



# ACCIONES PARA EL CAMBIO HACIA UNA POLÍTICA DE DROGAS MÁS EFECTIVA: RECOMENDACIONES A CANDIDATURAS PARA ELECCIONES REGIONALES Y LOCALES DE OCTUBRE 2019 EN MATERIA DE POLÍTICA DE DROGAS

Aprovechando la coyuntura previa a las elecciones de octubre de 2019 para corporaciones públicas y autoridades locales, y teniendo en cuenta que es allí, en lo local, donde se implementan las políticas públicas, se evidencian las problemáticas y se padecen las dificultades, pero también donde se tiene la mayor posibilidad de generar impacto, la coalición APC<sup>1</sup> elaboró este documento con el propósito de plantear algunas recomendaciones en materia de política de drogas, dirigidas a candidat@s a gobernaciones, asambleas, alcaldías y concejos municipales interesados en el asunto.

El documento contiene cuatro temáticas centrales en la implementación de una política de drogas: 1) consumo de sustancias psicoactivas (SPA); 2) derecho a la ciudad; 3) cultivos ilícitos y tráfico; y 4) crimen organizado. Lo anterior teniendo en cuenta los avances recientes que ha tenido la discusión global y regional, las transformaciones en política pública que se están dando en distintos países, los compromisos asumidos por Colombia en el marco de la UNGASS 2016<sup>2</sup> y los debates internacionales.



**CPAT**  
CENTRO DE PENSAMIENTO  
Y ACCIÓN PARA LA TRANSICIÓN

*Temeride*  
www.temeride.org

- 1 Acciones para el Cambio (APC) es una coalición de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en diversas áreas relacionadas con los fenómenos asociados a las drogas desde una perspectiva de respeto a los derechos humanos y salud pública y que abogan por reformas a las políticas de drogas tradicionales. Los miembros de APC son CPAT, Temeride, Dejusticia, Fescol, Elementa, TNI, ATS, Viso Mutop (organización en la que se inscribe el OCDDI), Corporación Humanas, Gpaz/Sisma Mujer y Temblores Ong.
- 2 Sesión especial de la Asamblea General de la ONU sobre el problema mundial de drogas.



## CONTENIDO

Introducción.....	3
Sobre el consumo de sustancias psicoactivas (SPA).....	4
Sobre política de drogas y urbanismo: el derecho a la ciudad.....	8
Sobre cultivos y dimensión de producción.....	9
Sobre tráfico y crimen organizado.....	10



## INTRODUCCIÓN

Históricamente, Colombia ha adoptado las estrategias que prevalecen en el mundo en la política frente a las drogas, que enfatizan en la reducción de la oferta, priorizan el uso de la fuerza sobre los cultivos de uso ilícito y criminalizan a los productores y usuarios de sustancias psicoactivas, sin que haya resultados contundentes que afecten la disponibilidad de los psicoactivos declarados ilícitos. El traslape de agendas de seguridad con políticas de drogas dificulta la toma de decisiones que reviertan y aborden las causas estructurales de estos problemas, lo cual favorece el desarrollo de estos mercados ilegales. Los recursos disponibles no se dirigen a fomentar el desarrollo de los territorios marginados, a superar la informalidad en las zonas urbanas o a implementar estrategias de prevención basadas en investigación y políticas de reducción de los daños y los riesgos ocasionados por prácticas que ahondan los problemas por uso de psicoactivos. Sin embargo, como indica el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), “un sustancial conjunto de evidencia demuestra que las políticas de control de drogas ancladas en planes de desarrollo social y económico tienen mayor probabilidad de producir resultados positivos”<sup>3</sup>.

