afirma ser la propietaria de la tierra –lo que no quiere decir que tengan un título que respalde la afirmación–; y 13% son arrendatarias⁵⁶. Entre las motivaciones que llevan a las familias a cultivar están las siguientes (véase el gráfico 3).

Gráfico 3. Razones para vincularse con cultivos ilícitos



Fuente: Unodc. 2018. Publicado en: *¿Quiénes son las familias (sic) que viven en las zonas con cultivos de coca? Caracterización de las familias beneficiarias del Programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos*.

Con relación al Programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos contemplado en el Acuerdo de paz y diseñado con el objetivo de reemplazar esos cultivos por proyectos productivos que garanticen una economía basada en la legalidad de 83.161 familias que pertenecen al Programa, el presidente Iván Duque tomó la decisión de cumplir con los acuerdos de sustitución ya adquiridos y reafirmó su promesa de campaña de que la sustitución será obligatoria⁵⁷.

⁵⁵ FIP. Garzón, J. C., Gélvez, J. D. y Equipo de Monitoreo al Desarrollo Alternativo de Unodc. Agosto de 2018. *¿Quiénes son las familias (sic) que viven en las zonas con cultivos de coca? Caracterización de las familias beneficiarias del Programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos (PNIS)*. Disponible en: http://ideas paz.org/media/website/FIP_familiascoca_final.pdf

⁵⁶ *Ibíd.*

⁵⁷ Véase: Presidencia de la República. “Presidente Duque honrará acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, pero pide resultados”. 18 de agosto de 2018. Disponible en:

No obstante, sigue habiendo una falta de articulación entre los esfuerzos para reducir los cultivos y las políticas de desarrollo rural. El Departamento Nacional de Planeación encontró en 2016 que 58% de los municipios con coca presentan una conectividad deficiente, lo cual quiere decir que no tienen vías terciarias que faciliten la comercialización de productos⁵⁸. Esto, sumado a la incertidumbre y la inconformidad de las comunidades debido a los atrasos en los pagos y a la demora en la concreción de los proyectos productivos alternativos⁵⁹, fortalece la desconfianza, que puede traducirse en la resiembra de cultivos de coca por razones de subsistencia.

En departamentos como Putumayo, con una alta presencia de cultivos de coca, se registra un índice de pobreza multidimensional de 76,3%. La población urbana de este mismo departamento alcanza un porcentaje de necesidades básicas insatisfechas (NBI) de 26,54%, mientras que en la población rural es de 46,22%. La caracterización del Putumayo llevada a cabo por la Unidad de Atención y Reparación Integral a Víctimas (Uariv) estima que tan solo 4,5% de la población total del departamento tiene educación preescolar, 50,8% educación básica primaria, 25,8% educación secundaria, 2% educación técnica, 0,1% es normalista y 5,4% tiene educación superior, mientras que 11,4% no tiene ningún nivel educativo⁶⁰.

Además, de acuerdo con la Unodc y la FIP, casi la mitad de los integrantes de las familias que se ubican en las zonas con presencia de cultivos de coca son mujeres (46,9%), una proporción mayor a la que se presenta en otras zonas con ruralidad dispersa, donde las mujeres son 36%. Asimismo, 29% de las familias tiene jefatura femenina, lo cual evidencia la necesidad de transversalizar el enfoque de género en toda la política de sustitución de cultivos⁶¹.

En los territorios donde hay una amplia presencia de cultivos de coca confluyen bajos índices de desempeño de la justicia local (véase la tabla 2), de tributación o Gini de propietarios. Asimismo, en aquellos municipios donde hay alta y muy alta presencia de coca tiende a haber mayores tasa de homicidios (véase la tabla 3), de mortalidad infantil y mayores porcentajes de población que carece de agua potable⁶².

<https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/180818-Presidente-Duque-honrra-acuerdos-de-sustitucion-voluntaria-de-cultivos-ilicitos-pero-pide-resultados.aspx>

⁵⁸ Véase: Departamento Nacional de Planeación. 2016. Narcomenudeo en Colombia: una transformación de la economía criminal. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Narcomenudeo-un-lucrativo-negocio-que-mueve-6-billonesde%20pesos%20anuales.aspx>

⁵⁹ Véase: Colombia 2020. "Nariñenses se sienten engañados con plan de sustitución de cultivos de coca". 30 de octubre de 2018. Disponible en: <https://colombia2020.elespectador.com/territorio/narinenses-se-sienten-enganados-con-plan-de-sustitucion-de-cultivos-de-coca>

⁶⁰ Bautista Revelo, A. J., Capacho, B., Cruz, L., Martínez, M., Pereira, I. y Ramírez, L. 2018. *Voces desde el cocal: mujeres que construyen territorio*. Bogotá. Disponible en: <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2018/07/Voces-desde-el-Cocal-versi%C3%B3n-final-para-WEB.pdf>

