

Memorando al Gobierno Nacional sobre la nueva política de drogas

Como organizaciones académicas y de la sociedad civil que trabajan en temas relacionados con la política de drogas celebramos el ánimo reformista que ha expresado el Gobierno en este sector. En este documento planteamos recomendaciones que complementan los anuncios del Gobierno para promover acciones que salven vidas en Colombia, para gestionar los riesgos relacionados con las sustancias psicoactivas y para reducir los daños asociados al consumo y a la producción de drogas. Las recomendaciones se organizaron por horizonte de tiempo en función de las prioridades del sector y de las posibilidades legales e institucionales para implementar los cambios deseados a la política de drogas.

Es urgente una estrategia coherente de comunicación sobre la nueva política de drogas. Por lo tanto, identificamos acciones para los primeros 100 días de gobierno, los primeros 6 meses, el mediano y el largo plazo, con la intención de organizar de manera estratégica las acciones. Mientras los cambios ocurren, estaremos en un periodo de transición y debemos manejar contradicciones que se pueden presentar en el camino. Priorizamos las reformas a nivel nacional que pueden situarnos como referente internacional en el camino hacia una nueva política de drogas, que prioricen los derechos de los colombianos y que no afecten las relaciones internacionales.

El mundo está discutiendo nuevos enfoques para la política de drogas, por lo cual es importante educar a la sociedad para minimizar el impacto negativo del consumo de sustancias para cuando ocurra la regulación. Reformar la política de drogas es un paso necesario para alcanzar la paz en Colombia, tal como lo ha planteado la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y como lo han sugerido la Comisión de la Verdad (CEV) y estudios académicos mostrando que el prohibicionismo ha sido un factor de persistencia del conflicto armado.

Durante los primeros 100 días de gobierno

Institucionalidad

- Crear una dirección de capacidades productivas y generación de ingresos en zonas productoras de coca, cannabis y amapola en el viceministerio de desarrollo rural, una dirección de reducción de daños en el viceministerio de salud pública y prestación de servicios, y una dirección sectorial de política de drogas en la subdirección general de prospectiva y desarrollo nacional en el Departamento Nacional de Planeación (DNP), acompañadas de la elevación a dirección de política drogas en el viceministerio de asuntos multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores. La nueva política de drogas necesita una institucionalidad robusta, con recursos y con capacidad de interlocución ministerial de alto nivel. Por ahora, la dirección de drogas del Ministerio de Justicia debe fortalecerse y todos los ministerios articularse en el Consejo Nacional de Estupefacientes bajo el liderazgo del Presidente de la República y su Ministro de Justicia. La política de drogas requiere de liderazgo y articulación interinstitucional, por lo que recomendamos delegar estas funciones en la dirección sectorial del DNP de manera transitoria mientras se reforma el Estatuto Nacional de Estupefacientes como se propone más adelante.
- Promover la regulación del uso adulto del cannabis con una reglamentación a favor de los agricultores indígenas y campesinos. El Gobierno debe organizar las iniciativas legislativas que va a apoyar y definir una narrativa consistente para que los dos principales proyectos de ley y acto legislativo (Gustavo Bolívar y Juan Carlos Losada, respectivamente) para la regulación del cannabis para uso adulto sean tramitados en simultánea y logren su aprobación en el menor tiempo posible.

- Reactivar desde el Ejecutivo la alianza de congresistas comprometidos con una reforma a la política de drogas para combinar iniciativas en curso y establecer una hoja de ruta. Impulsar la reforma al Artículo 49 de la Constitución, eliminando la frase “El porte y el consumo de sustancias estupefacientes o psicotrópicas está prohibido, salvo prescripción médica”. Es necesario reformar este artículo para cualquier iniciativa legislativa orientada a regular alguna sustancia psicoactiva.
- Dejar sin efectos el Decreto 380 de 2021, por medio del cual se reguló el control de los riesgos para la salud y el medio ambiente en el marco de la erradicación de cultivos ilícitos mediante el método de aspersión aérea.
- Reunir prioritariamente al Consejo Nacional de Estupefacientes, como órgano rector de la política de drogas en cabeza del Presidente, para definir la estrategia nacional de reforma que incluya los cambios institucionales de corto plazo, lograr un alto nivel de coordinación, articulación y complementariedad institucional, definir la hoja de ruta para un nuevo Estatuto Nacional de Estupefacientes, el establecimiento y reforma de los métodos de erradicación, y el fortalecimiento de la generación de evidencia en el Observatorio de Drogas de Colombia.
- Revisar los mecanismos actuales de aprobación de productos étnicos, incluyendo los basados en hoja de coca, y que actualmente revisa el INVIMA, el Fondo Nacional de Estupefacientes (FNE) y el ICA. Para esto es necesario evaluar la conveniencia de crear una nueva ruta en estas entidades incluyendo la participación de las organizaciones étnicas.