Desde el punto de vista local, la política de drogas puede ser abordada desde al menos cuatro enfoques<sup>4</sup>: 1) el territorial, en donde el territorio es el que define la política misma, sus problemáticas y necesidades; 2) la salud pública, para abordar aquello relacionado con el consumo de sustancias (prevención, mitigación y tratamiento) y evitar cualquier tipo de estigmatización de quienes consumen. Esto implica, a su vez, 3) tener en cuenta un enfoque de reducción de daños, que significa, *grosso modo*, mitigar los impactos negativos [del uso, gestión e intercambio] de las sustancias; esto es, no necesariamente asumir que debe buscarse la abstención [abstinencia] del consumo, sino que pueden existir otras vías de abordaje. Finalmente, 4) no puede pensarse en una política de drogas con las anteriores características si no se asume también un enfoque de desarrollo, lo cual no es otra cosa que dirigir acciones en busca del bienestar.

Por otra parte, el 16 de enero de 2019, mediante resolución 089, el Ministerio de Salud y Protección Social adoptó “la Política integral para la prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas”, por medio de la cual se sientan las bases del abordaje del consumo de sustancias psicoactivas para este cuatrienio, y que pese al desconocimiento de muchos avances en la materia y al regreso a la salud mental como eje del consumo de sustancias psicoactivas, en lo cual no estamos plenamente de acuerdo, sí hace un llamado a la actuación sobre los determinantes sociales, la participación de los consumidores, la reducción de riesgo y daño para consumidores recreativos y problemáticos<sup>5</sup>.

A su vez, el punto 4 del Acuerdo de paz entre el estado colombiano y la guerrilla de las Farc (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia), “Solución al problema de las drogas ilícitas”, es una de las más importantes rutas de acción en materia de política de drogas a todo nivel: sustitución de cultivos, lavado de activos, abordaje del consumo, participación comunitaria, debate internacional, transformación de contextos, oportunidades, inclusión, etcétera. Es mandato constitucional avanzar en el cumplimiento de estos acuerdos, que

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

4 Tomado de Fundación Ideas para la Paz. 2016. *Guía práctica para responder al problema de las drogas a nivel local*.

5 <https://www.acciontecnicasocial.com/politica-publica-de-drogas-de-duque/>



pueden proporcionar un contexto que aminore los efectos negativos del narcotráfico y la guerra contra las drogas, por lo que se invita a todos los candidatos a revisarlo, incorporarlo en sus agendas y avanzar en su implementación. El narcotráfico se ha convertido en una de las principales amenazas para una paz estable y duradera, así como en un pretexto para ocultar la persecución a los líderes sociales, ocultando problemas de fondo como el derecho a la tierra, la pobreza y la desigualdad. Es importante reconocer la transición que vivimos de un modelo de prohibición hacia un modelo de regulación de mercados ilegales de drogas, donde se debe aportar por hacer la transición con los menores impactos posibles.

Así, el mejor instrumento para concretar la política es el plan de desarrollo local, asegurando que las acciones queden consignadas allí, y además, que se alineen con las directrices impartidas por el Ministerio de Salud y Protección Social en materia de política de drogas y salud mental. De esta manera se incrementan las posibilidades de articulación entre niveles de gobierno, se asignan responsables y, sobre todo, presupuesto.

A continuación se amplían los cuatro elementos que a juicio de las organizaciones integrantes de APC deben tenerse en cuenta en una política de drogas local, desde un enfoque acorde con la discusión regional y mundial frente a los cuestionamientos que se han hecho a la política de drogas clásica o *guerra contra las drogas*.

## SOBRE EL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS (SPA)

La Organización Mundial de la Salud (OMS) y la legislación nacional (resolución 089 de 2019) consideran el uso de sustancias psicoactivas un asunto de salud pública de gran relevancia que requiere un trato acorde y no de política criminal que solo favorece violencias, estigmatiza, discrimina y lleva a abusos de poder de parte de la fuerza pública.

La carga de morbilidad atribuible a las drogas corresponde al 1,5% del total de la carga de morbilidad, y se calcula que el uso de drogas inyectables es responsable de un 30% de las nuevas infecciones por el VIH fuera del África subsahariana y contribuye significativamente a las epidemias de hepatitis B y hepatitis C en todas las regiones<sup>6</sup>.