⁶¹ FIP-Unodc. 2018. *¿Quiénes son las familias (sic) que viven en las zonas con cultivos de coca?* Bogotá: Fundación Ideas para la Paz-Unodc, p. 9. Disponible en http://ideaspaz.org/media/website/FIP_familiascoca_final.pdf

⁶² Chaparro, S. y Cruz, L. 2017. *Coca, instituciones y desarrollo: los retos de los municipios productores en el posacuerdo*. Bogotá: Dejusticia. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/publication/coca-instituciones-y-desarrollo/>

Tabla 2. Promedio de índice de desempeño de la justicia local

PROMEDIO DE ÍNDICE DE DESEMPEÑO DE LA JUSTICIA LOCAL				
DENSIDAD CULTIVOS	RURAL DISPERSO	RURAL	INTERMEDIO	CIUDADES
01- Muy alta	0,87	1,52	1,44	1,25
02- Alta	2,36	1,92	1,13	
03- Media	2,11	2,12	1,49	4,89
04- Baja	3,46	4,32	4,21	3,39
05- Muy baja	4,37	4,92	5,89	3,40
06- Sin coca	7,64	7,45	7,48	5,89
Total general	5,92	5,29	7,19	5,52

Fuente: Chaparro, S. y Cruz, L. 2017. *Coca, instituciones y desarrollo: los retos de los municipios productores en el posacuerdo*. Bogotá: Dejusticia.

Tabla 3. Promedio de tasas de homicidio, 2013

PROMEDIO DE TASA DE HOMICIDIOS 2013				
DENSIDAD CULTIVOS	RURAL DISPERSO	RURAL	INTERMEDIO	CIUDADES
01- Muy alta	52,14	62,29	76,24	116,83
02- Alta	53,05	58,94	45,88	
03- Media	44,33	48,68	98,86	22,65
04- Baja	53,50	54,05	54,24	41,36
05- Muy baja	22,90	35,20	26,12	47,71
06- Sin coca	19,99	21,33	25,06	27,56
Total general	25,42	28,62	26,72	31,23

Fuente: Chaparro, S. y Cruz, L. 2017. *Coca, instituciones y desarrollo: los retos de los municipios productores en el posacuerdo*. Bogotá: Dejusticia.

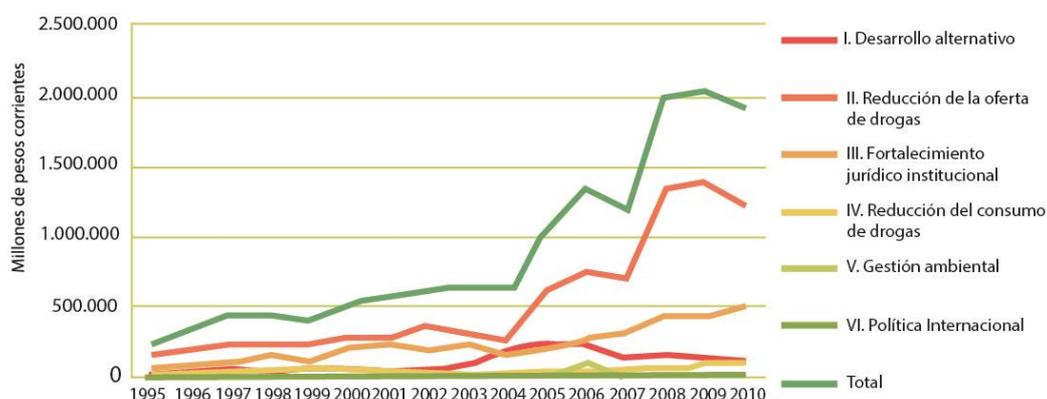
5. COSTOS Y PRIORIDADES DE LA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA

Según datos del Departamento Nacional de Planeación, entre 1995 y 2010 el presupuesto en materia de política de drogas en Colombia contó con un monto ejecutado cercano a los \$20 billones de pesos colombianos. En 2010, de las seis estrategias señaladas inicialmente, la de reducción de la oferta contó con mayores recursos, con \$1,2 billones (64,2%), seguida por la de fortalecimiento jurídico e institucional con \$0,4 billones (25,7%), desarrollo alternativo con \$0,1 billones (5,5%) y reducción del consumo con \$0,08 billones (4,1%). En ese sentido, las prioridades presupuestales han estado concentradas en la oferta, principalmente en la reducción de cultivos mediante la erradicación forzosa, política que ha dado pocos resultados. Lo anterior ha dejado atrás aspectos relacionados con la salud de las personas usuarias y los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población cultivadora.

