

# POLÍTICAS DE DROGAS CON ENFOQUE INNOVADOR:

## Una apuesta para mejorar la eficacia y sostenibilidad de sus efectos

La dinámica de las drogas obedece a fenómenos crecientemente complejos a lo largo de toda la cadena, incluyendo desde los cultivos ilícitos, la aparición de nuevas drogas y sustancias psicoactivas, el lavado de activos que sostienen el narcotráfico, hasta los efectos y afectaciones del consumo problemático y el impacto del encarcelamiento por delitos menores de drogas. En este contexto, el conocimiento debe estar en la base de la formulación de políticas eficaces y sostenibles en materia de drogas. Sin embargo, contar con evidencias empíricas se revela una condición necesaria pero no suficiente

para el diseño e implementación de las políticas. La innovación se revela un catalizador para construir dispositivos multinivel y multiactor que respondan a los intereses y necesidades del conjunto de actores implicados. Los programas regionales como COPOLAD III proporcionan un espacio propicio para la generación de conocimiento, al permitir un abanico de modalidades de innovación con diferente grado de experimentación. En concreto, el programa promueve estudios con enfoques innovadores, intercambio de experiencias y visitas de estudios, acciones piloto a nivel nacional y regional, laboratorios de

innovación, así como una comunidad multipaís de aprendizaje.

#### 4 SOCIOS ejecutores:

**FIAAPP** (Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas)

**IILA** (Instituto Italiano Latino Americano)

**GIZ** (Cooperación Técnica Alemana)

**EUDA** (Agencia de la Unión Europea sobre Drogas)

#### Apoyo Técnico:

**ALC** (Agirre Lehendakaria Center)





# ¿CON QUÉ ESTRATEGIA TRABAJAMOS?

## ENFOQUE TRANSVERSAL

- ▶ Transversalización de la innovación en las líneas temáticas, a partir de diferentes apuestas y modalidades de innovación.

## COMBINACIÓN DE DIFERENTES MODALIDADES DE INNOVACIÓN

### 1) Estudios con enfoque innovador

- Realización de estudios, informes y diagnósticos destinados a generar nuevas evidencias empíricas y/o enfoques para abordar las problemáticas sobre drogas.

### 2) Intercambio de experiencias y visitas de estudios

- intercambio entre pares a través de webinarios, encuentros y foros regionales y visitas de estudio.
- Facilitación de Grupos de Trabajo regional.

### 3) Acciones piloto con vocación de escalamiento

- Diseño e implementación de acciones piloto para testear prototipos adaptados con vocación de institucionalización y escalamiento en políticas públicas.

- Articulación del nivel nacional y regional.

### 4) Laboratorios de innovación social

- Modalidad iterativa de innovación, basada en la facilitación de infraestructuras y ecosistemas locales de aprendizaje para experimentar nuevas respuestas integrales a los retos identificados.

- Apuesta por generar capacidades locales de mapeo, escucha, interpretación colectiva y co-creación de prototipos.

### 5) Comunidades de aprendizaje

- Facilitación de una comunidad multipaís de aprendizaje entre los laboratorios de innovación social.

## ENFOQUE MULTINIVEL

- ▶ El programa busca incidir en cuatro niveles (en ocasiones, de forma interconectada):

- I) Dispositivos comunitarios.
- II) Programas y/o servicios públicos.
- III) Escalamiento nacional (regulación y/o institucionalidad estatal).
- IV) Escalamiento regional (protocolos y/o estándares a nivel de ALC).



## ALINEACIÓN con POLÍTICAS REGIONALES sobre innovación

### Plan de Acción Hemisférico sobre Drogas 2021-25 - OEA/CICAD

Pilar 1 sobre Fortalecimiento Institucional; Acción prioritaria 2.4: "Involucramiento de las entidades del sector privado en el desarrollo de enfoques innovadores para la implementación de políticas sobre drogas, incluyendo el intercambio de información sobre sustancias emergentes y nuevas modalidades de tráfico ilícito de drogas que pueden afectar al sector privado, y las mejores prácticas para denegar a los delincuentes el acceso a las plataformas y a las tecnologías del sector privado que facilitan el comercio internacional."