Para el consumo de sustancias psicoactivas, como se dijo, tanto las recomendaciones de la OMS como la legislación nacional coinciden en la importancia de entender el uso de drogas como un asunto de salud pública y de apartarlo de las acciones de persecución criminal. Esto significa también desarrollar acciones que eviten la estigmatización de personas que usan drogas o que propendan a eliminar dicha estigmatización.

En términos generales, debe tenerse en cuenta que los procesos de diseño de estas acciones deben contar con la participación de las personas a quienes se dirigen. Es necesario asimismo que las entidades territoriales<sup>7</sup> hagan un diagnóstico diferencial lo antes posible sobre uso de sustancias, la morbilidad y mortalidad asociadas, su capacidad de respuesta y los servicios y atenciones prestadas conforme a la demanda, presten

6 [http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/EB140/B140\\_29-sp.pdf](http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB140/B140_29-sp.pdf)

7 [https://www.dadiscartagena.gov.co/images/docs/saludpublica/vigilancia/protocolos/p2018/pro\\_consumo\\_psicoactivas\\_2018.pdf](https://www.dadiscartagena.gov.co/images/docs/saludpublica/vigilancia/protocolos/p2018/pro_consumo_psicoactivas_2018.pdf)



vigilancia en salud pública con énfasis en sustancias de tipo inyectable, pero sobre todo con la población juvenil (tanto sobre consumo, como de acciones emprendidas por la entidad territorial) y creen mecanismos de seguimiento y evaluación que permitan ajustarla o reproducirla más adelante.

En el diseño e implementación de los programas y las acciones en materia de consumo, las entidades territoriales deben tener en cuenta que:

- ◆ El cuidado de los niños, las niñas y los adolescentes debe ser prioritario en las estrategias de abordaje del consumo de drogas a partir de la prevención en la primera infancia.
- ◆ Para reducir la exposición y el suministro de sustancias psicoactivas legales e ilegales a temprana edad se deben emprender acciones de educación y cuidado en el contexto familiar.
- ◆ El ámbito escolar debe reforzar estas acciones a partir de la toma de decisiones responsables y de contener la presión de grupo.
- ◆ El alcohol es la sustancia psicoactiva con mayor incidencia en los indicadores de alto impacto social y convivencia como los accidentes de movilidad, las lesiones personales, la violencia intrafamiliar, el abuso sexual, las riñas y muertes. En consecuencia, es fundamental desarrollar acciones orientadas a la prevención y el consumo responsable de alcohol.
- ◆ Las nuevas sustancias psicoactivas (NPS) y el uso indebido de sustancias legales como medicamentos y solventes se perfilan como los nuevos retos en materia de consumo de psicoactivos. Sobre esto se debe actuar de manera urgente, no solo en su persecución o prevención, sino también en su conocimiento e investigación. El tipo de marihuana de hoy en día es mucho más potente que la de hace veinte años, lo cual implica una atención especial por sus impactos en la salud, especialmente en la de los más jóvenes.
- ◆ Es necesario distinguir entre las sustancias y las diferencias entre usos problemáticos y no problemáticos, y diseñar estrategias de actuación acordes con esas diferencias. Esto es, el abordaje no se debe reducir a estrategias que buscan la abstinencia del consumo, sino que debe considerar diversas opciones ajustadas a las necesidades de quienes usan drogas, como son las estrategias de reducción de daños para consumidores experimentales, recreativos, habituales, dependientes, compulsivos y problemáticos.
- ◆ La participación comunitaria para la respuesta contextualizada a los problemas de consumo de sustancias psicoactivas y la inclusión de los consumidores en el abordaje del fenómeno como actores propositivos y no el problema, no solo son una tendencia mundial en la resolución de los impactos negativos del consumo, sino además es la invitación de la Corte Constitucional en sus fallos relacionados con el porte y consumo de la dosis mínima en el espacio público, y al diálogo, la convivencia y la concertación entre todos los involucrados.
- ◆ Las grandes capitales y especialmente las que tienen tendencia al turismo deben empezar a involucrar modelos de ciudad de “24 horas”, donde la regulación de la vida nocturna sea un impulso económico, artístico, cultural y de entretenimiento para adultos que le aporte a la seguridad ciudadana y al cuidado y el autocuidado de los ciudadanos nacionales y extranjeros.
- ◆ En los planes de desarrollo y gobierno se deben incorporar acciones claras y definidas para la reducción de daños, lideradas por el sector público, las organizaciones de la sociedad civil y redes de usuarios de