Excluyendo el gasto del sector defensa y seguridad, el gobierno colombiano invirtió en la lucha contra las drogas \$1.174.651, \$1.140.019 y \$970.480 millones de pesos en los años 2013, 2014 y 2015, respectivamente (véase el gráfico 4). Esto equivale a 0,58%, 0,55% y 0,47%

del gasto general de la Nación en cada uno de esos años. En 2015 el gasto contabilizado de la lucha contra las drogas fue 5,3 veces superior al presupuesto del Ministerio de Ambiente⁶³.

Gráfico 4. Gasto en el problema de las drogas, 1995-2010 (millones de pesos constantes de 2010)



Fuente: entidades de orden nacional y territorial. Cálculos DNP-DJSG.

En materia de seguridad y defensa, en el periodo 2010-2015 la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional apropió 764.600 millones de pesos, de los que gastó 27% en combustibles y lubricantes, 15% en equipos de navegación y transporte y 14% en repuestos (Contraloría General de la República, 2016, p. 45). También la Policía nacional recibió, por concepto de cooperación internacional (en especie), 43.885 millones de pesos, representados en armamento, telemática, elementos de consumo y elementos de intendencia⁶⁴.

La Armada Nacional, por su parte, en el periodo de 2011 a 2015 ejecutó 1,3 billones de pesos en la lucha contra el tráfico de estupefacientes (Contraloría General de la República, 2016, p. 52). Mientras que el acompañamiento de operaciones de erradicación manual costó 295.329 millones, las interdicciones marítimas y fluviales valieron 1.005.199 millones de pesos. En promedio durante el periodo estudiado, la erradicación manual le costó a la Armada Nacional 84 millones de pesos por hectárea. Asimismo, el valor de cada operación marítima o fluvial promedio para el mismo periodo ascendió a 903 millones⁶⁵.

⁶³ FIP-Fedesarrollo, Rico, D. y Zapata, J. 2018. *Informe del gasto del gobierno de Colombia en lucha antidrogas 2013-2015*, p. 130. Bogotá: FIP-Fedesarrollo. Disponible en: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3609>

⁶⁴ Contraloría General de la República. 2016. *Evaluación de la política antinarcóticos en Colombia, desde la perspectiva de la producción de cocaína*, p. 58. Bogotá: Contraloría General de la República. Disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/466201/Evaluaci%C3%B3n+de+la+Pol%C3%ADtica+Antinarc%C3%B3ticos+en+Colombia%2C+desde+la+perspectiva+de+la+producci%C3%B3n+de+la+coca%C3%ADna+2010+-+2015%2C+septiembre+de+2016/e9a3713c-316b-4a1b-8bde-1092f3a98e4b?version=1.1>

⁶⁵ *Ibidem*.

Finalmente, durante las vigencias fiscales 2012 a 2015 la Brigada Especial contra el Narcotráfico del Ejército Nacional ejecutó 146.425 millones en labores de acompañamiento a los grupos móviles de erradicación manual. Asimismo se realizaron 77 operaciones de aspersión área en las que se emplearon 9.135 horas de vuelo⁶⁶.

6. RECOMENDACIONES: EXPERIENCIAS DESDE COLOMBIA PARA APORTAR A LA DISCUSIÓN INTERNACIONAL

Durante las últimas décadas, la política de drogas en Colombia ha priorizado la erradicación del mercado ilegal y la reducción del consumo de drogas en detrimento de estrategias de desarrollo alternativo o de reducción de riesgos y daños. La ausencia de datos actualizados sobre el número de usuarios y su frecuencia de uso genera incertidumbres en el monitoreo y la evaluación de las estrategias de prevención, tratamiento y rehabilitación. De otro lado, la misma política de control de sustancias se ha convertido en una barrera de acceso a medicamentos esenciales para el tratamiento del dolor.

En materia de erradicación del mercado ilegal el país no avanzó. La destinación de recursos para la erradicación de cultivos superó los esfuerzos realizados en programas de desarrollo alternativo y sustitución de cultivos. A pesar de tener más de 24.000 encarcelados por este delito, la lucha contra el tráfico de estupefacientes no ha llevado a la desaparición del mercado de drogas. Por el contrario, el narcotráfico basado en la exportación de la cocaína ha comenzado a crear redes urbanas de microtráfico que, para 2015, generaron ganancias por más de 6 billones de pesos.

La persistencia del crimen organizado financiado a partir de la economía ilegal de las drogas representa así un enorme reto para la paz y la seguridad en Colombia, más si se trata de un momento de implementación del Acuerdo de paz firmado con las Farc. El asesinato de líderes sociales en las regiones donde se está desarrollando el programa de sustitución es una evidencia de las dificultades estructurales que tienen las instituciones para hacer presencia en estos territorios, garantizar la seguridad de las poblaciones y aportar a la superación de la precariedad de los bienes y servicios públicos.