### Estrategia Europea de Lucha contra las Drogas 2021-25 - Consejo Unión Europea

Pilar 5 sobre Investigación, Innovación y Prospectiva; Prioridad estratégica 10: "Crear sinergias para dotar a la UE y a sus Estados miembros de la base científica exhaustiva de investigación y de las capacidades de previsión necesarias para permitir un enfoque más eficaz, innovador y ágil ante la creciente complejidad del fenómeno de las drogas y aumentar la preparación de la UE y sus EE.MM. para responder a futuros desafíos y crisis."



# ¿EN QUE ÁMBITOS SE TRABAJA?



## ELABORACIÓN Y DIFUSIÓN DE ESTUDIOS CON ENFOQUE INNOVADOR

Desde una óptica **REGIONAL y/o NACIONAL**, COPOLAD III ha promovido la elaboración de informes, diagnósticos y estudios, con temáticas y/o abordajes innovadores:

### ▶ **Mujeres y Drogas**

A petición del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas CELAC-UE, se actualizó en 2022 el Informe "Mujeres y Políticas de Drogas: Situación en ALC, avances y prioridades", para incorporar los condicionantes de género y los efectos del COVID. El informe fue presentado en la Reunión de Alto Nivel del Mecanismo (Asunción, 2022).

### ▶ **Fortalecimiento del enfoque de género en el diseño de estudios sobre adicciones**

En ó países de la región (Argentina, Chile, Costa Rica, México, Venezuela y Jamaica).

### ▶ **Políticas sobre cannabis**

Se está actualizando el informe regional "*Monitoring and evaluating changes in cannabis policies: insights from the Americas*" (EUDA, 2020), con el fin de incorporar las novedades en un contexto muy dinámico de iniciativas políticas.

### ▶ **Vínculo entre trata y narcotráfico**

El programa ha apoyado a la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP) a realizar un diagnóstico sobre el vínculo existente entre tráficos de drogas y trata, para generar nuevo conocimiento sobre la discriminación que sufren las mujeres implicadas en tráfico que están condiciona-

das o sometidas a circuitos de trata. El diagnóstico ha sido clave para elaborar lineamientos regionales.

### ▶ **Operativa de agentes encubiertos**

Se ha apoyado también a la AIAMP en un diagnóstico normativo sobre agentes encubiertos en investigaciones transnacionales sobre tráfico de drogas, a nivel de derecho internacional y regulaciones nacionales. El diagnóstico está orientado a superar barreras legales e identificar necesidades operativas para elaborar un protocolo regional en la materia.

### ▶ **Problemáticas penales derivadas de los delitos de microtráfico**

Se ha apoyado a la Conferencia de Ministros/as de Justicia de Iberoamérica (COMJIB) a realizar un diagnóstico del marco legal para identificar problemáticas regionales en la política criminal y penitenciaria relacionada con delitos de microtráfico de drogas.

### ▶ **Nuevas prácticas de ocultación de cocaína**

El EUDA ha elaborado un informe sobre capacidades forenses, que describe los métodos recientes de ocultación de cocaína y los laboratorios ilícitos asociados que se han encontrado en Europa. Se organizó para ello una reunión de expertos sobre ocultación química de cocaína, en coordinación con la policía holandesa y el proyecto CHEMTEC, financiado por la UE.

### ▶ **DAIS en contextos no tradicionales**

La GIZ ha promovido un Estudio sobre *Enfoques Innovadores de Desarrollo Alternativo Integral Sostenible (DAIS) en contextos "no tradicionales"*: a) contextos urbanos; b) zonas fronterizas y vulne-

rables; c) territorios indígenas y étnicos; y d) integración de cultivadores/as tradicionales en las cadenas licitas de cannabis y cáñamo industrial.



## INTERCAMBIO DE EXPERIENCIAS Y VISITAS DE ESTUDIOS

A través de un amplio catálogo de intervención, Copolad III ha promovido espacios de reflexión e intercambio de experiencias en los siguientes ámbitos" (véase ilustración 1):

Esta actividad de intercambio ha generado **procesos de innovación entre pares a nivel NACIONAL**.