sustancias psicoactivas, en las que se incluyan grupos y redes de apoyo, servicios de escucha, antagonistas opioides en comunidad como la Naloxona, mecanismos comunitarios de acceso a parafernalia, a medicamentos para tratamiento de VIH, hepatitis B (VHB), hepatitis C (VHC) y tuberculosis (TB), entre otras.

- ◆ En su calidad de nivel territorial, los departamentos y algunas capitales y municipios deberían destinar presupuesto suficiente a los fondos rotatorios de estupefacientes, que aseguren la disponibilidad y el acceso a medicamentos opioides. Esto es de particular importancia en las ciudades y municipios donde hay uso de heroína, a fin de que haya disponibilidad suficiente para los programas de mantenimiento con metadona.
- ◆ Las autoridades locales de salud deben educar a los servicios de salud de primer, segundo y tercer nivel en los elementos centrales de atención en salud para personas que usan drogas, a fin de eliminar las barreras de acceso que persisten en estos niveles de atención por cuenta del estigma y la falta de conocimientos.
- ◆ Es necesario fortalecer y ampliar el Sistema de alertas tempranas y la caracterización continua de nuevas sustancias psicoactivas, además de apoyar los programas de análisis y monitoreo de sustancias de la sociedad civil en coordinación con el Observatorio de Drogas de Colombia y las redes internacionales.
- ◆ Donde existe el fenómeno de la habitabilidad en la calle se requiere también establecer servicios de proximidad en la calle para facilitar el acceso de los usuarios interesados a tratamiento y acciones de reducción de riesgos y daños; a servicios de seguridad alimentaria; a educación para adultos con énfasis en competencias laborales generales y específicas; a aseo e higiene personal; a brigadas de salud y atención médica; residencias, hospedaje y hotel temporales.
- ◆ Se sugiere que en la medida de lo posible y de acuerdo a la disponibilidad de recursos, se cuente con financiación específica para estas actividades por medio de proyectos de inversión en los planes de desarrollo y presupuestos.
- ◆ Se debe tener en cuenta que el consumo de bazuco es un problema serio de salud pública, por lo que es necesario desarrollar acciones específicas dirigidas a habitantes de la calle con consumo problemático de esta sustancia. Esto es, detectar barreras de acceso a la atención y trabajar en eliminarlas. Dichas barreras pueden ser físicas, falta de recursos o de personal, pero también de representaciones sociales que tienden a estigmatizar a las personas que usan drogas y, por ello, no utilizan los servicios.
- ◆ Se deben adelantar intervenciones focalizadas y de alto impacto en reducción de riesgos y daño, así como de consumo responsable, en contextos de alto consumo de sustancias psicoactivas legales e ilegales como son festivales, zonas rosas, circuitos de rumba, fiestas patronales, ferias, estadios, zonas de consumo por habitantes de la calle al aire libre, entre otros espacios con aglomeraciones de personas y consumo de sustancias psicoactivas.
- ◆ Para el abordaje con jóvenes menores de edad, niños, niñas y adolescentes según los criterios de la ley 1089 de 2006, se debe lograr que la prevención sea universal y que se apliquen estrategias de detección temprana y de prevención selectiva e indicada con enfoques diferenciales en los ámbitos educativos, laborales, comunitarios, familiares y de pares, haciendo uso de la evidencia sistematizada y de los estándares elaborados por las Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud<sup>8</sup>.