Con todos estos aprendizajes, el Gobierno colombiano tuvo un papel protagónico al liderar el llamado a debatir la política de drogas en el escenario internacional. Al reconocer los aciertos y los costos que ha pagado el país –en violencia, desarrollo institucional y económico–, lo puso en un lugar relevante para solicitar a la comunidad internacional una reflexión basada en las evidencias de lo que ha significado la estrategia implementada desde las convenciones de las Naciones Unidas sobre estupefacientes. Ese fue, sin duda, el rol de Colombia al solicitar, junto con Guatemala y México, la Ungass 2016.

En 2015, el Gobierno nacional conformó un grupo de expertos que le presentó al Estado un informe titulado “Lineamientos para un nuevo enfoque en la política de drogas”. Muchas de las recomendaciones que aquí presentamos están en consonancia con las que en su momento presentó la Comisión asesora para la política de drogas, respecto a los principios rectores expuestos: 1) adopción de un enfoque de salud pública; 2) adopción de un enfoque

⁶⁶ *Ibidem*.

de derechos humanos; 3) profundización del enfoque territorial; 4) adopción de un enfoque de desarrollo humano; y 5) desde y hacia la evidencia científica.

Es importante que el país mantenga el liderazgo de la evaluación de la política de drogas dentro de los escenarios de las Naciones Unidas, particularmente en el Alto Segmento Ministerial que tendrá lugar el 14 y 15 de marzo. Además, que se hagan evaluaciones del progreso alcanzado en la última década de conformidad con el Plan de acción, en las que se hable de los grandes retos que enfrenta la humanidad con el problema mundial de las drogas desde enfoques de salud pública, derechos humanos, respeto por las diferencias culturales y afectaciones en razón del género. El Alto Segmento Ministerial es el escenario en el que Colombia debe reconocer también la importancia que dentro de las Naciones Unidas alcanzó el documento de resultados de la Ungass 2016 y fortalecer la discusión internacional alrededor de los siguientes puntos que competen también a la política nacional.

1. EL DOCUMENTO UNGASS DEBE SER EL EJE DEL DEBATE INTERNACIONAL

Un mundo libre de drogas –objetivo planteado en el Plan de acción de 2009– es un objetivo poco realista y que ha causado diversos efectos negativos en los derechos de las personas. El objetivo de la política global de drogas debe ser el goce efectivo de los derechos humanos, en conexión con la agenda de Desarrollo 2030. En ese sentido, debe tomarse como eje de debate el documento de resultados Ungass 2016, que traza lineamientos en esa línea.

2. EL DESARROLLO COMO PRIORIDAD EN LA SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS

Las políticas y los programas de sustitución de cultivos deben centrarse primordialmente en un modelo voluntario, con el objetivo de ofrecer calidad de vida a las comunidades. El desarrollo, la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de la población cultivadora y el cumplimiento de los Objetivos de desarrollo sostenible deben ser los ejes para lograr una política integral de sustitución de cultivos declarados ilícitos.

Lo anterior debe lograrse mediante una estrategia gradual que garantice la seguridad de quienes lideran los procesos. Asimismo, debe contarse con proyectos de desarrollo alternativo sostenible que diversifiquen mercados y cuenten con la incorporación de servicios públicos, asistencia técnica en las zonas de cultivo y políticas de formalización de tierras. Los Estados deben abstenerse de desarrollar políticas de erradicación que pongan el riesgo los derechos de las personas y dañen el medio ambiente de las zonas de cultivo.

Los indicadores usados en la actualidad para dar seguimiento a la política de drogas en materia de cultivos ilícitos solo dan cuenta de las hectáreas cultivadas o erradicadas, una medición que no permite conocer la situación de las comunidades involucradas. Se sugiere que los indicadores en la materia incorporen mediciones sobre el bienestar social de las poblaciones que viven en regiones afectadas por cultivos ilícitos, para poder dar cuenta del mejoramiento de sus condiciones de vida.

3. POLÍTICAS DE ATENCIÓN AL CONSUMO CON ENFOQUE DE SALUD PÚBLICA

La prohibición ha afectado de forma desproporcionada a las personas usuarias de drogas ante la falta de acceso a servicios de salud e información para garantizar un

consumo responsable. Es necesario superar las barreras legales que al prohibir el consumo impiden generar políticas de reducción de daños con enfoque de salud pública y contar con los recursos necesarios para su implementación.

Es necesario que los Estados den continuidad a programas exitosos de reducción de daños y permitan la implementación en favor de personas en situación de vulnerabilidad, así como políticas de atención en salud que incluyan tratamiento y servicios sociales de bajo umbral con enfoque de derechos humanos.

4. ALTERNATIVAS A LA PRIVACIÓN DE LA LIBERTAD Y LA CRIMINALIZACIÓN

Las estrategias nacionales para enfrentar a las estructuras del crimen organizado deben apuntar por medidas alternativas a la privación de la libertad de quienes están en la parte más baja de la cadena de producción y tráfico, en especial de las personas cultivadoras de plantas declaradas ilícitas. Asimismo, deben abstenerse de medidas que criminalizan de forma administrativa a los usuarios de drogas, en especial a grupos históricamente discriminados.

