

Imprimir

*Ad portas* de cumplirse los 100 días en el gobierno de Gustavo Petro, pocos avances hemos podido ver en materia de construcción de la política de drogas. Lo cierto es que ha habido una demora en los nombramientos relacionados y la necesaria catarsis institucional para reorientar la política. Por ello, en este artículo queremos aproximarnos al informe del empalme presidencial, en concreto, el informe producido por el Equipo Intersectorial de Política de Drogas. Este escrutinio persigue poner sobre la mesa algunos temas que deberán ser abordados próximamente y además identificar algunas falencias del casi olvidado informe que no pueden informar la nueva política.

El informe de empalme en drogas

El documento que ha sido de acceso público está dividido en dos grandes partes: una primera parte que relata un diagnóstico basado en la información recopilada durante el ejercicio del empalme y una segunda parte que recoge un conjunto de recomendaciones.

### 1.1 El diagnóstico del informe de empalme

El epígrafe relacionado con el diagnóstico concentra y condensa en 12 puntos un conjunto de elementos que quieren retratar la complejidad del fenómeno. Lejos de ser un relato fiel de la política, el subdesarrollo institucional para atender al fenómeno y el presupuesto del gobierno Duque en la materia, nos encontramos con una enumeración poco concreta de temas que se relacionan con la problemática. Es claro que, siendo el narcotráfico la variable geopolítica más relevante de la República en su relacionamiento internacional y la contundente sumisión, por décadas, a la política prohibicionista, no era plausible imaginar ni una política innovadora, ni el desarrollo de capacidades y mecanismos de coordinación interagencial, ni un desarrollo institucional ajeno a la respuesta *securitizada* del Estado, ni claridad presupuestal en una lucha que ha destacado por su opacidad derivada del reconocido fracaso del prohibicionismo.

Más allá del mar de imprecisiones, la dispersión temática y la ausencia de una estructura del diagnóstico que impidió la sistematización de la información necesaria para reorientar la

toma de decisiones del nuevo gobierno, se pueden identificar algunos elementos que permiten pensar en los posibles ejes o dimensiones objeto de reenfoque en el proceso de cambio que de la política:

1. El nivel de dispersión institucional con altos grados de autonomía competencial en materia de drogas ha sido -y será- un impedimento para la implementación de la política, sea esta prohibicionista o alternativa. A pesar del gran número de instituciones que tienen algún nivel de competencia en la materia, se evidencia un deficiente desarrollo institucional si se hace un ejercicio comparativo, por ejemplo, con los otros dos países productores de hoja de coca.

Esta dispersión también es un elemento que ha dificultado un mayor grado de integración entre los fines y las metas de la política pública que se han visto comprometidas, durante las últimas décadas, por la conjunción de los elementos anteriores y la ausencia de liderazgos institucionales con orientación a resultados concretos. Ejemplos de lo anterior es el crecimiento del área sembrada, el desarrollo de un creciente mercado interno de drogas... entre otros.

Por último, el grado de dispersión institucional es tal que varias instituciones realizaron el grueso del empalme en la materia no con el equipo intersectorial de política de drogas, sino que se rindieron cuentas ante el equipo de empalme del sector seguridad y defensa. Esta cuestión no es fútil en tanto

2. La receta prohibicionista materializada en la respuesta policiva conocida como la guerra contra las drogas, no ha dado resultados que permitan pensar, siquiera parcialmente, en la posibilidad de un éxito de esta forma de abordaje. Razón por la que es urgente y necesario incoar un proceso de reflexión teniendo en cuenta que, en el marco del prohibicionismo internacional, cabe cierto grado de autonomía nacional para que los Estados recurran a modelos alternativos a los estrictamente policivos[1][2].

3. La cuestión presupuestal es un eje central en la discusión que se debe planteara futuro, como bien identificó el equipo del empalme. La política antinarcóticos desarrollada desde

hace décadas en Colombia viene marcada por la opacidad en materia presupuestal. La realidad es que existe una gran dificultad por lograr acceder a los montos invertidos en las distintas materias. Precisamente de esa ausencia de transparencia deriva la ingente dificultad de establecer la efectividad de la política en términos económicos. Esto no es un asunto menor en la medida que representa un porcentaje grande del presupuesto de seguridad de la República y no permite su evaluación por un tercero ajeno al diseño institucional[3].

Además, la imposibilidad de contar con los datos presupuestales que han informado la guerra contra las drogas, dificulta la posibilidad de construir una política alternativa realista en la medida que se entorpece un elemento central de toda política: conocer los recursos económicos asignados.

