



SEMBRANDO VIDA DESTERRAMOS EL NARCOTRÁFICO

**Política Nacional de Drogas
(2023 – 2033)**



Sectores y entidades responsables y corresponsables

Presidencia de la República de Colombia

Justicia y del Derecho

Defensa

Agricultura y Desarrollo Rural

Ambiente y Desarrollo Sostenible

Deporte

Ciencia, Tecnología e Innovación

Comercio, Industria y Turismo

Cultura

Educación

Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia

Interior

Planeación

Minas y Energía

Relaciones y Cooperación Internacional

Salud y Protección Social

Tecnologías de la Información y las Comunicaciones

Trabajo

Transporte

Vivienda, Ciudad y Territorio

Néstor Iván Osuna Patiño
Ministro de Justicia y del Derecho

Camilo Eduardo Umaña
Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa

Gloria María Miranda Espitia
Directora de Política de Drogas y Actividades Relacionadas

Contenido

| | |
|---|-----------|
| VISIÓN | 14 |
| CAPÍTULO 1 - ESTRATEGIA, PROCESO Y RESULTADOS DE LA CONSTRUCCIÓN PARTICIPATIVA DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DROGAS | 16 |
| 1.1. Espacios Territoriales | 17 |
| 1.2. Mesas Técnicas Interinstitucionales | 21 |
| 1.3. Mesa de Aliados Estratégicos | 21 |
| 1.4. Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento | 21 |
| 1.5. Consulta Previa | 22 |
| 1.6. Otras instancias | 22 |
| CAPÍTULO 2 – DIAGNÓSTICO | 23 |
| 2.1. Dependencia de las comunidades a la economía de las drogas | 24 |
| 2.2. El “nuevo” paisaje de la coca en Colombia | 24 |
| 2.3. Recesión de la economía cocalera en Colombia y su relación con el mercado mundial | 24 |
| 2.4. Las estrategias para enfrentar el desafío de los cultivos de uso ilícito | 27 |
| 2.5. La degradación ambiental asociada al mercado de las drogas | 28 |
| 2.6. Violencia y conflictividad asociada a la economía de drogas ilegales | 31 |
| 2.7. Los efectos adversos de las estrategias punitivas y militares | 33 |
| 2.8. Lavado de activos | 34 |
| 2.9. Situación general del consumo | 34 |
| 2.10. Consumos de alto impacto y exclusión social | 36 |
| 2.11. Atención y barreras de acceso | 37 |
| 2.12. Los desafíos de la regulación | 38 |
| 2.13. Criminalización de población vulnerable | 41 |
| 2.14. La discriminación y las narrativas estigmatizantes | 43 |
| 2.15. La dimensión internacional | 44 |



| | |
|---|------------|
| CAPÍTULO 3. NORMATIVA Y POLÍTICAS PÚBLICAS NACIONALES RELACIONADAS CON LA POLÍTICA NACIONAL DE DROGAS | 46 |
| 3.1. Normas generales y transversales | 47 |
| 3.2. Políticas públicas nacionales | 47 |
| 3.3 Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas | 48 |
| CAPÍTULO 4. POLÍTICA NACIONAL DE DROGAS: “SEMBRANDO VIDA DESTERRAMOS EL NARCOTRÁFICO” | 49 |
| 4.1. Enfoques de la política de drogas | 50 |
| 4.2. Articulación con el Acuerdo de Paz suscrito entre el Estado colombiano y las FARC E.P. | 51 |
| 4.3. Objetivo general, pilares y ejes | 52 |
| OXÍGENO | 53 |
| 1. TRÁNSITO A ECONOMÍAS LÍCITAS EN ZONAS RURALES Y DE MANEJO ESPECIAL | 54 |
| 2. CUIDADO AMBIENTAL DE TERRITORIOS AFECTADOS POR LA ECONOMÍA DE LAS DROGAS ILÍCITAS | 67 |
| 3. ATENCIÓN A POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD FRENTE A MERCADOS URBANOS DE DROGAS | 70 |
| 4. CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS DESDE EL CUIDADO INTEGRAL, LA SALUD PÚBLICA Y LOS DERECHOS HUMANOS | 73 |
| ASFIXIA | 82 |
| 5. AFECTACIÓN A LOS ACTORES ESTRATÉGICOS Y DE ALTO VALOR DEL SISTEMA DEL NARCOTRÁFICO | 83 |
| EJES TEJEDORES | 90 |
| 6. REGULACIÓN JUSTA Y RESPONSABLE | 91 |
| 7. CAMBIO DE NARRATIVAS | 94 |
| 8. DIPLOMACIA INTERNACIONAL PARA EL CAMBIO | 96 |
| 4.4. Sectores y entidades corresponsables | 100 |
| 4.5. Coordinación, seguimiento y evaluación a la implementación de la Política Nacional de Drogas | 102 |
| BIBLIOGRAFÍA | 104 |
| ANEXOS | 104 |
| Anexo 1. Mesas interinstitucionales desarrolladas por cada uno de los ejes en el 2023. | |
| Anexo 2. Mesas de Aliados Estratégicos desarrolladas. | |

Anexo 3. Conformación de la Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento.

Anexo 4. Marco normativo de la Política Nacional de Drogas.

Anexo 5. Políticas públicas relacionadas con las líneas de la Política Nacional de Drogas.

Anexo 6. Directrices internacionales sobre Derechos Humanos que se alinean con la Política de Drogas.

Prólogo

Colombia ha hecho enormes esfuerzos y sacrificios para responder al fenómeno de las drogas ilegales. Sin embargo, el desafío persiste, con profundas consecuencias para los objetivos superiores de la construcción de la paz, la plena vigencia de los derechos humanos, el cuidado ambiental y la prosperidad de nuestros pueblos. El cambio que el país reclama requiere de una política de drogas que sea eficiente y sostenible, que cuide la vida y sea compatible con la preservación del planeta.

Esta política de drogas nace de un amplio proceso de diálogo y participación de comunidades a lo largo y ancho del país, especialmente de los territorios con mayor afectación por el conflicto armado y el narcotráfico, así como de la articulación con las distintas entidades del Estado y la constante interlocución con la comunidad internacional y la sociedad civil. Su elaboración partió de un ejercicio de deliberación, en el cual fueron elevadas las voces y saberes de poblaciones históricamente olvidadas por el Estado. Hoy ellas son el centro de la política de drogas y el gobierno entiende que la “guerra”, más que contra las drogas, debe ser contra la pobreza, la exclusión, la desigualdad y la violencia. Esta política toma en cuenta las lecciones aprendidas de esfuerzos que no han llegado a ser sostenibles y propone una perspectiva renovada contenida en su título “Sembrado vida, desterramos el narcotráfico”.

Sembrando vida significa oxigenar los territorios, comunidades, personas y ecosistemas que se han visto desproporcionadamente afectados por el mercado de drogas ilegales. Esta política renueva el contrato social con las poblaciones que han dependido de la economía ilícita de las drogas y sobre las cuales han recaído los impactos negativos tanto de la economía ilegal, como de las intervenciones que infructuosamente se han desplegado para contenerla. Con un compromiso mutuo, las comunidades y las instituciones del Estado nos proponemos trabajar por la generación de condiciones para el tránsito a la legalidad, disminuyendo las vulnerabilidades y fortaleciendo las capacidades. Estamos convencidos que, afectando las causas y cambiando el contexto, los cultivos de uso ilícito disminuirán de manera sostenible.

Sembrar vida significa cuidar el ambiente, conservar y restaurar las áreas afectadas o amenazadas por las economías asociadas a cultivos de uso ilícito, con la activa participación de las comunidades. La urgencia que nos plantea la realidad del cambio climático requiere de una política de drogas que aporte a la protección de la biodiversidad y de nuestros ecosistemas.

Sembrar vida implica además que la política de drogas cuide de manera integral la salud pública, reduciendo los riesgos y vulnerabilidades asociadas al consumo de sustancias psicoactivas. Esto solo se puede hacer si logramos que las personas que lo necesitan puedan acceder a la oferta de servicios, reducimos los estigmas que recaen sobre ellas, impulsamos la protección e inclusión de las personas que usan estas sustancias y prevenimos el consumo de sustancias psicoactivas especialmente en la población más joven.

Sin embargo, difícilmente podremos transformar los territorios, cuidar a los ciudadanos, proteger el ambiente y aspirar a la paz en Colombia, si no desterramos el narcotráfico. Por eso, esta política traza un camino para asfixiar los nodos estratégicos del sistema criminal, que son quienes han generado violencia y se han lucrado en mayor proporción de esta economía ilícita, causando un enorme dolor colectivo en los colombianos. De manera estratégica, firme y respetuosa de los derechos humanos, el Estado afectará las capacidades y rentas de las organizaciones criminales. Es momento de enfocar nuestros esfuerzos punitivos en quienes obtienen los mayores recursos y tienen más capacidad de hacer daño a la sociedad y a nuestra democracia, y no en los pequeños campesinos cultivadores, los jóvenes y mujeres que son instrumentalizados por las redes de tráfico, ni en las personas que portan drogas para su uso personal. Esto solo conseguiremos hacerlo si hacemos frente a la corrupción y la influencia perversa de los recursos provenientes del narcotráfico.

La perspectiva renovada planteada en esta política busca concitar el interés global y la voluntad de América Latina para transitar hacia una agenda concertada, basada en el respeto y protección de los derechos humanos y la construcción de paz. Bajo el principio de responsabilidad común y compartida, reconocemos que esta es una problemática mundial, que no solo atañe a los países donde hay cultivos de uso ilícito o aquellos afectados por el tránsito, sino también donde se encuentran los mayores niveles de consumo.

Sembrar la vida y desterrar al narcotráfico es también una invitación a repensar el fenómeno de las drogas, cuestionando las narrativas estigmatizantes, explorando las posibilidades que abren los usos alternativos de las plantas, y dando pasos hacia la regulación justa y responsable los usos no psicoactivos de la planta de coca y el cannabis de uso adulto. Es decir, entender que las plantas que habían sido usadas para la guerra ahora serán aliadas en la construcción de la paz grande. Lo anterior no implica una renuncia por parte del Estado a perseguir la producción de cocaína, sino la búsqueda de alternativas más humanas y sostenibles.

Los invitamos a hacer parte de la puesta en marcha de esta política y agradecemos a todos los que dispusieron de su tiempo, conocimientos y energía para aportar en la construcción de un país que respete las diferencias, que valore los saberes, que aprenda de sus ancestros y campesinos, que sueñe con sus jóvenes y que conozca su territorio y riqueza cultural y ambiental. Sembremos vida y desterremos el narcotráfico.

Néstor Iván Osuna Patiño
Ministro de Justicia y del Derecho

Prólogo

COMISIÓN MIXTA DE COORDINACIÓN Y SEGUIMIENTO

SECTOR CULTIVADORES DE COCA, MARIHUANA Y AMAPOLA

Para los campesinos y campesinas recolectores y productores de hoja de coca, marihuana y amapola es un honor poder participar en la construcción de la nueva política de Drogas y entregarle al país una herramienta política para profundizar la lucha por la vida la paz y la reconciliación entre los colombianos, es en este marco y con estos enfoques de primero la vida y los derechos humanos y ambientales que los y las comisionadas, en representación de las organizaciones y los sectores sociales, denunciaron y reclamaron del gobierno soluciones a las duras problemáticas sociales, económicas y de derechos humanos que se enfrentaron en Colombia por más de 40 años, debido a la aplicación de la política de guerra contra las drogas, que nos ha dejada difíciles experiencias, muchas víctimas y dolores por la vida y la patria. Hoy de la mano de un nuevo gobierno con propuestas y compromisos de cambio se ha construido una Nueva política de Drogas, la cual se enfoca primero en la vida, el dialogo, la concertación y la participación de los actores y comunidades; como un llamado al compromiso y la cooperación de todos y todas; para acabar con el flagelo del narcotráfico.

Agradecemos la oportunidad de participar y aportar con nuestros anhelos de paz y la experiencia en este importante ejercicio que se presenta al país, esperamos sea un elemento más para lograr las bases de la Paz, la reconciliación que nos ha de llevar al progreso y bienestar de todos los Colombianos.

SECTOR PRODUCTORES DE CANNABIS MEDICINAL, INDUSTRIAL, TERAPÉUTICO

Nuestro sector, que involucra a pequeños productores de base, comunidades indígenas, negritudes, colonos, gente de campo; medianos y grandes empresarios licenciados del cannabis con fines Médicos, Científicos e Industriales – Cáñamo, convencidos de que aunando esfuerzos seremos vistos y haremos parte del desarrollo de los planes de acción, como un modelo productivo empresarial alternativo, protegiendo y conservando el entorno y la vida, incluyente e integral, que nos permite aportar desde nuestras experiencias como actores de la sociedad civil, que llevará a la transformación que requiere nuestro campo y sus comunidades, que trae elementos para la investigación, desarrollo e innovación de nuestros territorios, con la necesidad de construir una regulación que garantice una participación de todos quienes quieran trabajar legalmente con esta plantas, todas dentro del marco legal Colombiano. Somos un sector que representa a miles de familias que creemos en el cambio y en las oportunidades y le hemos apostado a la transformación del país aportando para lograr LA PAZ, LA PAZ que todos necesitamos, LA PAZ de nuestra COLOMBIA. Y nuestro cannabis, nuestra coca y nuestros cultivos ancestrales harán la diferencia en pro de esa PAZ.

SECTOR DE PREVENCIÓN, REDUCCIÓN DE RIESGOS Y DAÑOS Y TRATAMIENTO DEL CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS

Este sector integra los campos de la prevención, el tratamiento y la reducción de Riesgos y Daños, juntos aportan a la consolidación de un enfoque basado en derechos humanos y salud pública plasmado detalladamente en la política de drogas. Tienen en común el fundamento en la gestión del conocimiento y el trabajo para mejorar las capacidades individuales y colectivas, los cuales aportan elementos e insumos encaminados a prevenir, tratar y reducir los impactos negativos del consumo de drogas. Sin embargo, atendiendo a las particularidades estructurantes de cada campo en este sector, la prevención se presenta como la base de la política de drogas, especialmente en lo que corresponde a garantizar los derechos de infancia y adolescencia, el tratamiento por su parte, enfatiza en garantizar su disponibilidad para quienes lo necesiten a lo largo y ancho del territorio nacional superando las barreras de acceso, y finalmente el campo de la reducción de riesgos y daños, entendido este como el escenario donde se desaprende, resignifica y coproduce el cuidado, desde su aporte conceptual y operativo se articula con los campos de la prevención y el tratamiento, para prevenir el deterioro social y humano asociado a los consumos problemáticos; un diálogo entre paradigmas que configura la perspectiva orientadora de la atención

integral e integrada para fortalecer la política de drogas y su plan de acción, la cual aspiramos sea de acceso a toda la población y sirva de insumo para identificar y atender los factores determinantes del consumo de drogas.

SECTOR DE JUVENTUDES

El sector de juventud expresa profundamente su compromiso mutuo a esta esperanza de una nueva política de drogas encaminada hacia el cuidado de la vida, la paz y la reconciliación; lo hacemos desde el sentir, pensar y actuar, generando propuestas de impacto y caminando de la mano de los territorios urbanos y rurales a lo largo y ancho de país, teniendo en cuenta y acogiendo las acciones de las diversas culturas y las prácticas ancestrales de los pueblos étnicos. Las, los y les jóvenes no somos el futuro, somos el presente y sin la juventud no habrá una transformación completa, real y humana.

SECTOR DE PUEBLOS ÉTNICOS

La comisión étnica de apoyo a la formulación y seguimiento a la Nueva Política de Drogas, ha visto que esta es una oportunidad histórica para incidir de manera contundente en los asuntos que desde esta política se pueden analizar. Esta política le significará al país y a los pueblos étnicos, un avance importante en la reducción de las brechas de desigualdades sociales, especialmente aquellas relacionadas con el fenómeno y efectos que deja la actual ola de las drogas. Es de ahí que, nuestro acompañamiento y asesoría al Estado colombiano, se realizará con el conocimiento, convencimiento, experiencia y la dignidad que nuestras raíces han buscado por años y que con estas acciones cada vez toma más fuerza. Advertimos nuestro apoyo decidido a esta nueva política de drogas consientes que esta debe ir a consulta previa, libre e informada con los pueblos étnicos y obtener su consentimiento. No olvidemos que la hoja de coca no es cocaína.

SECTOR USUARIOS DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS

Este documento de Política Pública de Drogas 2023-2033 es el resultado de un trabajo mancomunado de alta cooperación donde se vinculan varios sectores del Activismo, desde los Usuarios y no Usuarios de cannabis de Uso Adulto, sustancias enteógenas y estupefacientes, en pro de lograr así un impacto positivo en la calidad de vida de los usuarios, se da un resultado desde la iniciativa social en la construcción y desarrollo de escenarios participativos de concientización propuestos desde las bases sociales, donde se recopila los procesos autogestionados y transversales que muestran lo inútil del prohibicionismo y la lucha antidrogas, frente a la incapacidad de entender las libertades asumidas o comprender el planteamiento de conciencias colectivas que vienen haciendo un llamado Nacional.

Desde el conglomerado civil se ha sostenido una lucha continua por las libertades a pesar de la criminalización sistemática, logrando la vinculación de vocerías delegadas que plasman de una manera más idónea y equitativa la visión concreta de la realidad profunda y de la lucha desde las mismas comunidades barriales y rurales, buscando una Autorregulación responsable y justa que reconozca los derechos fundamentales, pero también admita el concepto de la protección de las libertades, más allá del interés político y los prejuicios morales. Se restablecen los derechos ultrajados y se llega al aprendizaje sobre el valor del cuidado, donde reconocemos la importancia de la educación y las nuevas pedagogías que amplíen el paradigma de las políticas. Valoramos esta nueva oportunidad para así no cometer los errores del pasado y seguir la construcción de la Paz Total desde la libertad y la autonomía de los pueblos e individuos en Colombia.

SECTOR CONFEDERACIÓN NACIONAL DE JUNTAS

Desde la Confederación Nacional de Juntas De Acción Comunal, que cuenta con más 7 millones de Afiliados, esta nueva Política de Drogas, es la columna vertebral para la construcción de una Paz Total, estable y duradera, con justicia social, donde debemos conversar con todos los actores inmersos en este conflicto armado y social, que ha inundado a nuestros territorios. La Nueva Política de Drogas, alimenta la esperanza y los sueños, del pueblo Colombiano, de ver reverdecer el campo, con productividad agropecuaria, en el marco de la seguridad y soberanía alimentaria, y hacedores de vida para una Colombia en Paz. Los

territorios de las Juntas de Acción Comunal son y serán territorios abonados para la Paz. Los afiliados a los Organismos Comunales, somos, y continuaremos siendo agentes y promotores de Derechos Humanos y constructores de Paz.

SECTOR DE PADRES DE FAMILIA

El sector de padres de familia reconoce la importancia del espacio de participación durante la formulación de la nueva política nacional de drogas, sin embargo, en su implementación es un deber que en todas las decisiones que tomen las autoridades públicas se priorice el interés superior de la niñez y la adolescencia, y que se garantice la protección integral de las personas menores de 18 años frente al consumo de sustancias psicoactivas. En este sentido, la prevención debe ser integral, intersectorial y organizarse en sistemas, programarse en función de los riesgos asociados al consumo de sustancias psicoactivas, esto implica que no debe reducirse a la educación, mucho menos si se limita a educar con la intención de lograr un consumo regulado. A partir de los esfuerzos hechos por Colombia en materia de prevención de diferentes sustancias psicoactivas, las condiciones están dadas para implementar una política de drogas basada en derechos y con suficiente evidencia sobre los efectos positivos de la prevención en la vida de las personas, la salud pública y el desarrollo.



Introducción

Visión

La Política Nacional de Drogas de Colombia 2023-2033 reconoce que, a pesar de los esfuerzos realizados por más de medio siglo de lucha contra las drogas, los resultados no han sido los esperados. La producción de drogas ilegales está en sus máximos históricos, la demanda mundial de viejas y nuevas sustancias psicoactivas se ha incrementado y las redes criminales continúan expandiendo sus ganancias. Colombia ha pagado una cuota muy alta no solo en términos económicos, sino de vidas humanas y afectación al ambiente. Se cuentan por miles las víctimas, muchas de ellas campesinos, mujeres, jóvenes, grupos étnicos, y miembros de la fuerza pública, así como los impactos al ambiente.

Colombia reconoce que el paradigma actual no puede seguir sin modificaciones. Por eso, busca transitar hacia una Política Nacional de Drogas cuya prioridad será el cuidado de la vida y del ambiente, poniendo en primer lugar los derechos humanos, la salud pública y la consolidación de la paz. Esto, sin dejar de lado el compromiso del Estado de afectar las capacidades y finanzas de las organizaciones criminales.

Para ello, la Política de Drogas desplegará una estrategia integral de doble vía. Por un lado, OXÍGENO para los territorios, comunidades, personas y ecosistemas que se han visto desproporcionalmente afectados por el mercado de drogas ilegales y, por otro, ASFIXIA, donde los esfuerzos militares, policiales y punitivos se concentrarán los nodos estratégicos del sistema criminal, que son quienes generan violencia y se lucran en mayor proporción de esta economía ilícita. Ambos pilares se articularán con las políticas de Paz, Seguridad y Defensa, Ambientales, Desarrollo Sostenible y Agraria, entre otras. Además, reconocerán las Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas en su aplicación.

Las tres prioridades del pilar OXÍGENO serán:

- Apoyar el tránsito integral hacia economías lícitas y la reducción de vulnerabilidades de los territorios y poblaciones –rurales y urbanas– que dependen y han sido afectadas por el mercado ilegal de las drogas, transformando sus condiciones económicas, sociales y culturales.
- Implementar medidas de manejo ambiental y acción climática, para la conservación y restauración de las zonas que, directa e indirectamente, han sido afectadas por la economía de las drogas ilícitas.
- Abordar el consumo de sustancias psicoactivas desde un enfoque de salud pública y de derechos.

La prioridad del pilar ASFIXIA será:

- Afectar las capacidades y rentas de las organizaciones y nodos más fuertes del narcotráfico, desde un enfoque sistémico, entendiendo su complejidad y su relación con otras economías ilegales y legales. Además, se tomarán medidas para prevenir, mitigar el riesgo y combatir la posible corrupción que pueda estar asociada a la implementación de esta política.

Adicionalmente, la Política de Drogas contiene tres Ejes Tejedores que funcionan como puntos de convergencia de componentes estratégicos de los pilares Oxígeno y Asfixia. Sus prioridades son:

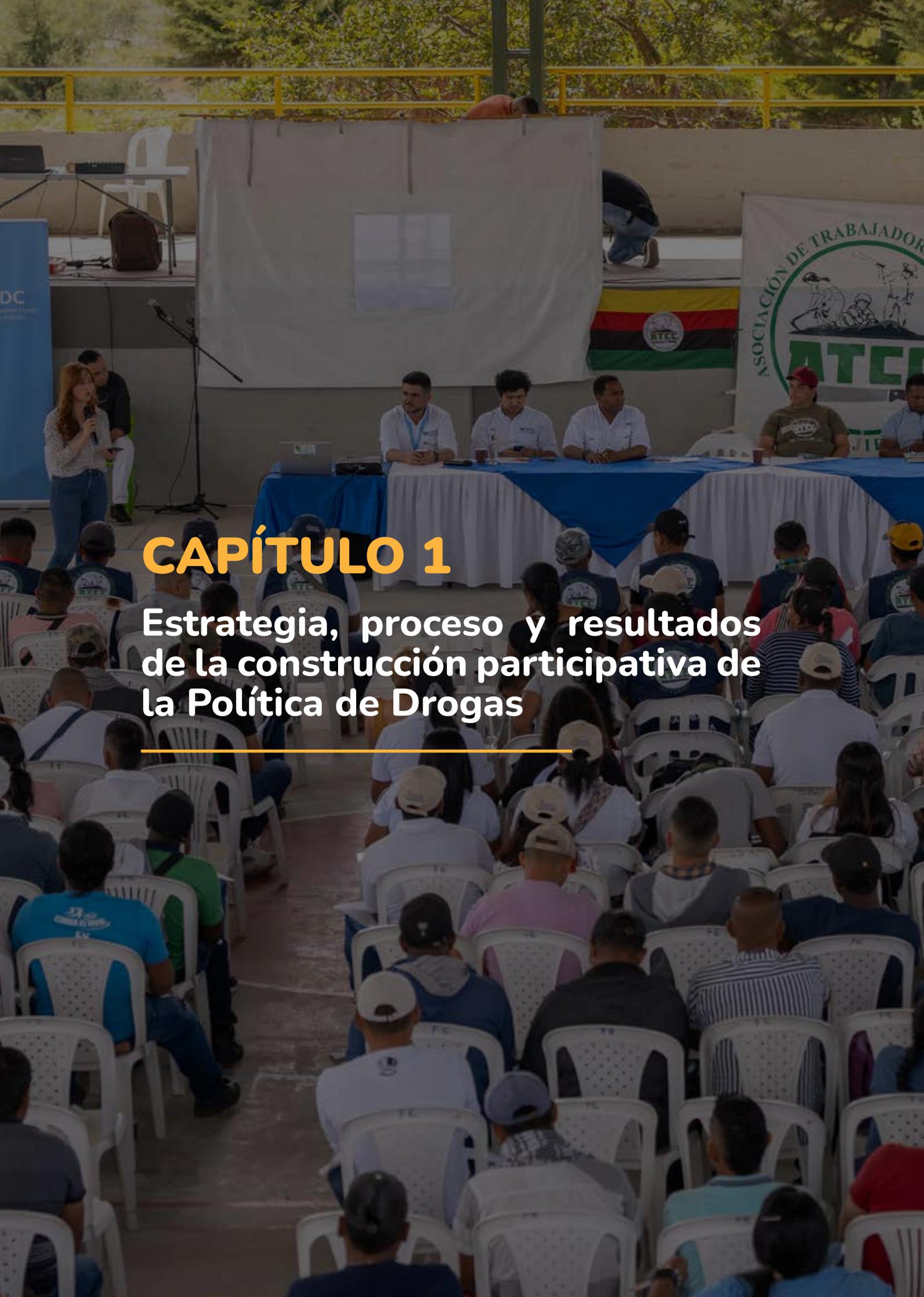
- Transformar narrativas estigmatizantes e implementar medidas de justicia social en favor de los grupos desproporcionalmente afectados por el narcotráfico.
- Avanzar en la regulación de mercados como el cannabis de uso adulto y los usos no psicoactivos de la hoja de coca.
- Liderar una estrategia de diplomacia internacional para el cambio de paradigma en el abordaje del fenómeno de las drogas.

Esta política buscará garantizar que los esfuerzos y los recursos del Estado y la cooperación internacional sean asignados de manera estratégica, eficaz y proporcional, en atención no solo a las manifestaciones del narcotráfico, sino además a sus causas estructurales. Lo anterior implica comprender el fenómeno de las drogas como un asunto dinámico y complejo que no puede ser abordado con una solución única o lineal que aplique a todos los contextos, sino que debe tener una mirada territorial y sistémica. Su diseño e implementación deben ajustarse a las realidades, capacidades y desafíos de cada caso, así como involucrar a las personas y comunidades afectadas.

Por último, la Política Nacional de Drogas parte de la premisa de que el mercado de las drogas es un fenómeno transnacional y, por tanto, en línea con el principio de responsabilidad común y compartida, todos los países deberán tomar parte en el compromiso al enfrentar los problemas asociados a este mercado, para que los mayores costos y consecuencias no recaigan sobre los países productores y de tránsito.

Colombia hace un llamado a la comunidad internacional para que apoye y acompañe sus esfuerzos para poner fin definitivo a un conflicto armado de más de medio siglo, el cual ha estado profundamente ligado al fenómeno del narcotráfico. Como nación, requerimos de una política de drogas que permita al país vivir en paz, situando a los seres humanos y al ambiente en el centro de las acciones del Estado.





CAPÍTULO 1

Estrategia, proceso y resultados
de la construcción participativa de
la Política de Drogas

Por primera vez en la historia de Colombia, las comunidades y los territorios directamente afectados por el narcotráfico y los efectos no deseados de la guerra contra las drogas participaron directamente en la formulación de la Política Nacional de Drogas. El Gobierno nacional reconoce que los diagnósticos y las soluciones a las problemáticas asociadas al mercado ilegal de drogas se encuentran en los saberes y vivencias de las personas de la Colombia rural y de contextos vulnerables que han vivido los impactos directos del narcotráfico y el conflicto armado. Por esta razón, durante meses fueron estas poblaciones quienes, de la mano del Gobierno nacional, dieron vida a los contenidos de este documento, lo cual permitió construir una política pública de abajo hacia arriba con mandato popular.

Para el logro de este objetivo, en concordancia con el primer literal del Artículo 91 de la Ley 30 de 1986¹, el Consejo Nacional de Estupefacientes (CNE) expidió la Resolución 0001 de 2023, por medio de la cual “Se crean los espacios de articulación interinstitucional y de participación de la sociedad civil para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la Política Nacional de Drogas 2023 – 2033”. Estos son: i) los espacios territoriales, ii) las mesas técnicas interinstitucionales y iii) la mesa de aliados estratégicos. Adicionalmente, la resolución crea la Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento, como instancia consultiva compuesta por 32 delegados de la sociedad civil y 11 delegados de las entidades del nivel nacional.

La política contiene los aportes estratégicos² en materia de drogas presentados por la sociedad civil en los territorios. Las comunidades principalmente identificaron acciones que se verán reflejadas en mayor detalle en el plan de acción que inicia su construcción a partir de la publicación de esta política pública. El plan de acción incluyente y participativo permitirá la aplicación de lo planteado en este documento marco, asignando presupuestos, cronogramas, responsables, indicadores y metas, con el propósito de avanzar hacia un ejercicio de transformación territorial, económico, cultural y social en lo referente al tema de las drogas.

Es importante resaltar que la Política Nacional de Drogas tiene objetivos de corto, mediano y largo plazo, entendiendo que las problemáticas asociadas a las drogas tienen distintos orígenes y complejidades, por lo que su abordaje requiere de estrategias y cronogramas focalizados, territorializados y diferenciales.

1.1. Espacios Territoriales

A través de una metodología participativa y propositiva, se realizaron 27 espacios territoriales con el fin de recopilar aportes e insumos de actores estratégicos de la sociedad civil para la formulación e implementación de esta política pública. El 30 de enero de 2023, el Ministerio de Justicia y del Derecho definió, de la mano de representantes de comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, la hoja de ruta para el desarrollo de estos espacios e identificó los municipios que por su ubicación y características en relación con el fenómeno de las drogas eran más relevantes para la recolección de insumos³.