5. INCORPORAR EL ENFOQUE DE GÉNERO EN LA POLÍTICA DE DROGAS

Es fundamental reconocer que la política de drogas vigente ha tenido impactos de género diferenciados. La asignación de roles y los estereotipos de género colocan a las mujeres en una situación de mayor vulnerabilidad; por tanto, es necesario que en el debate nacional y en el internacional se incorpore un enfoque diferencial tanto en las políticas relacionadas con producción y tráfico, como en materia de consumo.

6. PROTEGER LOS USOS ANCESTRALES DE LA POBLACIÓN INDÍGENA

Se debe garantizar el uso ancestral de las plantas y sustancias derivadas que se encuentran incluidas en la lista de sustancias prohibidas dentro de las convenciones de las Naciones Unidas y que tradicionalmente han sido parte de las prácticas de los pueblos indígenas en todo el mundo. Asimismo, el tránsito nacional y transnacional de las plantas y sus derivados mediante la armonización de las normas nacionales con las obligaciones internacionales sobre autonomía indígena.

7. LA EVIDENCIA CIENTÍFICA PARA EL CAMBIO DE POLÍTICA

La evidencia científica debe ser un pilar para transitar hacia una nueva política de drogas. Los Estados deben tomar en consideración las posiciones de la Organización Mundial de la Salud en torno a los efectos de las plantas declaradas ilícitas a fin reclasificarlas dentro de las listas de las convenciones de las Naciones Unidas. La evidencia de las fallas del modelo de prohibición debe llevar a los gobiernos a considerar la posibilidad de experimentar modelos distintos que incluyan la regulación estricta de las sustancias según sus especificidades. Ante la realidad de la regulación en ciertos países, es importante que se abra un debate sobre la conveniencia de asumir posturas regulatorias y cómo el régimen internacional podría ajustarse a estos cambios.

8. LA MILITARIZACIÓN: UNA ESTRATEGIA FALLIDA PARA COMBATIR AL NARCOTRÁFICO

La utilización de ejército en tareas de seguridad pública ha tenido un efecto negativo en diversos Estados: el aumento exponencial de la violencia y la comisión de graves

violaciones a derechos humanos. En ese sentido, se deben preservar los estándares de seguridad humana, fortalecer a las fuerzas de seguridad de carácter civil e implementar estrategias no bélicas que impacten en la estructura de los grupos del narcotráfico y no en la población civil y los eslabones más débiles de la cadena de producción y tráfico.

9. EN LA POLÍTICA DE DROGAS DEBE GARANTIZARSE EL ACCESO A LA INFORMACIÓN

Toda la información que los Estados obtengan y generen sobre la producción, la comercialización y el consumo de sustancias psicoactivas debe ser de naturaleza pública. Las bases de datos donde se almacene esta información deben ser compatibles con todas las obligaciones nacionales e internacionales del *habeas data*. Las agencias estatales deben orientar su trabajo a producir información sólida y en un lenguaje comprensible que sirva como insumo para la creación de políticas públicas estructuradas desde la evidencia empírica.

10. LA NECESIDAD DE REFORMAR LOS INDICADORES

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

Tal como lo ha sostenido este grupo de la sociedad civil en ocasiones anteriores, es necesario construir y usar sistemáticamente nuevos indicadores que en lugar de medir el número de hectáreas erradicadas o sustituidas, las toneladas de drogas incautadas o el número de personas detenidas y condenadas por delitos de drogas, evalúen los avances en la reducción de la violencia asociada a estos mercados ilegales, la desarticulación de grupos criminales y la reducción de sus fuentes de financiamiento, el desarrollo económico y social legal de zonas en las que antes la economía dependía de las drogas y la situación de salud de las personas que las usan.

Estos indicadores deben ser públicos, para que la sociedad civil y la población puedan hacerles seguimiento. Como mínimo se deben cruzar los indicadores de política de drogas con los de bienestar social general –necesidades básicas insatisfechas, índice de pobreza multidimensional o incluso de producción agropecuaria– con enfoque de género, y los del plan marco de implementación. Adicionalmente, la medición del impacto de las políticas de drogas no debería ser hecha por las entidades encargadas de implementar esas políticas, para evitar que sean juez y parte en la evaluación de su labor. En esa línea, garantizar el acceso público efectivo a la información sobre el asunto es un mecanismo clave de transparencia y rendición de cuentas.