Relaciones exteriores

- Iniciar una negociación diplomática inmediata con Estados Unidos en cabeza de la Cancillería y del Embajador de Colombia para revisar la meta de reducción de cultivos de coca a 50% al 2023, objetivo que puede afectar la certificación si no se cumple. La negociación debe estar orientada a evitar la expansión y reducir los cultivos en zonas ambientalmente estratégicas, en territorios colectivos de comunidades étnicas y parques nacionales, que son coherentes con los recientes lineamientos de la Casa Blanca y a plantear nuevos indicadores de seguimiento. Esta negociación debe realizarse pronto teniendo en cuenta el posible cambio en la composición del Congreso de Estados Unidos.
- Establecer relaciones con los estados de Estados Unidos que han regulado el cannabis y otras sustancias para recoger aprendizajes del mercado y del enfoque de salud pública.

Transformación territorial

- Definir la continuidad, ajustes y alcances del Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (Pnis) en articulación con los Planes Integrales Municipales y Comunitarios de Sustitución y Desarrollo Alternativo (Pisda) y los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (Pdet) e incluir aprendizajes de los 6 años de su implementación. Los principales ajustes que se recomiendan son:
 - Retomar las instancias de participación institucionalizadas con comunidades campesinas y étnicas para determinar nuevas necesidades y recuperar confianza hacia la actuación del Estado. Para lograr los ajustes que requiere el programa, recomendamos al Gobierno Nacional poner en marcha y financiar las instancias de participación del Pnis creadas a partir del Decreto 362 de 2018.
 - Aplicar la gradualidad o la reducción gradual de los cultivos de uso ilícito de acuerdo con la secuencia correcta de actividades o componentes acordados en el programa.

- Desarrollar acuerdos inmediatos de contención de cultivos de uso ilícito basados en el monitoreo comunitario, lo cual debe ser atendido por la institucionalidad de paz a partir de los compromisos de los Diálogos Regionales Vinculantes.
- Implementar las medidas de la CEV orientadas a desmilitarizar la relación con las comunidades cultivadoras. Implementar análisis de contexto e identificar situaciones de riesgo con la Fuerza Pública para garantizar la protección de los líderes sociales y comunidades.
- Para los nuevos acuerdos de contención se debe definir un enfoque integral articulado con los Pdet. Diseñar las intervenciones orientadas a la transformación territorial en vez de beneficios individuales por hogares.
- Incluir la formalización de la tierra en las intervenciones orientadas a la sustitución, que han demostrado ser efectivas para controlar la expansión de los cultivos de coca.
- Focalizar el programa donde el principal objetivo a corto plazo sea la contención de la expansión de cultivos en zonas ambientalmente estratégicas y territorios étnicos y, a mediano plazo, el tránsito a una economía sostenible que conserve estos territorios.
- Concertar los contratos de uso del suelo, acuerdos de conservación u otras figuras dirigidas a la conservación ambiental a través de las instancias de participación diseñadas en el Pnis y con el acompañamiento de la institucionalidad ambiental.
- Incluir proyectos productivos que promuevan el desarrollo del mercado para usos alternativos de la hoja de coca.