▶ **ESPAÑA y COLOMBIA:** La participación de la institución catalana Metzineres en los foros de intercambio de COPOLAD III y la posterior visita de estudios de una delegación del MJD de Colombia a Cataluña (mayo 2024) ha estimulado el interés colombiano por prácticas innovadoras de reducción de daños (por ejemplo, las salas de consumo supervisado, o los entornos de cobijo para mujeres). Estas prácticas han enriquecido la política nacional de reducción de riesgos y daños, en particular, el diseño e impulso de una red de dispositivos comunitarios de reducción de daños en 5 ciudades con incidencia de drogas inyectables.

▶ **PORTUGAL y TRINIDAD & TOBAGO:** Por su parte, la participación de la delegación trinitense en el Grupo de Trabajo sobre Alternatividad Penal motivó el conocimiento del modelo portugués de descriminalización basado en las Comisiones

TABLA 1: Intercambio de experiencias propiciadas por COPOLAD III

LÍNEAS TEMÁTICAS	INTERCAMBIO de EXPERIENCIAS
<b>Programas y servicios de prevención, reducción de daños y atención integral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Programas institucionales sobre prevención y reducción de daños</li> <li>● Experiencias de la sociedad civil sobre la incorporación del enfoque de género en atención.</li> </ul>
<b>Programas y servicios de inclusión social</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Inclusión sociolaboral de personas privadas de libertad vinculadas a delitos de drogas</li> <li>● Integración social para personas en recuperación</li> <li>● Tratamiento comunitario para mujeres víctimas de microtráfico.</li> </ul>
<b>Territorialización</b>	Experiencias en torno a siete ejes de análisis (drogas y migración, vida en calle, servicios de atención, género e intercultural, inclusión social y/o económica, intervenciones integrales en territorio, y redes territoriales de servicios socio-sanitarios)
<b>Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible (DAIS)</b>	Programas públicos de DAIS e iniciativas gestionadas por la sociedad civil en materia de género, interculturalidad, territorio y paz.
<b>Proporcionalidad y Alternatividad Penal</b>	Protocolos de defensa penal especializada con enfoque de género, acciones afirmativas para mujeres cabeza de familia en materia de política criminal y penitenciaria, justicia restaurativa, descriminalización y disuasión del consumo y modelos de derivación a mecanismos no penales.
<b>Políticas de cannabis</b>	Experiencias de Uruguay y Jamaica.
<b>Uso social de bienes incautados</b>	Experiencias de la Red Libera (Italia) y del Plan Nacional sobre Drogas (España).

Disuasorias de Toxicodependencia. Este intercambio ha sido clave para apuntalar el proceso interno de reflexión del país caribeño ante la creciente saturación de sus cárceles por delitos menores ligados al cannabis. Tras el intercambio, el país caribeño diseña una política de alternatividad penal.

- ▶ Grupo de trabajo de DAIS y ECUADOR: La participación del Ministerio de Salud Pública (MSP) en los intercambios del programa ha servido para abrir el radar sobre DAIS al área urbana y a la participación de la sociedad civil. Fruto de ello, el MSP ha establecido una colaboración con una organización de la sociedad civil (PREVENSUD) para formular el proyecto piloto “Sin Presión, hay Diversión” en Quito. El proyecto se orienta a la prevención y reducción de la demanda de drogas por parte de adolescentes y jóvenes del centro de la ciudad in-

tegrados en programas del Parque Urbano Cumandá. Desde un enfoque educativo y comunicacional, se prevé instalar laboratorios sociales y un *medialab*, así como una línea de educación financiera.

- ▶ URUGUAY, COLOMBIA y CHILE: Un cuarto caso se debe a las visitas de estudios realizadas por SENDA (Chile) a Uruguay y Colombia para conocer experiencias avanzadas de tratamiento comunitario, que han sido de utilidad para diseñar el modelo de territorialización que está impulsando SENDA en su nuevo Plan de Acción.