7. REFERENCIAS

- Acto legislativo 002 de 2009, "Por el cual se reforma el artículo 49 de la Constitución Política". Disponible en: <http://www.descentralizadrogas.gov.co/project/acto-legislativo-02-de-2009-modificacion-articulo-49-constitucion/>
- ATS Colombia. 24 de octubre de 2018. *Microtraficantes y policías corruptos, los grandes beneficiados con el decreto de destrucción de dosis personal*. Disponible en: <https://www.acciontecnicasocial.com/microtraficantes-y-policias-corruptos-los-grandes-beneficiados-con-el-decreto-de-destruccion-de-dosis-personal/>
- ATS. Colombia. *Tendencia a la disminución en el intercambio de jeringas entre personas que se inyectan drogas – PID-*. Disponible en: <https://proyectocambie.com/colombia-tendencia-a-la-disminucion-en-el-intercambio-de-jeringas-entre-personas-que-se-inyectan-drogas-pid/>
- Bautista Revelo, A. J., Capacho, B., Cruz, L., Martínez, M., Pereira, I. y Ramírez, L. 2018. *Voces desde el cocal: mujeres que construyen territorio*. Bogotá. Disponible en: <https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2018/07/Voces-desde-el-Cocal-versi%C3%B3n-final-para-WEB.pdf>
- Camacho, A. y Mejía, D. 2017. The health consequences of aerial spraying illicit crops: The case of Colombia. *Journal of Health Economics*. 54. Disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.jhealeco.2017.04.005>
- Canal 1. "Erradicación forzosa de cultivos ilícitos reiniciará el 15 de enero". 13 de enero de 2019. Disponible en: <https://canal1.com.co/noticias/erradicacion-forzosa-cultivos-ilicitos-reiniciara-15-enero/>
- Cesed. Boletín 9. Agosto de 2018. *Consumo de drogas: comparación Medellín y Bogotá*. Disponible en: <https://economia.uniandes.edu.co/images/archivos/pdfs/CESED/Boletin9CESED.pdf>
- Chaparro, S. y Cruz, L. 2017. *Coca, instituciones y desarrollo: los retos de los municipios productores en el posacuerdo*. Bogotá: Dejusticia. Disponible en: <https://www.dejusticia.org/publication/coca-instituciones-y-desarrollo/>
- Cifra del sistema de información de cáncer en Colombia, Infocáncer. Disponible en: www.infocancer.co
- CND. Statement submitted by Acción Técnica Social. E/CN.7/2017/NGO/4, 7 de marzo de 2017.
- Codhes. *Boletín Informativo*. 75. 22 de abril de 2009. Disponible en: https://www.colectivodeabogados.org/IMG/pdf/codhes_informa_no_75.pdf
- Colombia 2020. "Nariñenses se sienten engañados con plan de sustitución de cultivos de coca". 30 de octubre de 2018. Disponible en:

<https://colombia2020.elespectador.com/territorio/narinenses-se-sienten-enganados-con-plan-de-sustitucion-de-cultivos-de-coca>.

Contraloría General de la República. 2016. *Evaluación de la política antinarcoóticos en Colombia, desde la perspectiva de la producción de cocaína*. Bogotá. Disponible en: <https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/466201/Evaluaci%C3%B3n+de+la+Pol%C3%ADtica+Antinarc%C3%B3ticos+en+Colombia%2Cdesde+la+perspectiva+de+la+producci%C3%B3n+de+la+coca%C3%ADna+2010+-+2015%2C+septiembre+de+2016/e9a3713c-316b-4a1b-8bde-1092f3a98e4b?version=1.1>

Corte Constitucional. Sentencia C-101 de 2004, 10 de febrero de 2004. Expediente D-4837.

Corte Constitucional. Sentencia C-221 de 1994, 5 de mayo de 1994. Expediente D- 429.

Corte Constitucional. Sentencia C-491 de 2002, 26 de junio de 2002. Expediente D-3847.

Corte Constitucional. Sentencia C-574 de 2011, 22 de julio de 2011. Expediente D-8371.

Corte Suprema de Justicia. Sala Penal, SP3605-2017, 15 de marzo de 2017.

Decreto 1844 de 1 de octubre de 2018. Disponible en: <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=88843>

Dejusticia. *Concepto del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia–. Expediente N° T-4.245.959 Acción de tutela instaurada por la personería municipal del municipio de Nóvita, en contra de la Presidencia de la República y otros*. 16 de diciembre de 2016. Disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_895.pdf

Departamento Nacional de Planeación. 2016. *Narcomenudeo en Colombia: una transformación de la economía criminal*. Disponible en: <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Narcomenudeo,-un-lucrativo-negocio-que-mueve-6-billonesde%20pesos%20anuales.aspx>

ECOSOC. Statement submitted by Acción Técnica Social, E/CN.7/2017/NGO/4. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_60/NGO_Papers/ECN72017_NGO4_V1701407.pdf

El Espectador. “El riesgo extremo de querer sustituir coca voluntariamente”. 21 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://colombia2020.elespectador.com/territorio/el-riesgo-extremo-de-querer-sustituir-coca>