Salud pública y convivencia

- Derogar el Decreto 1844 de 2018 que clasifica la tenencia o porte de sustancias como la marihuana, la cocaína, entre otras, como comportamientos contrarios a la convivencia.
- Promover la implementación del Plan Decenal de Salud Pública 2022-2031 aprobado por la Resolución No. 1035 de 2022 desde el Ministerio de Salud, que incluye el uso de drogas como un evento de interés en salud pública y la reducción de daños como uno de sus ejes.
- Permitir el uso nacional de la flor seca de grado medicinal como producto fitoterapéutico, modificando el artículo 2.8.11.32 del Decreto 613 de 2017 para avanzar en el acceso de los pacientes en Colombia al cannabis medicinal. Avanzar en la vinculación de pequeños cultivadores (Ley 1787, Artículo 3, Parágrafo 6) a la industria y fortalecer la obligación del Estado de establecer servicios de evaluación de la cadena de producción. Implementar el Decreto 811 de 2021 que permite la exportación de la flor seca de cannabis medicinal, y expedir el decreto reglamentario que permita la producción de alimentos y bebidas a base de CBD.

Política criminal

- Convocar al Consejo Nacional de Política Criminal para asesorar las reformas legales para racionalizar el uso de la prisión y promover las alternativas al encarcelamiento para los delitos menores no violentos de drogas
- Orientar desde el Ministerio de Justicia los posibles beneficios administrativos y penitenciarios que tendrían personas condenadas por delitos menores asociados con drogas. Implementarlos inmediatamente teniendo en cuenta que la única limitación son las demoras en el proceso.

Durante los primeros 6 meses

Institucionalidad

- Diseñar una estrategia de formación y actualización a empleados públicos sobre el cambio de enfoque en la política de drogas con énfasis especial en Fuerza Pública, docentes y empleados públicos encargados de implementar las políticas en los Ministerios de Salud y Justicia, así como funcionarios del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Integrar de manera formal organizaciones de la sociedad civil con experiencia en la investigación e implementación de alertas al Sistema de Alertas Tempranas (SAT) del Observatorio de Drogas de Colombia, que hasta la fecha han venido trabajando de manera informal con el SAT.

Política exterior

- Preparar la participación de la vicepresidencia de Colombia en la Comisión de Estupefacientes que tendrá lugar en Viena en marzo del 2023. Plantear una visión articulada al Plan Nacional de Desarrollo con los objetivos de corto, mediano y largo plazo.
- Retomar el liderazgo regional frente a la reforma a la política de drogas en la OEA. Liderar la Conferencia andina propuesta por el Presidente, en Lima en el marco de la cumbre de la CAN, y la Conferencia Latinoamericana de drogas con presencia de Jefes de Estado en Colombia en febrero de 2023.
- Fortalecer el equipo diplomático de Colombia en Nueva York, Viena, Washington y Ginebra en aras de lograr mayor capacidad técnica, coordinación y liderazgo en política de drogas y en protección a los derechos humanos para aumentar la capacidad de incidencia en la Organización de Naciones Unidas (Onu) y otras instancias multilaterales.

Transformación territorial

- Determinar la hoja de ruta para las estrategias de desarrollo rural y los programas de sustitución, que deben ser de transformación territorial, en zonas controladas por el Ejército de Liberación Nacional (ELN), los Grupos Armados Organizados (GAO) y/o los Grupos Armados Organizados Residuales (GAOR) de manera que no se exponga a las comunidades a mayores niveles de violencia.

Salud pública y convivencia

- Implementar un programa de caracterización química y de prácticas de consumo, desde el Ministerio y las secretarías de salud (en articulación con la academia, la sociedad civil y las personas consumidoras), de las muestras de cannabis y otras sustancias psicoactivas en el mercado para tomar mejores decisiones de salud pública. Las muestras deben realizarse con sustancias entregadas por personas consumidoras, no con sustancias incautadas.
- Diseñar una estrategia de gestión de riesgos y placeres (análisis de sustancias, mínimo vital de agua, las 8 C del consumo responsable, zonas de recuperación, entre otras) que tenga como objetivo reducir riesgos, prevenir el consumo adolescente y diferenciar el consumo problemático del no problemático. Esta estrategia debe incluir las sustancias ilegales y legales, incluyendo el alcohol y la nicotina, y debe incluir zonas urbanas y rurales, con especial énfasis en zonas de cultivo de coca y marihuana.