### IMPULSO DE PILOTAJES DE PROGRAMAS Y SERVICIOS PÚBLICOS

En este caso, la innovación reside en transferir aprendizajes de una

iniciativa piloto a la formulación de políticas. COPOLAD III contribuye a diseñar e implementar **acciones piloto que interconectan el nivel REGIONAL y/o MULTIPAIS con el ámbito NACIONAL** de las políticas de drogas, en varias líneas temáticas de intervención:

- 1) **Evaluación de políticas de drogas desde enfoques de DDHH:** El programa elabora la *Guía de Análisis Evaluativo de Políticas de Drogas desde un enfoque de género y derechos humanos*. Se prevé abordar ejercicios piloto de evaluación de un set seleccionado de políticas en tres países:

- ▶ COSTA RICA: Evaluación del tratamiento, prevención y reducción de daños.
- ▶ URUGUAY: Evaluación de las estrategias de salud, criminalización y regulación de mercados.



Se prevé que los países implicados usen el ejercicio evaluativo para visibilizar los efectos tradicionalmente desconocidos de las políticas de drogas sobre los DDHH, con el fin de alimentar futuras reformas políticas.

**2) Programas de territorialización:** Se impulsan proyectos en 12 países de la región, con objetivos y alcances diferenciados. En unos países se apuesta por fortalecer procesos de territorialización de la política pública, a través de guías, protocolos y propuestas de intervención con poblaciones en situación de vulnerabilidad social, como son Belice, Chile, Costa Rica e Uruguay.

En otros países se presta apoyo a propuestas de desarrollo comunitario, ya sea dirigido a población en general (Bahamas, Brasil, Colombia, Jamaica y Perú) o de forma específica a colectivos de jóvenes y adolescentes (Bahamas, Brasil), población migrante (Trinidad y Tobago), mujeres (República Dominicana) o población en cárceles (Surinam).

**3) Vínculo entre trata y narcotráfico:** El programa presta asistencia técnica a la AIAMP para elaborar los *Lineamientos Regionales para incorporar el enfoque de género en la vinculación entre trata y narcotráfico*. La hoja de ruta incluye pilotajes en Brasil, Argentina y Paraguay, países en los que se prevé realizar una formación de personal funcionario en las fiscalías.

**4) Proporcionalidad y alternatividad penal:** Se prevé impulsar un pilotaje nacional del Protocolo Regional de Defensa Especializada para Mujeres en Conflicto con la Ley por la Comisión de Delitos de Drogas, que se elab

abora en el marco de la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEF):

► **PARAGUAY:** Apoyo a la Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD) y al Ministerio de Defensa Pública (MDP) en el diseño de estrategias de defensa penal con enfoque de género. En particular, se elabora un "Protocolo de Defensa para Mujeres en conflicto con la ley por la comisión de delitos de drogas", ligado a los estándares regionales que se elaboran en AIDEF.



### IMPULSO DE LABORATORIOS DE INNOVACIÓN SOCIAL

Se trata de la apuesta más avanzada y sistemática de innovación del programa. Basados en el bagaje del Agirre Lehendakaria Center (ALC), el objetivo de los laboratorios es la generación de nuevas infraestructuras de innovación social, conectando políticas públicas e iniciativas comunitarias. Adoptan un **enfoque iterativo de innovación social**, a partir de la articulación permanente de cinco elementos o vectores:

**1. Mapeo** del ecosistema (identificación de actores e iniciativas más relevantes, así como interconexiones potenciales).

**2. Escucha** de las percepciones sociales sobre las problemáticas a abordar (identificación de patrones de percepción de los actores y de las narrativas explícitas e implícitas que operan en terreno).

**3. Interpretación colectiva** (validación de conocimientos expertos y po-

pulares, y reconocimiento mutuo de agendas).

**4. Creación colaborativa** de prototipos (diseño conjunto de los prototipos en diálogo con las percepciones y narrativas, articulando acuerdos de colaboración entre actores).

**5. Gestión de cartera de experimentación**

A nivel **NACIONAL**, COPOLAD III promueve **cinco laboratorios** de innovación social, orientados a mejorar servicios públicos e iniciativas comunitarias relacionadas con prevención y reducción de daños (Chile y Colombia), así como a promover un Sistema de Alerta Temprana en la Amazonía (Perú) y un esquema de Desarrollo Alternativo Integral Sostenible (DAIS) en un contexto urbano (Uruguay):