El Tiempo. “Así es la fumigación con glifosato en el Bajo Cauca a través de drones”. 19 de octubre de 2018. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/colombia/medellin/drones-para-fumigacion-con-glifosato-ya-estan-en-el-bajo-cauca-282606>

- El Tiempo*. "Colombia tiene 255 personas condenadas por cultivos declarados ilícitos". 7 de noviembre de 2018. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/politica/congreso/en-colombia-hay-255-personas-detenido-por-cultivos-ilicitos-290834>
- El Tiempo*. "Los ejércitos ilegales que enfrentará la nueva cúpula militar". 21 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://www.eltiempo.com/justicia/investigacion/los-ejercitos-ilegales-que-enfrentara-la-nueva-cupula-militar-305714>
- Elementa, Consultoría en Derechos. Viabilidad jurídica para la instalación de salas de consumo supervisado en Colombia. 2016. Política Nacional para la reducción del consumo de drogas y su impacto (2007) y Plan Nacional de respuesta al consumo emergente de heroína y otras drogas inyectadas (2013).
- Fiscalía General de la Nación. *Censo delictivo 2018*. Disponible en: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/noticias/fiscalia-logra-historico-esclarecimiento-de-homicidios/>
- Fundación Ideas para la Paz-Fedesarrollo, Rico, D. y Zapata, J. 2018. *Informe del gasto del gobierno de Colombia en lucha antidrogas 2013 - 2015*. Bogotá. Disponible en: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/3609>
- Fundación Ideas para la Paz-Unodc. 2018. *¿Quiénes son las familias (sic) que viven en las zonas con cultivos de coca?* Bogotá. Disponible en http://ideaspaz.org/media/website/FIP_familiascoca_final.pdf
- Fundación Ideas para la Paz, Garzón, J. C., Gélvez, J. D. y Equipo de Monitoreo al Desarrollo Alternativo de Unodc. Agosto de 2018. *¿Quiénes son las familias (sic) que viven en las zonas con cultivos de coca? Caracterización de las familias beneficiarias del Programa nacional integral de sustitución de cultivos ilícitos (PNIS)*. Disponible en: http://ideaspaz.org/media/website/FIP_familiascoca_final.pdf.
- Fundación Ideas para la Paz, Instinto de Vida y *El Espectador*. *Así se concentra el homicidio en las ciudades*. Disponible en: https://www.elespectador.com/static_specials/46/homicidio-en-las-ciudades/index.html
- Fundación Ideas para la Paz. 2018. *¿En qué va la sustitución de cultivos ilícitos? Desafíos y recomendaciones para el nuevo gobierno*. Informe 05. Bogotá. Disponible en: http://ideaspaz.org/media/website/FIP_sustitucion_vol5.pdf.
- Global State of Harm Reduction. Regional Overview, 2.5 Latin America, 2018. Disponible en: <https://www.hri.global/files/2018/12/10/LatinAmerica-harm-reduction.pdf>
- IARC. *Monographs. Volume 112. Evaluation of five organophosphate insecticides and herbicides*. Disponible en <http://www.iarc.fr/en/mediacentre/iarcnews/pdf/MonographVolume112.pdf>

IDPC. Inicio del debate: *Los informes de la OEA sobre la política de drogas del hemisferio*. Disponible en: <http://fileserv.idpc.net/library/IDPC-advocacy-note-OAS-reports-SPA.pdf>

IDPC. *Balance de una política de drogas. Informe sombra de la sociedad civil. Resumen Ejecutivo*, 2018.

Informe ejecutivo programa de reducción de riesgos y daños dirigido a personas inyectoras de drogas en Cali agosto 2015-agosto 2018.

Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario. Disponible en: <http://www.inpec.gov.co/estadisticas/tableros-estadisticos>

Ley 1566 del 31 de julio del 2012, "Por la cual se dictan normas para garantizar la atención integral a personas que consumen sustancias psicoactivas (...)". Disponible en: <http://www.descentralizadrogas.gov.co/project/ley-1566-del-2012-el-consumo-de-sustanciaspsicoactivas-un-asunto-de-salud-publica/>

Ley 1801 de 29 de julio de 2016, "Por la cual se expide el Código nacional de policía y convivencia". Disponible en: <http://static.elespectador.com/archivos/2017/02/ddaded47db60946fd9e1e59cec13710d.pdf>

Mejía, D., Restrepo, P. y Rozo, S. V. 2015. *On the effects of enforcement on illegal markets: Evidence from a quasi-experiment in Colombia*. No. WPS7409. The World Bank. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/517811468189273130/On-the-effects-of-enforcement-on-illegal-markets-evidence-from-a-quasi-experiment-in-Colombia>

Ministerio de Justicia y del Derecho-Observatorio de Drogas de Colombia. 2015. *La heroína en Colombia, producción, uso e impacto en la salud pública - Análisis de la evidencia y recomendaciones de política*. Bogotá. Disponible en: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/nacionales/C003132015-la-heroina-en-colombia-produccion-impacto-salud.pdf>