¹ARTICULO 91. Son funciones del Consejo Nacional de Estupefacientes: a) Formular, para su adopción por el Gobierno nacional, las políticas y los planes y programas que las entidades públicas y privadas deben adelantar para la lucha contra la producción, comercio y uso de drogas que producen dependencia. Igualmente, el consejo propondrá medidas para el control del uso ilícito de tales drogas;

²Los resultados de los espacios territoriales serán compilados de manera detallada en el documento “Los territorios y comunidades presentes en la formulación de la Política Nacional de Drogas 2023-2033. Resultados analizados de los espacios territoriales”. Este documento se encuentra en construcción y será puesto a disposición del país en la página web del Observatorio de Drogas de Colombia.

³Los municipios priorizados para el desarrollo de los espacios territoriales permitieron la asistencia de comunidades de municipios aledaños relacionados con el fenómeno de las drogas. Estos ejercicios no corresponden a una focalización de intervención sino que permitieron recoger la mayor cantidad de información de las regiones priorizadas en la Resolución 0001 de 2023 del CNE.

Cada uno de los espacios territoriales se desarrolló en jornadas de trabajo que contaron con la participación de alrededor de 130 delegados de la sociedad representativos en los territorios visitados. Así mismo, participaron delegados de las entidades más relevantes en la formulación e implementación de la Política Nacional de Drogas, así como representantes de las autoridades locales, departamentales y municipales. Algunos de los espacios contaron adicionalmente con el acompañamiento de organizaciones de la cooperación internacional.

Ilustración 1. Municipios priorizados para el desarrollo de espacios territoriales



Fuente. Observatorio de Drogas de Colombia a partir de información del 30 de enero de 2023



44% de los participantes fueron mujeres



56% de los participantes fueron hombres



El 20% se identificó como negro, mulato, afrodescendiente, afrocolombiano o raizal



14% indígenas



El 59% manifestó pertenecer a una organización social

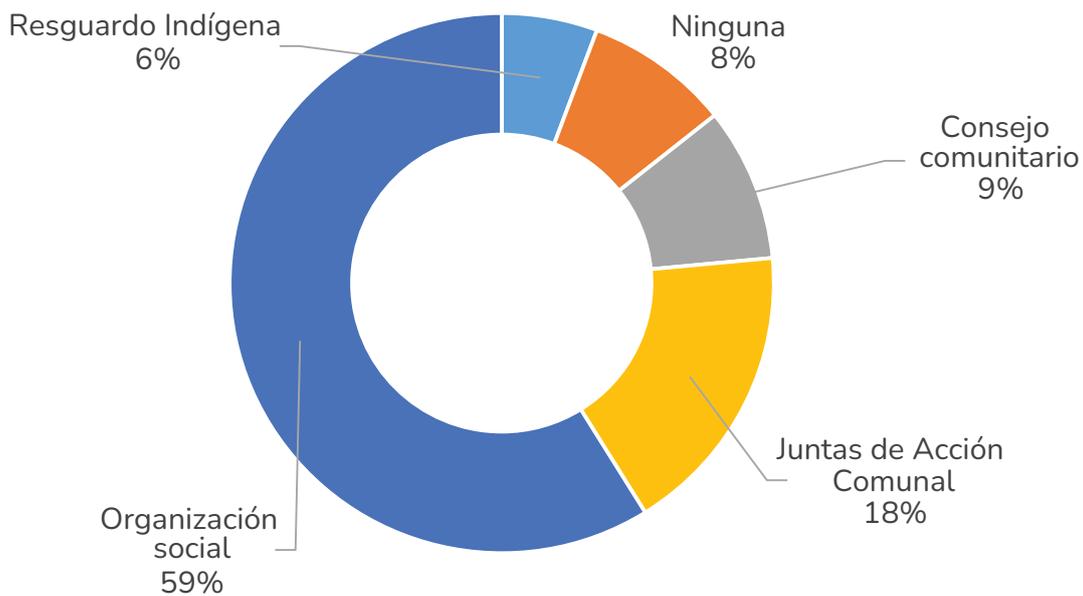


18% a alguna Junta de Acción Comunal



15% a comunidades étnicas

Ilustración 2. Tipos de organización asistentes a los espacios territoriales



Fuente. Información recopilada en 25 espacios territoriales

La metodología para la generación de insumos y recopilación de información territorial se elaboró con el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), teniendo como objetivo conocer las propuestas y sentires territoriales. Cada espacio contó con el desarrollo de 5 mesas temáticas: i) transformación territorial y conservación ambiental; ii) cuidado integral de la salud pública, los riesgos y las vulnerabilidades frente a las drogas; iii) regulación justa y responsable; iv) seguridad humana y paz, y v) justicia social y transformación cultural. Esta información fue registrada en relatorías narrativas y matrices de sistematización que facilitaron el análisis y cruce de información con los datos generados de manera paralela en las mesas técnicas interinstitucionales con las entidades.

Los resultados de los espacios territoriales fueron presentados en un evento público desarrollado por el Ministerio de Justicia y del Derecho el 11 de julio de 2023, el cual tuvo presencia de delegados de las comunidades que participaron de los espacios, miembros de la Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento, entidades del nivel nacional, organizaciones no gubernamentales y organismos de cooperación internacional⁴.

Adicionalmente, el Ministerio de Justicia y del Derecho, a través de la Dirección de Política de Drogas y Actividades Relacionadas, adelantó tres espacios sectoriales con el fin de recopilar información de algunas poblacionales directamente relacionadas con este fenómeno, entre ellos: i) Encuentro nacional de mujeres y drogas (27 de abril de 2023), ii) Los jóvenes en la política de drogas (30 de junio de 2023) y iii) Perspectivas de padres de familia, educadores y organizaciones religiosas (6 de julio de 2023).

⁴Los resultados de los espacios territoriales serán compilados de manera detallada en el documento “Los territorios y comunidades presentes en la formulación de la Política Nacional de Drogas 2023-2033. Resultados analizados de los espacios territoriales”. Este documento se encuentra en construcción y será puesto a disposición del país en la página web del Observatorio de Drogas de Colombia.

Los principales aportes de las comunidades en los espacios territoriales se centraron en:

- La necesidad de transitar de economías ilícitas a lícitas para dignificar la vida de las comunidades. Al respecto, fueron reiteradas las afirmaciones donde, por un lado, se señala que la formalización y tenencia de la tierra son fundamentales para lograr este tránsito y, por otro, que la consolidación de la paz es fundamental para la transformación territorial. Las comunidades demandaron con recurrencia que cese la violencia de grupos criminales presentes en los territorios.
- El abordaje de la vulnerabilidad histórica de sus territorios, entendida como una serie de necesidades básicas insatisfechas que las ha puesto en situación de dependencia de la economía de las drogas.
- La reivindicación de los derechos humanos y fundamentales vulnerados mediante iniciativas de reparación de memoria histórica e implementación de medidas de alternatividad penal para los delitos relacionados con drogas. Exaltaron el propósito de no estigmatizar a las comunidades indígenas, campesinas, afrodescendientes y mujeres que han sido afectadas por el narcotráfico y por algunas de las estrategias implementadas en la lucha contra las drogas.
- La promoción de los usos no psicoactivos de plantas como la coca en clave de derechos humanos y justicia social, lo cual implica que ellos sean los principales beneficiarios de ese mercado. Solicitaron que los procesos de regulación puedan hacer parte de los procesos de tránsito a economías lícitas.
- La atención del consumo de sustancias psicoactivas mediante el fortalecimiento de la oferta institucional de prevención basada en evidencia, destacando la importancia de generar conocimiento.
- La conservación ambiental en áreas con daños generados por el narcotráfico y por algunas políticas de drogas. Se solicitaron procesos de restauración ambiental, prevención de futuras afectaciones y protección de los Parques Nacionales Naturales y otras áreas de importancia ambiental.
- El reconocimiento de la participación ciudadana y por ello solicitaron inversión en el fortalecimiento de capacidades de asociación, que les permitan consolidar la gobernanza de sus territorios.



1.2. Mesas Técnicas Interinstitucionales

Las mesas técnicas interinstitucionales tuvieron como objetivo generar los insumos desde la misionalidad y conocimiento de los actores estratégicos de la institucionalidad nacional, para la formulación coordinada e intersectorial de esta política pública. Para el logro de este objetivo se identificaron 44 entidades con competencia directa, complementaria o indirecta frente a este fenómeno, las cuales se clasificaron en cada uno de los ejes de la política de drogas de la siguiente manera: i) entidades líderes: aquellas que tienen competencia directa en la formulación, implementación y seguimiento de la Política Nacional de Drogas, ii) entidades movilizadoras: por su misionalidad tienen competencia en la implementación de la política y iii) entidades complementarias: por su misionalidad desarrollan acciones que pueden robustecer el impacto de esta política en el territorio.

En el primer semestre de 2023 se realizaron 61 mesas técnicas interinstitucionales, siendo el resultado principal la construcción articulada y concertada del documento marco de la Política Nacional de Drogas.

1.3. Mesa de Aliados Estratégicos

La mesa de aliados estratégicos está conformada por la academia, el sector privado y la cooperación internacional. En la fase de formulación de este documento de política pública se desarrollaron 5 mesas con la academia y la cooperación internacional con el objetivo de robustecer la información de la política nacional. La primera se desarrolló, durante el encuentro nacional con las comunidades del 30 de enero de 2023. La segunda contó con la participación de delegados de la cooperación internacional con el apoyo de la Embajada de Suecia (20 de febrero). La tercera correspondió a una reunión con Dejusticia y la Universidad de los Andes desarrollada en abril de 2023. Finalmente, se adelantaron dos sesiones de construcción temática con organizaciones sociales y académicas (20 de junio y 14 de agosto) que permitieron analizar con mayor profundidad la propuesta presentada por el Ministerio de Justicia y del Derecho.

1.4. Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento

Entre los meses de mayo y junio de 2023 se conformó la Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento compuesta por delegados de 11 entidades del nivel nacional y voceros de 10 sectores de la sociedad civil representativos en el marco de la Política Nacional de Drogas, dentro de los cuales se encuentran: organizaciones de cultivadores de coca, marihuana y amapola; organizaciones de usuarios de sustancias psicoactivas; organizaciones de prevención, reducción de riesgos y daños y tratamiento; organizaciones de productores de cannabis medicinal, científico e industrial; organizaciones de población afro; organizaciones de indígenas; padres de familia; la Confederación Nacional de Acción Comunal; la Federación Nacional de municipios, y los Consejos de Juventudes. Esta instancia tiene el propósito de promover la articulación directa y continua entre el Gobierno nacional y las comunidades, facilitando y apoyando la coordinación para el adecuado desarrollo de los espacios territoriales. La Comisión Mixta contribuyó a la consolidación de insumos y recomendaciones para este documento de política y posteriormente para su implementación.

La Comisión adelantó cuatro sesiones, dos de ellas orientadas a definir los comisionados de cada sector (14 y 15 de junio) y otras dos orientadas a contribuir a la consolidación de insumos para la formulación de la política nacional (20 y 21 y 28 y 29 de junio). En adelante, la Comisión tiene la labor de generar recomendaciones y adelantar el seguimiento a su implementación, constituyéndose en un canal directo y permanente entre las comunidades y los sectores de la institucionalidad encargada de la Política Nacional de Drogas⁵.

Es importante señalar que en el espacio de presentación de resultados de los espacios territoriales, el 11 de julio de 2023, la Comisión Mixta de Coordinación y Seguimiento, y el Ministerio de Justicia y del Derecho suscribieron una declaración conjunta de apoyo al documento de la Política Nacional de Drogas.

1.5. Consulta Previa

El Ministerio de Justicia y del Derecho realizará las gestiones necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales establecidos en la normativa y jurisprudencia en materia de consulta previa reconociendo que las disposiciones de esta Política marco, en lo que refiere o afecta a las comunidades étnicas, deberá ser sometido a consulta previa. Este proceso se desarrollará de conformidad con lo que se acuerde con las comunidades étnicas y la Dirección de la Autoridad Nacional de Consulta Previa a partir del año 2023.

1.6. Otras instancias

El 17 de julio fue presentada ante el CNE la nueva Política Nacional de Drogas en sesión presidida por el Ministro de Justicia y del Derecho, con la participación del Ministro de Defensa Nacional, la Ministra de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministro de Salud y Protección Social, el Secretario General del Ministerio de Relaciones Exteriores, la Vicefiscal General de la Nación, el Director de Antinarcóticos de la Policía Nacional y el Procurador con funciones mixtas. Las entidades parte del CNE realizaron observaciones al documento, las cuales fueron revisadas y atendidas.

En relación con la Ley 2294 de 2023 por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia potencia mundial de la vida”, el artículo 193 establece que “[...] el Gobierno nacional formulará, adoptará e implementará una nueva Política Nacional de Drogas con una proyección a diez años de manera participativa e incluyente con un enfoque de género diferencial y territorial, para lo cual las entidades públicas del nivel nacional con competencias en concurrencia con las entidades territoriales establecerán para su implementación, seguimiento y evaluación para la definición de prioridades, proyectos estratégicos a nivel territorial, proyectos de regulación y actualización normativa, y realizarán la planeación técnica, administrativa y financiera que se requiera.

⁵Los resultados de la Comisión Mixta se consolidarán en el documento “Insumos y recomendaciones de la Comisión Mixta para la formulación de la Política Nacional de Drogas”. Este documento se encuentra en construcción y será puesto a disposición del país a través de la página web del Observatorio de Drogas de Colombia.



CAPÍTULO 2

Diagnóstico

Durante décadas, Colombia ha realizado una enorme inversión en términos humanos y económicos para combatir el narcotráfico. Aunque no existe una cifra oficial sobre el gasto en la lucha contra las drogas, el Observatorio de Drogas de Colombia (ODC, 2023) estima que, en promedio, el gasto anual es de 3,8 billones de pesos, alcanzando así en los últimos 20 años una inversión aproximada de 76 billones de pesos. Si bien, en el camino se han obtenido resultados, lo cierto es que no se han alcanzado los dos principales objetivos: **reducir la oferta y la demanda de drogas ilícitas**.

Pese a que entre el 2012 y el 2022 se erradicaron forzosamente 843.905⁶ hectáreas de coca, el área sembrada para este periodo se incrementó en un 327% (ODC, 2023). En 2022, Colombia alcanzó las 230.000 hectáreas de coca y una producción potencial de 1.738 toneladas métricas de cocaína (UNODC-SIMCI⁷, 2023). En cuanto a la demanda de sustancias psicoactivas, también se observa en el país un incremento del 5,1% al 8,7% en el consumo de cualquier sustancia ilícita (marihuana, cocaína, basuco, éxtasis o heroína) entre 1996 y 2019 (ODC, 2023).

A estos resultados se suman algunos efectos no deseados, como el aumento de la conflictividad en los territorios, las afectaciones a los derechos humanos y a la salud pública –especialmente de personas con mayores vulnerabilidades socioeconómicas–, impactos negativos en el ambiente y el enriquecimiento de los grupos criminales vinculados al narcotráfico. Respecto a esto último, los elevados precios de las drogas –debido en parte a su estatus ilegal–, su alta demanda y los bajos costos de producción, han generado un lucrativo y atractivo mercado negro. Solamente en 2019 los recursos generados por el narcotráfico alcanzaron los 31.000 millones de pesos, equivalente al 2,9 % del PIB (Gobierno nacional, CONPES 2021).

Uno de los principales problemas de las políticas de drogas es que se han centrado en la reducción de la oferta a partir de estrategias de tipo militar, criminal y punitivo, que atacan las manifestaciones del narcotráfico, pero dejan en segundo plano sus causas estructurales, que en su mayoría se remiten a vulnerabilidades de las comunidades y de las personas que usan sustancias psicoactivas.

2.1. Dependencia de las comunidades a la economía de las drogas

La situación de los cultivos de coca en Colombia presenta unas particularidades. De las 1.123 entidades administrativas locales del país, solo 185 tienen cultivos de coca. El 88% de estos cultivos han persistido allí por más de 10 años, dando lugar a enclaves productivos que abarcan todas las etapas de la producción de la cocaína. Lo anterior significa que el fenómeno de la coca en Colombia tiene dos características principales: está concentrado y es persistente. Además, el 49% de los cultivos se ubica en zonas de manejo especial: 19% en tierras de comunidades negras, 15% en Reservas Forestales (según Ley 2da), 10% en resguardos indígenas y 5% en Parques Nacionales Naturales (UNODC-SIMCI, 2023).

⁶Observatorio de Drogas de Colombia, a partir de información de Ministerio de Defensa Nacional, resultados de erradicación manual más aspersión para el periodo 2012 a 2022.

⁷Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos.

La economía de la coca se ha consolidado en territorios marcados por la ausencia del estado –más allá de su componente militar–, caracterizados por altas vulnerabilidades económicas y sociales y elevados índices de violencia, donde los cultivos de uso ilícito son prácticamente la única opción de supervivencia. Esto ha generado que las poblaciones sean altamente dependientes de las economías ilegales.

Los municipios productores de coca tienen un nivel de pobreza mayor que la media nacional, con bajos ingresos fiscales y limitada conectividad e instituciones (Zuleta, 2017). El 57% de su población vive en condición de pobreza monetaria, mientras que en los centros poblados y zonas rurales dispersas del resto del país esta cifra es del 36% (UNODC y FIP, 2018). La falta de educación es prominente, con un promedio del 36% de analfabetismo, el 68% de los jóvenes no asisten a la escuela y el 35,5% sufre rezago educativo. La mayoría carece de servicios esenciales como salud (97% sin acceso real debido a la distancia), electricidad (37% sin servicio) y vivienda adecuada (25% vive en hacinamiento). Además, el 92% de los niños entre 6 y 9 años trabajan en el campo (UNODC y FIP, 2018). Los municipios con alta producción de cannabis ilegal también enfrentan pobreza multidimensional, instituciones frágiles, escasa cobertura de servicios y altos índices de violencia (Rodríguez et al., 2022). Adicionalmente, la economía ilícita y el conflicto han erosionado el tejido y el capital social, dificultando la creación de proyectos asociativos.

De otro lado, en estas zonas predomina la inseguridad en los derechos sobre la tierra debido al bajo acceso, la alta informalidad en la tenencia y la alta concentración en pocos propietarios. Apenas el 13% acredita ser dueño de su predio por medio de escritura pública o sentencia judicial (UNODC y FIP, 2018).

Esta realidad fue confirmada en los encuentros territoriales liderados por el Ministerio de Justicia y del Derecho para la construcción de esta política, donde en los municipios con cultivos de coca que fueron consultados se mencionó reiteradamente la ausencia estatal, especialmente en términos de servicios, bienes e infraestructura. Estas condiciones, según manifestaron los participantes, actúan como barreras para su transición a economías legales.

El informe final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición destacó la conexión entre los cultivos de uso ilícito, la falta de desarrollo rural y el conflicto armado. Este reconocimiento es muy importante, pues evidencia que los cultivos de uso ilícito no son resultado de una asociación criminal entre narcotraficantes y comunidades rurales, sino que se originan en condiciones de acceso limitado a derechos y la ausencia del estado social de derecho (Comisión de la Verdad, 2022).

El cultivo de coca, como lo manifestaron en los espacios territoriales, les ha permitido tener un ingreso modesto y mejorar sus condiciones de vida, pues ofrece ventajas comparativas frente a algunos productos lícitos; cuenta con ciclos de siembra y cosecha más rápidos y frecuentes y, además, tiene mercados y compras casi seguras (Buxton, 2020). “¿Que por qué es rentable el cultivo de coca? Porque aquí mismo la compran, a diferencia de lo que sucede con la yuca o los cultivos de piña”, manifestó un habitante de Tibú.

Aproximadamente el 72% de los cultivadores de coca dependen de este cultivo para sobrevivir (ODC, 2023). No obstante, la mayoría afirma que esto no los ha sacado de la pobreza ni ha sido suficiente para tener una vida próspera. “El que se lucra es quien la comercializa, no el cultivador”, señaló un participante de Buenaventura, añadiendo que “las comunidades se dedican a esto porque no hay más alternativas. La mayor parte de las ganancias del narcotráfico son percibidas en la fase de comercialización y exportación”. De acuerdo con el DNP (2016), el 95% de las ganancias del mercado de las drogas ilícitas corresponden a la distribución y tan solo el 5% a la producción que corresponde al eslabón más débil del sistema.

2.2. El “nuevo” paisaje de la coca en Colombia

El nuevo paisaje de la coca se compone de una distinción entre áreas frías de desconcentración y áreas calientes de concentración. Las zonas frías se caracterizan por la reducción en los cultivos de coca y coinciden con áreas que estuvieron bajo el dominio de las FARC antes del Acuerdo de Paz. Se encuentran en Meta, Guaviare, Caquetá y Chocó. Las áreas calientes presentan una concentración acentuada de coca, la persistencia de factores que impulsan la producción ilícita y la influencia de grupos armados y organizaciones criminales. Estas se ubican en Norte de Santander, Putumayo, Cauca y Nariño (UNODC, 2023).

Uno de los factores que determinan los lugares y la forma en que se desarrolla la producción de coca es la ubicación geográfica. Entre los elementos más influyentes está la cercanía a las fronteras, en algunos casos en la franja de 0-10 Km. Al localizarse en los límites internacionales, se convierten en puntos estratégicos en términos de transporte (exportación) y expansión de mercados. Además, tienden a ofrecer mejores oportunidades para esta actividad ilegal, debido a la facilidad de ingreso de insumos químicos, fragilidad institucional, además de dominio de grupos criminales (UNODC, 2023).

2.3. Recesión de la economía cocalera en Colombia y su relación con el mercado mundial

Desde 2021 y con mayor intensidad en 2023, la economía de la coca enfrenta un momento de recesión en varias zonas del país, marcada por la caída en los precios de la hoja de coca y la (ODC, 2023). Esta crisis ha tenido un fuerte impacto económico, afectando los ingresos de quienes subsisten directamente de esta economía ilícita (cultivadores, transformadores, raspachines, recolectores, entre otros), al punto de desencadenar una crisis alimentaria. La recesión también ha afectado a economías legales que son dinamizadas por el flujo de dinero proveniente del narcotráfico, tales como establecimientos comerciales, bancos, recaudación de impuestos, entre otros.

Una de las primeras hipótesis era una caída en la demanda mundial de la cocaína. No obstante, de acuerdo con el más reciente Reporte Global de Cocaína de UNODC (2023) la demanda ha aumentado, con un estimado de 22 millones de consumidores y un potencial de 55 millones de usuarios en los próximos años. Aunque el mercado de cocaína se concentra en las Américas y partes de Europa, UNODC advierte la tendencia de expansión a África y Asia. De acuerdo con este mismo reporte, los precios de la cocaína ajustados a pureza han permanecido estables tanto en el mercado norteamericano, como el europeo.

En este sentido, no hay evidencia de que la caída en los precios de la coca en Colombia sea el resultado de una variación notable en el precio o pureza de la cocaína en los principales países de consumo. El incremento mundial de consumo de cocaína a precios estables, así como el incremento del cultivo de coca y la producción de cocaína, llevan a la conclusión de que la denominada crisis del mercado de la coca se debe más bien a la reconfiguración de este mercado.

La diferenciación entre zonas de desconcentración y de concentración de la coca explica, en buena medida, el debilitamiento del mercado en algunas regiones, en contraposición al fortalecimiento en otras. Se estaría presentando un escenario donde los traficantes prefieren comprar en los enclaves de las zonas de concentración, debido a mejores condiciones del producto (calidad, disponibilidad y homogeneidad) y proximidad a rutas de embarque/tráfico. Los cultivos de coca se están ubicando dependiendo del



mercado que se pretende abastecer. Por ejemplo, la expansión del mercado en África y Asia coincide con el incremento de área sembrada de coca en Putumayo, tendencia que se presenta en función a las rutas de tráfico del sur hacia la Amazonía con destino a Europa y el Occidente de África (UNODC, 2023).

A nivel global, la geografía del mercado mundial de cocaína está cambiando. Aunque los cultivos de coca siguen concentrándose en Colombia, Perú y Bolivia, se reportan cultivos en países de Centroamérica como Honduras, Guatemala y Venezuela (InSightCrime, 2022) desde donde es más fácil sacar la cocaína hacia otros países o continentes. Frente al tráfico de cocaína en Europa, a los tradicionales puntos de ingreso por España y Portugal se suman los puertos de Amberes, Róterdam y Hamburgo. Además, se consolida la ruta por el occidente de África (UNODC, 2023). Frente a la producción, se han identificado laboratorios de clorhidrato de cocaína en varios países de Europa como España, Bélgica y Holanda (OEDT, 2023).

Sin lugar a duda, este contexto de crisis representa una oportunidad para que el Estado enfoque sus esfuerzos en la implementación de estrategias de diversificación económica, promoviendo alternativas sostenibles que reduzcan la dependencia de la economía ilegal de las drogas. Al hacerlo, se fortalecerá la presencia estatal, mejorará la calidad de vida de las comunidades y disminuirá la influencia de grupos ilegales.

2.4. Las estrategias para enfrentar el desafío de los cultivos de uso ilícito

Las estrategias para romper la dependencia de las economías ilícitas ligadas a las drogas se han basado en programas de sustitución de cultivos. Sin embargo, esta aproximación ha sido limitada, pues se ha centrado en atenciones individuales ligadas a acuerdos de baja escala y corta duración para generar un ingreso económico, dejando de lado la heterogeneidad de factores que han llevado a la dependencia hacia las economías ilícitas. Esta problemática exige una estrategia más allá de la sustitución, que se base en transformaciones profundas donde converja la oferta integral del Estado, para corregir las vulnerabilidades estructurales que han llevado a la dependencia.

De otro lado, estos programas se han concentrado únicamente en las personas que tienen una vinculación directa con los cultivos de uso ilícito, dejando de lado a quienes dependen indirectamente de esta economía o por sus condiciones de vulnerabilidad están en riesgo de vincularse. Este tipo de intervenciones han generado incentivos para que más personas decidan vincularse a esta economía por la expectativa de recibir algún beneficio. Durante el espacio de Montelíbano, Córdoba, un habitante solicitó “que los proyectos y la inversión sean para toda la



comunidad no solo para los cultivadores de coca”.

En los diversos encuentros se identificó un consenso sobre los problemas que ha tenido la sustitución de cultivos de uso ilícito como estrategia para combatir el narcotráfico, pues no ha hecho parte de una apuesta por la transformación integral del territorio. Los participantes de estos espacios afirman que las respuestas del Gobierno son de corto plazo y se dan de manera desarticulada. Por tanto, reclaman la implementación de apuestas multidimensionales e integrales como la reforma agraria.

Por último, la evaluación del éxito o fracaso de las políticas de drogas se han centrado en el indicador hectáreas de cultivo (sembradas, erradicadas o sustituidas), en lugar de medir el cambio en las causas subyacentes. Internacionalmente resaltan algunos esfuerzos por corregir esta limitación, como el caso de la Estrategia Bilateral Holística Antinarcóticos de Estados Unidos y Colombia, que tiene 27 indicadores que incluyen pobreza, infraestructura productiva, titulación de tierras y temas ambientales.

2.5. La degradación ambiental asociada al mercado de las drogas

Cada vez es mayor la conciencia sobre la relación de las economías ilícitas y el ambiente. Desde el año 1988, la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas formuló medidas para la erradicación y señaló que deberán diseñarse “tomando debida cuenta [...] la protección del medio ambiente”. Así mismo, en el año 2000 la Asamblea General de Naciones Unidas declaró la voluntad de promover medidas contra el problema internacional de las drogas desde la óptica ambiental (Resolución 55/2, 2000). En la misma línea, el Programa Global de Políticas de Drogas y Desarrollo de la cooperación alemana (GPDPD) indicó que es tiempo de que las políticas de drogas promocionen acciones de desarrollo alternativo basadas en consideraciones ambientales y de sostenibilidad (UNODC, 2022).

Colombia es el tercer país más megadiverso del planeta. Con cerca de 70 millones de hectáreas en áreas protegidas y conservadas, su gran variedad de biomas, ecosistemas estratégicos y pisos térmicos, le permiten contar con una de cada diez especies existentes en el planeta. Los bosques tropicales de Colombia, que se concentran en las regiones biogeográficas de la Amazonía, Andina y del Chocó que contienen enormes reservas de carbono y la mayor biodiversidad del mundo. Por tanto, su conservación es esencial para frenar el cambio climático y evitar el colapso planetario



(Carrizosa-Umaña, 2014).

El mercado ilícito de drogas, así como algunas estrategias asociadas a políticas antidrogas, han incrementado las presiones, amenazas, riesgos e impactos ambientales sobre las Áreas de Especial Importancia Ambiental (AEIA)⁸, Franjas de Estabilización⁹ y Zonas de Frontera Agrícola¹⁰, causando la degradación de los servicios y ecosistemas estratégicos, la pérdida de biodiversidad,

De acuerdo con SIMCI-UNODC (2023), de las 230.000 hectáreas de coca reportadas para el 2022, el 49% se concentró en zonas de manejo especial. De estas 10.626 ha. se encuentran en 13 de las 59 áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales (5%); 34.680 ha. en zonas de reserva forestal (15%); 23.794 ha. en resguardos indígenas (10%); 44.817 ha. en territorios colectivos de las comunidades negras (19%); además de afectaciones en reservas forestales de Ley 2da¹¹.



⁸Áreas de Especial Importancia Ambiental: áreas identificadas que contienen ecosistemas continentales, marino-costeros o insulares de alto valor ecológico que por sus beneficios naturales merecen una protección especial, ya sea por medio de estrategias de conservación tradicional –reconocimiento como área protegida– o por medio de la implementación de cualquier otro mecanismo o estrategia de conservación basados en áreas (OMECA) y todas las designaciones nacionales e internacionales de áreas de conservación, como áreas de protección indígena, reservas de la biosfera, reservas naturales urbanas, zonas de reserva forestal, áreas de patrimonio natural de la humanidad, áreas para la conservación de aves (AICAS), entre otras, y ecosistemas como humedales, manglares, que garantice la conservación de la biodiversidad que alberga y la sostenibilidad de los servicios de aprovisionamiento, regulación, cultura y apoyo que les caracterice (Álvarez-Malvido, et al., 2021).

⁹Franja de Estabilización: áreas discontinuas que no pertenecen a la frontera agrícola, ya que se localizan por fuera del límite de deforestación aceptada y que tampoco pertenecen a las Áreas de Especial Importancia Ambiental, aunque colindan con estas (Resolución 1608 de 2021 del MADR).

¹⁰Frontera agrícola: límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las áreas condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica, y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley (Resolución 261 de 2018 del MADR).

¹¹El dato en porcentaje hace referencia a la concentración respecto al total nacional.