Regulación

- Orientar el uso de licencias para la producción de cannabis a proteger la salud pública con calidad de las sustancias y a priorizar la participación de productores antiguos en el mercado como mecanismo de reparación a las comunidades afectadas por el narcotráfico. Las licencias solo las deberán recibir estas comunidades durante un periodo de tiempo determinado.
- Diseñar en el mercado del cannabis para uso adulto un sistema que evite la multiplicidad de licencias en el mismo nivel de mercado para evitar incentivos a la informalidad y garantizar el control de calidad.
- Impulsar el debate de la regulación de la cocaína para el consumo recreativo mediante la creación de una comisión de expertas y expertos– que incluya las asociaciones de consumidores de sustancias, organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema de drogas, centros de pensamiento e investigación académica, asociaciones de cultivadores y cultivadoras, emprendedores del ecosistema del cannabis– que proponga en detalle el diseño a futuro de un mercado de sustancias psicoactivas regulado.
- Eliminar la licencia de fabricación de derivados no psicoactivos añadida por el gobierno anterior al Decreto 811 de 2021, dificultando la actividad de los pequeños y medianos cultivadores.

Política carcelaria

- Firmar y promulgar el Proyecto de Ley 093 de 2019 Senado - 498 de 2020 Cámara, que adopta la medida sustitutiva de la pena de prisión por el servicio de utilidad pública, en el caso de mujeres que cometen delitos menores no violentos, tan pronto como sea notificada la sentencia C-256-22. Implementar los mecanismos necesarios para su difusión con los jueces y en la Rama Judicial.
- Diseñar e implementar la política pública de Empleabilidad, Formación y Capacitación de manera coordinada entre los Ministerios de Trabajo, Educación y Comercio mencionada en el Artículo 6 del Proyecto de Ley.

Fuerza Pública

- Hacer una revisión integral e informes periódicos públicos del presupuesto del Ministerio de Defensa Nacional en materia de política de drogas, determinando el redireccionamiento del gasto y especificando los sectores con más recursos y aquellos que se van a desfinanciar.

Mediano plazo

Institucionalidad

- Proponer y tramitar un nuevo Estatuto Nacional de Estupefacientes para orientar los nuevos lineamientos de la política de drogas y proteger la institucionalidad de las dinámicas políticas. El Estatuto Nacional de Estupefacientes debe diseñar un arreglo institucional con capacidad de participar en las altas instancias del Gobierno Nacional, orientado a proteger la independencia de la burocracia del sector y que incluya una entidad con liderazgo y capacidad de articular las direcciones ministeriales propuestas.
- Fortalecer el Observatorio de Drogas para que contribuya con evidencia a la toma de decisiones en la dirección del DNP y en los demás ministerios, así como a la discusión sobre la regulación. El Observatorio debe cuantificar el mercado actual y potencial de usos alternativos de la hoja de coca y de cocaína.
- Delegar en el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) la función de realizar el Estudio Nacional de consumo de sustancias psicoactivas garantizando que se haga con una periodicidad regular, que se complemente la metodología evitando limitarse a la información de salud pública siguiendo experiencias exitosas en otros países y que la información sea comparable en el tiempo.

Política exterior

- Realizar la Conferencia Internacional estipulada en el Acuerdo de Paz con el acompañamiento de organizaciones académicas y de la sociedad civil que trabajan en la reforma a la política de drogas.
- Firmar acuerdos inter se con países que hayan adoptado medidas regulatorias de sustancias psicoactivas para llevar a cabo pilotos que armonicen la política de drogas con las disposiciones vigentes de derechos humanos. Estos pilotos permiten que un país productor pueda exportar sustancias psicoactivas de manera legal a otro país sin incumplir las convenciones internacionales. La información resultado de estos pilotos es fundamental para el desarrollo de las reformas regulatorias de la producción, comercialización y consumo. Proponemos un primer acuerdo inter se entre Colombia, Perú y Bolivia en materia de productos de hoja de coca.
- Aprender de experiencias internacionales sobre regulación de uso y producción de sustancias que hayan reducido el riesgo de consumir. Países europeos como Suiza, Portugal y algunos estados de Estados Unidos, han demostrado tener éxito en esa dirección y es posible replicar medidas de esos contextos para salvar vidas, tanto desde el consumo como desde la producción y comercialización.
- Liderar discusiones en cumbres regionales e internacionales sobre tráfico de sustancias, lavado de activos, medidas de extradición y aumento en el consumo de sustancias como el basuco en países productores.