---

8 <http://www.descentralizadrogas.gov.co/?s=estandares>



- ◆ Según la pertinencia y las obligaciones, es necesario fortalecer los programas de prevención y atención de uso problemático en los centros penitenciarios y establecimientos del sistema de responsabilidad penal adolescente (SRPA).
- ◆ El consumo de sustancias psicoactivas no es un fenómeno exclusivamente urbano, por lo que se deben implementar enfoques territoriales para los consumos de población rural, de acuerdo con sus dinámicas específicas. Esto sobre todo en zonas de retorno y reubicación, en zonas de monocultivo como el café, donde los jornales se pagan con sustancias como el bazuco, o en las cuales el conflicto haya sido especialmente fuerte, teniendo en cuenta situaciones de salud mental de la comunidad que pueden derivar en consumos problemáticos.
- ◆ Es necesario diseñar y adelantar estrategias de prevención y atención del consumo de sustancias psicoactivas en zonas de posacuerdo, relacionadas con el cambio de autoridad territorial frente al consumo de sustancias y las maneras de resolverlo. Se debe educar entonces desde la pedagogía y no desde el miedo sobre la relación con las sustancias en contextos donde se ejercía la violencia para la regulación de problemas sociales como el consumo de sustancias psicoactivas legales e ilegales y su impacto.
- ◆ Se requiere de la articulación con los diversos niveles de gobierno para ampliar la oferta de servicios y modalidades de atención (internamiento, hospital día/noche, ambulatorio femenino/masculino, servicios de reducción del daño en entorno comunitario), para trastornos asociados al uso de sustancias con cargo a las entidades administradoras de planes de beneficios (EAPB) e instituciones prestadoras de servicios (IPS). Esta respuesta aún es reducida y carece de estándares de calidad y habilitación en el sector privado.
- ◆ Se deben apoyar la innovación social y alternativas en el tratamiento de los consumos problemáticos para quienes deseen abandonar el consumo, en las que el centro de la atención no sea la medicalización o el internamiento y se tengan en cuenta las opiniones y decisiones del consumidor, siendo la funcionalidad más importante que el abandono del consumo.
- ◆ Las mujeres usuarias de drogas sufren una estigmatización más fuerte, por lo que las acciones para abordar consumos desde una perspectiva de reducción de daños o tratamiento deben tener este enfoque diferencial que propenda a evitar acciones con daño. Desórdenes asociados al consumo de sustancias reportan niveles elevados de estrés postraumático, así como haber experimentado adversidades en la niñez como negligencia física, maltrato o abuso sexual. Por cada cinco personas en tratamiento, solo una es mujer. La proporción de mujeres en tratamiento por tranquilizantes y sedantes tiende a ser más alta que por otro tipo de sustancias. Igualmente, el tratamiento por el consumo de drogas<sup>9</sup> y la prevención del VIH deben adaptarse a las necesidades específicas de las mujeres.

Finalmente, es necesaria la articulación entre los diferentes niveles de gobierno, la sociedad civil y las personas usuarias de sustancias psicoactivas para mejorar la capacidad técnica de los municipios y especialmente de los equipos de salud. También el control y la verificación de las entidades territoriales de los centros privados y públicos de tratamiento, estableciendo mecanismos de exigibilidad de derechos y denuncia de prácticas violatorias de esos derechos.

---

9 [https://www.unodc.org/unodc/es/frontpage/2018/June/world-drug-report-2018\\_-opioid-crisis--prescription-drug-abuse-expands-cocaine-and-opium-hit-record-highs.html](https://www.unodc.org/unodc/es/frontpage/2018/June/world-drug-report-2018_-opioid-crisis--prescription-drug-abuse-expands-cocaine-and-opium-hit-record-highs.html)



## SOBRE POLÍTICA DE DROGAS Y URBANISMO: EL DERECHO A LA CIUDAD

Las problemáticas asociadas a drogas se reflejan espacialmente en las áreas urbanas: existen zonas específicas en las que hay alta incidencia de tráfico y consumo de drogas que generalmente coinciden con espacios de deterioro o abandono urbanístico, que suelen ser identificadas como zonas de alto impacto en materia de seguridad. También, a consecuencia de las desigualdades socioeconómicas, existen espacios segregados en los que debido a las condiciones de pobreza y exclusión social se presentan problemáticas asociadas al consumo de sustancias psicoactivas, a la creación de corredores para el tráfico de drogas y al reclutamiento de jóvenes por organizaciones delincuenciales, entre otras.