► **CHILE:** Se apoya al Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA) en el desarrollo de un laboratorio de innovación social en Talca (Región de Maule) para mejorar la respuesta estatal de atención al consumo de drogas de menores tutelados (niñas/os, adolescentes y jóvenes en riesgo). Se ha elaborado un mapeo de agentes e iniciativas locales, regionales y nacionales, identificando los factores condicionantes y las áreas potenciales de coordinación interinstitucional, con el fin de crear dispositivos más eficaces de atención. De una cartera inicial de 24 prototipos, se han priorizado 5 a corto plazo, orientados tanto a cualificar servicios públicos como a institucionalizar el aprendizaje en SENDA (véase gráfico 2). Para más información se puede consultar el mapa visual del laboratorio



**El enfoque de innovación permite dar respuestas integrales a los retos a los que se enfrentan las políticas de drogas.**

► **COLOMBIA:** A diferencia de Chile, el laboratorio colombiano se orienta preferentemente a dispositivos comunitarios y de pequeña y mediana escala. Se colabora con el Ministerio de Justicia y del Derecho (MJD) y la Corporación Viviendo en el diseño y puesta en marcha de dos laboratorios de innovación social en Santander de Quilichao (barrio del Porvenir) y Cali (barrio Sucre). El propósito se orienta a intervenir con jóvenes en situación de alta vulnerabilidad ante el microtráfico y al consumo problemático de drogas. La fase de mapeo de actores y escucha ha contado con la participación activa de lideresas, grupos de mujeres orientados a la producción de alimentos, jóvenes e iniciativas relevantes del barrio. En la actualidad se diseña la cartera de experimentación del laboratorio a partir de 15 iniciativas en cada

localidad, incluyendo una casa cultural con bienes incautados al narcotráfico, la figura de conectores comunitarios, dispositivos comunitarios de reducción de daños, microemprendimientos gastronómicos gestionados por mujeres, recetarios, una cooperativa de *dealers* o un museo itinerante con técnicas de *photovoice* (promovida por el MJD), entre otros. Los prototipos, promovidos por diferentes agentes del territorio, están conectados con otras iniciativas existentes. Para más información se puede consultar el mapa visual del laboratorio.

► **PERÚ:** Se apoya a la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA), órgano rector de la política de drogas en Perú, a impulsar un espacio de experimentación consistente en un Sistema de Alerta Temprana para proteger a

comunidades nativas en territorios afectados por la invasión de colonos en negocios ilícitos (tala ilegal y cultivo de coca) en la comunidad nativa Flor de Ucayali (Amazonía peruana). Se trabaja en estrecha coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MinJUS) y la Defensoría del Pueblo. Se han identificado cuatro bloques de prototipos de innovación, que articulan el nivel de servicios públicos (sistema anticipatorio de indicadores de alerta, patrullaje, conectividad,) con el ámbito comunitario (vigilancia indígena e iniciativas de DAIS) y el nivel de institucionalización y escalamiento a nivel nacional (a través del MinJUS y la Defensoría del Pueblo). La principal apuesta de innovación reside en crear una coordinación interinstitucional entre los diferentes sistemas de monitoreo existentes, incluyendo el Mecanismo de Protección de

## CARTERAS DE EXPERIMENTACIÓN

### DISPOSITIVOS COMUNITARIOS Y PYMES

### CUALIFICACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS

### INSTITUCIONALIZACIÓN Y ESCALAMIENTO

#### CHILE - TALCA (cartera priorizada)

- Residencias Familiares de apoyo en salud mental de niños/as adolescentes (con enfoque de género)
- Portafolio Joven (herramientas de intervención para atención integral con jóvenes: reinserción y empleo)

- Sistema de geolocalización digital de recursos existentes en varios niveles (con vocación de articulación)
- Red de laboratorios a nivel nacional
- Com. de aprendizaje multinivel en SENDA para la innovación social

#### COLOMBIA - CALI Y SANTANDER DE CHILICAO (cartera priorizada)

- Casa cultural con bienes incautados
- Rol de conectores comunitarios
- Dispositivos comunitarios de reducción de daños
- Iniciativas gastronómicas de mujeres (...)