Según el IDEAM (2011), la tasa anual de deforestación por cultivos de uso ilícito es de aproximadamente 13,000 ha. (7,54%). Según el Estudio Nacional del Agua del IDEAM (2022), en 2020 se usaron 55.736 litros/kilos de agroquímicos, 1.720.758 litros de fertilizantes y 81.947 litros de fungicidas en 154.930 hectáreas para la siembra de coca. Sin embargo, el impacto de la coca va más allá de la tala y quema de bosque. La siembra de la coca se relaciona indirectamente con otros factores como el asentamiento de los cultivadores, la expansión de la frontera agrícola, el cambio y contaminación del suelo y la ganadería, entre otros (Dávalos, 2011). En los diálogos de Putumayo, líderes comunitarios reconocieron los efectos negativos de la expansión de cultivos ilícitos sobre el ambiente, mencionando que la necesidad de ingresos económicos los llevó a arrasar bosques para sembrar coca.

El impacto directo e indirecto de los cultivos de coca ha generado alteración de las coberturas vegetales, interrupción de corredores biológicos, contaminación y degradación de los recursos naturales, así como fragmentación de los ecosistemas estratégicos y el subsecuente desplazamiento de la fauna silvestre. De acuerdo con el Índice de la Lista Roja de Colombia (2020), de las 13 especies cuyo estado de conservación se vio deteriorado, ocho resultaron afectadas por la expansión de la coca (Renjifo et al., 2020).

De otro lado, el proceso de transformación a también genera contaminación y degradación de recursos naturales (Bernal et al., 2020). Según el IDEAM (2022) se emplearon 326.146 toneladas de sustancias químicas, 0,1% de oxidantes, 0,6% de ácidos, 2,5% de bases y 97% de solventes para este proceso. Estos desechos se vertieron en fuentes de agua y suelos (Policía Nacional, 2017). Frente a esta problemática, en Toribio, Cauca, los cultivadores de cannabis socializaron su proceso de autorregulación, en el que limitaron el número de plantas y establecieron protocolos de gestión de residuos, para así reducir los impactos ambientales.



En cuanto a la cocaína, investigaciones en Putumayo y el Catatumbo indican que la producción de cocaína emite 590 kg CO₂ eq por kg, lo cual es superior a otros cultivos como café (3,18 kg CO₂ eq), cacao (4,98 kg CO₂ eq) y caña de azúcar (10,1 kg por kilo) (Barrera et al., 2019). La producción mundial de cocaína emite 8,9 millones de toneladas de CO₂ anualmente, equivalente a las emisiones medias de 1,9 millones de autos a gasolina o el consumo de 3,3 mil millones de litros de diésel (UNODC, 2023).

Finalmente, es importante resaltar que algunas acciones del Estado para hacer frente al mercado ilícito de drogas han generado afectaciones ambientales. Por ejemplo, estudios han demostrado que las erradicaciones forzadas tuvieron un impacto ambiental indirecto, pues generaron el desplazamiento de la coca hacia Áreas de Especial Importancia Ambiental, que debido a su ubicación y ausencia estatal resultaban atractivas para los grupos ilegales (PNN, 2011). Este efecto globo contribuyó a la deforestación y expansión de la frontera agrícola (Bernal et al., 2020). En cuanto a la aspersión aérea –suspendida en 2015–, las comunidades han reiterado las consecuencias aún persistentes del glifosato sobre las fuentes de agua y la fertilidad del suelo. En los espacios territoriales también vincularon los impactos ambientales a problemas de ordenamiento territorial y falta de planificación ambiental. Esto se agrava por el desconocimiento de mecanismos de toma de decisiones sobre uso del suelo en AEIA, así como el traslape de herramientas de ordenamiento, pues dificulta la gestión de conflictos y la reconversión de cultivos.

2.6. Violencia y conflictividad asociada a la economía de drogas ilegales

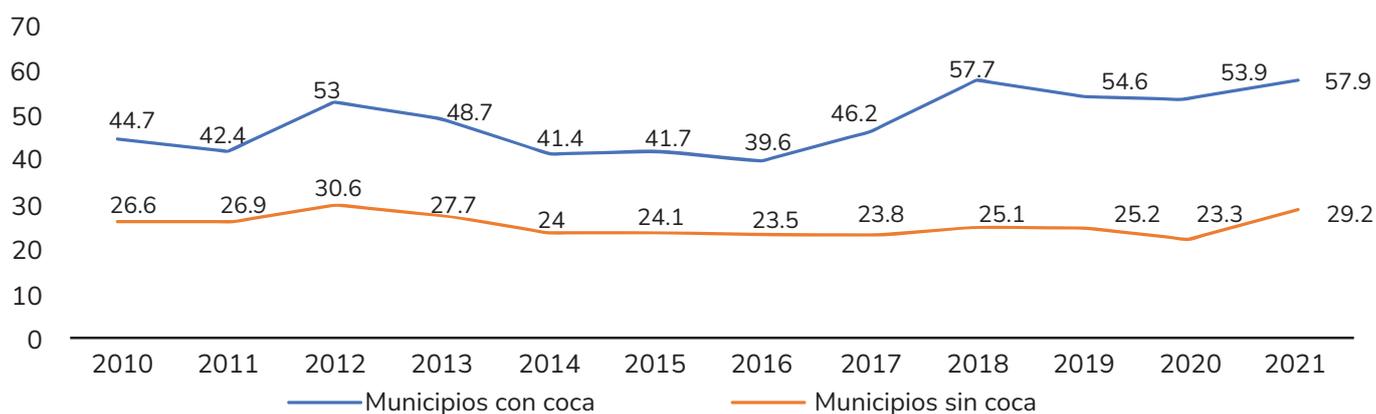
La violencia y conflictividad asociadas al narcotráfico se deben en parte al estatus ilegal de las sustancias psicoactivas (SPA), pues resultan siendo reguladas por actores criminales a través de sus propias reglas. En Colombia, el mercado ilegal de las drogas, particularmente la cocaína, ha estado acompañado de altos niveles de violencia. De acuerdo con la Comisión de la Verdad (2022), de 1985 a 2018 más de 45.000 personas perdieron la vida, más de 120.000 desaparecieron y millones fueron desplazadas a causa de un conflicto armado dinamizado por los recursos del mercado ilegal de las drogas y la lucha antinarcóticos. Si bien el narcotráfico no explica el surgimiento del conflicto interno, sí lo ha profundizado y lo ha hecho persistente.

Adicionalmente, ha sido un mercado ilegal con la capacidad de infiltrar y corromper instituciones estatales, del nivel nacional y local, lo cual ha socavado los esfuerzos por combatirlo y ha debilitado la confianza de la población en las instituciones.

Cientos de vidas de civiles han sido arrebatadas por la violencia de los grupos armados organizados y organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico en su confrontación con el Estado, incluyendo prácticas tan violentas como el uso de minas antipersona en las zonas con cultivos. Esta situación se evidenció en el encuentro territorial de Tumaco, en donde se expuso el caso de una mujer indígena Awá asesinada por la activación de uno de estos artefactos en el municipio de Ricaurte el 23 de junio de 2023.

La evidencia muestra que las tasas de homicidio de los municipios con plantaciones de coca superan notablemente a los demás (ODC, 2022), especialmente cuando existe más de un grupo ilegal compitiendo por el control de los territorios y las rutas de tráfico (Duncan, 2005). Tal como lo señala la Comisión de la Verdad (2022), la tasa de ocurrencia de asesinatos selectivos, desplazamiento forzado, masacres y violencia sexual por cada 10.000 habitantes es mucho mayor en territorios con cultivos de coca, con variaciones regionales ligadas a la regulación ilegal y los momentos de disputa.

Ilustración 3. Tasa de Homicidios



Fuente. Observatorio de Drogas de Colombia, 2022 a partir de información de Policía Nacional y DANE



En lugares con presencia del fenómeno conocido como *microtráfico* o *narcomenudeo*¹², principalmente en áreas urbanas, también se enfrentan desafíos de seguridad debido a la proliferación de vendedores de drogas y puntos de expendios (fijos o móviles), la apropiación del espacio público, la violencia asociada a los conflictos entre organizaciones criminales por el control territorial, entre otros. De las 2.135 organizaciones delictivas en el país, 695 se dedican al microtráfico (ODC, 2017). Hay vínculos claros entre el narcomenudeo y delitos como homicidio, desplazamiento, constreñimiento, reclutamiento de menores y hurto, lo cual atenta contra la seguridad de la población (ODC, 2013).

En los espacios territoriales, líderes y funcionarios locales manifestaron la situación de inseguridad en territorios con cultivos de uso ilícito o que hacen parte de rutas de tráfico, lo cual dificulta los procesos de tránsito a economías legales, especialmente en áreas con poca presencia estatal. De acuerdo con el Instituto de Estudios para el Desarrollo de la Paz, Indepaz (2022) entre 2016 y marzo de 2022 han sido asesinados 1.327 líderes sociales y firmantes de paz.

Incluso, en algunos lugares la situación de seguridad impidió la participación de algunas personas en los espacios convocados por el Ministerio de Justicia y del Derecho, quienes temían represalias de los grupos armados. Dos temas recurrentes en los espacios fueron el uso y reclutamiento forzado de niños, niñas y jóvenes, así como la instalación de minas antipersonal por parte de organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas. En el mismo sentido, durante el encuentro “Mujeres y Drogas”, las participantes señalaron amenazas por parte de grupos ilegales, advirtiendo que esto es un obstáculo para poder liderar procesos de reconversión económica. Finalmente, resaltaron la preocupación por la falta de respuesta a las denuncias y la poca claridad sobre los mecanismos de protección.

Sumado a lo anterior se resalta que las organizaciones que dinamizan las zonas de producción de cocaína han mutado con respecto a años anteriores, destacándose los siguientes cambios: i) la eliminación del control centralizado sobre el narcotráfico, pues se identifica la participación de dos y hasta seis organizaciones criminales en las fases que van desde el cultivo hasta la transformación y venta de la cocaína; ii) la tercerización de cualquiera de las actividades en prestadores de servicios que no necesariamente pertenecen a una organización criminal; iii) el ingreso de crimen transnacional de México, Brasil y los Balcanes, y iv) la existencia de diferentes modelos de negocios como el de segmentación local de la cadena, estrategias transnacionales y multinacionales y modelos de cartel local, entre otros (UNODC, 2022, 2023).

¹²Narcomenudeo implica una transición de puntos fijos a redes móviles de distribución, llamadas telefónicas, redes sociales y domicilios.



2.7. Los efectos adversos de las estrategias punitivas y militares

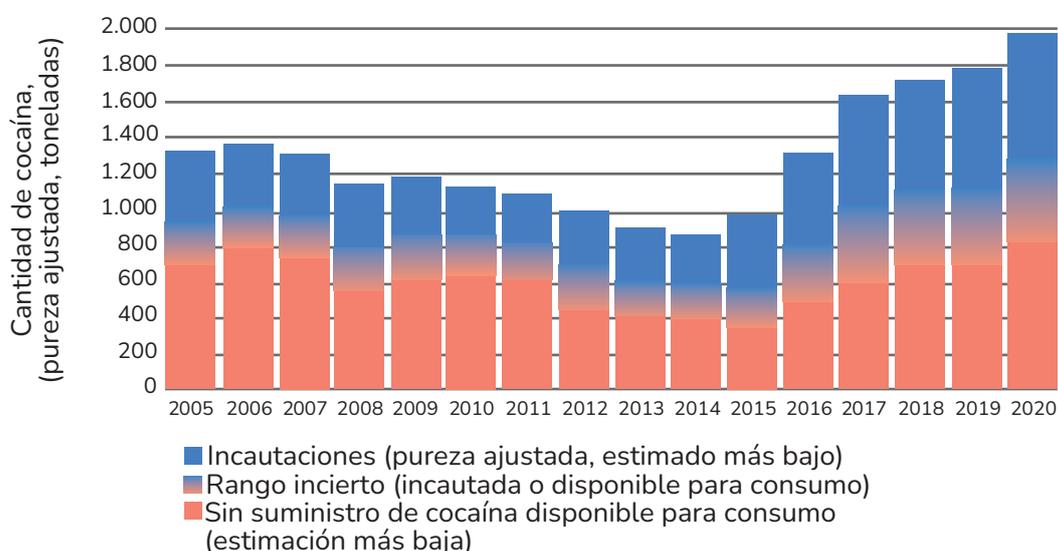
Colombia y la cooperación internacional han realizado enormes esfuerzos económicos y logísticos en contra de las organizaciones dedicadas al narcotráfico. Tradicionalmente, la respuesta al fenómeno de las drogas se ha hecho desde el enfoque de la seguridad y la defensa, utilizando estrategias punitivas y militares, que en buena parte han recaído sobre poblaciones y territorios pobres con presencia limitada del Estado, pero sin lograr afectar contundentemente al mercado o los eslabones más fuertes del sistema del narcotráfico.

Por ejemplo, las erradicaciones forzosas a pequeños cultivadores no solo no han sido efectivas combatiendo el narcotráfico, sino que han afectado a poblaciones vulnerables. Durante la implementación del programa de aspersión aérea con glifosato, el número de departamentos con coca aumentó de 11 a 23 por la resiembra y el traslado de cultivos (efecto globo). Además, las fumigaciones generaron afectaciones a los derechos humanos del campesinado y los pueblos étnicos, lo cual ha sido reconocido por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional así como por el sistema interamericano (Cruz et al.,2020).

En cuanto a la erradicación manual forzosa, tampoco ha demostrado ser una herramienta que impacte el mercado de la cocaína. Los periodos de menor disponibilidad mundial de cocaína no corresponden a los de mayor erradicación forzosa e incluso en algunos años parece ser lo contrario. Por ejemplo, en 2015 –que es el año con menor disponibilidad global de cocaína en el mundo– tan solo se erradicaron 50 mil hectáreas de coca forzosamente, mientras que en 2006 y 2020 –dos de los años con mayor disponibilidad mundial de cocaína– se erradicaron 213 mil y 130 mil hectáreas, respectivamente. A esto se suma que durante las operaciones de erradicación forzosa se generan situaciones de tensión entre la fuerza pública y las comunidades, causando afectaciones contra los derechos humanos para ambos. Por ejemplo, entre 2017 y 2022 hubo 48 muertes y 366 heridos asociadas a estos operativos (Ministerio de Defensa Nacional [MDN],2022).

Por el contrario, los operativos de interdicción han demostrado ser más efectivos en generar un impacto al mercado de las drogas ilícitas. Por ejemplo, al comparar 2005 –alta disponibilidad de cocaína– y 2015 – baja disponibilidad de cocaína–, contrasta que en 2005 se incautaron 168 toneladas, mientras que el 2015 esta cifra ascendió a 254 toneladas. La violencia asociada a las interdicciones es mínima comparada con las erradicaciones, con la diferencia que la primera sí tiene potencial de afectar el mercado ilícito de drogas.

Ilustración 4. Producción de cocaína, incautaciones y disponibilidad neta para el consumo



La mezcla de una respuesta represiva militar hacia los eslabones más débiles y la ausencia de las medidas que apalanquen el desarrollo social y económico ha generado importantes brechas entre los abundantes resultados operativos contra las organizaciones criminales y el poco bienestar de la ciudadanía en los territorios con alta incidencia del narcotráfico (Cabarcas, et al., 2022). La evidencia ha demostrado que una estrategia de seguridad por sí sola no es suficiente, sino que debe ir acompañada de acciones de prevención del delito y de abordaje de sus causas subyacentes.

Para ello, se deberá tener en cuenta que las redes criminales han demostrado una alta capacidad de especialización que les permite acomodarse y sobreponerse a muchas de las estrategias antinarcóticos. Así mismo, será esencial entender que el narcotráfico es una economía ilícita que converge con otras actividades ilegales como la extorsión, el contrabando, la explotación ilegal de recursos, la trata de personas y el tráfico humano, entre otras, o con economías legales como las criptomonedas o la industria de los insumos, precursores y sustancias químicas.

2.8. Lavado de activos

Colombia cuenta con dos herramientas fundamentales para la persecución de los delitos relacionados con el narcotráfico y el lavado de activos. El primero, el artículo 323 del Código Penal tipifica el delito de lavado de activos, delito autónomo que vincula otras conductas constitutivas de tipo penal (delitos fuente de lavado de activos). El segundo es la extinción del derecho de dominio, una acción independiente a la acción penal, que no exige la responsabilidad jurídico-penal de la persona para declarar la extinción del derecho de dominio de los bienes a favor del Estado. En efecto, ambos enfoques se complementan entre sí para garantizar un abordaje efectivo contra la delincuencia organizada y el narcotráfico.

A pesar de los esfuerzos que ha hecho el Estado en esta materia, el informe de Evaluación Mutua del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT), publicado en el año 2018, concluyó que Colombia debe aumentar su capacidad de respuesta en contra de este fenómeno. Esto se explica, en parte, por la gran cantidad de dinero proveniente de actividades ilegales que requiere ser detectado y procesado, sumado al volumen de información requerida para llevar a cabo los procesos de análisis y la calidad que deriven en medidas y sanciones. Es importante señalar que el Informe de Evolución Mutua estableció, además, que entre los años 2012 y 2016 se presentaron 320 acusaciones en investigaciones de lavado de activos, obteniéndose 216 condenas. (CONPES 4042, 2021)

Así mismo, el informe determinó que siete de los once indicadores que dan cuenta de la efectividad del Sistema recibieron una calificación baja por parte del GAFILAT. Esto quiere decir que se reconoce que el Sistema Antilavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo del país es confiable para la comunidad económica y financiera internacional, pero que su mejoramiento y potencialización son prioritarios. Este informe también identificó los sectores más vulnerables para el lavado de activos: el bancario, la minería de oro, la asesoría legal, el sector inmobiliario, la asesoría contable, la revisoría fiscal, la auditoría y el sector real, los cuales deberán ser prioridad para el Gobierno nacional.

2.9. Situación general del consumo

En Colombia, el 10,3% de la población en edades entre 12 y 65 años ha consumido sustancias psicoactivas ilícitas alguna vez en la vida y cerca de 800 mil personas (3,4%) reportan consumo en el último año, porcentaje que es más de dos veces superior en hombres que en mujeres. La edad de inicio promedio se sitúa a los 14.1 años, que corresponde a la intersección entre la adolescencia y la juventud (ODC, 2019).

El 84% de las personas declaró haber consumido bebidas alcohólicas alguna vez en la vida y el 30,1% lo ha hecho en el último mes, lo que equivale aproximadamente a 7,1 millones de personas. Cerca de 1,5 millones de personas entre 12 a 65 años presentan uso riesgoso o perjudicial, lo que equivale al 6,1% de la población total del país (ODC, 2019). El 39,6% de los estudiantes asocia el consumo de alcohol con un riesgo leve. Después del alcohol, la nicotina es la sustancia que más se consume; el 10,1% de las personas encuestadas declaró haber fumado tabaco/cigarrillo en el último mes y un 5,7% de la población colombiana declaró fumar diariamente (ODC, 2019). Sobresale que solo un 7,4% de los escolares percibe que fumar cigarrillos de vez en cuando no genera ningún riesgo. Sin embargo, el 14% no conoce los riesgos del consumo de tabaco.

La marihuana es la sustancia ilícita de mayor uso en el último año (2,7% de la población, cerca de 640 mil personas), seguida por la cocaína (0,6%, cerca de 136 mil personas), éxtasis (0,2%, cerca de 37,400 personas), basuco (0,1%, cerca de 24 mil personas), y heroína (0,02%, cerca de 3.600 personas). El 37,3% de los estudiantes considera que es fácil acceder a marihuana, seguida de basuco (12,4%) y cocaína (11,9%). En cuanto a población universitaria, entre 2009 y 2016 se presentó un aumento en 9,2 puntos porcentuales en la prevalencia de consumo de SPA ilícitas, pasando de 13,4% a 22,6% en este periodo. Esta prevalencia es mayor comparada con otros países de Latinoamérica como Ecuador (12,7%), Bolivia (6,1%), y Perú (6,3%). Además, a través del Sistema de Alertas Tempranas, se han detectado 47 nuevas sustancias psicoactivas en Colombia.

En relación con el involucramiento parental, en los estudiantes que perciben un bajo involucramiento de los padres en su vida, el 31,3% ha consumido drogas (marihuana, cocaína, basuco, inhalables y éxtasis) en el último año, mientras que los estudiantes que reportaron alto involucramiento de sus padres, tan solo el 3,5% manifestó haber consumido alguna sustancia ilegal en el último año (ODC, 2016).

En el periodo 2013 a 2020 un total de 28.541 personas resultaron positivas para al menos una sustancia psicoactiva al momento de la muerte. El alcohol fue identificado como la sustancia con mayor número de casos con 24.723, seguido por la cocaína con 3.469 y, la marihuana con 1.813. (ODC-INMLCF, 2021).

En los espacios consultivos territoriales se identificó una percepción de aumento en el consumo de drogas



vinculada con mayor distribución y disponibilidad, no solo en el ámbito urbano sino en zonas rurales. Además, los participantes relacionaron la falta de oportunidades –especialmente para los jóvenes–, de alternativas para ocupar el tiempo libre, el débil soporte social, la descomposición familiar y la falta de apoyo emocional como factores que influyen en el consumo de drogas. En estos diálogos se hizo referencia a la desesperanza de los jóvenes y la falta de proyectos de vida que les den una perspectiva de futuro.

2.10. Consumos de alto impacto y exclusión social

Aproximadamente 350 mil personas cumplen criterios indicativos de uso problemático, sugiriendo una muy alta proporción en comparación con el 13,6% que muestra el Informe Mundial de Drogas. Una de cada dos personas que usan sustancias psicoactivas presenta algún tipo de problema con el consumo, ya sea físico, psíquico, familiar o social, siendo esta relación mayor entre los hombres. A diferencia de la mayor parte de los países de la región de Latinoamérica y el Caribe, en Colombia se presenta consumo de heroína por vía pulmonar y por vía inyectada en los principales centros urbanos del país. Se estima que alrededor de 8 mil personas se inyectan drogas en Armenia, Cúcuta, Cali, Medellín, Bogotá y Pereira/Dos Quebradas, según estudios de 2022 (ODC et al., 2021). La evidencia muestra que la inyección de drogas es una práctica corriente en estas ciudades y que las personas que se inyectan drogas (PID) no solo presentan altas prevalencias de VIH (entre 3,2% y 23,9%) y hepatitis C (entre 10,7% y 80,2%), sino también se ven afectadas por sobredosis y diversas afectaciones físicas y mentales.

Frente a los factores asociados a la infección por VIH entre PID, además de prácticas de riesgo como el uso compartido de equipos de inyección (jeringas y resto de insumos), hay otros factores determinantes como las condiciones de vida precarias y pertenecer a estratos socioeconómicos bajos –incluido el habitar la calle– (entre 5% y 34% está en esta condición) o tener bajos niveles de escolaridad. Además, dos terceras partes de las PID derivan sus ingresos de fuentes de trabajo informales (ODC et al., 2021). Estos factores elevan el riesgo de mortalidad asociada, de desarrollar consumos problemáticos y de enfermar. También se evidencian mayores tasas de infección por VIH y hepatitis C en las personas que consumen de forma asociada basuco y heroína, especialmente en población vulnerable, como personas habitantes de calle (MSPS, 2022).

Otro tema de relevancia es el relacionado con el consumo sin fines terapéuticos, prolongado, indebido o sin supervisión médica de opioides que se utilizan de manera legal para el tratamiento del dolor, que incluyen fármacos como la morfina, el fentanilo y el tramadol, que puede generar dependencia, sobredosis y otros problemas de salud (OMS, s.f.). Según datos del Observatorio Colombiano de Cuidados Paliativos, el 0,86% de los encuestados han consumido opioides sin prescripción médica. Se plantea entonces un desafío frente al control de los opioides, al ser estos medicamentos esenciales de acuerdo con los estándares internacionales de salud, pero al mismo tiempo sustancias fiscalizadas por el sistema internacional de control de drogas (Pereira Arana, 2019).

El entorno social influye en la salud y la vida social de las personas. El consumo y los problemas asociados pueden surgir en medio de dinámicas complejas que incluyen factores personales, sociales, comunitarios e institucionales, como el acceso pleno y oportuno a bienes y servicios sociales, sanitarios, educativos y de justicia. Lo anterior evidencia la importancia de integrar una mirada de determinantes sociales al fenómeno del consumo de SPA, trascendiendo el enfoque puramente sanitario (Shaw et. al, 2007).

Aunque la relación entre pobreza y consumo de drogas no es lineal ni causal, sí existe correlación entre estos factores, dado que el impacto del consumo problemático se incrementa de acuerdo con las vulnerabilidades sociales asociadas a la persona. El estudio nacional de consumo de sustancias psicoactivas de 2019 mostró que hay un mayor impacto negativo en estratos socioeconómicos

bajos y que la proporción con abuso o dependencia disminuye sistemáticamente en función de dicha condición, desde un 58,3% en el estrato uno a menos de la mitad en los estratos 4 a 6 (25,5%). El mayor número de personas en condición de abuso o dependencia se encuentra en el estrato 2 con 134 mil, lo que representa un 38% del total de los casos (ODC, 2019).

De esta manera también lo entienden los actores locales que participaron en los diálogos consultivos, para quienes el consumo de sustancias psicoactivas no se restringe a campañas de prevención o programas específicos –que también consideran necesarios– sino que requieren influir en el entorno social, con mayores y mejores oportunidades, especialmente para los jóvenes. Entre poblaciones vulnerables, destacan personas privadas de libertad con alta prevalencia de consumo, tanto en adultos como en adolescentes. Hay gran cantidad de jóvenes que necesitan acceso a programas integrales de prevención y atención (ODC-ICBF, 2018). Por su parte, las mujeres enfrentan mayor riesgo de comorbilidades en salud mental y físicas, sobredosis, pierden custodia de hijos/a, VIH y violencias de varios tipos, incluyendo mujeres transgénero, sobre las cuales se ha identificado que el 11% hace uso de bazuco asociado a condiciones de vulnerabilidad (Ramos et al., 2021).

En personas habitantes de calle, el 37% considera que su consumo es la razón por la que habita calle. Las mujeres habitantes de calle enfrentan más problemas de salud, incluyendo salud mental e intentos de suicidio, y usan más inhalantes, psicofármacos y heroína que los hombres.

2.11. Atención y barreras de acceso

Ante las manifestaciones del consumo de SPA la respuesta institucional sigue siendo insuficiente. Colombia tiene solo 371 centros/servicios habilitados para atender consumidores de SPA, 55% concentrado en cuatro departamentos y Bogotá. Solamente 115 municipios cuentan con estos servicios (MSPS, 2023), evidenciando la brecha en oferta y distribución. En 2022, 70.430 personas con uso problemático, de un universo potencial de 350 mil recibieron atención médica, indicando que aproximadamente ocho de cada diez que necesitan atención especializada no acceden a servicios (Ministerio de Salud y Protección Social, 2022). En promedio, cerca del 69 % de las PID pertenecen al régimen subsidiado y el 16 % no cuenta con aseguramiento en salud. (ODC et al., 2021).

En el periodo comprendido entre el año 2018 a 2022 solo el 6,09% de las personas atendidas se identificó con alguno de los grupos étnicos, siendo el de mayor porcentaje el correspondiente a la población indígena. En este contexto, en los espacios territoriales, la falta de atención básica y los problemas para acceder a servicios especializados, fueron señalados de manera consistente por los participantes.

La patología dual, donde coexisten trastornos por uso de sustancias y trastornos de salud mental, implica más admisiones hospitalarias y consultas de urgencia, así como aumento del riesgo de interacciones entre medicamentos e infecciones como VIH y hepatitis. Según el Ministerio de Salud (2018), 20.596 personas buscan atención anual por patología dual, con predominio de hombres sobre mujeres (2 a 1) y 49% en edades 15-39 años. Un estudio realizado en Itagüí asoció el consumo de alcohol, marihuana, cocaína y heroína con depresión, estrés postraumático y otros trastornos (Castaño et al., 2016).

Según el Observatorio Nacional de Salud Mental, en 2021, solamente el 0,21% de las personas fue atendida por trastornos mentales y del comportamiento por uso de sustancias, mientras que la tasa de años de vida potencialmente perdidos por estos trastornos fue 7,24 (MSPS, s.f.).

Los problemas asociados al consumo de sustancias contribuyen de forma importante a la carga de enfermedad, discapacidad y mortalidad a nivel global. Aunque los beneficios del tratamiento sobrepasan los costos y la evidencia indique que los tratamientos de calidad son eficaces, la inmensa mayoría de las personas con problemas asociados al consumo de drogas, no lo buscan o no acceden a él. Esto, debido a barreras para el acceso y la falta de una oferta de atención basada en la evidencia, lo cual es particularmente grave para las mujeres y los grupos en situación de vulnerabilidad (Mutatayi, et al., 2022).

La reducción de daños, desarrollada en más de cuatro décadas, ha demostrado su eficacia y bajo costo. Estrategias como acceso a jeringas, sustitución de drogas y mantenimiento con metadona, naloxona para sobredosis, condones y análisis de sustancias, junto a espacios de consumo de menor riesgo, han sido ampliamente evaluadas y brindan resultados positivos en salud. Además, se ha observado que facilita el acceso al tratamiento y la recuperación al atraer a personas que de otra manera no buscarían ayuda.

Por eso, la falta de medidas de reducción de daños y riesgo afecta a la mayoría de los usuarios de drogas que no reciben tratamiento (al menos el 90%), dejan de recibir servicios preventivos y de cuidado en salud. Esto impacta negativamente en la salud individual y pública, aumentando la carga de enfermedad y costos del sistema de salud. El plan de beneficios de salud ha incluido progresivamente tratamientos para trastornos por consumo, como la metadona para manejo de la dependencia y la naloxona para sobredosis de opioides. Entre 2014 y 2021 la oferta de servicios de reducción de daños y riesgos se mantiene estable con 13 servicios en 7 regiones y un mayor número de personas en tratamiento. Por lo tanto, se necesita fortalecer las capacidades locales y de atención en salud para quienes tienen dependencia de opioides.

Destacan los obstáculos para unirse a programas de tratamiento con metadona. Los tiempos largos de espera son un problema que afecta la salud de las personas que requieren de tratamiento. Además, a veces no se encuentra la medicina en el Fondo Rotatorio de Estupefacientes de cada región, y esto dificulta que las clínicas o las entidades de salud puedan obtenerla a tiempo.

2.12. Los desafíos de la regulación

Las normas modernas sobre producción y consumo de drogas se originaron en los siglos XIX y XX. Destacan los Tratados bilaterales de Nankín de 1842 y la Primera Convención de Pekín de 1860. En 1909, surgió el primer esfuerzo mundial para abordar lo que hoy se conoce como el problema global de las drogas, cuando la Comisión Internacional del Opio reunió a 13 países, dando lugar a la Convención Internacional del Opio de 1912, firmada en La Haya.

En Colombia, las primeras normas internas sobre drogas datan de 1920 y 1928¹³, las cuales se refirieron a las "drogas que formen hábito pernicioso", ligando tempranamente el consumo a estilos de vida. En el ordenamiento jurídico actual convergen leyes internacionales ratificadas, como la Convención Única de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972¹⁴, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971¹⁵ y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988¹⁶, y leyes nacionales anteriores y posteriores a estas convenciones.

¹³Ley 11 de 1920 y Ley 118 de 1928.

¹⁴Aprobada por medio de la Ley 13 de 1974.

¹⁵Aprobada por medio de la Ley 43 de 1980.

¹⁶Aprobada por medio de la Ley 67 de 1993.

Los primeros dos tratados sobre sustancias psicoactivas establecieron obligaciones en cuanto al control de estupefacientes y sustancias psicotrópicas incluidas en las listas "amarilla" y "verde" respectivamente. Estas obligaciones incluyen establecer un sistema de permisos para manejo de estupefacientes con fines médicos y científicos, designar una autoridad nacional para ejercer control y enviar estadísticas a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes. La Convención de 1961 prevé permisos o licencias para diversas actividades, incluido el cultivo de plantas como amapola, coca y cannabis bajo ciertas condiciones. En consecuencia, la Ley 30 de 1986 permite los cultivos de estas plantas previa autorización¹⁷ con fines médicos y científicos.

El tercer tratado, la Convención de 1988, aborda sustancias frecuentemente usadas en la fabricación ilícita de estupefacientes y psicotrópicos, enlistadas en la "lista roja"¹⁸ de precursores y las medidas administrativas para controlarlos. Además, la Convención incluye aspectos como cooperación judicial internacional –incluida la extradición–, decomiso e incautación de bienes ilícitos y directrices relacionadas a los delitos y sanciones derivadas del tráfico de drogas, enfocándose en aspectos judiciales.

A diferencia de la creencia común, ninguna de las drogas fue oficialmente declarada como ilegal en alguna de las convenciones, sino que fueron sometidas a distintos niveles de fiscalización según su clasificación en listas específicas. Las sustancias en sí no fueron prohibidas, sino que se impusieron rigurosos controles sobre su producción y comercio para limitar su uso a fines lícitos (TNI, 2015). Las tres convenciones brindan un margen de interpretación por parte de los Estados; no obstante, varios países, incluyendo Colombia, han interpretado y aplicado estas convenciones desde una óptica altamente restringida, priorizando medidas punitivas sobre la ciencia, el desarrollo y los derechos humanos.

Por ejemplo, en el marco de la Convención de 1961 el cannabis, la coca y la adormidera pueden ser usados con fines lícitos (medicinal, científico y, bajo algunas condiciones, industrial). No obstante, Colombia en su legislación interna aún no cuenta con un marco jurídico para los fines industriales de la coca, lo cual ha restringido el desarrollo de un mercado de productos no psicoactivos de esta planta como fertilizantes, abonos y otros potenciales. En áreas como el Catatumbo, se propuso implementar una sustitución de usos, haciendo alusión a los usos no psicoactivos de la coca.

Así mismo, la misma Convención del 88 indica que el cultivo de plantas como la coca se debe criminalizar, pero cuando sean usados intencionalmente para producir estupefacientes en contra de lo establecido en la Convención de 1961. No obstante, en Colombia existe una falta de información técnica y científica sobre los usos y propiedades de plantas como la coca pues su investigación se ha limitado debido a la estigmatización vinculada a su relación con la cocaína y por el temor a enfrentar repercusiones legales (Troyano et al., 2018). Respecto a este punto, en Puerto Asís, Putumayo, se señaló que la mala imagen de la hoja de coca proviene de su mal uso para la producción de drogas, a pesar de que originalmente era usada de forma empírica y terapéutica por parte de las comunidades.

¹⁷Para coca y amapola, el Consejo Nacional de Estupefacientes es la autoridad competente. Para el cannabis es la Subdirección de Control y Fiscalización de Sustancias Químicas y Estupefacientes del Ministerio de Justicia y del Derecho.

¹⁸Los que en nuestro país se conocen no solo como precursores, sino también los denominados sustancias y productos químicos.



Los prejuicios que rodean estas plantas han llevado a que, por ejemplo, no haya una actualización científica del informe elaborado en 1950 por la Comisión de la ONU de Investigación sobre la Hoja de Coca¹⁹, el cual fue usado como sustento para prohibir la masticación de hoja de coca, desconociendo su significado histórico y cultural en América Latina. Bajo esta misma lógica, el cannabis fue incluido en la lista IV de sustancias peligrosas y valor terapéutico escaso o nulo según la Convención Única de 1961, desconociendo su alto valor medicinal, aunque finalmente fue eliminado de esa lista en 2020 por recomendación de la Organización Mundial de la Salud y permaneciendo en la lista I, la cual es menos restrictiva.

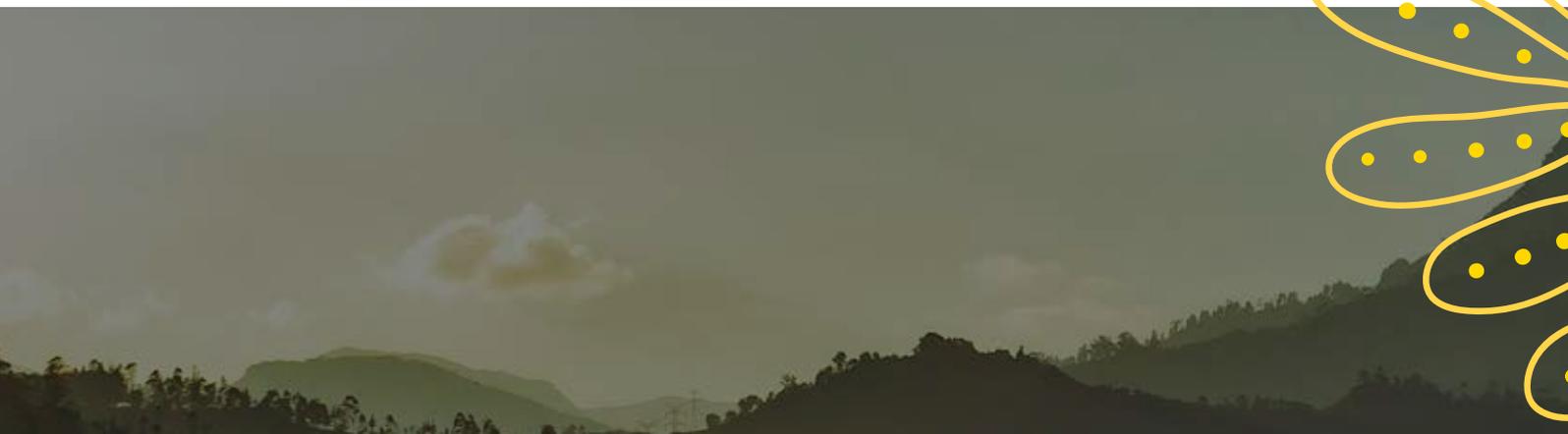
De otro lado, la aplicación de las Convenciones deberá respetar las obligaciones de los estados en materia de derechos humanos, las cuales siempre serán prevalentes sobre cualquier tratado de drogas. Los derechos humanos son mencionados explícitamente en el artículo 14 de la Convención de 1988. Aunque la protección de la salud y el bienestar se consideran principios básicos de las tres convenciones, en nombre del sistema de control se han presentado afectaciones a los derechos humanos a nivel global como el derecho a la vida y la salud, establecidos en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

Las tensiones jurídicas entre las políticas nacionales y los tratados de drogas están aumentando en el mundo, especialmente en la regulación del cannabis (TNI, 2015). Por ejemplo, adquirir el cannabis en el mercado ilícito representa riesgos para la salud de las personas que lo consumen, por las sustancias contaminantes que puedan contener. El impacto del mercado ilegal trasciende a aspectos como la seguridad, pues las personas quedan bajo las redes de distribución ilegal, lo cual agrava sus problemas de marginalidad y de salud (Uprimny, 2015) con los riesgos que eso implica para su vida.

En ausencia de un marco legal de regulación del uso adulto del cannabis, persisten los riesgos en la salud de las personas usuarias debido a las condiciones de ilegalidad de la producción y la incertidumbre sobre el contenido, calidad y presencia de contaminantes. Además, incrementa el poder y los ingresos de las organizaciones criminales.

Si bien la regulación de sustancias como el cannabis o los usos no psicoactivos de la planta de coca es una de las varias alternativas para responder al problema de las drogas, por sí sola no es suficiente. Es necesario acompañarla de un enfoque de justicia social. La reciente regulación del cannabis medicinal demostró que las comunidades más vulnerables afectadas por el mercado ilícito de drogas no se beneficiaron de la regulación. En el encuentro de Santander de Quilichao se mencionaron las barreras de acceso a este mercado, empezando por el alto costo de las licencias, las dificultades frente a los requisitos y la adquisición de suministros.

Un enfoque de justicia social significa que un eventual mercado regulado, como el cannabis de uso adulto, debe contribuir a resarcir el daño que sufrieron las comunidades más afectadas por la violencia y la guerra asociada al narcotráfico. Esto implica la creación de un modelo de comercio justo, que propenda por condiciones de acceso preferencial a las licencias y provea seguridad social y laboral, entre otros factores. Esta perspectiva fue reiterada en distintos espacios territoriales por parte de actores locales.

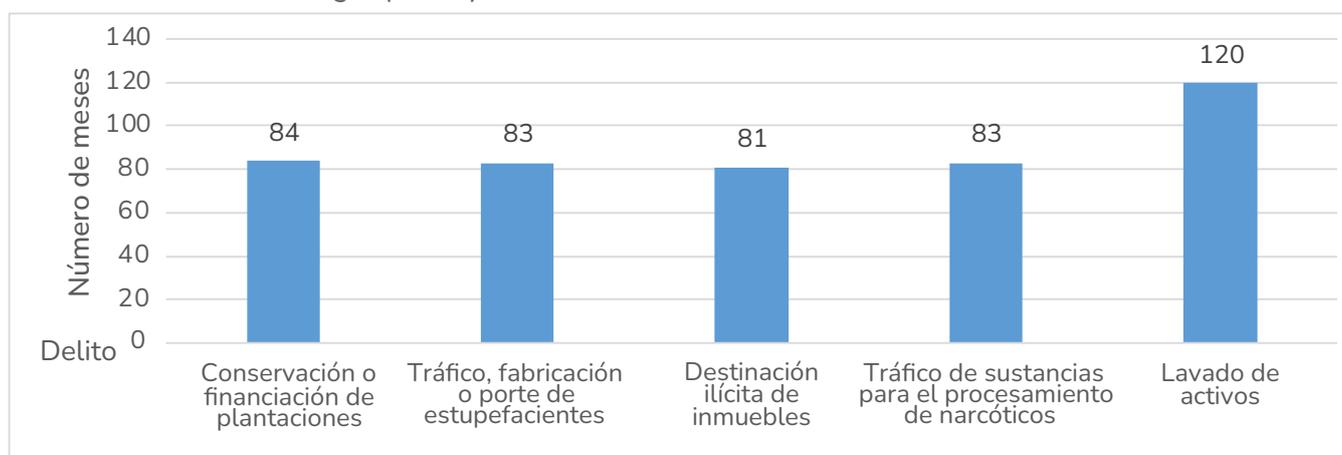


2.13. Criminalización de población vulnerable

En el marco de la lucha contra las drogas, se ha realizado un uso desproporcionado y distorsionado de herramientas jurídicas para abordar los problemas relacionados a las drogas ilegales, especialmente en los eslabones más débiles del narcotráfico (Uprimny et al., 2017).

A corte agosto de 2023, 17.670 personas están encarceladas por delito de tráfico, fabricación o porte de estupefacientes, correspondiente al 17% de la población penitenciaria del país. Un porcentaje significativo de las personas privadas de libertad por delitos de drogas, no cometieron crímenes violentos y corresponden, principalmente, a cultivadores, recolectores, transportistas, consumidores o pequeños traficantes (Uprimny, 2015). En la siguiente ilustración se observan los delitos asociados con el fenómeno de las drogas y las penas en meses de cada uno de estos comportamientos.

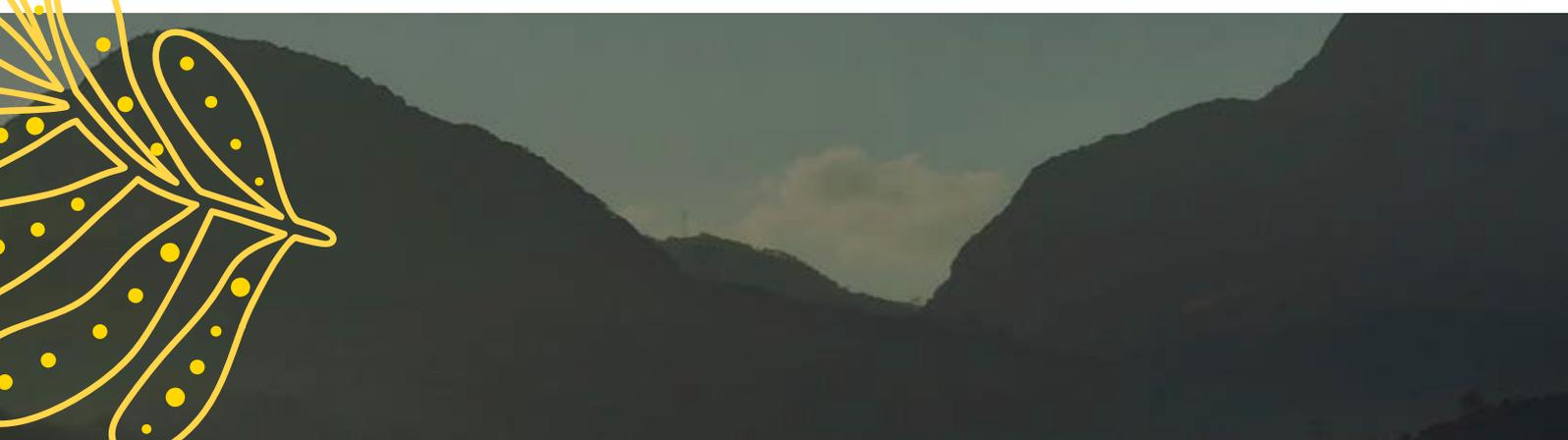
Ilustración 5. Promedio de penas asociadas a las personas privadas de la libertad (PPL) por delitos relacionados con drogas (meses)



Fuente. Sistema misional INPEC SISIEPEC-WEB

Desde la expedición de la Ley 30 de 1986, el Congreso ha aumentado en tres ocasiones las penas relacionadas con estupefacientes y en dos ha eliminado beneficios procesales, sin que se evidencie el impacto de estas medidas sobre la operatividad o las finanzas de las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico. Por su parte, la Fiscalía General de la Nación (FGN) ha expedido resoluciones limitando la aplicación de preacuerdos a estos delitos, impactando el tiempo que pasan las personas privadas de la libertad.

Un análisis de sentencias que llegaron a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia da cuenta que, entre el 2000 y el 2014, gran parte de las condenas se centraron en usuarios que sobrepasaban ligeramente la cantidad referida para la dosis personal (Filomena y Uprimny, 2019). Incluso, en algunas de estas providencias se describe la posición discriminatoria –odiosa postura discriminatoria, en palabras de la Corte– de la institucionalidad, pues el porte de dinero en efectivo se toma como elemento de prueba para diferenciar a un usuario de un microtraficante (Sentencia de radicado 44997 de 2017, 2017).



Otra muestra de la distorsión de las herramientas jurídicas se evidencia en la no distinción de los roles dentro del narcotráfico, pues grandes comerciantes, portadores y pequeños cultivadores son castigados con la misma severidad. Igualmente, quienes manejan sustancias (portadores, correos y transportadores) son perseguidos y capturados en flagrancia con más facilidad, debido al constante contacto con el objeto material del delito, por lo cual reciben menos beneficios procesales.

En relación con el impacto diferenciado, la mayoría de las mujeres encarceladas por delitos relacionados con drogas pertenecen a estratos bajos, con escasas oportunidades laborales y responsabilidades en la manutención de sus hogares. Según datos del ODC (2019), el 58,6% indicó que cometieron delitos debido a la falta de recursos para cubrir las necesidades de su hogar. La evidencia muestra que las mujeres involucradas en el tráfico de drogas son fácilmente reemplazables y su encarcelamiento no tiene un impacto real sobre el mercado de drogas ilegales. Sin embargo, las consecuencias sí son devastadoras para sus familias y sus comunidades (Youngers et al., 2020), dificultando su reintegración exitosa a la sociedad y generando ciclos permanentes de pobreza y delincuencia.

Dada esta situación, en el marco del debate legislativo, se han propuesto diferentes fuentes normativas cuya implementación podría tener un impacto positivo en cambiar este desbalance punitivo y dar respuestas penales proporcionales. Este es el caso del tratamiento penal diferenciado para pequeños agricultores o de los servicios de utilidad pública para mujeres condenadas por delitos de drogas.

Por otro lado, la guerra asociada al narcotráfico también ha afectado a los funcionarios de la fuerza pública y civiles que la han librado (Comisión de la Verdad, 2022). Entre quienes han llevado a cabo las operaciones de erradicación forzosa, en su mayoría campesinos, se han producido un número alto de muertes, amputaciones e impactos emocionales que no han sido debidamente reconocidos.

Respecto a los usuarios de drogas, la criminalización no ha permitido que el abordaje del consumo se haga desde la perspectiva de salud pública. Desde la expedición de los primeros estatutos nacionales de estupefacientes (Decreto-Ley 1188 de 1974 y Ley 30 de 1986) hasta la sanción del actual Código de Policía, se ha reprimido a los usuarios de SPA con arrestos y más recientemente con sanciones administrativas, que resultan claramente desproporcionadas (Uprimny, et al., 2017). Por ejemplo, en 2019 se aplicaron 68.522 comparendos por portar





menos de un gramo de sustancias psicoactivas en el marco del Código de Policía (Temblores, 2019). Esta represión ha recaído de manera desproporcionada sobre personas en situaciones vulnerables como habitantes de calle y trabajadoras sexuales, aumentando cifras operativas sin un impacto significativo en tráfico de drogas ilegales.

En síntesis, la marginación de estas personas por medio de la criminalización ha sido un obstáculo para la posibilidad de materializar un proyecto de vida digno (Comisión de la Verdad, 2022).

2.14. La discriminación y las narrativas estigmatizantes

Alrededor del fenómeno de las drogas se han generado distintos mitos y narrativas que se han traducido en prácticas de estigmatización, criminalización, discriminación y violencia, las cuales han ido en contravía de los derechos de los grupos más afectados por el mercado ilegal de drogas, profundizando sus vulnerabilidades y afectando sus derechos fundamentales.

En este contexto, el campesino en condiciones de pobreza, que ha recurrido al cultivo de uso ilícito como única alternativa de subsistencia, o la madre cabeza de familia que tuvo que distribuir pequeñas cantidades de droga para alimentar a sus hijos, han sido calificados como “narcotraficantes”. Como se señaló en el encuentro realizado en Santander de Quilichao, Cauca, la estigmatización ha llevado a que las comunidades no hayan sido tomadas en cuentas, ni que haya garantías para participar en la construcción y desarrollo de las políticas en sus territorios.

De otro lado, la planta de coca ha sido equiparada con la cocaína, lo cual ha truncado la investigación científica en torno a sus propiedades y el desarrollo de usos para fines lícitos. “La mata no es el problema, sino su procesamiento para obtener las drogas” señaló uno de los participantes de los espacios territoriales. Debido a la estigmatización de la planta, las comunidades étnicas han sufrido por la falta de respeto hacia sus tradiciones y prácticas ancestrales. La Corte Constitucional, en la sentencia C-882 de 2011, reconoció que la hoja de coca es parte de las costumbres ancestrales de las comunidades indígenas y debe ser protegida en virtud del derecho a la identidad cultural y a la autonomía.

Además, las personas que consumen drogas –incluso sin que su consumo sea problemático– han sufrido estigmatización a través de términos peyorativos como "drogadictas", "viciosas" o "desechables". En la discusión pública y algunos medios de comunicación se han difundido narrativas que vinculan sin excepción a las drogas ilícitas con enfermedad, delincuencia y violencia, lo cual no está respaldado por la evidencia. A pesar de que los consumos problemáticos y relacionados con delitos son mínimos en comparación con el total, esta estigmatización es mayor que con SPA legales como el alcohol (Aguirre y Muro, 2020).

Debido a los prejuicios alrededor del consumo de SPA, el 53% de los colombianos manifestó no querer tener vecinos consumidores de sustancias psicoactiva (DANE, 2021). Además, han resultado en la exclusión y autoexclusión de los consumidores de sus derechos a tener una familia, educación, trabajo y salud. Algunos prefieren no acceder a los servicios de atención y tratamiento para no ser discriminados, lo cual exacerba el daño asociado al uso de drogas (RIOD, 2019). En algunos contextos, incluso, los consumidores de drogas han sido tratados como residuos sociales o sujetos merecedores de sufrimiento, lo cual ha impulsado medidas represivas contra ellos, especialmente contra grupos vulnerables como habitantes de calle, jóvenes marginados y trabajadoras sexuales. El estigma incluso ha llevado a persecuciones violentas por parte de actores armados (asesinatos, desapariciones, panfletos amenazantes, torturas, etc.) (Lemaitre y Albarracín, 2012).

Un estudio de prevalencia de VIH y hepatitis en PID (DANE, 2021), evidencia que hasta 40% mujeres en Pereira y Dosquebradas evitaron servicios por miedo a la estigmatización y discriminación. El 25% de las PID han sido víctimas de estigmatización en entornos de atención en salud. Otro grupo poblacional afectado por el consumo de SPA son los grupos étnicos, que presentan una alta vulnerabilidad y patrones socioculturales que requieren una intervención diferenciada.

2.15. La dimensión internacional

Colombia ha cumplido estrictamente con sus compromisos internacionales en materia de fiscalización de drogas. No obstante, en el escenario nacional y el internacional la evidencia ha demostrado que el objetivo de “lograr un mundo libre de drogas”, establecido por la Comisión de Estupefacientes en su periodo 42º, está lejos de alcanzarse, e incluso, el reto frente a viejas y nuevas sustancias es cada vez mayor.

El sistema internacional de fiscalización de drogas ha puesto una mayor carga a países productores, bajo la premisa de que al controlar la oferta se reducirá el consumo global (Bewley-Taylor et al., 2016). Al resaltar este desbalance se busca generar mayor equilibrio y compromiso global bajo el principio de responsabilidad común y compartida, para que los países con más altos índices de consumo refuercen su respaldo a políticas de desarrollo y cuidado ambiental en los lugares de producción de drogas.



Tradicionalmente, la cooperación internacional relacionada con las drogas ilícitas ha priorizado el enfoque de seguridad, concentrando allí la mayor cantidad de presupuestos y capacidades. En Colombia, este hecho se potenció por el conflicto armado, difuminando las fronteras entre la guerra contra las drogas, la guerra contrainsurgente y contra el terrorismo. Muestra de ello es que, por un buen tiempo, la mayoría de los recursos provenientes de la cooperación internacional en materia de drogas se invirtieron en combatir grupos insurgentes (Cepeda y Tickner, 2017).

Este desbalance se ha venido corrigiendo, especialmente desde la firma del Acuerdo de Paz, dándole mayor protagonismo a componentes sociales. El importante apoyo de la cooperación internacional ha favorecido las capacidades de Colombia en materia de interdicción terrestre, marítima, aérea, control aduanero, antilavado de activos, seguridad e innovación policial. Recientemente este apoyo se ha visto complementado por estrategias orientadas al desarrollo, los derechos humanos, medio ambiente y acción climática, justicia rural, justicia juvenil, reducción de consumo de drogas, entre otros asuntos. No obstante, sigue siendo necesario fortalecer la cooperación en desarrollo rural, cuidado ambiental y salud pública, para alcanzar resultados efectivos y sostenibles.

Los avances, fracasos y lecciones aprendidas de la cooperación internacional en materia de drogas representan una oportunidad para que la comunidad internacional considere adoptar políticas y estrategias novedosas basadas en la evidencia. Sin ajustes y revisiones en el régimen internacional, la capacidad del Estado podría verse limitada. Parte del éxito de la implementación de la política de drogas de Colombia dependerá de un marco internacional coherente y flexible que permita abordar de manera adecuada los desafíos cambiantes relacionados con la producción, tráfico y consumo de SPA.

Respecto al debate sobre el régimen internacional, Colombia en su historia reciente ha cumplido un papel fundamental. Regionalmente, esta discusión arrancó en la Cumbre de las Américas 2012 en Cartagena (Colombia), cuando se encargó a la Organización de Estados Americanos (OEA) de elaborar un documento sobre esta materia (OEA, 2013). Más adelante, en 2016, la tercera Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU (UNGASS) en materia de drogas respondió al llamado de Colombia, Guatemala y México para repensar la política internacional. El acuerdo no implicó un cambio radical de paradigma, pero sí sentó algunas bases para un enfoque basado en los derechos humanos, la salud y la autonomía de las políticas nacionales. Es de destacar que la sociedad civil colombiana ha planteado debates en torno a la eficacia de las políticas internacionales de drogas desde muy temprano en el siglo XXI.



A photograph of several dancers in vibrant, multi-layered traditional costumes (orange, green, yellow, and blue) performing outdoors. The dancers are seen from behind, with their long, flowing skirts and shawls creating dynamic shapes. In the background, a crowd of people is visible, and a basketball hoop is mounted on a wooden structure. The scene is brightly lit, suggesting an outdoor daytime event.

CAPÍTULO 3

**Normativa y políticas públicas
nacionales relacionadas con la
Política Nacional de Drogas**

3.1. Normas generales y transversales²⁰

La Política Nacional de Drogas se articula principalmente con los tratados internacionales, la normativa nacional y el Acuerdo de Paz de conformidad con la información presentada a continuación. Adicionalmente, en el anexo 4 se presentan las temáticas normativas relacionados con esta política.

Ilustración 6. Normas generales y transversales



Fuente. Elaboración propia a partir de la normativa existente

3.2. Políticas públicas nacionales

Como se evidenciará a lo largo de esta política pública, la temática de drogas abarca una gran cantidad de políticas, planes y programas sectoriales e intersectoriales liderados e implementados por otras carteras, los cuales inciden de manera directa o indirecta en el logro de los objetivos propuestos en la Política Nacional de Drogas.

En la siguiente gráfica se mencionan las principales temáticas y en el anexo 5 se nombran de manera específica las políticas relacionadas con cada una de las temáticas identificadas.

²⁰Este normograma no incluye análisis de vigencias.

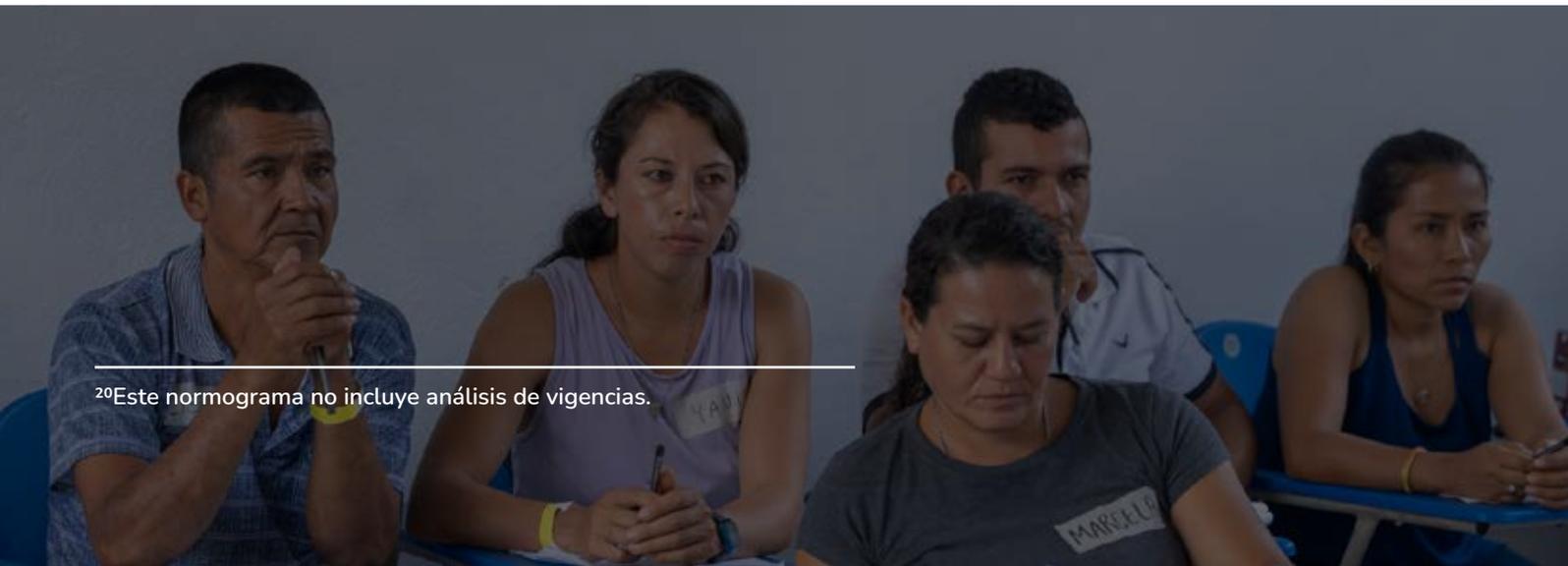


Ilustración 7. Temáticas de políticas públicas relacionadas



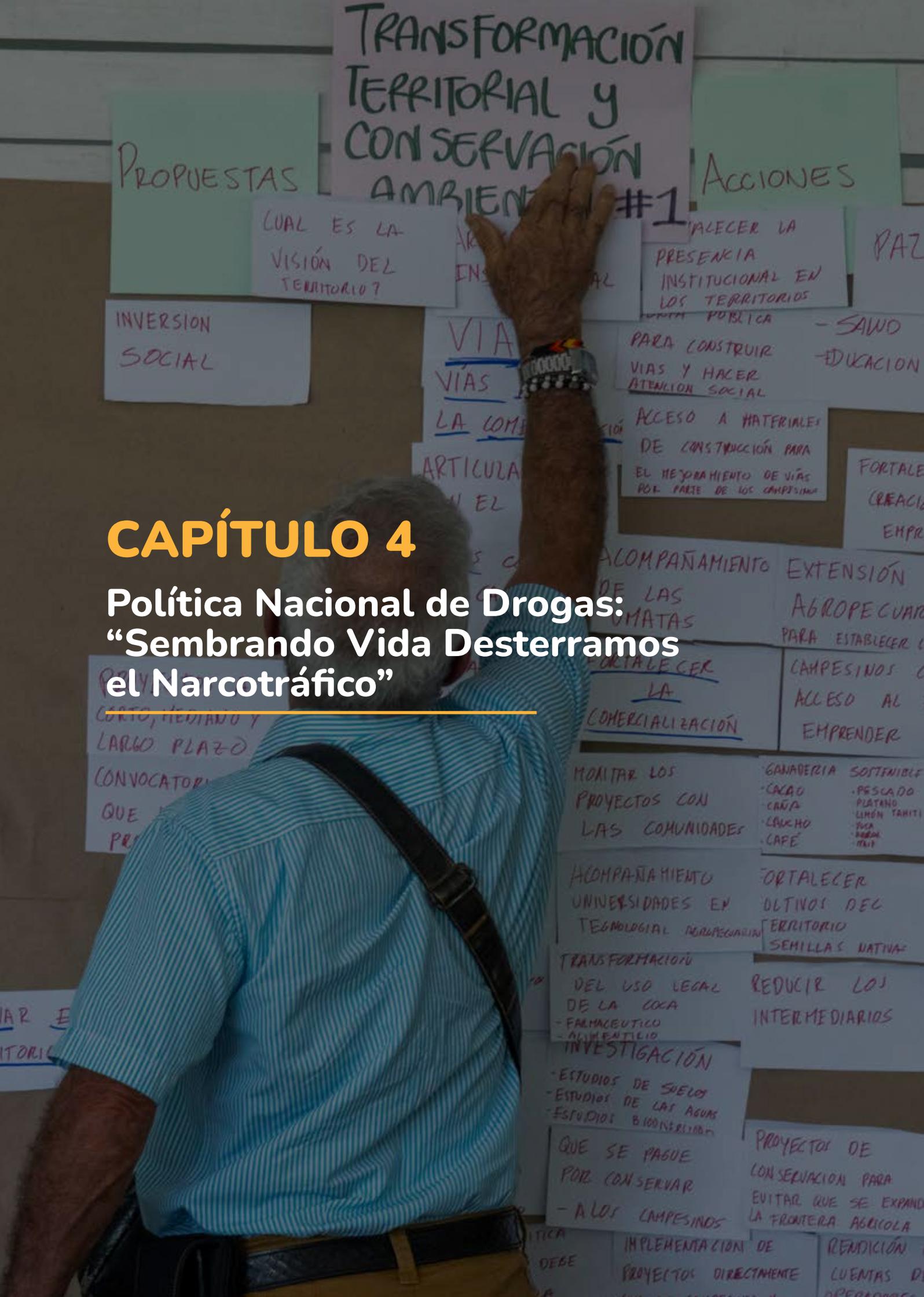
3.3. Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas

La Política Nacional de Drogas se alinea con las obligaciones internacionales de Colombia en materia de derechos humanos y en los principios fundamentales de derechos humanos de dignidad, universalidad, no discriminación, participación y derecho a un recurso efectivo. Las Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas, apoyadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la Organización Mundial de la Salud y el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA); referenciadas entre otras, en la estrategia de la Unión Europea en materia de drogas 2021-2025 y por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, se incorporan en la construcción de esta política pública.



CAPÍTULO 4

Política Nacional de Drogas: “Sembrando Vida Desterramos el Narcotráfico”



4.1. Enfoques de la política de drogas

La política de drogas adopta como su enfoque central el cuidado de la vida y el ambiente, desde una perspectiva integral y comprensiva, que toma en cuenta y aborda los distintos componentes del fenómeno para desterrar el narcotráfico. Basa sus principios, objetivos y desarrollo, en los enfoques de derechos humanos; salud pública; seguridad humana; construcción de paz; ambiental; género; diferencial y de sujetos de especial protección, y territorial.

Ilustración 8. Enfoques de la Política Nacional de Drogas

Enfoques

Derechos Humanos

La persona y sujetos más vulnerables en el centro de la acción. Vida digna y en igualdad. Garantía y protección, reconocimiento y fortalecimiento de capacidades y de los escenarios de participación.

Salud Pública

El uso de drogas debe ser abordado desde las vulnerabilidades asociadas. Prevención, atención, tratamiento y reducción de daños, diferenciación en los tipos de SPA y sus riesgos. Desestigmatización, dignificación, abordaje de las condiciones que afectan el bienestar y desarrollo.

Seguridad Humana

Proteger la vida y las libertades. Personas viven con dignidad, libres de miedo, de miseria y necesidad. Las personas en situación de vulnerabilidad pueden responder y sobreponerse a los riesgos vinculados. Dirige las medidas punitivas a los nodos estratégicos del narcotráfico.

Construcción de paz

Atender las dinámicas de manera pacífica y evitando la violencia. Construcción de confianza y reparar relaciones con las poblaciones. Participación y diálogo, colaboración y respuestas colectivas a los problemas comunes.

Ambiental

Balance adecuado entre la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica, conlleva una valoración del ser humano como parte integral de la naturaleza, con la intención de aportar en los objetivos de conservación y restauración ambiental.

Género

Reconoce los factores de riesgos e impactos específicos sobre las mujeres, los hombres y otras identidades de género. Cierre de las brechas de género, garantizando la representación de las mujeres e identidades no binarias, en la participación y la implementación.

Diferencial y especial protección

Reconocimiento de los sujetos y grupos poblacionales de especial protección y de las vulnerabilidades específicas que les ponen en riesgo y que suponen niveles especiales de atención, acompañamiento y protección por parte de la acción estatal.

Territorial

Acciones comprendiendo que los territorios son multidimensionales y requieren intervenciones integrales y particulares.



Adicionalmente, en el marco del enfoque territorial establece 10 principios que delimitan la forma de intervención de la política en los territorios:

Ilustración 9. Principios del enfoque territorial



4.2. Articulación con el Acuerdo de Paz suscrito entre el Estado colombiano y las FARC E.P.

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado por el Estado Colombiano y las FARC E.P., a cuya suscripción se llegó en parte por el concurso de la comunidad internacional, hace referencia a la necesidad de desarrollar una nueva visión que aborde las causas y consecuencias del fenómeno de las drogas, entendiendo a estas como un problema sistémico relacionado con el desarrollo, la construcción de paz y la garantía de los derechos humanos. Esta nueva forma de pensar la política de drogas implica especialmente la construcción de “[...] alternativas que conduzcan a mejorar las condiciones de bienestar y buen vivir de las comunidades —hombres y mujeres— en los territorios afectados por los cultivos de uso ilícito; que aborde el consumo con un enfoque de salud pública [...]” (Gobierno Nacional, 2016) y de derechos humanos.

El Acuerdo de Paz se centra en la necesidad de la formulación de una política de drogas que esté basada en la evidencia científica, en la inclusión de procesos amplios de participación de la sociedad civil, en el desarrollo e implementación de los enfoques de género, étnico y territoriales, y tratamiento penal diferenciado para los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico. En este sentido, la Política Nacional de Drogas recoge todos los principios y decisiones definidos en el punto cuatro del Acuerdo de Paz, su estructura, contenido y principales acciones.

4.3. Objetivo general, pilares y ejes

Contribuir a la consolidación de la paz y el cuidado de la vida avanzando en reducir las vulnerabilidades asociadas al cultivo, producción y tráfico de drogas ilícitas, así como del uso de sustancias psicoactivas, disminuir los impactos negativos del fenómeno, debilitar el narcotráfico y las economías ilegales asociadas, reducir las extensiones de cultivos de uso ilícito y su transformación en sustancias ilegales y promover una regulación justa y responsable.

Ilustración 10. Pilares y ejes de la Política Nacional de Drogas 2023 – 2033



Fuente. Elaboración propia





OXÍGENO

1. TRÁNSITO A ECONOMÍAS LÍCITAS EN ZONAS RURALES Y DE MANEJO ESPECIAL

La Política Nacional de Drogas establece una estrategia para que las comunidades rurales que dependen de las economías ilícitas ligadas a las drogas transiten de manera progresiva y sostenible a economías lícitas, a través de un proceso de reconversión productiva. Este objetivo requerirá de acciones integrales que aborden y corrijan las causas de la dependencia, movilizando esfuerzos de diversos actores, incluyendo el Estado, el sector privado, la academia, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades.

Esto último implica reemplazar las acciones fragmentadas por procesos sistémicos y coordinados. La Política de Drogas reconoce que el proceso de tránsito a la legalidad debe ser un compromiso de todo el Estado y, por tanto, gran parte del su éxito dependerá de la acción coordinada e inter agencial.

Para lograr este propósito, esta Política desarrolla el “Modelo de Intervención Integral para el Tránsito a Economías Lícitas”, el cual se compone de acciones seleccionadas estratégicamente para romper la dependencia de economías ilícitas y así disminuir gradualmente los cultivos de uso ilícito y la producción de drogas. Este modelo fue diseñado en articulación con líderes y actores comunitarios directamente afectados por esta problemática, incorporando su conocimiento, visiones y componentes clave para el desarrollo territorial.

La Política Nacional de Drogas toma como referente los objetivos planteados en los puntos 1.2 y 1.3, y 4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, especialmente los incluidos en los Planes Nacionales para la Reforma Rural Integral y los compromisos de sustitución de cultivos establecidos en el Decreto-ley 896 de 2017.

Ilustración 11. Modelo integral de intervención para el tránsito a economías lícitas



El modelo inicia con la contención de la expansión de los cultivos de uso ilícito y continúa con una serie de intervenciones y acciones principalmente de impacto territorial, dirigidas a la reconversión económica, el desarrollo productivo, la generación de capacidades comunitarias y la integración a mercados. Contiene además componentes transversales como la formalización, tenencia y

uso de la tierra; la construcción de bienes públicos rurales y el fomento a la asociatividad. La implementación de estas acciones debe tener asociada la reducción progresiva/gradual de los cultivos de uso ilícito por parte de las comunidades.

Es importante señalar que la aplicación de este modelo no aplica de forma homogénea en todos los territorios a modo de talla única. Por el contrario, su aplicación debe adaptarse al contexto, capacidades y necesidades particulares. Los puntos de partida y los tiempos para lograr romper la dependencia de las economías ilícitas a través de proceso de reconversión económica son distintos para cada territorio y el Estado debe actuar conforme a esa premisa para establecer sus metas e indicadores.

Durante los espacios regionales, los participantes expresaron su deseo de liderar el desarrollo de sus propios territorios, argumentando que, al conocer su entorno, son quienes pueden garantizar que los recursos se inviertan estratégicamente para generar impactos genuinos y duraderos. Es por esto que en la implementación las comunidades tendrán un papel activo.

Ahora bien, la aplicación del modelo debe tener en cuenta la capacidad limitada del Estado en términos logísticos y presupuestales²¹, con el fin de no generar compromisos y expectativas que no se puedan alcanzar. Este fue un tema recurrente en los espacios territoriales, debido a los incumplimientos de iniciativas pasadas. Insistentemente solicitaron que esta vez se establezcan compromisos claros y –sobre todo– realizables, a los cuales se les pueda hacer seguimiento y veeduría.

Objetivos estratégicos

a. Contener la expansión de los cultivos de uso ilícito

Este objetivo se concentra en la contención de las áreas con cultivos de uso ilícito reconociendo que su expansión representa desafíos tanto para el Estado como para las comunidades. La contención de la expansión de los cultivos de uso ilícito requiere de acciones de corresponsabilidad. Los y las cultivadoras se deben comprometer a no expandir las áreas sembradas, mientras que el Estado –sin renunciar a su compromiso de combatir el narcotráfico– prioriza en estas áreas la modalidad de erradicación voluntaria, en el marco de procesos de desarrollo rural.²² Esta medida diferencial aplica únicamente para lo que el Consejo Nacional de Estupefacientes defina como “cultivo de pequeño cultivador”.

Esta medida deberá ser transitoria, mientras inicia la aplicación del “Modelo integral de intervención para el tránsito a economías lícitas” en cada territorio, momento en el cual las comunidades deberán iniciar el proceso de disminución progresiva de los cultivos de uso ilícito hasta llegar a su eliminación total. Es importante mencionar que en los espacios territoriales se manifestó la voluntad de avanzar en la erradicación de los cultivos, siempre que el Estado cumpla con el desarrollo y la transformación territorial.

Los lineamientos dados para la aplicación de la modalidad de erradicación forzosa se presentan en el capítulo de asfixia.

²¹El modelo implica unos desafíos en materia presupuestal. El Gobierno deberá destinar recursos para su adecuada ejecución y gestionar recursos de cooperación internacional y sector privado para robustecer y dar sostenibilidad a las intervenciones.

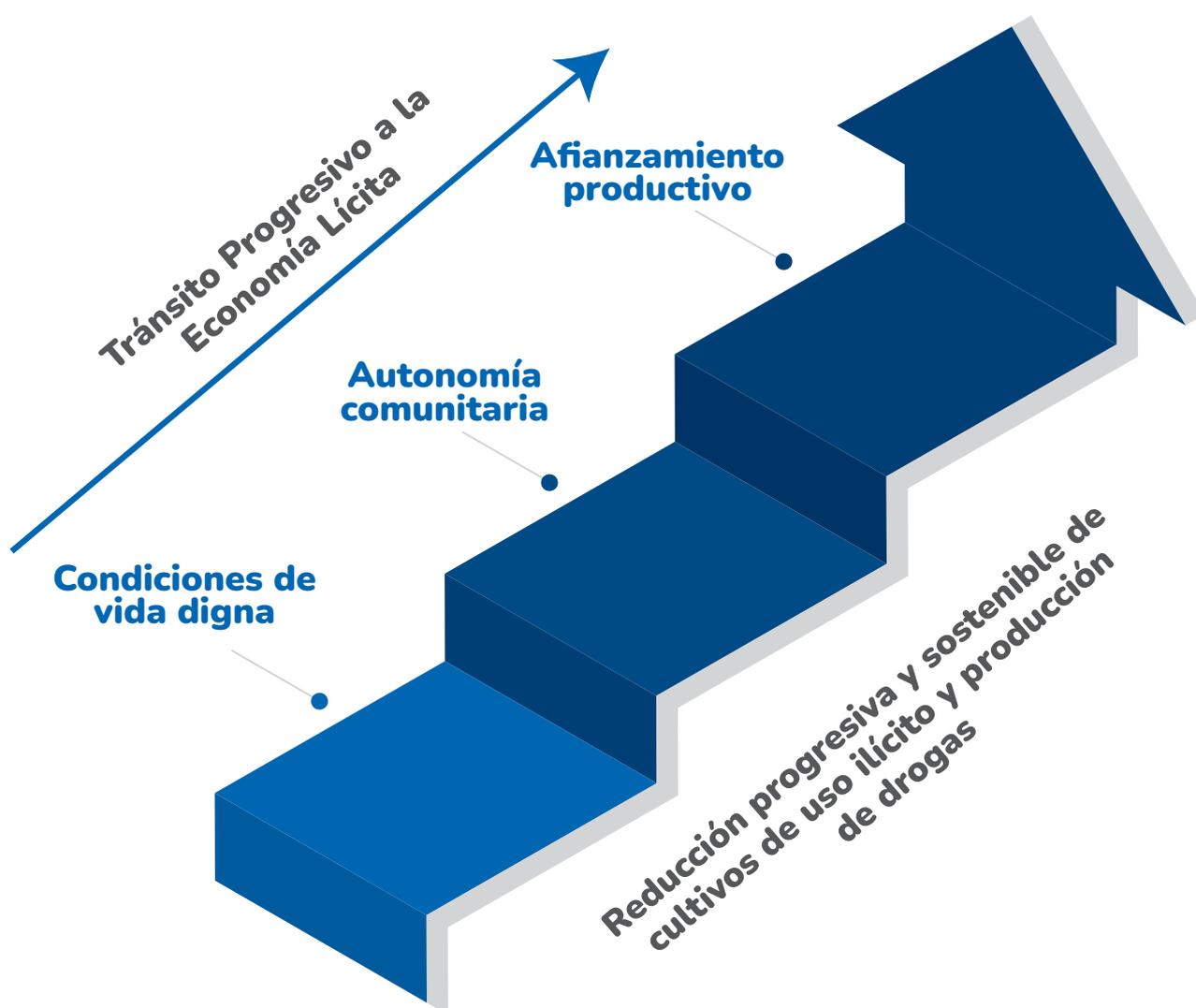
²²La erradicación voluntaria es una de las 4 modalidades de erradicación establecidas en la Directiva 0013 de 2018.

b. Reducir progresiva y sosteniblemente los cultivos de uso ilícito y la producción de drogas

La reducción de los cultivos de uso ilícito y la producción de drogas será el resultado de la aplicación del modelo antes descrito. La “Metodología de la escalera”, tendrá como propósito orientar la implementación del modelo, entendiendo que cada territorio se encuentra en un escalón diferente del desarrollo y, por tanto, requiere de acciones distintas para lograr su reconversión económica. Con esta metodología se busca generar progresivamente condiciones y capacidades que permitan a los territorios y comunidades subir de un escalón a otro, eliminando su dependencia de la economía de las drogas y así transitar a economías lícitas. Inicia con la satisfacción de necesidades básicas, avanza hacia la autonomía colectiva y aspira a la generación de alternativas económicas sostenibles, entendiendo que hay zonas que por sus características se encuentran entre dos escalones y requieren de una intervención mixta. En su diseño se incluyeron los aportes y propuestas recolectadas en los espacios territoriales.

La definición de escalones no pretende crear una receta preestablecida e inflexible, sino identificar acciones prioritarias y metas de desarrollo en el corto, mediano y largo plazo por cada una de las entidades, para hacer uso eficiente de la infraestructura y recursos existentes y, así, maximizar su impacto en el territorio.

Ilustración 12. Metodología de la escalera



ESCALÓN 1: CONDICIONES DE VIDA DIGNA

La intervención del Estado en este escalón priorizará las necesidades básicas, en procura de la supervivencia de las comunidades de los territorios con cultivos de uso ilícito. Algunas acciones estratégicas serán:

- **Soberanía alimentaria en territorios con cultivos de uso ilícito**

Esta estrategia implica realizar un análisis de las áreas disponibles para la producción de alimentos, así como fortalecer las habilidades agrícolas asociadas a la economía campesina familiar, étnica y comunitaria, promoviendo técnicas modernas agroecológicas, el control integrado de plagas y un manejo adecuado de suelos y recursos naturales. Se implementarán medidas como las huertas familiares y comunitarias, la crianza de animales a pequeña escala, la construcción de centros de acopio y procesamiento de alimentos por las propias comunidades y el diseño e implementación de redes y circuitos de comercialización agroalimentarios. Además, las comunidades participarán en el nuevo mecanismo de gobernanza en esta materia, en los términos del Acuerdo de Paz y los artículos 32 y 216 de la Ley 2294 de 2023.

Además, tiene como fin la protección de esos territorios de acciones extractivas u otras actividades que afecten la soberanía alimentaria como los monocultivos.

- **Compras públicas focalizadas en territorios con cultivos de uso ilícito**

Como parte de la estrategia de comercialización de productos devenidos de la transformación productiva en áreas con presencia de cultivos de uso ilícito, el Estado debe ofrecer un mercado estable y seguro para los productores que han abandonado la economía ilegal, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 2046 de 2020, el Decreto 1071 de 2015 y otros sistemas que se prevean para ese fin.

- **Asistencia técnica agropecuaria y no agropecuaria**

Además de la capacitación en actividades agropecuarias que reconozcan y dignifiquen la labor campesina, se buscará diversificar el modelo de desarrollo, realizando capacitaciones técnicas en actividades no agropecuarias como los sectores de servicios, transporte, construcción, turismo, tecnologías, etc. Este alcance fue reiterado por los participantes de los espacios territoriales, quienes aspiran a integrarse a las cadenas productivas y conformación de empresas.

ESCALÓN 2: AUTONOMÍA COMUNITARIA

En este escalón la intervención se enfocará en fortalecer las capacidades locales y fomentar proyectos de generación de ingresos, preponderantemente asociativos y agroindustriales, lo cual irá acompañado del fortalecimiento del tejido asociativo y la gobernanza comunitaria, a partir de acciones estratégicas como:

- **Núcleos productivos de ciclo completo**

La Política Nacional de Drogas promoverá el acceso a recursos y tecnologías que impulsen la expansión productiva reconociendo que las comunidades obtendrán un mayor beneficio económico si su parte del proceso productivo incluye la transformación de materias primas en productos finales con valor agregado. Estos núcleos buscan que las comunidades pasen de ser proveedores de materias primas a ser actores clave en la cadena de valor contribuyendo a la consolidación de una economía legal, digna y productiva.

- **Línea especial de créditos, subsidios y seguros agropecuarios en territorios con cultivos de uso ilícito**

Las entidades financieras del Grupo Bicentenario como el Banco Agrario, Finagro, Findeter, Bancoldex o Fontur, con la vinculación y fomento del sistema de financiamiento cooperativo, implementarán programas de crédito ajustados a las condiciones especiales de estos territorios, con el fin de facilitar la financiación de actividades económicas lícitas, preponderantemente de carácter asociativo. Esto incluirá un sistema de fondeo que respalde las obligaciones financieras adquiridas.

Adicionalmente, entidades del sector de Inclusión Social y Reconciliación otorgarán subsidios especiales para la transición hacia la economía legal, constituyendo un apoyo económico temporal y condicionado a que el cultivo sea anterior a la publicación de esta política y a que sus beneficiarios tracen un compromiso de eliminación progresiva de los cultivos de uso ilícito cuando inicie el proyecto económico lícito.

- **Fortalecimiento de economías populares y asociativas desde el Estado**

Esta política reconoce que los proyectos asociativos generalmente ofrecen mayores beneficios socioeconómicos en términos de acceso a recursos, eficiencia, mitigación de riesgos y desarrollo de tejido social, pues disminuyen la necesidad de intermediarios, fomentan el ordenamiento productivo y favorecen el buen vivir. Al respecto, en los espacios territoriales resaltaron el rol de organismos como Juntas de Acción Comunal, Organizaciones Comunitarias, Consejos Comunitarios, Cabildos Indígenas y Organizaciones Campesinas para contribuir a la asociación comunitaria en torno a fines específicos. “La potencialidad del territorio es la gente: colonos, indígenas, inmigrantes. Somos todos”, afirmó uno de los participantes.

- **Vinculación de jóvenes en las cadenas productivas lícitas**

El proceso de reconversión productiva debe poner especial atención a la población joven que habita los territorios, estableciendo medidas acordes con los proyectos de vida e intereses de este tipo de población. Para ellos se harán alianzas estratégicas con instituciones académicas y otros actores relevantes en el tema.

- **Fuerza de trabajo comunitaria para transformar las zonas con cultivos de uso ilícito**

A través de figuras como las Asociaciones de Iniciativa Público Popular, y en sintonía con las leyes 2166 de 2021 y 2294 de 2023, se adelantarán procesos de construcción de infraestructura rural en zonas con cultivos de uso ilícito con mano de obra local. Esta estrategia cumple un doble propósito; por un lado, generación de ingresos para la reconversión económica y, por otro, la transformación del territorio.

- **Reconstrucción del tejido social: articulación de medidas de justicia restaurativa con la transformación de los territorios afectados por el narcotráfico**

En eventuales procesos de sometimiento o paz, se propenderá por la inclusión activa de las personas vinculadas a ellos en la participación de obras de infraestructura y acciones necesarias para la transformación territorial de las áreas que más se han visto afectadas por la economía ilegal de drogas. Esta iniciativa busca promover la reincorporación y la reintegración socioeconómica de los excombatientes; aportar al desarrollo de los territorios y comunidades más afectadas por el narcotráfico; fomentar la reconciliación, y aportar a la reconstrucción del tejido social.

ESCALÓN 3: AFIANZAMIENTO ECONÓMICO

En este escalón se busca asegurar la sostenibilidad de los escalones anteriores, afianzando las economías lícitas, construyendo un entorno productivo sólido e integrando las actividades económicas a los mercados locales, nacionales e internacionales. Se plantean las siguientes acciones estratégicas:

- **Pactos de productividad entre sector público, sector privado y economías populares**

Consisten en una colaboración tripartita donde el Estado y el sector privado se convierten en impulsores de la reconversión productiva, a través de acciones como la inversión capitalista, la transferencia de conocimiento y la inserción en circuitos de mercado a nivel local, nacional e internacional. Para ese efecto se suscribirán los "Pactos productivos por la vida y la esperanza", en los que el Estado ofrecerá beneficios a los empresarios que se asocien comercialmente con las comunidades. El Ministerio de Industria, Comercio y Turismo facilitará y fortalecerá este tipo de alianzas.

- **Formalización de tierras rurales para comunidades que transitan a economías lícitas**

La política de drogas tiene como prioridad que las comunidades en procesos de reconversión productiva tengan acceso al derecho a la tierra para usos económicos legales y que cumplan una función social.

Se priorizará la transferencia de estos predios a la Agencia Nacional de Tierras a través de las herramientas habilitadas en la Ley 2294 de 2023, para su posterior titulación a los campesinos y de manera diferencial la titulación colectiva a los esquemas asociativos. Complementariamente, a través de disposiciones provisionales, u otros mecanismos de tenencia, se entregarán predios que se encuentren inmersos en procesos de extinción de dominio que estén bajo la administración de la Sociedad de Activos Especiales (SAE) y estén orientados primordialmente a esquemas asociativos rurales. Así mismo, se pondrá a disposición inmuebles urbanos, empresas e incluso muebles (como medios de transporte) para el desarrollo de circuitos de transformación agroindustrial y comercialización.

De conformidad con el marco legal vigente (leyes 160 de 1994, 599 de 2000 y 1708 de 2004), un requisito para formalizar la propiedad es la ausencia de cultivos de uso ilícito. Cuando la erradicación previa no sea factible, podrán hacerse acuerdos de tenencia con el compromiso de erradicación como parte del proceso. Esta acción podrá articularse con figuras de territorialidades campesinas como Zonas de Reserva Campesina, Territorios Campesinos Agroalimentarios o Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios.



- **Creación de marca “Sembrando Vida”**

Se creará una marca distintiva que permita identificar la procedencia de productos y servicios derivados de la reconversión económica. En colaboración con los sectores de Comercio, Industria y Turismo y privados, se buscarán oportunidades en mercados nacionales e internacionales para establecer sólidos procesos de comercialización e impulsar la sostenibilidad de la transición económica.

- **Consolidación de modelos sociales comerciales**

Es crucial que las actividades económicas planeadas para la transición hacia la legalidad se consoliden y se integren a la economía nacional, manteniendo su carácter comunitario. El Estado brindará apoyo institucional para que las iniciativas comunitarias se adapten a enfoques empresariales solidarios arraigados en la comunidad, que generen empleo e ingresos para la comunidad.

COMPONENTES TRANSVERSALES EN LA ESCALERA

Con el fin de abordar de manera integral los desafíos presentes en los territorios con cultivos de uso ilícito las siguientes acciones se desarrollarán en todos los escalones:

- **Provisión de bienes y servicios públicos:** Principalmente construcción, mantenimiento o adecuación de infraestructura rural (vías, distritos de riego y drenaje, puentes, etc.) y servicios (vivienda, salud, educación) esenciales para el bienestar y la calidad de vida de las comunidades rurales.

Este propósito se complementará con las siguientes Acciones estratégicas intersectoriales, contenidas en la política de Seguridad y Defensa: i) fortalecer las comunicaciones de las Fuerzas Militares, para incrementar la cobertura en redes de internet y voz a nivel rural e ii) incrementar las capacidades del Comando de Ingenieros del Ejército Nacional de Colombia, en tres de sus brigadas: a) Brigada de Desminado Humanitario; b) Brigada de Ingenieros, en acciones integrales de construcción, rehabilitación y mejoramiento de puentes y desminado operacional, y d) Brigada de Construcciones, en acciones de construcción, rehabilitación y mejoramiento de infraestructura vial.



- **Cumplimiento de los compromisos adquiridos por los programas de sustitución:** En lo que tiene que ver con el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de uso Ilícito (PNIS), la Política Nacional de Drogas establece que los compromisos previamente adquiridos en los acuerdos suscritos deben ser cumplidos por parte de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.
- **Ordenamiento territorial con participación comunitaria:** Favorece la identificación de soluciones frente a los cultivos de uso ilícito que sean acordes a la realidad territorial. En línea con la Ley 2294 de 2023, la participación se orientará a la reconversión productiva, la constitución de Zonas de Reserva Campesina y otras formas de territorialización comunitaria, así como la incidencia en la expedición de instrumentos de planificación territorial, incluso de naturaleza ambiental.
- **Fortalecimiento del rol de la institucionalidad local:** Es esencial lograr coordinación efectiva entre instituciones del nivel nacional, regional y local, para enfrentar el desafío de los cultivos de uso ilícito. La descentralización promueve que las acciones sean adecuadas a las particularidades de cada región y fortalece la capacidad de las autoridades en la toma de decisiones y gestión administrativa.

Es fundamental que las entidades del nivel central, pertenecientes a los sectores Agricultura y Desarrollo Rural, Comercio Industria y Turismo, Minas y Energía, entre otras, se articulen con la institucionalidad regional para coadyuvar los procesos asociados a la a la superación de las economías ilícitas. Como ejemplo puede citarse el Sistema Nacional de Reforma Agraria y la articulación con los Consejos Municipales de Desarrollo Rural o el Subsistema de Extensión Agropecuaria.

c. Establecer medidas específicas para la reconversión económica y la reducción de cultivos de uso ilícito en Áreas de Especial Importancia Ambiental (AEIA)

El Modelo Integral de Tránsito a Economías Lícitas contempla acciones específicas para estas áreas. Allí, la reconversión productiva se basará en opciones bioeconómicas²³ que hagan un uso sostenible de la biodiversidad, los recursos naturales y los servicios ecosistémicos, siguiendo la zonificación ambiental y usos permitidos del suelo. Además, se alinearán con los objetivos de conservación y la protección de los derechos de las comunidades. Para ello, la Política Nacional de Drogas se articulará con las políticas de los sectores Ambiente, Agricultura y Comercio.

Con base en el Plan Nacional de Zonificación Ambiental del Ministerio de Ambiente y los aportes de los espacios territoriales, esta política ha definido tres tipos de zonas relacionadas con las AEIA, en las cuales se identifican fuentes de bioeconomía compatibles con las características de las áreas que están orientadas a eliminar la dependencia con la economía de las drogas:

²³Bioeconomía: producción, utilización y conservación de recursos biológicos, a través de la ciencia, la tecnología y la innovación, con el fin de proporcionar bienes y servicios y así avanzar hacia una economía sostenible (GBC, 2018)

- **Zonas Jaguar (Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales):** Entre las alternativas posibles resaltan el ecoturismo, el uso de plantas medicinales, las artesanías, la apicultura o la melipolicultura, la restauración ecológica (economías familiares, campesinas y comunitarias con enfoque restaurativo), entre otras. Los incentivos ambientales complementarán el proceso de reconversión económica a través de acuerdos de conservación.

- **Zonas Oso Perezoso (Reservas forestales y otras AEIA):** Colombia cuenta con más de 55 tipos de áreas protegidas de carácter nacional, regional y local, 91 tipos de ecosistemas, entre otras áreas de conservación ambiental. Por tanto, primero deberá determinarse la categoría ambiental de uso e identificar participativamente las alternativas de ingresos, entre otros por medio del pago por servicios ambientales y bonos de carbono, que sean compatibles con los objetivos de conservación de cada área. En términos generales resaltan las siguientes iniciativas: agroecología; agricultura orgánica; acuicultura y pesca sostenible; agroindustria alimentaria; servicios de ecoturismo; silvopastoriles; sistemas silvícolas; reforestación, y economías forestales no maderables, entre otras.

- **Zonas Lobito de Río (franjas de estabilización):** Se promoverán iniciativas de reconversión productiva basadas en agroecología regenerativa, modelos de producción sostenible, sistemas silvícolas economías circulares para producción y consumo responsable, entre otras.

Los espacios territoriales resaltaron la importancia de la capacitación técnica en estas actividades, así como la inclusión de los saberes y tradiciones ancestrales, pero también de innovaciones tecnológicas y científicas. Estas últimas serán acordes al Plan Nacional de Negocios Verdes y demás estrategias asociadas.

Complementariamente, como se solicitó en múltiples espacios territoriales, se harán reubicaciones voluntarias dentro de la frontera agrícola, a través del diseño de un programa de acceso a tierras apoyado por la Agencia Nacional de Tierras y la Sociedad de Activos Especiales. Esta medida aplicará únicamente para población vulnerable, que haya habitado en la AEIA antes al 31 de diciembre de 2022 y estará condicionados al desarrollo de un proyecto económico lícito, preponderantemente colectivo.

Estas estrategias estarán acompañadas de la oferta integral y articulada del Estado, con el liderazgo del sector ambiente y agricultura, en coordinación con las autoridades ambientales. También requerirá acciones conjuntas con el sector privado y la cooperación internacional, especialmente para los estímulos económicos de tipo crediticio o los incentivos ambientales.





d. Generar condiciones de seguridad y paz territorial para la reconversión económica

La política de drogas reconoce que el proceso de tránsito a economías lícitas debe ir acompañado de una estrategia de seguridad y paz territorial para poder ser efectivo y sostenible. Tal como lo mencionó un líder en San José de Fragua, Caquetá, “sin seguridad todo se derrumba”.

Esta política promueve un proceso articulado en el que el desarrollo y la seguridad se complementan, bajo la perspectiva de la seguridad humana y la paz, teniendo como objetivo disminuir riesgos y amenazas a la vida y el bienestar de personas involucradas en procesos de reconversión productiva y desarrollo rural en zonas con cultivos de uso ilícito. El sector Defensa y Seguridad, en el marco de su política pública, liderará este proceso en articulación con la Política Nacional de Drogas y la Paz Total, así como con las instituciones que tienen competencia para proteger grupos de especial protección constitucional.

Dentro de las acciones específicas para alcanzar el objetivo planteado se encuentra el fortalecimiento del Cuerpo Élite de la Policía Nacional, ampliando su capacidad según el Plan Nacional de Desarrollo (PND), así como el fortalecimiento de la Unidad Policial para la Edificación de la Paz (UNIPPEP), el Comisionado para los Derechos Humanos de la Policía Nacional y el Comando Conjunto Estratégico de Transición (CCOET), conforme a la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana 'Garantías para la Vida y la Paz 2022-2026'. Si bien se busca proteger a la población general frente a la amenaza del crimen organizado, en el marco de esta política se focalizará la protección de los siguientes grupos: líderes y lideresas de los organismos comunales; líderes y lideresas sociales de procesos de tránsito a economías lícitas; defensores de derechos humanos; defensores ambientalistas; población en proceso de reincorporación; firmantes de paz; autoridades étnico-territoriales, y mujeres, niños, niñas y adolescentes.

Así mismo, en coordinación con el Ministerio de Defensa Nacional y el Ministerio del Interior se fortalecerán los espacios de diálogo con grupos poblacionales de especial protección, se definirán los mecanismos de protección colectiva e individual y se fortalecerán los mecanismos de autoprotección, así como el Sistema de Alertas Tempranas de la Defensoría del Pueblo, entre otros instrumentos.

Por último, se reconoce a las guardias indígenas como un instrumento de resistencia, unidad y defensa del territorio, que puede coadyuvar en el proceso de tránsito a la legalidad y de protección de los derechos humanos, en concordancia con el marco legal vigente y la política pública de seguridad y protección.

e. Impulsar el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores

En concordancia con lo establecido en el punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final de Paz, se reconocen las circunstancias de vulnerabilidad de las personas que han subsistido de los cultivos de uso ilícito²⁴ y su baja influencia en el narcotráfico. Por lo tanto, se promoverá un tratamiento diferenciado que sea transitorio y condicionado a su vinculación a procesos de tránsito a economías lícitas.

f. Establecer un mecanismo de implementación y coordinación del Modelo Integral de Tránsito a Economías Lícitas

El modelo integral será implementado a partir de los Misiones Territoriales de la Política de Drogas que consistirán en experiencias focalizadas, cuyo objeto principal es hacer procesos de enfoque y escala territorial para el tránsito a economías lícitas. Las Misiones Territoriales requerirán de acciones conjuntas y coordinadas entre la institucionalidad, las comunidades, el sector privado y la cooperación internacional, con el fin de abordar estructural e integralmente el fenómeno de los cultivos de uso ilícito y la dependencia subyacente de las comunidades a su ciclo económico.

Estas Misiones Territoriales contarán con un mecanismo de coordinación y unos Planes Operativos Inter agenciales, concertados entre el Estado y las comunidades orientados a romper la dependencia de las comunidades hacia las economías ilícitas vinculadas con las drogas, estableciendo objetivos de corto, mediano y largo plazo.

Institucionalidad comprometida: Si bien los objetivos de este eje involucran a toda la institucionalidad, principalmente se requiere el involucramiento de alrededor 15 sectores administrativos del nivel central y de entidades descentralizadas territoriales o por servicios. Entre estos: Agricultura y Desarrollo Sostenible; Defensa Nacional; Comercio, Industria y Turismo; Educación Nacional; Justicia y del Derecho Salud y Protección Social; Trabajo y Seguridad Social; Renovación Territorial; Transporte; Sociedad de Activos Especiales (SAE), y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA); entre otros. El detalle de la institucionalidad comprometida, así como las líneas estratégicas para el tránsito a las que se vinculan, se detallarán en la tabla anexa No 7 “Institucionalidad comprometida en el tránsito a economías lícitas”.

Zonificación de la intervención: Con el fin de determinar en qué nivel de la escalera se encuentra cada territorio y así determinar de qué manera aplica el modelo integral, la política de drogas ha agrupado los municipios con presencia de cultivos de uso ilícito, a partir de 5 indicadores. El resultado ha sido la definición de 4 tipos de zona.

²⁴Esta estrategia debe adaptarse a las prácticas agropecuarias relacionadas con los cultivos de coca, ya que, según cifras de la UNODC, el 52% del total de los cultivadores procesan de coca, sin que esta actividad les represente un ingreso para ser catalogados como narcotraficantes (UNODC, 2022).

Ilustración 13. Zonificación de los municipios con cultivos de uso ilícito

ZONA 1

- Índice por incidencia del conflicto armado - IICA BAJO
- Índice de Pobreza Multidimensional rural - IPM BAJO
- Tiempo de viaje MEDIO desde la cabecera a la ciudad capital
- Índice de Desempeño Municipal - IDM MODERADO
- Coca BAJA

ZONA 2

- Índice por incidencia del conflicto armado - IICA BAJO
- Índice de Pobreza Multidimensional rural - IPM ALTO
- Tiempo de viaje MUY CERCANO desde la cabecera a la ciudad capital
- Índice de Desempeño Municipal - IDM MODERADO
- Coca MEDIA

ZONA 3

- Índice por incidencia del conflicto armado - IICA BAJO
- Índice de Pobreza Multidimensional rural - IPM MODERADO
- Tiempo de viaje LEJANO desde la cabecera a la ciudad capital
- Índice de Desempeño Municipal - IDM MUY BAJO
- Coca BAJO

ZONA 4

- Índice por incidencia del conflicto armado - IICA ALTO
- Índice de Pobreza Multidimensional rural - IPM MODERADO
- Tiempo de viaje LEJANO desde la cabecera a la ciudad capital
- Índice de Desempeño Municipal - IDM BAJO
- Coca MUY ALTA



Adicionalmente, con el propósito de iniciar un acercamiento al comportamiento territorial para definir el tipo de intervención posible en cada territorio se analizó la capa de zonificación ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, clasificando los municipios con coca en 5 tipos de territorio.

Ilustración 14. Tipos de territorio de acuerdo con el uso del suelo

Frontera agrícola:

El cultivo de coca se encuentra de manera preponderante en zonas de uso productivo con reconversión, uso productivo con protección y uso productivo.

Franja de estabilización:

El cultivo de coca se encuentra de manera preponderante en zonas de protección por alta oferta de servicios ecosistémicos y zonas de producción con uso sostenible.

Áreas de especial importancia ambiental (AEIA):

El cultivo de coca se encuentra especialmente en zonas de preservación, restauración, uso sostenible para el aprovechamiento de la biodiversidad y uso sostenible para el desarrollo.

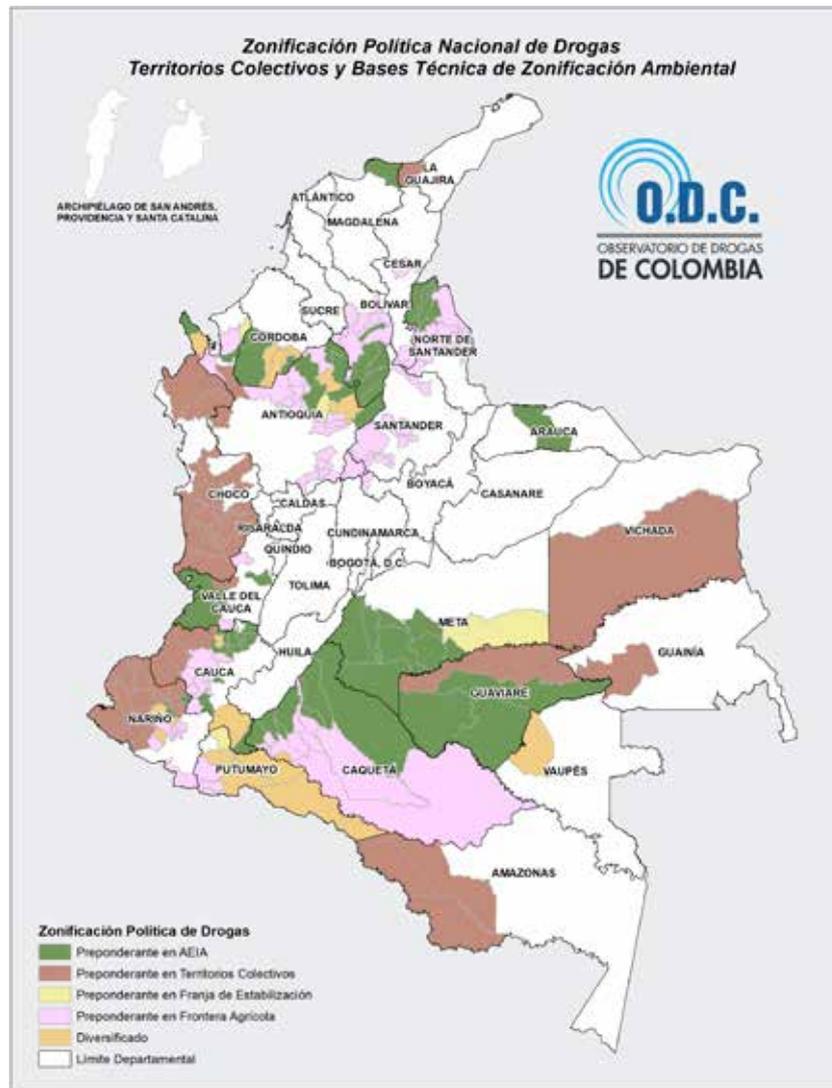
Territorios colectivos:

El cultivo de coca se encuentra de manera preponderante en resguardos indígenas, tierras de comunidades negras y otras territorialidades étnicas.

Diversificadas:

El cultivo de coca se encuentra en dos o más de las zonas en mención, sin que uno de ellas sea especialmente significativa en comparación con otro o varias.





2. CUIDADO AMBIENTAL DE TERRITORIOS AFECTADOS POR LA ECONOMÍA DE LAS DROGAS ILÍCITAS

La Política Nacional de Drogas es también una política verde comprometida con el cuidado ambiental, la mitigación del cambio climático y la sostenibilidad ecológica, teniendo como objetivo contribuir a la conservación y restauración de las áreas que han sido afectadas por la economía de las drogas ilícitas e, incluso, por algunas estrategias para combatir el narcotráfico, que de manera no intencionada generaron un impacto sobre el ambiente. Para ello, este eje plantea medidas de manejo ambiental como la prevención, mitigación y remediación tanto en Áreas de Especial Importancia Ambiental, como en franjas de estabilización y zonas de la frontera agrícola.

Estas medidas se implementarán a partir de un enfoque territorial, comunitario y participativo, que permita definir estrategias diferenciadas y particulares para cada zona, atendiendo a criterios como: los regímenes de protección, los usos y vocación del suelo, la zonificación o planes de manejo ambiental presentes, las características bióticas y abióticas, entre otros. Para ello, y en cumplimiento de los compromisos asumidos por Colombia en los términos de la Resolución 76/300 de 2022 proferida por la Asamblea General de Naciones Unidas, la Política Nacional de Drogas se articula con las Políticas Nacionales de Biodiversidad y de Educación Ambiental, así como con el Plan Integral de Contención de la Deforestación y de Acción de Negocios Verdes, la Estrategia Nacional de Restauración y demás instrumentos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Es importante resaltar que en los espacios territoriales los participantes también manifestaron su compromiso con la conservación ambiental.

Objetivos específicos

a. Mitigar y corregir los impactos ambientales derivados de la economía de las drogas ilícitas y de las estrategias para enfrentar el narcotráfico

En primer lugar, es importante realizar un diagnóstico de las áreas afectadas por la presencia de los cultivos de uso ilícito, con el fin de tener mayor claridad sobre el grado de alteración y la capacidad de recuperación de los ecosistemas, para poder decidir las medidas de manejo ambiental más adecuadas. En este mismo sentido, durante los espacios de territoriales de San Miguel y Puerto Asís, Putumayo, los actores locales instaron a caracterizar las afectaciones ambientales en cada territorio, como base para definir metas de conservación y restauración ambiental en el corto plazo.

Algunas medidas de manejo ambiental concebidas en esta política para restaurar, recuperar y restablecer los atributos de la biodiversidad, los recursos naturales y los servicios ecosistémicos son:

En las Áreas de Especial Importancia Ambiental: Se impulsarán acciones como el manejo forestal sostenible, las prácticas silvopastoriles y la economía regenerativa. Con ello se busca proteger los elementos de conservación y la función de los ecosistemas en estas zonas, con el objetivo de fortalecer su capacidad para resistir a los efectos del cambio climático.

En las Franjas de Estabilización y la Frontera Agrícola: En estas áreas se promoverán acciones como: i) monitoreo comunitario, ii) abordar y controlar las tensiones, ii) la introducción de especies (plantas, animales o microorganismos) que ayuden a la recuperación de los ecosistemas, y iii) regulación de la tasa de procesos ecosistémicos, entre otras.

Esta política también propenderá por el cuidado ambiental, la mitigación y la adaptación al cambio climático en las zonas de frontera agrícola, donde los procesos de tránsito a economías lícitas deberán realizarse de forma sostenible, en función de los determinantes ambientales, manteniendo los atributos de la biodiversidad, conteniendo la deforestación y realizando actividades acordes con la aptitud agropecuaria. Un ejemplo es evitar remplazar la coca por otro monocultivo.

Acciones estratégicas

Fondo internacional “Colombia Verdece”:

Este fondo tendrá el propósito de **intercambiar deuda por cuidado el ambiental** de las AEIA afectadas por cultivos de uso ilícito. El Estado fomentará la inversión de recursos, nacionales e internacionales, con la promoción de incentivos ambientales para que las comunidades hagan ejercicios de conservación y restauración a cambio de eliminar los cultivos de uso ilícito.

Corredores biológicos para la conservación:

En coordinación con la autoridad ambiental se creará un Programa de Corredores Biológicos para la Conservación, el cual se focalizará en áreas de abandono o erradicación de cultivos de uso ilícito. Este programa se orientará por un enfoque ecosistémico basado en los 12 principios del Convenio de Diversidad Biológica (CDB).

Cannabis como aliado frente al cambio climático:

Se aprovecharán los beneficios ambientales del cannabis, específicamente su capacidad para capturar dióxido de carbono (CO₂). El Estado, en asocio con el sector privado, la academia y las comunidades, promoverá su utilización en producto como material de construcción arquitectónica (aislantes y hormigón) e impulsará su uso como fuente de bioplásticos y biocombustibles, entre otras iniciativas.

Restauración ambiental de las afectaciones generadas por las políticas antidrogas:

Ejemplo de esto son los impactos de la fumigación aérea con glifosato. En este caso, se implementarán estrategias para la restauración de los suelos contaminados o degradados. Así lo solicitaron las comunidades en el diálogo territorial de Buenaventura, quienes reportaron la decadencia de la economía del chontaduro a raíz de las fumigaciones con este herbicida.

b. Prevenir nuevas afectaciones ambientales por la economía ilegal de las drogas

La prevención de nuevas afectaciones ambientales dependerá de factores como el tipo de área, su ubicación geográfica, el nivel de riesgo que enfrenta y el tejido comunitario presente en el territorio. Algunas acciones estratégicas para este propósito son:

- **Cinturones de contención:** Zonas reguladas y planificadas que colindan con Áreas de Especial Importancia Ambiental, con el fin de prevenir una mayor expansión de la frontera agrícola por siembra de cultivos de uso ilícito. Allí se promoverán alternativas económicas sostenibles que brinden oportunidades legítimas de subsistencia a las comunidades locales para que ellas mismas ejerzan gobernanza territorial en favor de las AEIA.
- **Reconversión productiva sostenible en la frontera agrícola:** Una forma de prevenir nuevas afectaciones consiste en que las estrategias para el tránsito a economías lícitas planteadas en esta política sean efectivas y sostenibles. Se requerirá de intervenciones que beneficien al territorio de forma integral y no exclusivamente a las familias que subsisten de los cultivos de uso ilícito, pues esto puede constituir un incentivo que promueva nuevas siembras en AEIA.
- **Presencia del Estado:** Teniendo en cuenta que los cultivos de uso ilícito en las AEIA se relacionan con el déficit en las capacidades, oferta y presencia del Estado, la prevención de nuevas afectaciones requiere de la corrección de esta situación.

Promover la participación de las comunidades en los procesos de conservación, restauración y gestión ambiental

Es importante que las acciones que se proponen incluyan como actores a las comunidades locales, promoviendo procesos de concertación y gobernanza territorial-ambiental que permitan mantener los objetivos de conservación, restauración y gestión ambiental de los recursos naturales, la biodiversidad, y los servicios ecosistémicos.

Esto incluye promover la capacitación técnica de las comunidades y realizar alianzas con grupos étnicos y el campesinado teniendo en cuenta sus acuerdos regionales, planes de vida y planes de salvaguarda, entre otros instrumentos. Además, se promoverá la ejecución de programas, planes y proyectos de restauración ecológica participativa en concordancia con lo establecido en el Plan Nacional de Restauración y el Plan Integral de Contención de la Deforestación.

En los espacios territoriales, las comunidades propusieron avanzar en la planificación territorial participativa. Este proceso deberá garantizar la participación popular en la toma de decisiones, asegurando la gobernanza comunitaria como mecanismo para la conservación y restauración ambiental de las AEIA con presencia de cultivos de uso ilícito. En Caquetá se hizo un llamado a fortalecer el papel de las Juntas de Acción Comunal (JAC) en estas estrategias.

3. ATENCIÓN A POBLACIÓN EN CONDICIÓN DE VULNERABILIDAD FRENTE A MERCADOS URBANOS DE DROGAS

Este eje de la política de drogas busca abordar el complejo entramado de los mercados urbanos de drogas, donde uno de los desafíos más apremiantes y éticos reside en la protección y asistencia a las poblaciones más vulnerables que se ven expuestas a este fenómeno y su violencia asociada. La atención a esta población es esencial, pues abarca personas en situaciones de pobreza, desplazamiento, marginación, consumos problemáticos o vulnerabilidad social, quienes a menudo son blanco de explotación y reclutamiento por parte de redes criminales dedicadas al expendio de drogas ilegales (microtráfico) y otras actividades delictivas incluyendo la extorsión, el sicariato y hurto, entre otras.

La política de drogas busca atender este fenómeno desde un enfoque integral que aborde las causas subyacentes de la vulnerabilidad, promoviendo así la equidad, la inclusión y el bienestar de las comunidades urbanas. Los objetivos de este componente se proponen contribuir a la viabilización de los lineamientos contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo en materia de juventudes artífices de la paz, que buscan evitar el reclutamiento, uso y utilización de adolescentes y jóvenes por parte de grupos multictímen e instituciones armadas, la presencia de economías ilegales, así como las muertes violentas. De igual forma se busca prevenir la revinculación a dinámicas de violencia y a la reincidencia delictiva.

Objetivos estratégicos

a. Prevenir la vinculación de población vulnerable a las economías ilícitas relacionadas con drogas o evitar su reincidencia en caso de desvinculación

Para alcanzar este objetivo, es fundamental que el Estado refuerce su capacidad para proteger la vida, promover el bienestar y prevenir la violencia relacionada con los mercados ilegales de drogas. Esto implica intervenciones integrales de prevención que brinden apoyo social, así como la promoción de oportunidades educativas y laborales inclusivas para personas en situaciones vulnerables, de modo que tengan alternativas seguras y viables a la de las actividades ilícitas. Esto se logrará a través de una mayor colaboración entre el sector público, privado y comunitario, garantizando la generación y entrega efectiva de servicios sociales, creando un entorno urbano más seguro y resiliente.

Se promoverá la articulación de la oferta estatal en línea con las apuestas del Plan Nacional de Desarrollo en materia de seguridad humana, paz y buen vivir de la población, con énfasis en población joven, que es una de las más afectadas por este fenómeno. Lo anterior incluye componentes como: i) educación; ii) salud; iii) derechos humanos; iv) promoción de una cultura

de paz y fortalecimiento de la convivencia social; v) generación de ingresos lícitos; vi) prevención del consumo de SPA y atención al consumo problemático; vii) fomento de la recreación, el deporte y el aprovechamiento del tiempo libre; viii) fomento de la cultura y el arte; ix) promoción del diálogo social y resolución pacífica de conflictos; x) fortalecimiento comunitario y de la organización social, y xi) generación de infraestructura social, entre otros.



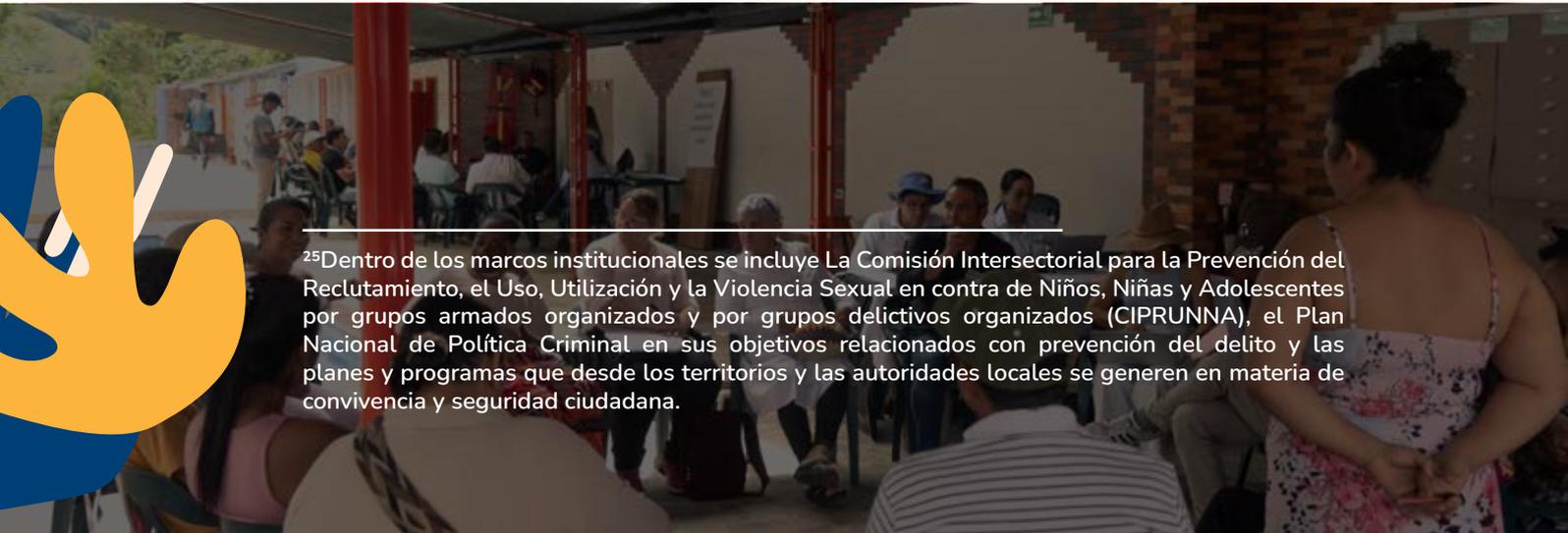
Para efectos de lo anterior, se crearán las *Zonas de Paz y Esperanza para la Transformación y Renovación con Oportunidades*, como espacios urbanos cuyo objetivo será la reducción de las vulnerabilidades de las personas en contextos de riesgo de vincularse a grupos criminales.²⁵ Se busca, especialmente, prevenir el reclutamiento juvenil y uso de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes por las organizaciones armadas ilegales o delincuenciales. También está dirigido a población que se ha desvinculado de las redes criminales para facilitar su proceso de reintegración socioeconómica y, así, prevenir su reincidencia en estas actividades ilícitas.

Lo anterior se realizará a partir de planes operativos inter agenciales y el trabajo asociativo en red, teniendo como mínimo los siguientes pilares: i) cultura y pedagogía de Paz; ii) desarrollo social y comunitario; iii) presencia institucional en el territorio; 4) desarrollo local y economía popular y, v) seguimiento, monitoreo y evaluación.

Para estos efectos se podrá hacer uso de bienes confiscados al narcotráfico, con el propósito de establecer entornos comunitarios seguros y protectores, donde converjan instituciones públicas nacionales y territoriales, el sector privado, la cooperación, la sociedad civil y las comunidades locales. En este sentido, se busca revalorizar social y culturalmente los bienes incautados al narcotráfico, transfiriéndolos a organizaciones locales para su gestión, con el fin de fortalecer procesos participativos y de agenciamiento (especialmente organizaciones de mujeres y jóvenes), dismantlar el poder de la criminalidad organizada en los territorios, mejorar las relaciones entre jóvenes y la policía, prevenir la violencia relacionada con la criminalidad y las drogas, y estimular el desarrollo local a través de economías populares.

Estas zonas se alinean con la política de Seguridad y Defensa, puntualmente el objetivo de promoción de entornos protectores para que comunidades y organizaciones sociales, cuenten con espacios físicos y metodologías para atender de manera oportuna las necesidades sociales, de seguridad humana y convivencia de los territorios afectados por las dinámicas de violencia. Además, se articula con la política de territorios más humanos en lo relacionado con la generación de entornos dignos, que consideren enfoques diferenciales y prioricen los territorios históricamente marginados para su transformación en territorios de paz.

Las “Zonas de Paz y Esperanza para la Transformación y Renovación con Oportunidades” estarán bajo la coordinación del Ministerio de Justicia y del Derecho y de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP), en colaboración con el Ministerio de Defensa Nacional y contarán con un enfoque interinstitucional y financiamiento suficiente para impulsar cambios sociales a nivel territorial.



²⁵Dentro de los marcos institucionales se incluye La Comisión Intersectorial para la Prevención del Reclutamiento, el Uso, Utilización y la Violencia Sexual en contra de Niños, Niñas y Adolescentes por grupos armados organizados y por grupos delictivos organizados (CIPRUNNA), el Plan Nacional de Política Criminal en sus objetivos relacionados con prevención del delito y los planes y programas que desde los territorios y las autoridades locales se generen en materia de convivencia y seguridad ciudadana.



b. Aplicación proporcional del derecho sancionatorio en personas y comunidades vulnerables de contextos urbanos

Esta política busca promover medidas sancionatorias penales y administrativas –incluidas las de policía– diferenciales para personas en situación de vulnerabilidad en contextos urbanos que hayan cometido delitos o infracciones de bajo impacto relacionadas con drogas. Se reconoce la necesidad de tener en cuenta factores del contexto social, económico y de salud para la aplicación proporcional, justa y equitativa de estas sanciones. El enfoque diferenciado para este tipo de personas permite, por un lado, racionalizar el uso de la acción sancionatoria y los recursos estatales y, por otro, equilibrar una balanza que ha estado desproporcionalmente inclinada hacia los eslabones más débiles del mercado ilegal, lo cual ha reforzado los ciclos de pobreza y problemas existentes (mentales, emocionales, de salud y de pobreza, entre otros).

Un ejemplo de esta proporcionalidad en el derecho sancionatorio tiene que ver con las mujeres cabeza de hogar en condiciones de vulnerabilidad que fueron condenadas por delitos de drogas, en su mayoría asociados al expendio de drogas en contextos urbanos. De acuerdo con la **Ley de Utilidad Pública**²⁶ y su reglamentación, estas mujeres podrán acceder a medidas de sustitución de la privación de la libertad a través de estrategias de alternatividad penal que contemplen la posibilidad de ejecutar la sanción penal de manera restaurativa prestando servicios de utilidad pública.

4. CONSUMO DE SUSTANCIAS PSICOACTIVAS DESDE EL CUIDADO INTEGRAL, LA SALUD PÚBLICA Y LOS DERECHOS HUMANOS

Este eje de la Política Nacional de Drogas se dirige a todas las personas que tengan una relación con las sustancias psicoactivas, sea uso ocasional, ritual, recreativo, lúdico, funcional, habitual, problemático o dependiente. En este sentido, contempla medidas y respuestas diferenciadas frente al fenómeno, desde una perspectiva integral e integrada. Además, se propone alcanzar una visión multidimensional y multisectorial para intervenir las situaciones de vulnerabilidad asociadas a las sustancias psicoactivas. Un asunto fundamental es la prevención del consumo de sustancias psicoactivas en toda la población y, en especial, en niños, niñas y adolescentes. Igualmente, busca fortalecer la Atención Primaria en Salud en el entorno más cercano de las personas, mejorando las capacidades y oportunidades para el cuidado de la salud individual y colectiva, así como la intervención de los determinantes sociales.

Este eje tiene en consideración los planteamientos de la Comisión Global de Políticas de Drogas (2018) en los que se impulsa un nuevo enfoque internacional frente a las drogas basado en los derechos humanos, la igualdad de género, la salud y la seguridad en los países en desarrollo. Además, acoge los consensos de la UNGASS 2016.

²⁶Ley 2292 del 2023, por medio de la cual “se adoptan medidas afirmativas para mujeres cabeza de familia en materia de política criminal y penitenciaria”.

La política de drogas valora y reconoce el recorrido y experiencia de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño, implementación y seguimiento de diferentes programas de prevención, reducción de daños y tratamiento del consumo de SPA. Además, recoge los avances y aprendizajes de las estrategias anteriores frente al consumo, así como los nuevos consensos en el ámbito internacional y busca garantizar la participación comunitaria en todas las etapas, desde la prevención hasta la inclusión social, asegurando que las estrategias basadas en la comunidad sean ideadas e implementadas en colaboración con las comunidades.

Finalmente, se propone lograr financiamiento suficiente y continuo que asegure el acceso universal a la prevención y al tratamiento, además de sostener y escalar los programas de reducción de daños, lo cual se identificó como una de las principales necesidades mencionadas en los espacios territoriales.

Objetivos específicos

a. Promover la salud integral e integrada y prevenir el consumo de SPA

Esta política trabaja por consolidar la prevención integral e integrada, sustentada en estándares de prevención, en buenas prácticas, basada en la evidencia y evaluada en sus resultados, dirigida a toda la población, en los distintos ámbitos: escolar, universitario, familiar, comunitario, organizacional e institucional, y fundamentada en el conocimiento pleno de los contextos urbanos, rurales y de comunidades étnicas.

Por tanto, esta política busca la promoción de la salud modificando factores sociales, ambientales y económicos que tengan un impacto positivo en la salud. Esto significa enfocarse en las necesidades de la gente, así como promover sus habilidades de manera participativa y colaborativa en diferentes etapas de la vida. Además, implementará estrategias que reconozcan la relación entre la salud mental y el consumo de drogas, toda vez que la salud mental constituye una condición de base para el desarrollo personal integral y el despliegue de capacidades para el adecuado desempeño en la vida cotidiana.





Se enfoca en la prevención ambiental, dirigida al contexto físico, económico, social y virtual en el que las personas toman sus decisiones de consumo, a partir de cambios estructurales, fortalecimiento de marcos de regulación existentes (sobre tabaco, alcohol y medicamentos de control especial, entre otros), políticas integrales, integradas e intersectoriales, cambios culturales en los hábitos y estilos de vida, y en la prevención integral, integrada y universal.

Refuerza acciones de prevención selectiva e indicada, dirigidas a personas y grupos con factores de riesgo más elevados o acumulados. Por ejemplo, respecto a la prevención en niños, niñas, adolescentes y jóvenes (NNAJ), esta política propenderá por prevenir que el consumo inicie o, que si lo hace, sea lo más tarde posible. Para ello promoverá y fortalecerá entornos de desarrollo y socialización protectores y de cuidado que disminuya los factores de riesgo. Además, promoverá pedagogía frente a los riesgos del consumo de SPA y dará herramientas para afrontarlo en caso de que se presente.

Esta política considera determinante que los NNAJ sean acompañados en una formación integral como ciudadanos y ciudadanas saludables, creativos, libres y responsables en la toma de decisiones. Para ello, se fortalecerá la promoción de capacidades, potencialidades y oportunidades, así como el desarrollo de competencias socioemocionales, que les brinden herramientas para una adecuada toma de decisiones, robustezcan su capacidad de resiliencia y les permitan enfrentar situaciones retadoras, problemáticas o conflictivas en el curso de su vida.

Además, se promoverán programas integrados e integrales con enfoque territorial y comunitario, que busquen la prevención universal, impulsen la inclusión social y las trayectorias de vida positivas y con sentido. Para ello, se deberán potenciar los factores protectores como habilidades para la vida y regulación emocional, y reduciendo los factores de riesgo y situaciones de vulnerabilidad. Especialmente, en casos cuyas trayectorias de vida ocurren en contextos de alto riesgo y violencias estructurales, desigualdades y marginación social, entre otros (White y Morris, 2019). Complementariamente, será fundamental reconstruir y reforzar el tejido social y las redes comunitarias, para promover entornos protectores y de cuidado de NNAJ. La innovación debe ser un aspecto central de estos programas.

Acciones estratégicas:



Fortalecer las estrategias de prevención universal y ambiental por momento de curso de vida y entornos, incluyendo los entornos de ocio y tiempo libre de los/ las jóvenes.



Priorizar estrategias de prevención selectiva e indicada para NNAJ en situaciones de riesgo y vulnerabilidad con enfoque territorial, comunitario y diferencial étnico.



Impulsar las Casas de la Niñez y la Juventud como espacios para la atención integral y la participación comunitaria en entornos seguros para las NNA y jóvenes.



Impulsar acciones de prevención y protección de NNAJ ante la eventual regulación del cannabis.

b. Garantizar el acceso a la detección, tratamiento y atención de los problemas por consumo de sustancias psicoactivas

La garantía de la atención y el tratamiento de calidad, integral e integrado de las personas con usos problemáticos de drogas y sus redes familiares y cercanas es una prioridad de la Política Nacional de Drogas, pues contribuye a la protección de la salud pública y reduce las brechas de acceso a la atención y tratamiento, así como a la reducción de riesgos y daños. El objetivo será ampliar y diversificar la oferta, reducir las barreras de acceso y mejorar la pertinencia de servicios con enfoques inclusivos y diferenciales.

En primer lugar, se avanzará en la humanización y ampliación de la oferta de servicios y alternativas de dispositivos de prestación de servicios (residenciales, hospital día, hospital noche, ambulatorios y móviles, entre otros), incluyendo la implementación de acciones de base comunitaria con enfoques diferenciales (étnico y territorial) y sensibles al género.

La prestación de servicios debe estar centrada en las personas, buscando simplificar y adaptar los servicios a las necesidades específicas. Esto permite trascender por completo la idea de servicios y tratamientos de talla única y habilitar la participación de las personas en sus itinerarios de tratamiento, mejorar el grado de aceptación, pertinencia y, en consecuencia, la satisfacción y la experiencia de las personas con los servicios. La política también busca que se refuerce la capacidad de detección, diagnóstico y atención a la patología dual, y a las comorbilidades físicas y de salud mental en el marco de la atención integral e integrada y de calidad.

De otro lado, esta política propenderá por reducir las barreras de acceso a medicamentos tales como la metadona y a otras alternativas, para asegurar el acceso y la continuidad de los

tratamientos de sustitución y mantenimiento (incluso en entornos de privación de libertad), así como a la naloxona como antídoto para las sobredosis, en entornos comunitarios no hospitalarios. En aras de garantizar el derecho a la salud de la población residente en el territorio nacional, en condiciones de accesibilidad, integralidad y continuidad, el Ministerio de Salud y Protección Social continuará avanzando hacia un modelo de atención en salud preventivo, predictivo y resolutivo, basado en la estrategia de Atención Primaria en Salud (APS) universal, territorial, sistemática y permanente centrada en las personas, familias y comunidades como sujetos de derecho. Lo anterior se traduce en acercar la oferta a las comunidades, llevando los servicios de salud para el abordaje integral e integrado del consumo de SPA, en lo rural y en entornos urbanos, especialmente barrios con mayor situación de vulnerabilidad.

La población privada de la libertad (PPL) es una de las poblaciones en mayor situación de vulnerabilidad, no solo sus circunstancias de base, sino por las condiciones propias de la vida en prisión. Estas generan diferentes riesgos y dinámicas que pueden afectar la salud mental, por lo que es necesario el desarrollo de intervenciones que involucren a toda la comunidad penitenciaria. En estos contextos, deberán ser evaluados los modelos de comunidades terapéuticas y otros programas que brinden alternativas de tratamiento en privación de libertad para que puedan tener continuidad una vez las personas salgan en libertad.

Acciones estratégicas:



Contar con una oferta de servicios de tratamiento e intervención de bajo umbral, diversa y flexible que pueda proporcionar respuestas a la variedad de usuarios de sustancias. Los CAMAD que incluye dispositivos residenciales, ambulatorios, móviles, fijos, centros de día, entre otros. Se trata de estrategias para disminuir las barreras de acceso a la atención en salud y brindar apoyo a través de entornos acompañados por profesionales de la salud (Plan de Intervenciones Colectivas – PIC 2013, 2015).



Mejorar y ampliar la oferta de servicios de detección temprana, intervención breve y atención al consumo de sustancias psicoactivas y comorbilidades en salud física y mental, con enfoque de atención primaria en salud, de género, enfoque diferencial étnico y trabajo en red. Para el desarrollo de intervenciones personalizadas se promoverá el uso de la telesalud.



Fortalecer tratamiento en sustitución y mantenimiento. También, disminuir barreras de acceso a tratamientos para VIH, hepatitis virales, tuberculosis, naloxona, metadona, implementando modelos de farmacia y dispensación comunitaria.



Justicia terapéutica y restaurativa para adultos condenados y fortalecer las existentes para jóvenes en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente (SRPA): La personas que hayan cometido delitos menores relacionados con drogas, con ocasión del consumo problemáticos de SPA, accederán a tratamiento en salud y garantizarán la reparación a las víctimas a cambio de no recibir una pena privativa de la libertad en establecimientos penitenciarios. El enfoque de justicia terapéutica permite desarrollar programas de tratamiento, así como la prevención del delito través de la construcción de nuevos proyectos de vida personales, familiares y comunitarios. (posegreso, privativas y no privativas) con enfoque diferencial y de género.

c. Promover estrategias de reducción los riesgos, daños y estigmas asociados al uso de sustancias psicoactivas

La búsqueda de la abstinencia como meta única, restringe la oferta de servicios, aplica filtros y eleva los umbrales de exigencia, dejando a muchas personas sin atención. Desde la reducción de daños se tratará a las personas que usan drogas con dignidad y respeto, bajo un enfoque de derechos, justicia social y equidad en salud. Esta perspectiva suele dirigirse a individuos y grupos en condiciones de vulnerabilidad, como la habitabilidad de calle o que enfrentan exclusión social e inequidades en el acceso al cuidado de su salud y a bienes y servicios sociales, por el hecho de consumir drogas.

Por su parte, la **reducción de riesgos** comparte los principios de la reducción de daños, pero se dirige a individuos y grupos que no necesariamente presentan consumos problemáticos o que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, pues su campo de actuación son los consumos que se presentan en los entornos lúdicos y de ocio. En este sentido, la política profundiza en la comprensión del fenómeno sociocultural de los consumos de drogas, toda vez que la percepción del riesgo asociado al consumo a nivel individual y colectivo se encuentra asociada a percepciones, representaciones sociales y prácticas relacionadas con la búsqueda del placer, diversión, la desinhibición, el prestigio social, entre otros (Martínez Oró, 2013), lo que implica abordar también el fenómeno del consumo en lugares de ocio y divertimento.

La evaluación de programas de reducción de daños²⁷ y riesgos muestran reducciones importantes de índices de consumo y cambio en las prácticas de riesgo, aunque su eje no sea el logro de la abstinencia. Se observan mejoras en la salud mental y reducciones en violencia y conflictividad en las zonas de impacto de los programas. Se destaca también el enfoque de trabajo en equipo y la participación de las personas a las que se dirigen en la toma de decisiones de los programas, asegurando así mayor efectividad y respuesta a las necesidades reales de las personas que consumen drogas y viven en la calle.

Esta política integrará las perspectivas interseccionales, de género y de justicia social, de manera más explícita y decidida al enfoque y a las acciones de reducción de riesgos y daños. La reducción de daños, como medida de salud pública, es insuficiente para abordar las inequidades y por ello, la integración de la justicia social como marco es fundamental para redirigir el foco hacia las causas estructurales del uso problemático de sustancias, de la habitabilidad de calle, y de los factores de contexto que gobiernan las prácticas de riesgo (Pauly, 2008).

Esta política integra la reducción de daños, la atención primaria en salud y los determinantes sociales de la salud a un marco de justicia social, lo cual implica reconocer que las políticas de vivienda, bienestar social, inclusión social y generación de ingresos o medios de vida también se relacionan –para bien o para mal– con el consumo problemático de drogas, los riesgos y daños para la salud individual, para la salud pública, así como para el bienestar de las comunidades. En un marco de justicia social, se abordan los riesgos y daños como asuntos de salud y bienestar, que indican también la necesidad de reducir el estigma, la discriminación, la marginalización, la criminalización, la exclusión social, la falta de oportunidades y solidaridad social, entre otros.

²⁷ El programa Brazos Abiertos, implementado entre 2014 y 2017, en la ciudad de Sao Paulo, Brasil es una experiencia que vale la pena mencionar, pues se trató de un programa basado en la reducción de daños en un mercado de drogas al aire libre.

El Gobierno nacional continuará con las buenas prácticas en materia de reducción de riesgos y daños, pero escalará e impulsará intervenciones que integren el enfoque de justicia social, interseccional y de género, a través de diversidad de medidas, estrategias y tipos de dispositivos que actúen en territorio y respondan a los distintos contextos, consumos, prácticas de riesgo y entornos en los que se presentan riesgos, daños y situaciones de vulnerabilidades asociadas a las drogas y su consumo.

Acciones estratégicas:

- Fortalecer y promover dispositivos de bajo umbral, entre ellos dispositivos de base comunitaria como estrategia de reducción de riesgos y daños.
- Desarrollar estrategias de reducción de riesgos y daños y dispositivos de base comunitaria en entornos de privación de libertad, pospenados y sistema de responsabilidad penal adolescente.
- Impulsar el uso los bienes extinguidos del narcotráfico para espacios de reducción de daños, como los espacios de consumo a menor riesgo.
- Impulsar un marco de reducción de riesgos y daños en la eventual regulación del cannabis de uso adulto.
- Promover y ampliar los servicios de análisis de SPA como estrategia de reducción de riesgo.

d. Impulsar la inclusión, protección social y cuidado de las personas que usan drogas con enfoque territorial y comunitario

Esta política impulsará una respuesta integral e integrada, que esté orientada al restablecimiento de los derechos, en especial aquellos relacionados con la educación, salud y bienestar. Además, buscará fortalecer las capacidades y reducir la reincidencia del delito, a través de una respuesta intersectorial organizada, articulada y complementaria que responda a las necesidades de las personas en condición de fragilidad o en condiciones de vulnerabilidad por enfermedad, discapacidad, retiro, jubilación o desempleo incluidos los adolescentes y jóvenes vinculados al sistema de responsabilidad penal.

En tanto que los servicios sociales suelen estar focalizados a los sectores de la población con mayor necesidad, cualquier barrera de acceso que condicione su prestación, termina de marginar a quienes ya están marginados y los estados tienen la obligación de eliminar las barreras formales para el acceso a bienes y servicios básicos, así como las barreras informales asociadas con el estigma y la discriminación (IDPC, 2021).

Por tanto, esta política propende por la gestión intersectorial para la inclusión social de las personas que consumen sustancias psicoactivas y que se encuentran en condiciones de vulnerabilidad, en lo relacionado con el acceso a vivienda, educación, empleo, alimentación, deporte, actividad física y cultura, entre otros, incluyendo el desarrollo de estrategias específicas para abordar la atención de mujeres gestantes, la violencia de género, la discriminación en los servicios de salud

y la promoción de los derechos. El objetivo es crear y dar a conocer respuestas flexibles, de entrada, directa e inmediata, individualizadas a las particularidades de cada persona, según sus expectativas, inquietudes, curiosidades, intereses y necesidades (Roig Fortaleza, 2019).

Acciones estratégicas:

Implementar estrategias de inclusión y protección social para grupos con mayores situaciones de vulnerabilidad que usan sustancias psicoactivas, con enfoque diferencial, étnico y de género.

Fortalecer de los dispositivos de base comunitaria y espacios de oferta estatal reduciendo barreras de acceso para las personas que usan SPA que se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad.

Acciones transversales al eje:



Implementar un plan de respuesta integral frente a la amenaza de drogas de alto impacto como el fentanilo, opioides y otras drogas. Eso incluye estrategias de prevención, reducción de daños, atención, manejo de urgencias, monitoreo control.



Fortalecer la gestión de conocimiento para construir capacidad de respuesta frente al consumo de SPA. Incluye el fortalecimiento del Observatorio de Drogas de Colombia, y del Sistema de Alertas Tempranas, el monitoreo y análisis de drogas naturales, sintéticas y Nuevas Sustancias Psicoactivas (NSP), el desarrollo de un portal de buenas prácticas y de herramientas basadas en la evidencia, innovación, y líneas de investigación en grupos de alta relevancia como mujeres gestantes o población migrante, entre otras, así como fomentar el monitoreo y evaluación como insumo para la mejora continua basada en la evidencia.



Fortalecer la formación continua del personal de la salud, de los equipos técnicos y de operadores comunitarios, para una atención integral e integrada en torno al consumo de sustancias psicoactivas, especialmente en los de atención primaria. Es importante incorporar habilidades relativas al enfoque diferencial y a la interculturalidad.



A close-up photograph of a gloved hand using a scalpel to cut through yellow tape on a dark, possibly metallic, object. The background is blurred, showing more of the object and the hand. The word "ASFIXIA" is overlaid in large, bold, orange letters. To the right of the text is a blue graphic element consisting of a vertical rounded rectangle and three stacked circles.

ASFIXIA

5. AFECTACIÓN A LOS ACTORES ESTRATÉGICOS Y DE ALTO VALOR DEL SISTEMA DEL NARCOTRÁFICO

La Política Nacional de Drogas, desde un enfoque de seguridad humana, busca la reducción de los riesgos y amenazas a la vida, de forma paralela al compromiso de asfixiar y afectar contundentemente al sistema criminal y las rentas derivadas del mercado ilegal de drogas. Para ello, este eje de la política está construido de forma articulada con la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana “Garantías para la Vida y la Paz. 2022-2026”, la política de paz y la política criminal.

La articulación entre las políticas se realizará de manera enfática en los siguientes componentes: i) fortalecer la interdicción terrestre, marítima, aérea y fluvial; ii) desmantelar y afectar la infraestructura al servicio del narcotráfico; iii) emplear estratégicamente la erradicación forzada, con plena observancia de los derechos humanos; iv) crear e implementar una metodología de validación de los resultados operacionales en materia de erradicación de cultivos ilícitos y labores de interdicción en la lucha contra las drogas ilícitas por parte de la Fuerza Pública; v) establecer metas sectoriales de erradicación e interdicción, validadas a través del “Sistema de captura y validación de operaciones”; vi) perseguir las finanzas ilegales y la lucha contra el lavado de activos, así como conducir operaciones militares y policiales orientadas a identificar los actores del sistema criminal que generan violencia, lavan dinero, extorsionan y se lucran de las actividades ilegales; vii) identificar y caracterizar las organizaciones criminales del narcotráfico, empleando análisis integrales, interdisciplinarios y multicausales de esta economía ilegal, tanto en sus variables nacionales como transnacionales, y viii) erradicar en cualquier zona los cultivos determinados como industriales, de acuerdo con el Consejo Nacional de Estupefacientes y todos aquellos cultivos que no cumplan los acuerdos de reconversión productiva.

Para responder a las necesidades de cambio y modernización en la forma como el estado controla los fenómenos de criminalidad asociados a las drogas ilícitas, la Política Nacional de Drogas contempla el fortalecimiento de los medios técnicos, administrativos y financieros para el desarrollo de estrategias diferenciales e innovadoras que desde una perspectiva sistémica logren integrar capacidades interinstitucionales y que tengan componentes de relacionamiento y participación ciudadana, con el fin de aumentar la confianza y la legitimidad de las mismas.

Las nuevas estrategias, desarrolladas en articulación con la política de seguridad humana y la política criminal del Estado, buscan hacer un redireccionamiento estratégico que apunte a la reducción de la producción de drogas, la reducción de su disponibilidad en los mercados internos y externos, y la desestructuración de redes criminales y demás actores del sistema criminal, así como la identificación e impacto de sus rentas.

Lo anterior incluye reconocer la interseccionalidad existente con otras economías ilícitas, como la minería ilegal, la deforestación asociada al acaparamiento de tierras, la trata de personas, el tráfico ilegal de precursores y sustancias químicas, el lavado de dinero y el contrabando, entre otros, así como también su traslape con economías lícitas como la industria de los precursores y sustancias químicas, la banca y los criptoactivos, entre otras.

Los objetivos de este eje incluyen los aportes de las comunidades en los espacios territoriales, los cuales se enfocaron principalmente en los siguientes aspectos: el direccionamiento de las medidas represivas a los eslabones con mayor capacidad de afectación y la necesidad de superar la estigmatización reestableciendo la confianza en las instituciones del Estado, a partir del respeto y garantía de los derechos humanos. Esto implica generar mecanismos permanentes de interlocución y respuesta a las preocupaciones de la ciudadanía, así como la definición de estrategias para afectar los fenómenos de corrupción que distorsionan, desestiman y reducen el adecuado funcionar de las instituciones en torno al problema del narcotráfico.



Objetivos específicos

a. Afectación de la infraestructura destinada a la producción de drogas ilícitas de origen natural y sintéticas

Se buscará optimizar y aumentar las labores de destrucción de infraestructuras dedicadas a la producción de drogas ilícitas, con énfasis en los complejos de producción de clorhidrato de cocaína – CPCC y en los laboratorios de heroína y drogas de síntesis.

En cuanto a las drogas sintéticas, entre las que se encuentra el fentanilo de fabricación ilícita, se adelantarán operaciones de desmantelamiento y destrucción de infraestructura diferenciadas y se actualizarán los estudios de caracterización de sus mecanismos de producción, tráfico y sujetos de control para aumentar la efectividad de las operaciones.

b. Control estratégico de insumos, precursores y sustancias químicas utilizados para la producción de drogas de origen natural y sintético

Drogas de origen natural: la política focaliza la intervención en las sustancias esenciales para la producción de clorhidrato de cocaína (ácido sulfúrico, ácido clorhídrico, permanganato de potasio y sustancias de corte) y de heroína (anhidrido acético).

En cuando a las sustancias de uso masivo para la producción de cocaína, como el cemento, si bien su desvío está penalizado en el Artículo 382 del Código Penal, los controles no han tenido mayor afectación en el fenómeno de la producción de drogas y, por el contrario, han afectado la industria lícita. Por tanto, esta política prevé actualizar el sistema de control y fortalecer los mecanismos de detección de desvío de cemento en las zonas con alta presencia de cultivos de uso ilícitos. Esto incluye fortalecer la colaboración con el sector privado para el diseño de medidas administrativas que mejoren las capacidades de detección (FGN, 2022). En cuanto a la gasolina, se busca fortalecer los sistemas de regulación del suministro de combustible subsidiado y no subsidiado en zonas de frontera con cultivos para el control por parte del Ministerio de Minas y Energía, (FGN, 2022).

Drogas de origen sintético: Se enfatizará en el control de los precursores utilizados para la fabricación de nuevas sustancias psicoactivas, ya que, por no estar incluidas en los listados internacionales, se dificulta su control. Para ello, se fortalecerán las acciones de coordinación alrededor de los Sistemas de Alertas Tempranas (SAT) y el uso de tecnología. De forma complementaria a las estrategias que implementa el sector de la seguridad y la defensa, resalta la necesidad de avanzar hacia la implementación de la espectrometría como tecnología homologada para la identificación de sustancias químicas. Esta acción apunta a realizar pruebas de identificación de todo tipo de sustancias ilícitas en tiempo real para capturas en flagrancia.

Estas estrategias se deben complementar con medidas que permitan prevenir y sancionar el desvío de sustancias controladas hacia canales ilícitos, así como el tráfico de drogas que constituyen delitos que suponen concentrar el actuar punitivo del Estado, como el caso del desvío de fentanilo, entre otros.

En todos los casos se requiere de actualización normativa; mejora de las capacidades técnicas y tecnológicas; fortalecimiento a los controles aduaneros, operativos, administrativos, judiciales y forenses; así como ajustes institucionales y tácticos.

c. Fortalecimiento de la interdicción marítima, fluvial, aérea y terrestre

La política de drogas busca fortalecer los procesos de interdicción de drogas, tanto en las fronteras como en el interior del país, aumentando la capacidad de incautación de sustancias psicoactivas ilícitas y de afectación a los nodos donde las drogas ilícitas alcanzan un mayor valor. Para ello se implementarán medidas y acciones estratégicas como:

- **Mejoramiento de la tecnología:** Invertir en tecnología avanzada de vigilancia y detección para cada uno de los frentes. Esto incluye radares modernos, drones de alta autonomía, sistemas de detección de drogas, vehículos de patrulla marítima y fluvial, y equipos de inspección terrestre. Estos recursos permitirán una detección y seguimiento más efectivos del tráfico de drogas. (FGN, 2022).
- **Formación Especializada:** Capacitar a las fuerzas de seguridad en técnicas de interdicción específicas para cada frente, incluyendo tácticas de abordaje marítimo, inspección de contenedores, seguimiento aéreo y patrullaje terrestre en áreas de difícil acceso.
- **Inteligencia:** Reforzar las capacidades de inteligencia para recopilar y analizar información sobre las redes de tráfico de drogas, sus rutas y tácticas. Esto permitirá una planificación más precisa de las operaciones.
- **Patrullaje frecuente y focalizado en áreas críticas:** Incrementar el patrullaje y vigilancia en áreas críticas, especialmente zonas fronterizas, ríos navegables, costas y rutas aéreas de alto riesgo.
- **Coordinación Interinstitucional:** Promover la comunicación y el trabajo conjunto entre entidades gubernamentales, como fuerzas de seguridad, aduanas, fiscales, agencias de inteligencia y otras entidades involucradas en la interdicción.
- **Reforzar la Cooperación Internacional:** Fortalecer la cooperación y coordinación internacional con países de la región y el mundo. Establecer acuerdos de intercambio de información en tiempo real y coordinación de operaciones conjuntas en todas las fronteras, incluyendo terrestres, fluviales, marítimas y zonas aéreas compartidas.

d. Persecución de las finanzas ilegales y lucha contra el lavado de activos

Las redes criminales se soportan en estructuras que apoyan el lavado de los recursos por el narcotráfico, la corrupción y otras economías ilícitas. Estas estructuras han ido creciendo y se han especializado con el tiempo mediante el empleo de mecanismos sofisticados de ocultamiento de recursos generados de forma ilícita (FGN,2022).

Por eso, la identificación de quienes se dedican al lavado de activos es un objetivo prioritario de esta política, el cual se articulará con la política nacional de lucha contra el lavado de activos de la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF). Esta última está fundamentada en la identificación de objetivos de alto valor financiero, entendidos como personas naturales o jurídicas, bienes, activos o entidades que, debido a su naturaleza, volumen o características, pueden ser instrumentalizados por grupos delictivos para ocultar o canalizar fondos ilícitos y así lavar el dinero proveniente de actividades delictivas.

En el marco de esta política, el sector de la seguridad y la defensa coadyuvará por medio del incremento de las capacidades de inteligencia estratégica de la Fuerza Pública, para identificar las acciones de colocación, estratificación e integración de las rentas ilícitas. Adicionalmente, incrementará las capacidades investigativas de Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo (CILAFT) de la Dirección de Investigación Criminal e INTERPOL (DIJIN) de la Policía Nacional y de las unidades destinadas a la estructuración de casos judiciales relacionados con el lavado de activos. Esta política apunta al fortalecimiento del Sistema Nacional de Anti Lavado de Activos y Contra Financiamiento del Terrorismo, principalmente para su efectividad en el paso de la investigación a la judicialización de casos.

En materia específica de extinción de dominio, se busca impedir que el crimen organizado haga usufructo de estos activos y que estos continúen siendo usados en sus redes criminales. Para ello, en línea con lo expuesto en la Política de Seguridad, Defensa y Convivencia Ciudadana, se



requiere del fortalecimiento de las capacidades humanas y los medios técnicos de inteligencia y contrainteligencia, así como la investigación criminal y su articulación con judicializaciones efectivas.

e. Uso estratégico y eficiente de la erradicación de cultivos de uso ilícitos

La política impulsa el uso estratégico y eficiente de la erradicación de cultivos de uso ilícito para lo cual busca priorizar la aplicación de la erradicación forzosa en los siguientes casos: (i) no se encuentren dentro de la categoría “pequeño cultivador”; (ii) expandan su área; (iii) sean sembrados después de la publicación de esta política, independientemente de su área; iv) tengan infraestructura para la producción de clorhidrato de cocaína, y v) incumplan compromisos de sustitución y otros mecanismos de tránsito a economías lícitas.

Este objetivo específico se articula con la Política de Seguridad y Defensa, puntualmente con las acciones estratégicas sectoriales, donde está establecido que, bajo los lineamientos del CNE, se enfrentará la siembra de cultivos de marihuana, coca y amapola, a través de: i) diseño e implementación de una acción diferenciada del territorio; ii) apoyo a las labores de erradicación voluntaria, y iii) fortalecimiento de las capacidades del Sistema Integrado de Información y Monitoreo Antinarcóticos (SIIMA) de la Policía Nacional, para retomar la detección de cultivos de marihuana y amapola.

f. Concentrar los esfuerzos judiciales en los nodos estratégicos de los mercados locales de drogas (microtráfico)

La Fuerza Pública y las autoridades encargadas de la investigación penal deben concentrar los esfuerzos en capturas de personas sobre quienes pese orden judicial, relacionadas con el establecimiento y desarrollo de mercados locales de drogas. De acuerdo con la Política de Seguridad y Defensa, se generan oportunidades de mejora para una alineación efectiva de marcos normativos y capacidades institucionales de la Policía Nacional, la Fiscalía General de la Nación y el Poder Judicial para el control de delitos de mayor afectación ciudadana y su convergencia, tales como el homicidio, las lesiones personales, el hurto, el tráfico y fabricación de drogas ilegales, la extorsión y la generación de violencia basada en género, entre otros. Adicionalmente, privilegia las capturas por concierto para delinquir asociado al tráfico y fabricación de estupefacientes y delitos conexos, principalmente cuando exista orden judicial.

g. Desarrollo de fuerzas de tarea de carácter internacional contra el crimen organizado

En articulación con El Plan Nacional de Política Criminal (2021-2025) y la Política de Seguridad y Defensa, la Política Nacional de Drogas promueve el fortalecimiento de capacidades técnicas, administrativas y financieras, así como medios de cooperación a nivel internacional, para el desarrollo de estrategias como fuerzas de tarea para enfrentar delitos a nivel internacional dentro de los que se anotan: corrupción, lavado de activos, narcotráfico, trata de personas y delitos contra el ambiente, entre otros. Estas fuerzas de tarea internacional estarán conformadas por autoridades competentes de los sectores de Justicia, Seguridad y Defensa e Inteligencia, así como de la Fiscalía General de la Nación y las instituciones que se consideren pertinentes dentro del desarrollo de una estrategia inter agencial. Las fuerzas de tarea se enfocarán en la identificación, impacto y desarticulación de objetivos de alto valor financiero y demás nodos de importancia estratégica de los sistemas de valor criminal transnacionales.

h. Diálogos de paz y procesos de sometimiento como mecanismos para desescalar la violencia y desarticular organizaciones criminales vinculadas al mercado ilegal de drogas

En la Política Nacional de Drogas, los diálogos con grupos armados organizados al margen de la ley y los procesos de sometimiento y desmantelamiento de estructuras del crimen organizado son concebidos como mecanismos para mitigar la violencia y afectar los mercados ilegales de drogas. Por un lado, estos procesos generan condiciones favorables para el cuidado de la vida y el establecimiento de condiciones de seguridad que apalanquen procesos de reconversión productiva. Por otro lado, se podrá obtener información valiosa para el Estado en términos de rutas, finanzas, entre otros aspectos de valor para los grupos vinculados al narcotráfico.

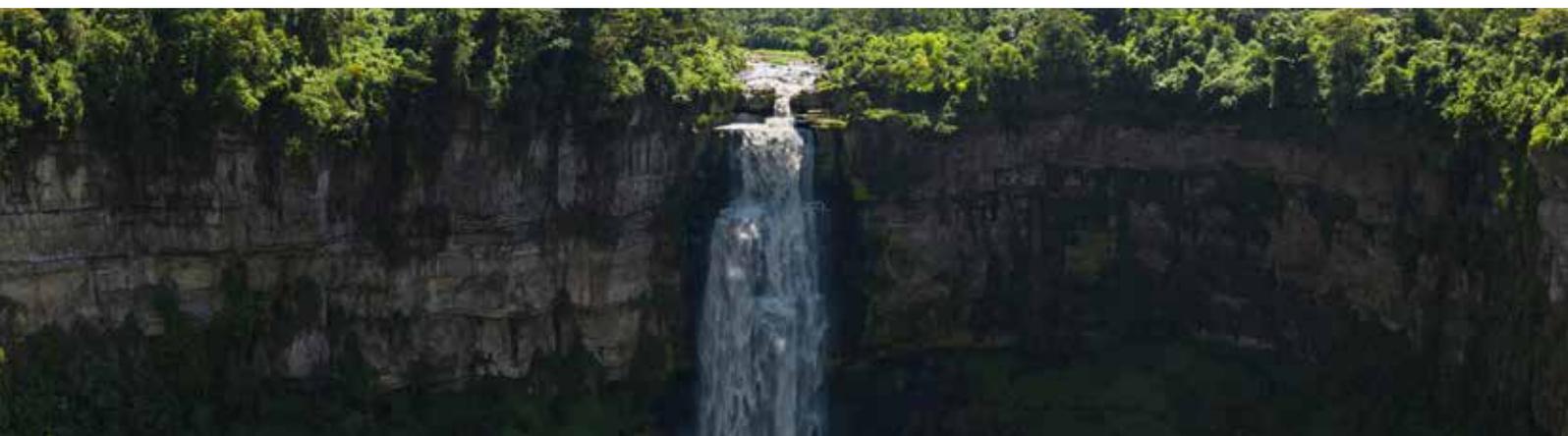
Estos procesos deben involucrar a las comunidades y demás grupos de la sociedad civil haciéndolos participantes de la construcción de paz y la búsqueda de soluciones pacíficas que puedan conducir a acuerdos para desarticulen las estructuras criminales involucradas en las economías ilícitas relacionadas con las drogas.

i. Desarrollar estrategias orientadas a afectar la interseccionalidad del tráfico ilícito de drogas con otras economías ilícitas y lícitas

Este objetivo busca la creación de estrategias eficaces y multidimensionales que aborden la compleja interseccionalidad entre el tráfico ilícito de drogas y otras actividades económicas, tanto ilícitas como lícitas. Este abordaje integral deberá identificar puntos de convergencia y divergencia entre los distintos sectores de la criminalidad, con el fin de tener un abordaje integral del fenómeno. La cooperación intersectorial y la colaboración internacional serán esenciales para abordar estos traslapes y promover estrategias que no solo reduzcan el tráfico ilícito de drogas, sino que también contribuyan a la desarticulación de redes criminales multifacéticas.

j. Prevenir, mitigar el riesgo y combatir la corrupción asociada a la implementación de la política de drogas

La Política Nacional de Drogas reconoce que la corrupción debilita los esfuerzos para abordar de manera efectiva los problemas asociados al mercado de drogas y socava la confianza en las instituciones. Por tanto, propone implementar medidas estrictas de prevención, control, mitigación del riesgo, transparencia y rendición de cuentas en todas las etapas de la implementación de la política –potenciando la participación ciudadana como mecanismo de control– y realizar una sanción efectiva contra cualquier acto de corrupción. Adicionalmente, esta política busca capacitar y sensibilizar a funcionarios públicos y demás actores involucrados, para promover una cultura de integridad y ética en el manejo de los recursos y decisiones relacionadas con la política de drogas. La meta es asegurar que los recursos destinados a la implementación de esta política se utilicen de manera efectiva y transparente, sin espacio para la corrupción, de modo que las acciones operativas generen los impactos sobre los verdaderos sobre los nodos estratégicos del sistema del narcotráfico.







EJES TEJEDORES



6. REGULACIÓN JUSTA Y RESPONSABLE

La regulación justa y responsable se configura como un eje tejedor fundamental dentro de la política de drogas, ya que actúa como un punto de convergencia de varias apuestas estratégicas contenidas en los pilares de oxígeno y asfixia.

En cuanto al oxígeno, la regulación del cannabis de uso adulto y los usos no psicoactivos de la hoja de coca generarían un mercado legal que apoye el proceso de reconversión económica y contribuya al desarrollo rural. En segundo lugar, la regulación es un componente clave en la lucha contra el cambio climático, ya que permite controlar el cultivo de estas plantas, así como la producción y distribución de sustancias, minimizando su impacto ambiental y promoviendo prácticas sostenibles. Adicionalmente, se alinea con un enfoque de salud pública al reconocer que el abordaje del consumo de SPA debe centrarse en la prevención, el tratamiento y la reducción de riesgos y daños, en lugar de la acción penal. Frente a la asfixia, al regular estos mercados se están afectando las rentas y el poder de los grupos criminales dedicados a su fabricación y expendio. Además, prioriza esquemas sancionatorios como el administrativo frente a medidas penales, salvo cuando se involucren delitos como el procesamiento o tráfico ilícito de drogas. En síntesis, este eje tejedor juega un papel esencial en la convergencia de esfuerzos para una política más equilibrada y efectiva.

La Política Nacional de Drogas promoverá la creación de marcos regulatorios integrales, justos, responsables y basados en la evidencia, bajo los cuales se prioricen las obligaciones del Estado colombiano en materia de derechos humanos. Incluirán medidas de salud pública, justicia ambiental y justicia social, con enfoque diferencial e intersectorial para grupos vulnerables, especialmente aquellos desproporcionalmente afectados por el narcotráfico y los efectos no deseados de la guerra contra las drogas.

Objetivos específicos

a. Promover la investigación y regulación de los usos no psicoactivos de la planta de coca

La Política Nacional de Drogas busca avanzar en el diseño e implementación de un marco regulatorio aplicable a los fines médicos, científicos, industriales –dentro de estos los nutraceuticos– y demás fines lícitos de la planta de coca, en el marco de la normativa nacional e internacional, incluidos los tratados internacionales de derechos humanos y de fiscalización de drogas.

A partir de estudios e investigaciones científicas, se busca identificar potenciales usos no psicoactivos de la planta de coca. La investigación científica permitirá abrir paso a la producción de suministros lícitos como fertilizantes, abonos, polímeros, telas, productos gastronómicos, etc., lo cual contribuye a que los habitantes del campo se desvinculen del mercado ilícito de drogas, sustituyendo el uso ilegal de la planta por un uso lícito. Como se propuso en el espacio territorial de Catatumbo, “se trata de reconocer los usos lícitos y no psicoactivos de la hoja de coca, como una alternativa para avanzar en la consolidación de una cadena productiva lícita”.

Ahora bien, con el propósito de que esta estrategia no constituya un incentivo perverso para que aumenten las hectáreas de coca con fines ilícitos, sino que por el contrario contribuya a su disminución, se comenzará con iniciativas controladas y supervisadas por el Estado, en articulación con comunidades que manifiesten su voluntad de transitar a la legalidad y cuyos cultivos sean anteriores a la publicación de esta política.

b. Establecer un marco regulatorio aplicable al uso adulto del cannabis con enfoque de derechos humanos, salud pública, justicia social y ambiental

Las políticas y disposiciones normativas relacionadas con el cannabis de uso adulto deberán proteger la salud y el bienestar de las personas, a través de la prevención del consumo, con énfasis en NNAJ y la aplicación de medidas de reducción de riesgos y daños. En segundo lugar, deberán respetar el derecho al libre desarrollo de la personalidad y promover la no estigmatización y criminalización de los usuarios. Además, contemplarán la eliminación de antecedentes y sanciones –penales y administrativas– por delitos e infracciones menores relacionadas con el cannabis, en los casos en que resulte razonable y adecuado. En cuarto lugar, contemplarán estrategias y prácticas ambientalmente sostenibles durante toda la cadena de valor. Finalmente, los tributos derivados de este mercado se destinarán tanto a la prevención del consumo, como a procesos de desarrollo rural, transición a economías lícitas y justicia social, en beneficio de territorios, comunidades y personas desproporcionalmente afectadas por el narcotráfico.

Como se reiteró en los espacios territoriales de Cauca, Bogotá y Medellín, las personas que han sufrido afectaciones desproporcionadas frente al fenómeno de las drogas deberán tener un acceso preferencial al mercado regulado de cannabis en la cadena de producción y comercialización. Esto implica la priorización en las licencias; tarifas diferenciales o gratuidad; el desarrollo de industrias solidarias en manos de campesinos y comunidades étnicas bajo estándares de responsabilidad social, innovación y desarrollo sostenible; fomento desde el Estado al desarrollo de los proyectos; asistencia técnica, y beneficios y exenciones tributarias, entre otros.

Para el diseño de este marco normativo se analizarán modelos previamente implementados por las comunidades, de modo tal que se facilite su incorporación en el mercado regulado. También se deberán considerar las lecciones aprendidas en materia de cannabis para usos médicos, científicos e industriales, buscando identificar oportunidades de mejora.





c. Actualizar el abordaje general de la planta de cannabis

En las últimas décadas ha habido un cambio significativo en el mundo en relación con la investigación, normativa y percepción de la planta de cannabis, lo cual ha permitido explorar, reconocer y revalidar sus aplicaciones, sus beneficios y su potencial en diferentes campos, entre ellos el medicinal, terapéutico, científico, industrial –horticultura así como producción de fibras, materiales de construcción, textiles, biocombustibles, abonos, etc.– y ecológico –generando entre otras cosas, productos y materias primas renovables–.

Colombia no es ajeno a esta realidad. Por ello, para acceder en debida forma a todas estas aplicaciones y beneficios, esta política propone revisar y actualizar el abordaje general que se le da a esta planta, para generar estrategias que faciliten y continúen expandiendo el conocimiento así como el aprovechamiento de sus potencialidades partiendo de los aprendizajes y oportunidades de mejora del sistema actualmente vigente.

d. Regular y actualizar los esquemas aplicables a las sustancias fiscalizadas, priorizando la salud y la defensa de los derechos humanos

Una de las premisas de los sistemas de fiscalización de drogas, tanto a nivel internacional como nacional, es garantizar la disponibilidad de sustancias que se requieren con fines médicos y científicos, mitigando su desvío hacia canales ilícitos. Este objetivo de la Política Nacional de Drogas define acciones para garantizar, mejorar y ampliar el acceso a los fines médicos, científicos y demás usos regulados, teniendo en cuenta los enfoques de salud pública y derechos humanos. Esto implica, entre otros aspectos, modificar o derogar normas, políticas y prácticas que generan barreras de acceso a sustancias fiscalizadas con fines médicos, no solo con fines paliativos, sino también a bienes, servicios, instalaciones e información para tratamientos, prevención del uso problemático de drogas y la reducción del daño entre las personas usuarias de drogas, como lo han indicado las Directrices internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas (PNUD et al., 2019).

Lo anterior, será complementado con medidas que permitan mitigar y sancionar delitos como el desvío de sustancias reguladas hacia canales ilícitos, así como el procesamiento y tráfico de drogas y que son aquellos en los cuales el Estado debe concentrar su actuar punitivo.

En todos los casos, se promoverá que los marcos normativos, así como las medidas de mejoramiento de los esquemas actuales, se basen en evidencia sobre las propiedades, potencialidades y finalidades de las sustancias e incluyan instrumentos para llevar a cabo el seguimiento y evaluación de la efectividad y los impactos de su regulación.

e. Impulsar la investigación de las propiedades y potencialidades de otras especies y sustancias

Se promoverá la investigación científica sobre las propiedades, potencialidades y usos lícitos de especies de las cuales se obtienen SPA y de esas SPA, tales como la amapola para la producción de medicamentos o la psilocibina proveniente de los hongos. Para esto, la política de drogas promueve la colaboración entre el Estado, la academia y centros de investigación, garantizando el acceso democrático a los beneficios del conocimiento científico. Esta última es también una de las recomendaciones de las Directrices internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas.

f. Proteger las prácticas y saberes de las comunidades étnicas asociados a las plantas

Las costumbres de los pueblos étnicos asociadas a la hoja de coca –y otras plantas– hacen parte de su historia, ancestralidad, patrimonio inmaterial y de la misma conformación y estructuración de sus sociedades (Baptiste et al., 2022). Por lo anterior, lo referente a las costumbres ancestrales, así como el conocimiento tradicional asociado a esas plantas, bajo enfoques diferenciales, se abordarán en el capítulo étnico de la Política Nacional de Drogas, el cual será construido en 2024, en el marco de la consulta previa libre e informada.

7. CAMBIO DE NARRATIVAS

El cambio de narrativas es un componente que atraviesa los demás ejes de la Política Nacional de Drogas. Además, es fundamental para lograr la implementación de algunas de sus principales apuestas. Los discursos y prácticas discriminatorias y estigmatizantes asociadas a las drogas no solo han puesto en riesgo los derechos de los grupos vulnerables a los que se pretende oxigenar en esta política, sino que, en ocasiones, ha desviado la asfixia y la carga sancionatoria a los grupos más débiles. Además, estas narrativas han perpetuado estrategias que han demostrado ser inefectivas, como el aumento de penas al porte de pequeñas cantidades de drogas, lo cual no ha protegido derechos ni tampoco afectado a los actores más fuertes del narcotráfico (Elementa, 2020).

Por tanto, la Política Nacional de Drogas promoverá una comprensión informada sobre el fenómeno de las drogas, dejando atrás las narrativas estigmatizantes que han desinformado a la opinión pública y han afectado la vida y los derechos de miles de personas. La apuesta es fomentar una forma distinta de tratar la información sobre las drogas y sus problemas asociados.



Objetivo específico:

a. Promover una comprensión informada sobre el fenómeno de las drogas

Para la efectiva implementación de esta política es fundamental que el fenómeno de las drogas sea entendido desde la evidencia y no desde la estigmatización o el prejuicio. Por ejemplo, proponer medidas socioeconómicas para los pequeños cultivadores en lugar de acciones penales, implica entender que estas personas no son narcotraficantes, sino que su vinculación al mercado ilícito se debe a condiciones de pobreza y marginalidad. De igual forma, adoptar un enfoque de justicia terapéutica en lugar de la penalización del consumidor problemático pasa por reconocer que esa persona tiene un problema de salud.

Este eje de la política se enfocará en:

- Disminuir el estigma y prácticas de discriminación social sobre los consumidores de drogas, entendiendo que el consumo es un asunto de salud pública y derechos humanos.
- Promover una visión más comprensiva de las personas que fueron instrumentalizadas por los grupos criminales y hoy buscan su integración socioeconómica desde la legalidad.
- Cambiar los estereotipos negativos asociados a territorios que han tenido alta incidencia del narcotráfico.
- Resignificar las plantas, reconociendo sus usos no psicoactivos y ancestrales. Lo anterior no implica una renuncia por parte del Estado a perseguir la producción de cocaína, la cual persistirá.

Acciones estratégicas:



Difusión de información basada en evidencia: Esta no solo se centrará en cifras sobre la producción y uso de sustancias, sino también en los factores sociales, económicos y de salud que influyen en todas las etapas de este fenómeno. También se abordarán temas como las potencialidades lícitas de recursos botánicos como la coca y el cannabis. La estrategia de difusión y comunicación incluirá talleres, charlas, materiales informativos y campañas de comunicación, entre otros.



Uso de herramientas culturales y artísticas: A través de recursos como el cine, exposiciones museográficas se diseñarán e implementarán procesos expositivos, actividades pedagógicas, de diálogo social y de memoria que transformen las narrativas estigmatizantes sobre las drogas.



Trabajo con comunidades, organizaciones de sociedad civil y sector privado: Se contribuirá en la resolución de dudas y preocupaciones válidas alrededor de las drogas.



Promoción y reivindicación de los territorios más afectados por el narcotráfico: Con el apoyo del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y del Ministerio de Cultura, se visibilizarán los aspectos positivos y las potencialidades de estos territorios, lo cual incluye su riqueza cultural, patrimonio, y tradiciones. Esto permitirá materializar otros aspectos de esta política, como, por ejemplo, los *pactos productivos* entre el sector privado y las organizaciones campesinas o el fomento del turismo rural.



Dispositivos comunitarios para el cambio de narrativas: Promoción y divulgación de nuevas narrativas que ayuden a reducir el estigma en el marco de los dispositivos de base comunitaria contemplados en el eje de consumo.



Espacios de diálogo y reconciliación: Teniendo en cuenta que el narcotráfico ha generado fragmentación y enfrentamiento en distintos sectores de la sociedad colombiana, esta política contempla espacios y actividades donde grupos que se han enfrentado puedan dialogar e impulsar la catarsis.

8. DIPLOMACIA INTERNACIONAL PARA EL CAMBIO

La Política Nacional de Drogas reconoce que es necesario replantear algunas de las estrategias para enfrentar el fenómeno de las drogas ilícitas. No obstante, sin ajustes y revisiones en el régimen internacional, el impacto de estas acciones podría verse afectada en algunas áreas.

Colombia ha cumplido estrictamente sus compromisos internacionales y se ha afianzado como un país con credibilidad y legitimidad en la discusión mundial sobre el fenómeno de las drogas. Si bien Colombia seguirá siendo una nación respetuosa de las Convenciones y sus obligaciones en materia de derechos humanos, lo hará bajo el principio de flexibilidad, reconocido en la UNGASS 2016, atendiendo las particularidades y necesidades del contexto nacional.

Además, invitará y liderará una reflexión global estructural y crítica frente a los resultados del paradigma internacional para enfrentar los problemas asociados a las drogas. Esta propenderá el abordaje de nuevos enfoques, pues es claro que los actuales no están dando los resultados esperados y no deberían continuar sin modificaciones.

Plantear la revisión del marco jurídico internacional no implica una disyuntiva entre la prohibición o la liberación total del mercado de sustancias psicoactivas. Por el contrario, significa encontrar soluciones intermedias como las alternativas al encarcelamiento, las estrategias de reducción de daños y la regulación responsable de sustancias como el cannabis de uso adulto. Los avances, fracasos y lecciones aprendidas de la cooperación internacional en materia de drogas representan una oportunidad para que la comunidad internacional considere adoptar políticas y estrategias novedosas basadas en la evidencia.

Bajo el liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores y en articulación con el Ministerio de Justicia y del Derecho, la Política Nacional de Drogas establece los siguientes objetivos como parte de una estrategia de diplomacia internacional en torno al fenómeno de las drogas:

Objetivos Específicos:

a. Consolidar un bloque de países con visiones compartidas que impulsen nuevos enfoques frente al fenómeno de las drogas

Colombia buscará articular países que coincidan en la necesidad de iniciar una discusión en torno a la efectividad de las políticas tradicionales de drogas y sus efectos, así como a la importancia de generar estrategias para abordar las drogas desde un enfoque de derechos humanos. La coordinación entre naciones que enfrentan desafíos compartidos garantiza un mayor nivel de éxito en las acciones planteadas.

La articulación se propiciará en el marco de las instancias establecidas en materia de drogas. Es decir, escenarios bilaterales, regionales y multilaterales, incluyendo las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), la Unión Europea, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y en Comisiones Mixtas bilaterales, entre otros. También se contemplarán espacios alternativos a los tradicionales. Durante estos diálogos se impulsará la participación de organizaciones, academia y comunidades, reconociendo el rol preponderante que ha tenido la sociedad civil colombiana en las discusiones internacionales sobre drogas.

El primer paso será articular con los países de la región, pero el objetivo en el mediano y largo plazo será concitar la voluntad de países de distintos continentes.

b. Inclusión de las Directrices Internacionales sobre Derechos Humanos y Política de Drogas en los espacios de incidencia internacional del país

Colombia promoverá la inclusión del enfoque de derechos humanos suscrito en las Directrices, en los diferentes espacios de incidencia internacional donde participe. Estas Directrices son el resultado de un proceso de consulta realizado por Naciones Unidas, donde se destacan las medidas que los Estados deben adoptar o abstenerse de adoptar para cumplir sus obligaciones en materia de derechos humanos, teniendo en cuenta al mismo tiempo sus obligaciones concurrentes en virtud de los tratados de fiscalización internacional de drogas: la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes (en su forma enmendada); el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971; y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988 (Naciones Unidas, 2019).

c. Reforzar el principio de responsabilidad común y compartida con énfasis en el cuidado ambiental

Colombia abogará para que la responsabilidad internacional frente a las drogas incluya de manera más activa a los países con una mayor demanda de drogas, incitando a un mayor esfuerzo por reducir la demanda interna. Además, planteará que la cooperación que llegue a Colombia en materia de drogas tenga un fuerte componente ambiental, teniendo en cuenta que la mitad de los cultivos de coca para usados para el procesamiento de cocaína se encuentra en Áreas de Manejo Especial. Por eso, buscará garantizar que los esfuerzos y los recursos del Estado y la cooperación internacional sean asignados de manera estratégica, eficaz y proporcional, atendiendo no solo las manifestaciones del narcotráfico, sino además sus causas estructurales. Como complemento de esta estrategia, se propondrá cambiar parte de la deuda externa por acción climática asociada a la restauración ambiental de las zonas que han sido afectadas por la economía de drogas ilícitas.

La política de drogas también busca definir acciones que se enmarquen en los instrumentos internacionales preexistentes, con enfoque en la Amazonía, como el Tratado de Cooperación Amazónica (TCA) del 3 de julio de 1978 y el Pacto de Leticia por la Amazonía del 6 de septiembre

de 2019 como resultado de la Cumbre Presidencial liderada por Colombia o la Red Amazónica de Cooperación ante Desastres Naturales. Estos instrumentos se orientan al diseño de intervenciones aceleradas de rehabilitación, reforestación y restauración de zonas degradadas; al incremento de los esfuerzos asociados al monitoreo de la cobertura boscosa y del clima; a la promoción de la conectividad de ecosistemas y figuras de protección, y al fortalecimiento de los pueblos indígenas y comunidades locales, entre otros.

d. Gestionar y articular la cooperación internacional para la implementación y seguimiento de la Política Nacional de Drogas

Bajo el liderazgo del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Ministerio de Justicia y del Derecho, se promoverá una estrategia coordinada de cooperación internacional para la implementación Política Nacional de Drogas, apostándole al cumplimiento oportuno de todos los objetivos, metas y actividades planteadas por Colombia, en línea con los intereses nacionales y las necesidades de cada Estado cooperante.



4.4. Sectores y entidades corresponsables

ENTIDADES DEL NIVEL NACIONAL CON QUIENES SE REALIZARÁ ARTICULACIÓN, SE VALIDARÁ Y COMPLEMENTARÁ LA POLÍTICA NACIONAL DE DROGAS

Tabla 2. Sectores y entidades corresponsables de la implementación

| |
|---|
| Ministerio de Relaciones Exteriores |
| Ministerio de Justicia y del Derecho |
| Ministerio de Defensa Nacional |
| Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural |
| Ministerio de Salud y Protección Social |
| Ministerio de Educación Nacional |
| Fiscalía General de la Nación |
| Policía Nacional de Colombia |
| Procuraduría General de la Nación |
| Presidencia de la República |
| Alto Comisionado para la Paz |
| Ministerio del Interior |
| Ministerio de Ambiente y Desarrollo |
| Ministerio de Comercio, Industria y Turismo |
| Ministerio de Trabajo |
| Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio |
| Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicaciones |
| Ministerio de Transporte |
| Ministerio de Cultura |
| Ministerio del Deporte |
| Ministerio de la Igualdad |
| Ministerio de Minas y Energía |
| Departamento Nacional de Planeación - DNP |
| Comando General de las Fuerzas Militares |
| Defensoría del Pueblo |
| Instituto Colombiano de Bienestar Familiar - |
| Agencia Presidencial de Cooperación |
| Agencia para la Renovación del Territorio - |
| Agencia para el Desarrollo Rural – ADR |
| Servicio Nacional de Aprendizaje – SENA |
| Parques Nacionales Naturales - PNN |
| Dirección de Sustitución de Cultivos Ilícitos |
| Sociedad de Activos Especiales - SAE |
| Instituto Nacional Penitenciario – INPEC |
| Instituto Nacional de Medicina Legal |
| Fondo Nacional de Estupefacientes - FNE |
| Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos - INVIMA |
| Instituto Colombiano Agropecuario – ICA |
| Unidad de información y Análisis Financiero - |
| Dirección Nacional de Inteligencia |
| Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS |
| Unidad de Atención y Reparación Integral para las Víctimas |

| | TRANSFORMACIÓN TERRITORIAL Y PROTECCIÓN AMBIENTAL | PREVENCIÓN DEL CONSUMO Y REDUCCIÓN DE RIESGOS Y DAÑO | REGULACIÓN JUSTA Y RESPONSABLE | SEGURIDAD HUMANA Y PAZ TOTAL | LIDERAZGO INTERNACIONAL | JUSTICIA SOCIAL Y TRANSFORMACIÓN CULTURAL |
|--|---|--|--------------------------------|------------------------------|-------------------------|---|
| | x | | x | x | x | |
| | x | x | x | x | x | x |
| | x | x | x | x | | |
| | x | | x | | | |
| | x | x | x | | | x |
| | x | x | | | | x |
| | | | | x | | |
| | x | x | x | x | | |
| | x | x | x | x | | x |
| | x | | x | x | | |
| | x | | | x | | |
| | x | x | x | x | | x |
| | x | | | | | |
| | | | x | | | |
| | x | x | | | | |
| | x | | | | | x |
| | x | | | | | |
| | x | x | | | | x |
| | x | x | | | | x |
| | | | | x | | |
| | x | x | x | x | x | x |
| | | | | x | | |
| | | | | x | | |
| | x | x | | | | |
| | | | | | x | |
| | x | | | | | |
| | x | | | | | x |
| | x | | | | | |
| | x | | | | | |
| | | x | | x | | x |
| | | x | | | | |
| | | x | x | | | |
| | | | x | | | |
| | | | x | | | |
| | | | | x | | |
| | | | | x | | |
| | | | | x | | |
| | | | | | | x |

4.5. Coordinación, seguimiento y evaluación a la implementación de la Política Nacional de Drogas

El Ministerio de Justicia y del Derecho de conformidad con las competencias definidas en el Decreto Ley 2897 de 2011 modificado por el Decreto 1427 de 2017, en articulación con la jefatura del Despacho de la Presidencia de la República, de conformidad con la competencia señalada en el artículo 14, numeral 5to del Decreto 2647 de 2022, coordinará la adecuada operativización de la implementación de la Política Nacional de Drogas, e igualmente realizará su seguimiento y evaluación.

Para ello en articulación con las demás entidades competentes se definirá una ruta de acción donde se focalizará la intervención en los territorios, de acuerdo con los lineamientos definidos en este documento marco y lo que se establezca en el plan de acción. El Gobierno nacional deberá adelantar los ajustes administrativos, normativos y presupuestales que impliquen el correcto desarrollo de la Política Nacional de Drogas para el adecuado cumplimiento y sostenimiento de las metas, objetivos y estrategias definidas, y realizará las acciones necesarias para gestionar el apoyo financiero, humano y/o técnico de la cooperación internacional y el sector privado para el adecuado cumplimiento y sostenimiento de las metas, objetivos y estrategias definidas en la Política Nacional de Drogas y su plan de acción.

Adicionalmente, en el desarrollo de las instancias creadas por la Resolución 0001 de 2023 se definirán los indicadores de producto que permitan hacer seguimiento a la gestión y ejecución de las acciones que se concerten en el plan de acción de la Política Nacional de Drogas para cada uno de los ejes, así como indicadores de resultado e impacto que midan cada tres y cinco años respectivamente, los resultados de la política. Esto con el propósito de realizar los ajustes de política pública, medir las reales transformaciones en la problemática de drogas, así como la sostenibilidad que el Gobierno nacional, local y las comunidades puedan generar en los territorios para la problemática de drogas.



Consultar bibliografía, anexos, siglas, ABC y resumen de la Política de Drogas a través del siguiente QR





EUCLIDES