De acuerdo con esto, el ordenamiento espacial y las intervenciones sobre los espacios públicos deben considerar las dinámicas territoriales subyacentes a partir de una comprensión más amplia de las mismas, de manera que sea posible construir estrategias para abordar el consumo de sustancias psicoactivas y enfrentar el tráfico de drogas minimizando los impactos territoriales, y así, controlar la dispersión espacial de estas problemáticas y evitar profundizar las condiciones de segregación.

En este sentido se recomienda:

- ◆ Hacer intervenciones integrales en los espacios identificados como de alto impacto en seguridad, esto es, antes del uso de la fuerza identificar, y si es posible caracterizar, a las comunidades localizadas sobre estos espacios y sus dinámicas, con el objeto de acompañar el enfoque de seguridad con estrategias de atención a familias vulnerables, consumidores, personas en situación de habitabilidad en la calle o en riesgo de estarlo, niños, niñas y adolescentes, actividades económicas (formales e informales) que se desarrollan en esos espacios. Es decir, entender que en el mismo espacio donde actúan las estructuras criminales ante las cuales es necesario el uso legítimo de la fuerza, se desarrollan dinámicas sociales de poblaciones vulnerables que requieren políticas de mitigación y atención social, y para las cuales el uso de la fuerza puede terminar profundizando su vulnerabilidad.
- ◆ Evitar la dispersión y desterritorialización de comunidades que se han organizado alrededor de espacios de tráfico y consumo de drogas: procurar dirigir las estrategias de salud y protección social para consumidores de sustancias psicoactivas hacia los lugares donde estos se ubican, incluida la localización de equipamientos públicos; adoptar estrategias de renovación urbana inclusivas, que propendan a la permanencia de los moradores en los espacios posrenovación, y sobre todo incluirlos en la formulación de los proyectos, de manera que la transformación del espacio sea consecuencia de la transformación de la comunidad y no de su desplazamiento y dispersión.
- ◆ Incluir en las políticas de vivienda estrategias de vivienda transitoria para personas en situación de calle, preferiblemente localizadas en entornos cercanos a redes comunitarias y de generación de ingresos.
- ◆ Implementar estrategias de comunicación, conciencia y cultura ciudadana dirigidas a reducir la estigmatización y que propendan a la inclusión de las personas que usan drogas y otras poblaciones vulnerables (vendedores informales, personas en trabajo sexual), y sobre todo, no adoptar políticas dirigidas a restringir su movilidad, ocupación y permanencia sobre los espacios públicos.





## SOBRE CULTIVOS Y DIMENSIÓN DE PRODUCCIÓN

La pobreza, la incapacidad del Estado para proveer de bienes y servicios a sectores de la población rural, la falta de acceso, uso y formalización de la tierra y de acceso a mercados son las causas estructurales de los cultivos declarados ilícitos, que aún no han sido atendidas adecuadamente. En efecto, la pobreza rural es más alta en aquellos municipios con presencia de coca<sup>10</sup>.

Es por ello que la reducción sostenible de los cultivos declarados ilícitos solo podrá ser una consecuencia del cumplimiento de las obligaciones por parte del Estado y de su presencia constante e integral en los territorios, implementando la reforma rural integral contemplada en el Acuerdo de paz, con políticas y programas con enfoque de género que busquen la transformación de los territorios y provean no solo seguridad sino también educación, salud, acceso a la tierra, subsidios, crédito, asistencia técnica, vías de acceso y comunicación, centros de acopio, distritos de riesgo y apoyo a la comercialización<sup>11</sup>.