Ministerio de Justicia, Observatorio de Drogas de Colombia y Ministerio de Salud. *Estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia 2013*. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio_de_Consumo_UNODC.pdf

Ministerio de Justicia, Observatorio de Drogas de Colombia, Unodc, Policía Nacional y Fiscalía General de la Nación. *La heroína, caracterización química y mercado interno*. Disponible en: http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/sat/sat0072016_heroina_caraterizacion_quimica.pdf

Ministerio de Justicia. Sistema de Alertas Tempranas detecta dos Nuevas Sustancias Psicoactivas en Colombia. Disponible en:

<http://www.minjusticia.gov.co/Noticias/TabId/157/ArtMID/1271/ArticleID/3964/Sistema-de-Alertas-Tempranas-detecta-dos-Nuevas-Sustancias-Psicoactivas-en-Colombia.aspx>

Ministerio de Salud y Protección Social. *Estudio de evaluación y diagnóstico situacional de los servicios de tratamiento al consumidor de sustancias psicoactivas en Colombia 2016.*

Disponible en: http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/nacionales/C0034492016_estudio_evaluacion_diagnostico_servicios_tratamiento_consumidor_sustancias.pdf

Observatorio de Drogas de Colombia. Población carcelaria. Disponible en: <http://www.odc.gov.co/sidco/Consulta/Criminalidad/Poblaci%C3%B3n-Carcelaria>

Observatorio de Drogas de Colombia. *Encuesta nacional de consumo de sustancias psicoactivas en Colombia 2013.* Disponible en: https://www.unodc.org/documents/colombia/2014/Julio/Estudio_de_Consumo_UNODC.pdf

Observatorio de Drogas de Colombia. *Incautaciones.* Disponible en: <http://www.odc.gov.co/sidco/oferta/incautaciones>

Observatorio de Drogas de Colombia. *Sistema de información de drogas de Colombia - Situación del consumo.* Disponible en: <http://www.odc.gov.co/problematika-drogas/consumo-drogas/situacion-consumo>

Ocdi. 2012. *Sobre Colombia han vertido 15 millones de litros de glifosato.* Recuperado 8 de junio de 2018. Disponible en: <https://prensarural.org/spip/spip.php?article9675>

Pacifista. "La vida trágica de los campesinos que el Gobierno usa como erradicadores de cultivos ilícitos". 9 de septiembre de 2016. Disponible en: <http://pacifista.co/la-vida-tragica-de-los-campesinos-que-el-gobierno-usa-como-erradicadores-de-cultivos-ilicitos/>

Pain and Policy Studies Group. Disponible en: <http://www.painpolicy.wisc.edu/home>

Plan nacional para la promoción de la salud, la prevención y la atención del consumo de sustancias psicoactivas 2014/2021.

Presidencia de la República de Colombia. *Declaración del Presidente Iván Duque en la presentación de la política integral 'Ruta Futuro' para enfrentar el problema de las drogas.* 13 de diciembre de 2018. Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/181213-Declaracion-Presidente-Ivan-Duque-presentacion-politica-integral-Ruta-Futuro-enfrentar-problema-drogas.aspx>

Presidencia de la República. *Presidente Duque honrará acuerdos de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos, pero pide resultados.* 18 de agosto de 2018. Disponible en: <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2018/180818-Presidente-Duque->

[honrara-acuerdos-de-sustitucion-voluntaria-de-cultivos-ilicitos-pero-pide-resultados.aspx](#)

Procuraduría General de la Nación. *Procurador general de la Nación advierte sobre violación de los derechos de los erradicadores manuales de cultivos ilícitos*. Disponible en: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/Procurador-General-de-la-Nacion-advierte-sobre-violacion-de-los-derechos-de-los-erradicadores-manuales-de-cultivos-ilicitos.news>

Semana. "Impunidad: solo 48 sentencias de 600 líderes asesinados". 24 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.semana.com/nacion/articulo/impunidad-solo-48-sentencias-de-mas-de-600-lideres-asesinados/584300>.

Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci)-Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc). 2018. *Informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017*. Bogotá: Simci-Unodc.

Universidad de la Sabana, Universidad del Bosque, Fondo Nacional de Estupeficientes, Ministerio de Salud. *Disponibilidad y accesibilidad a medicamentos opioides en Colombia*. Disponible en: <http://occp.com.co/wp-content/uploads/2018/11/disponibilidad-y-accesibilidad-a-medicamentos-opioides-en-colombia.pdf>

Unodc. Septiembre de 2018. Colombia: Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2017. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_Monitoreo_territorios_afectados_cultivos_ilicitos_2017_Resumen.pdf

WOLA, IDPC, Dejusticia, CIM. *Mujeres, política de drogas y encarcelamiento. Una guía para la reforma a políticas en América Latina*. Disponible en: https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_801.pdf