## 1.2 Apuntes sobre las recomendaciones del informe

El informe de empalme recoge en su acápite de recomendaciones 18 iniciativas que deben ser la base de la política del cambio. El conjunto de sugerencias carece, -de la misma forma que el diagnóstico-, de una estructuración temática y que persiga sistematizar el accionar del nuevo gobierno. Lo anterior no excluye la incorporación, al debate público, de algunos elementos que serán fundamentales para el reenfoque de la política de drogas. A continuación, se presenta una síntesis de las iniciativas del documento objeto de análisis:

1. La formulación de una nueva política de drogas cuyos principios generales sean: el enfoque prevalente de derechos humanos, con participación activa de las comunidades tradicionalmente afectadas por el problema, acogiendo el Acuerdo de Paz de 2016 y las recomendaciones de la Comisión de la Verdad, descriminalizando los pequeños productores de coca y los consumidores de sustancias, con enfoque transversal de enfoques de salud pública, étnico, género, ambiental y territorial, y que, por último, observe el carácter sagrado de las plantas ancestrales.
2. El segundo gran elemento de las recomendaciones son propuestas encaminadas a atacar

el problema de la dispersión institucional que atiende el problema de las drogas. Si bien consideramos que el vigente desarrollo institucional puede mejorar, se quiere puntualizar que es imposible definir cuál sería un posible desarrollo institucional sin la formulación de la política que aborde el asunto. Es decir, vale la pena tener en cuenta que el diseño institucional es una consecuencia del diseño de estrategia.

Por lo anterior, resulta inconsistente la propuesta del informe de empalme de reubicar, en una nueva Consejería de Plantas Ancestrales, Derivados y Drogas, las actuales direcciones de Política de Drogas del Ministerio de Justicia, de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito de la Agencia de Renovación del Territorio y la de Promoción y Prevención del Ministerio de Salud. Este tipo de afirmaciones tan sólo evidencian el desconocimiento de las funciones atribuidas al Consejo Nacional de Estupefacentes, así como de lo traumático y la dificultad técnica y administrativa de reestructurar ministerios y consejerías en términos prácticos.

Mención especial recibe la creación de una Agencia de Plantas Ancestrales, Derivados y Drogas adscrita a la Presidencia de la República, en la medida que pareciera que, por sí sola, la creación de una agencia pudiera resolver una problemática tan longeva y compleja. Resulta especialmente inconsistente que en el diagnóstico se identifique la dispersión institucional y en consecuencia se proponga renovar la división institucional entre la Consejería y la Agencia con propósitos y competencias similares. En esta misma línea se argumenta la necesidad de ahondar en el fondeo de la investigación y desarrollo en la exploración de usos industriales alternativos de la coca.

3. El tercer elemento propositivo del informe reposa sobre la lógica de descriminalizar y desestigmatizar tanto el consumo como el cultivo, lo que debe traducir en suspender la política de Ruta Futuro, reimpulsar el Programa Nacional Integral de Sustitución, detener la erradicación manual y forzada, así como incorporar un enfoque de reducción de riesgos y daños en las políticas de salud.

4. Se incorporan un conjunto de recomendaciones que permiten visualizar la relación entre los problemas de drogas y el conflicto armado. Sin dudas, hay elementos que deben ser

resueltos en clave de paz y reducción de la violencia, pero eso precisamente es una prueba del carácter multidimensional que tiene el problema de las drogas. Se considera que una apuesta responsable y prudente en la materia, no debiera ser definir cauces de solución que invadan ámbitos competenciales de otras instituciones, menos si la solución es una afirmación genérica. En este sentido, la propuesta de reestructuración de la Sociedad de Activos Especiales demuestra que no se tuvo un profundo conocimiento de la SAE como tampoco de sus funciones.

5. Por último, se prescribe como Colombia replanteará la política de drogas global derivada de las convenciones internacionales. De nuevo, se considera que no deben confundirse los deseos personales con lo que prudentemente debe plantearse en un informe de empalme. Pareciera que en manos de un conjunto de países pueda existir la posibilidad de reformar las convenciones internacionales de drogas. Lo anterior se prescribe desconociendo los mecanismos de reforma de las convenciones.

### 1.3 Algunas conclusiones a partir del informe de empalme

Es claro que el enfoque que se quiere imprimir a una nueva política, implica abandonar la fracasada guerra contra las drogas que deriva del prohibicionismo, pero ello no implica la despenalización o regulación de la cocaína como se ha podido leer en declaraciones recientes del coordinador del equipo de empalme en materia de drogas[4]. Flaco favor se haría la República de Colombia en plantear como parte de la solución la legalización en un mundo eminentemente prohibicionista. Y en este punto aparece uno de los grandes temas objeto de análisis: la geopolítica del prohibicionismo. El imaginario colectivo identifica a los Estados Unidos de América como el principal abanderado del prohibicionismo. No se desconoce que en junio de 1971 el entonces presidente de los Estados Unidos, Richard Nixon, declaró a las drogas ilícitas el enemigo público número uno del hegemon. Es más, en la actualidad, vemos aún cómo las políticas que proponen los sectores republicanos más conservadores siguen inspiradas en este argumentario. Sin embargo, la cuestión prohibicionista no es una cuestión que se pueda considerar puramente norteamericana, sino que en la actualidad encontramos actores prohibicionistas como Rusia, China o el largo

número de países parte del sistema internacional de control de drogas (en adelante, SICD) y que profesan el islam. Es más, la visión que se considera debe adoptarse no es una visión demoledora del orden internacional sino al revés: una visión que comprende que las convenciones internacionales son una herramienta privilegiada donde se encausa la voluntad y el accionar común de los estados y que en conjunción con otros instrumentos del derecho internacional público, como los de derechos humanos, habilitan el diálogo intra normativo así como los márgenes de maniobra de los Estados en la búsqueda legítima y soberana de soluciones, sin violentar el orden internacional convenido.

De otro lado, parece cuanto menos ingenuo pensar que un ajuste institucional ligado a un cambio jurídico pueda ser el posible cauce de acción inspirador del cambio o reorientación de la política de drogas en Colombia. Se considera que Colombia tiene instituciones para atender muchos problemas y legislación que persigue resolver otros tantos, sin embargo, es ampliamente conocido que ni las instituciones ni las leyes son capaces por sí solas de resolver los problemas públicos. Resulta innovador abordar los problemas sociales y el diseño de sus soluciones desde el pensamiento operativo que ofrecen disciplinas como la ingeniería industrial[5][6].

Por todo lo anterior, se considera que el primer insumo con el que cuenta el gobierno de Gustavo Petro en materia de drogas, no goza del contenido técnico ni jurídico que permita sentar las bases del debate que debe darse en los próximos años. El campo de juego para la construcción de una nueva política de drogas está definido normativamente por las convenciones de Naciones Unidas contra las drogas. Sin el conocimiento de este hecho fundamental la discusión se convierte en una colección de lugares comunes y gestos críticos estandarizados sobre la conveniencia de la liberalización del mercado de drogas. Desde este punto de vista, es altamente recomendable la lectura de las convenciones porque contienen el vocabulario fundamental para identificar los posibles cambios. Desde luego, esa terminología debe ser objeto de actualización en términos de interpretación a la luz de los derechos humanos, la jurisprudencia de las Cortes colombianas, la construcción de paz y la efectividad esperada de las nuevas políticas públicas.

---

[1] UPRIMNY, R. (2021) *¿Qué hacer con el narcotráfico y las drogas ilícitas en Colombia? Elementos metodológicos para una política de Estado*. En Análisis político n°103, Bogotá, septiembre-diciembre 2021, págs. 167-192.

[2] Thoumi, F. (2021) *Elementos para una (re)interpretación de las convenciones internacionales de drogas*. Bogotá. Siglo del Hombre Editores. Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Colección Economía.

[3] Un ejemplo claro de la perenne opacidad en materia de inversión se advierte en materia de erradicación de cultivos de uso ilícito. El informe del VII Encuentro Nacional sobre la Política de Drogas Ruta Futuro en los Territorios, de 24 noviembre de 2021, recoge que el gobierno logró erradicar a 2021 más de 300.000 hectáreas, sin embargo, nunca facilitó información acerca del presupuesto invertido. Se puede consultar el documento en el siguiente enlace:

<https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Documents/VIIencuentro/Informe%20implementación%20Ruta%20Futuro%20-%20VII%20Encuentro%20Política%20de%20Drogas.pdf>

[4] Schmitdt, S. y Durán, D. (2022) The Washington Post, 20 de agosto de 2022, "*Colombia, largest cocaine supplier to U.S., considers decriminalizing*". Se puede consultar en el siguiente enlace:

<https://www.washingtonpost.com/world/2022/08/20/colombia-cocaine-decriminalize-petro/>

[5] Olaya, C. (2013) *Más ingeniería y menos ciencia por favor*.

[6] Gómez-Quintero, J. and Olaya, C. (2016) *Conceptualization of social systems: actors first*.

Santiago Garre e Isaac de León Beltrán

Foto tomado de: Blu Radio