Las entidades encargadas de los procesos de sustitución deben ser las autoridades locales de agricultura y desarrollo rural, medio ambiente y desarrollo sostenible. Esto debería incluir las acciones que se están llevando a cabo para la formulación de los Planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET), los Planes de ordenamiento social y productivo de la propiedad rural (POSPR) y los Proyectos integrales de desarrollo agropecuario y rural con enfoque territorial (Pidaret).

Para ello debe tenerse en cuenta:

- ◆ Que las comunidades deben tener un papel preponderante en la formulación, el seguimiento y la evaluación de los resultados de los procesos de sustitución, y el Estado debe garantizar que esa participación sea cualificada: no se trata solo de la asistencia a las reuniones, sino de dar herramientas que permitan aprovechar esos espacios para la toma conjunta de decisiones.
- ◆ El papel que cumplen las mujeres en la economía campesina, por lo que se debe incluir su participación activa en las discusiones sobre los planes y las estrategias que las afecten, y evitar reproducir los obstáculos que han enfrentado para acceder a los escenarios de participación comunitaria.
- ◆ También hay que asegurar que los procesos de sustitución cuenten con apoyo técnico que fortalezca las capacidades instaladas en los territorios y empodere a las organizaciones locales, incluyendo a las organizaciones de mujeres rurales y a las autoridades civiles elegidas democráticamente.
- ◆ Que se deben priorizar políticas de sustitución voluntaria progresiva de cultivos, que contemplen los

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

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



tiempos necesarios para el desarrollo sostenible de cultivos alternativos, de manera que el campesinado pueda garantizar su subsistencia. Para esto se podría buscar apoyo de la cooperación internacional.

## SOBRE TRÁFICO Y CRIMEN ORGANIZADO

En este frente es importante que los gobiernos locales reconstruyan la confianza de la ciudadanía de los territorios afectados, muy erosionada por la persecución a los eslabones más débiles del negocio del narcotráfico. Por ello, es necesario un cambio de enfoque que, en vez de atacar los cultivos y las personas que usan drogas, se concentre en las grandes estructuras criminales y sus vínculos con la economía legal, persiguiendo a los grandes traficantes y a sus finanzas.

Esto requiere:

- ♦ Articular y apoyar la creación de observatorios de drogas, criminalidad y delito, lo cual puede ser más efectivo que las encuestas de percepción sobre seguridad. Los observatorios de drogas territoriales pueden ayudar a mejorar alertas tempranas y a conocer las particularidades del uso e intercambio de sustancias psicoactivas en lo local. Asimismo, se deben formular acciones preventivas y activas, buscar la inclusión de los sectores afectados por la presencia de grupos armados.
- ♦ Promover alternativas al encarcelamiento, de manera tal que la privación de la libertad solo sea usada para los delitos más graves y no para conductas menores. En este sentido, algunos criterios para la aplicación de alternativas al encarcelamiento pueden ser la vulnerabilidad socioeconómica, el papel de la persona como cabeza de hogar y la comisión de conductas sin concurso con delitos violentos.
- ♦ Diseñar e implementar programas de reinserción social para las personas que se beneficien de medidas alternativas al encarcelamiento, que les den opciones de sobrevivencia y reduzcan la reincidencia. Esto permite evitar el hacinamiento y el sobrecupo en los centros penitenciarios, buscar la reparación del daño y enfocarse en la reintegración.
- ♦ En el caso de los jóvenes, se deben generar estrategias de inserción social que incluyan mecanismos de prevención del delito con la gestión ante entidades del sector social y en articulación con sectores productivos y educativos. Asimismo, es necesario diseñar estrategias que permitan a los jóvenes mantenerse en el sistema educativo, como el fortalecimiento de espacios como los hogares juveniles campesinos o albergues.
- ♦ Para los menores de edad se requieren medidas específicas para evitar el reingreso al sistema de responsabilidad penal adolescente.

Por otra parte, se necesitan protocolos de acción para la fuerza pública que establezcan mecanismos de rendición de cuentas y de monitoreo y control, y criterios claros de evaluación de sus actividades. Las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el asunto también tienen el deber de hacer veeduría al trabajo de las instituciones encargadas de las políticas contra el crimen organizado.