Salud pública y convivencia

- Implementar pilotos de salas y/o zonas de consumo supervisado y la dispensación desde el Estado de SPA para lo que sea pertinente.
- Diseñar e implementar desde el Ministerio de Salud, el FNE a través de las secretarías de salud y los Fondos Rotatorios de Estupefacientes, una estrategia para mitigar y eliminar barreras de acceso

a medicamentos fiscalizados para el manejo de dolor, final de vida, y terapias de sustitución de opioides.

- Impulsar, mediante la reducción de requisitos y optimización de procesos, la investigación en el uso de sustancias declaradas ilegales con fines medicinales y terapéuticos como la psilocibina, el LSD, MDMA, entre otras, como se viene adelantando en otros países.

Política criminal

- Definir nuevos indicadores de éxito de la política de drogas en el Consejo Nacional de Estupeficientes para dar lineamientos a las direcciones en los ministerios y en el DNP.
- Diseñar e implementar protocolos de derechos humanos, en línea con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, para intervenciones orientadas a controlar la oferta.
- Hacer los cambios necesarios en el Consejo Nacional de Política Criminal, en el Código Penal y en el Estatuto Nacional de Estupeficientes para implementar nuevas medidas alternativas excarcelables para delitos menores asociados con sustancias psicoactivas.
- Diseñar y tramitar en el Congreso un Proyecto de Ley de la hoja de coca para descriminalizar el cultivo de pequeños productores y reconocer los usos tradicionales étnicos. Articular el proyecto con la regulación necesaria para comercializar e investigar sobre los usos alternativos de la hoja de coca. Destinar recursos y orientar políticas públicas para desarrollar productos y mercados a partir de esta planta. Esto permite avanzar en aspectos como la gradualidad en los programas de transformación territorial.
- Aclarar la propuesta sobre las entidades y organizaciones responsables de la administración y adjudicación de bienes actualmente administrados por la Sociedad de Activos Especiales (SAE). En ese sentido, se debe estudiar la propuesta de reforma a la Ley de Extinción de Dominio (1708 de 2014) para mantener la administración de los bienes que no han sido sujeto de extinción de dominio en cabeza de la SAE. Sin embargo, se debe convocar, desde la SAE, a las organizaciones sociales con experiencia y conocimiento en temas de drogas (consumo, cultivo, sustitución, etc.) para definir los nuevos criterios para el acceso a bienes incautados al narcotráfico, con especial énfasis en la reparación de las comunidades afectadas por la guerra contra las drogas, así como la investigación, prevención, reducción de daños y atención del consumo.

Fuerza pública

- Reorientar a mejorar la seguridad ciudadana, a patrullar, a desarticular bandas criminales y redes de lavado de activos, entre otras tareas, a miembros de la Fuerza Pública actualmente dedicados a temas relacionados con control a la oferta.

Largo plazo

- Liderar desde la Cancillería la revisión de las convenciones internacionales sobre política de drogas. Adicionalmente, es necesario que la política exterior de Colombia se dirija hacia la discusión sobre la regulación de sustancias psicoactivas.
- Articular la reforma a la política de drogas con la propuesta del Gobierno sobre la paz total. Es necesario evaluar los impactos de esta iniciativa en las decisiones de política de drogas y delimitar las organizaciones que participarían en esta iniciativa.
- Definir el concepto de persona y/o comunidad afectada por la guerra contra las drogas y el narcotráfico. En el Consejo de Estado y en la Corte Interamericana de Derechos Humanos se adelantan procesos de comunidades afectadas por la guerra contra las drogas. Por lo tanto, es necesario que, tanto las reformas como la narrativa del Gobierno, tengan en cuenta el enfoque reparador.
- Documentar la experiencia, durante el actual gobierno, de la regulación del cannabis recreativo para contribuir al diseño de la regulación de la cocaína para uso recreativo en Colombia y para su exportación.

Organizaciones Firmantes

Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED) – Universidad de Los Andes

Corporación Acción Técnica Social (ATS)

Elementa DDHH

Centro de Estudios de Derecho Justicia y Sociedad - Dejusticia

Corporación Viso Mutop

Fundación Ideas para la Paz (FIP)