#### PERÚ - UYACALI (en fase final de identificación)

- Sistema anticipatorio de indicadores clave en territorio para anticipar alertas de vulneración de derechos (catálogo de datos) - Defensoría del Pueblo
- Respuesta rápida (comunicación satelital, interconectividad y patrullaje)

#### URUGUAY - MONTEVIDEO (pendiente de identificar)

- Articulación interinstitucional de sistemas de monitoreo oficial y prácticas de vigilancia indígena (a través de un subgrupo de coordinación en el Mecanismo de Protección de Defensores del MinJUS)
- Conexión de iniciativas DAIS con el SAT - DEVIDA

Defensores de DDHH (MinJUS), la fiscalización ambiental y el monitoreo oficial de los guardaparques en áreas protegidas (Ministerio del Ambiente) y los sistemas comunitarios de vigilancia indígena, entre otros (véase gráfico 2). Para más información se puede consultar el mapa visual del laboratorio.

- ▶ **URUGUAY:** Se apoya a la Junta Nacional de Drogas (JND) para impulsar un espacio de experimentación sobre Desarrollo Alternativo Integral Sostenible (DAIS) en contexto urbano. Se pone el foco en mujeres en situación de vulnerabilidad con menores a cargo y vinculadas a la cadena de producción y microtráfico de drogas. El laboratorio se encuentra en fase inicial de escucha y mapeo de agentes e iniciativas

clave en la Región Metropolitana de Montevideo desde la perspectiva de la alternatividad penal o los cuidados. Para más información se puede consultar el mapa visual del laboratorio.



### UNA COMUNIDAD DE APRENDIZAJE DE LABORATORIOS DE INNOVACIÓN SOCIAL

A nivel **MULTIPAÍS**, ALC promueve una comunidad de aprendizaje para intercambiar los avances y aprendizajes derivados de los laboratorios de innovación:

- ▶ Se han difundido las herramientas de innovación social, mediante una

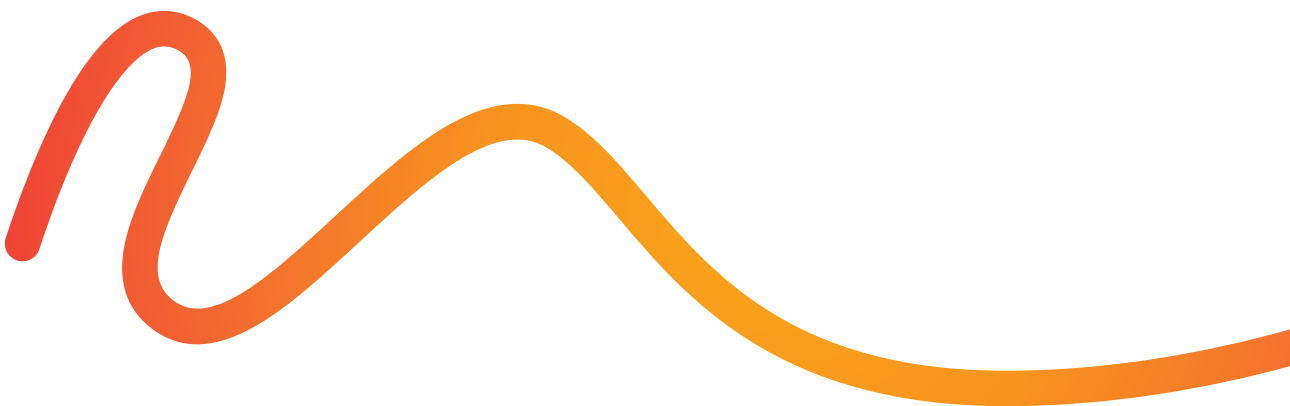
invitación abierta a varios países (a partir de 8 sesiones virtuales, de periodicidad mensual, con la participación de representantes de Agencias Nacionales de Droga, equipos técnicos o agentes comunitarios).

- ▶ Se ha decidido focalizar la Comunidad de aprendizaje en los 5 países que impulsan laboratorios en sus territorios, mediante sesiones de diálogo orientadas a discutir los retos de identificados en común. Por ejemplo, Colombia y Perú han identificado como reto común la superación de la brecha digital. Por otro lado, Chile y Colombia quieren profundizar en el desafío de dar sostenibilidad al laboratorio, así como de transferir conocimientos prácticos de innovación social en los equipos locales.



#### VIDEO

[Los Laboratorios de innovación en políticas de Drogas](#)



COPOLAD III es un consorcio formado por:

Socios colaboradores:

