

# LA POLÍTICA DE DROGAS EN LOS ANDES

BUSCANDO ALTERNATIVAS HUMANAS Y EFICACES



SOCORRO RAMÍREZ Y COLETTA YOUNGERS



LA POLÍTICA DE DROGAS EN LOS ANDES  
BUSCANDO ALTERNATIVAS HUMANAS Y EFICACES



# LA POLÍTICA DE DROGAS EN LOS ANDES

BUSCANDO ALTERNATIVAS HUMANAS Y EFICACES

Socorro Ramírez y Coletta Youngers

La política de drogas en los Andes  
Buscando alternativas humanas y eficaces

© Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral - IDEA Internacional 2011

© Centro Carter 2011

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente los puntos de vista de IDEA Internacional ni del Centro Carter, de sus juntas directivas ni de los miembros de sus consejos y/o Estados miembros. Esta publicación es independiente de ningún interés específico nacional o político.

IDEA Internacional  
Strömsborg  
SE-103 34 Estocolmo  
Suecia  
Tel.: +46 8 698 37 00  
Fax: +46 8 20 24 22  
info@idea.int  
www.idea.int

IDEA Internacional  
Oficina Región Andina  
Av. San Borja Norte 1123  
San Borja, Lima 41  
Perú  
Tel.: +51 1 203 7960  
Fax: +51 1 437 7227

Centro Carter  
One Copenhill  
453 Freedom Parkway  
Atlanta, Georgia 30307  
Estados Unidos  
Tel.: +1 404 420 5100  
Fax: +1 404 420 5145  
www.cartercenter.org

Diseño: Ruperto Pérez Albela  
Fotografías: Sanho Tree  
Tiraje: 500 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú: 2011-14002  
ISBN 978-91-86565-37-4

Impreso en el Perú

# Contenidos

---

Prólogo	9
Prefacio y agradecimientos	11
Resumen ejecutivo	13
Listado de acrónimos	17
Introducción	19
<b>1 Balances andinos</b>	<b>23</b>
1.1 La política de drogas en los Andes	25
1.2 Erradicación de cultivos	27
1.3 Sustitución de cultivos y desarrollo alternativo	31
1.4 Consumo, prevención y tratamiento	34
1.5 Penalización y encarcelamiento	36
1.6 Destrucción de laboratorios, interdicción del tráfico y control del lavado de dinero	38
1.7 Criminalidad organizada	40
<b>2 Un contexto contradictorio</b>	<b>43</b>
2.1 El debate en Estados Unidos	43
2.2 Latinoamérica en busca de acercamiento	46
2.3 De la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia a la Comisión Global de Políticas de Drogas	50
<b>3 El debate regional de alternativas</b>	<b>53</b>
3.1 Desarrollar políticas sobre drogas a partir de realidades concretas y reconocer la importancia de la cooperación regional	54
3.2 Tratar el consumo de drogas como un tema de salud pública y no como un delito	56
3.3 Invertir más recursos en programas de prevención y tratamiento	58

3.4 Implementar reformas para garantizar la proporcionalidad de las sentencias, abolir las sentencias mínimas obligatorias y expandir las alternativas al encarcelamiento en casos de delitos no violentos y de poca monta	60
3.5 Reorientar esfuerzos para la aplicación de la ley a traficantes de mediana y a gran escala, y al desmantelamiento de organizaciones criminales, en lugar de enfocarse en los consumidores, pequeños agricultores, traficantes de poca monta y “mulas”	63
3.6 Explorar opciones para desarrollar mercados legales y regulados para <i>cannabis</i>	66
3.7 Implementar un enfoque de medios de vida alternativos para reducir los cultivos dirigidos a mercados ilícitos. Acabar con la erradicación aérea y manual forzadas	69
3.8 Respetar las tradiciones y prácticas de culturas locales; reconocer en las convenciones internacionales los atributos tradicionales, culturales, medicinales y de otro tipo de plantas tales como la coca	71
3.9 Adoptar nuevas medidas para evaluar el éxito, basadas en el desarrollo humano y en indicadores socioeconómicos	73
3.10 Democratizar el debate involucrando amplios sectores de la sociedad	74
4 Conclusiones y recomendaciones	77
Notas	81



# Prólogo

---

La amenaza que representan las drogas, la delincuencia y el crimen organizado es uno de los desafíos más graves que enfrentan hoy en día las democracias de la región andina. Si bien los esfuerzos para contrarrestar el problema han permitido hacer algunos avances, son muchos los obstáculos que persisten.

El Centro Carter e IDEA Internacional han apoyado la creación de un foro de diálogo entre ciudadanos destacados de los cinco países andinos y Estados Unidos. Los miembros de este foro han señalado con suma preocupación cómo las políticas sobre drogas han monopolizado la agenda diplomática y económica entre los países, contribuyendo a generar tensiones entre los gobiernos e impidiendo la cooperación en torno a otras prioridades de importancia crucial, como salvaguardar los procesos democráticos de las redes criminales.

Como resultado de esta iniciativa de diálogo, dos miembros del grupo elaboraron el presente informe para abrir el debate para mejorar la situación actual. El informe se nutre del diálogo que tuvo lugar entre los miembros del foro, de entrevistas en profundidad con una amplia gama de actores en las cinco naciones andinas y de investigaciones ya realizadas.

Las dos autoras examinan los principales desafíos que enfrentan las naciones andinas relacionados con el tema de las drogas. Hacen un análisis exhaustivo del contradictorio contexto que la “guerra contra las drogas” ha generado en el hemisferio y describen el estado del debate regional en torno a las políticas antidrogas. Las autoras recomiendan que la discusión sobre políticas alternativas de drogas se amplíe y sea inclusiva, y que el diálogo y los acuerdos entre los países andinos se consoliden. Asimismo, recomiendan redirigir los recursos hacia iniciativas de desarrollo rural integrado adecuándolas a cada contexto local, a fin de reducir los cultivos destinados a los mercados ilícitos; desarrollar políticas sólidas en el campo de la educación y la salud para prevenir el consumo y mejorar los tratamientos; y explorar alternativas al encarcelamiento de quienes cometen delitos menores no violentos. Además, señalan la importancia de fortalecer los mecanismos que permitan proteger las instituciones democráticas del financiamiento ilícito de la

política con fondos provenientes del tráfico de drogas. Exhortamos a los gobiernos de los países andinos y al de Estados Unidos, a los medios de comunicación y a la ciudadanía, a considerar las recomendaciones presentadas por las autoras de este informe.



Jimmy Carter  
Expresidente de los Estados Unidos  
Fundador, Centro Carter



Vidar Helgesen  
Secretario General  
IDEA Internacional

# Prefacio y agradecimientos

---

En la “guerra contra las drogas” que este año conmemora cuatro décadas de duración, pocos campos de batalla se han visto más impactados que los Andes. Durante muchos años la imagen de Colombia estuvo estrechamente vinculada al tráfico de drogas, y el país sufrió el devastador impacto de la violencia asociada a éstas y el secuestro de instituciones democráticas clave. Otros dos países andinos —Perú y Bolivia— han sentido el impacto en forma de conflicto con los cocaleros, la presencia del crimen organizado y casos de abuso de derechos humanos. El tráfico de drogas también ha afectado a los países no productores de coca, como Ecuador y Venezuela, al extenderse los efectos del conflicto colombiano a su territorio y surgir señales de que el crimen organizado relacionado con las drogas está usando estos países como zonas de tránsito. El consumo está creciendo en cada uno de los países andinos.

Cuando el Centro Carter e IDEA Internacional crearon el Foro de Diálogo Andino-Estadounidense en 2010, se pidió a sus miembros que definiesen los temas que dificultaban la cooperación entre los países y que el grupo debería abordar durante los próximos dos años. La política de drogas se identificó como un tema de alta prioridad, junto con otros dos: desarrollo y medios de comunicación. Aunque los miembros del Foro consideraron importante “desnarcotizar”<sup>\*</sup> la relación andino-estadounidense, también hubo consenso en que la política actual necesitaba con urgencia reflexiones innovadoras y alternativas nuevas.

Asimismo, se formó un grupo de trabajo sobre política de drogas, el que trabajó entrevistando a expertos y realizando consultas a nivel nacional sobre la política de drogas en cada uno de los países andinos. Dos miembros del grupo de trabajo —Socorro Ramírez y Coletta Youngers— prepararon este informe basándose en los aportes del grupo, así como en sus amplios conocimientos sobre el tema.

Dándoles crédito a las autoras por el análisis y las recomendaciones del informe, el Centro Carter e IDEA Internacional dirigieron sus esfuerzos a facilitar un espacio seguro para la reflexión y el

<sup>\*</sup> Centro Carter Center e IDEA Internacional. *Hacia una agenda común para los países andinos y los Estados Unidos*. 2011.

intercambio sobre este tema controversial. Creemos que las dificultades actuales en las relaciones entre la subregión andina y Estados Unidos solo se puede superar por vía de un diálogo substancial y significativo sobre temas espinosos.

El Centro Carter e IDEA Internacional agradecen a las autoras de este informe por sus esfuerzos incansables dirigidos a contribuir con nuevas perspectivas a una problemática recalcitrante que no pareciera tener salida. Adicionalmente, los esfuerzos del grupo de trabajo aportaron reflexiones y conocimientos clave. Aunque el informe se ha beneficiado de dichos insumos, esto no implica que los miembros del Foro suscriban las afirmaciones y los resultados del mismo. Mucho se aprecia el apoyo de Karin Andersson para coordinar este proceso. Camila Lanusse coordinó el grupo de trabajo sobre la política de drogas y ayudó a las autoras. Adicionalmente, María Inés Calle, Barbara Fraser, David Traumann, Enrique Bossio, Kelley Friel, Carolina Teillier, Ruperto Pérez Albela y Richard Gaines brindaron apoyo valioso durante la fase de producción del informe.



Jennifer McCoy  
Directora, Programa de las Américas  
El Centro Carter  
Atlanta



Kristen Sample  
Jefa de Misión, Región Andina  
IDEA Internacional  
Lima

# Resumen ejecutivo

---

El Foro de Diálogo Andino-Estadounidense, apoyado por el Centro Carter e IDEA Internacional, ha sesionado durante los años 2010 y 2011, con la participación de treinta y cinco prominente ciudadanos y ciudadanas provenientes de una variedad de sectores de los seis países involucrados (Bolivia, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Perú y Venezuela), vinculados a diversos procesos sociales, a la opinión pública y a la interlocución con los gobiernos. El grupo de trabajo sobre política de drogas y crimen organizado se conformó desde la primera reunión del Foro y puso en marcha un plan de consultas nacionales impulsadas a través de reuniones, eventos y entrevistas en los cinco países andinos, con el propósito de analizar los éxitos, fracasos y alternativas a la política de drogas. Se pidió a dos miembros del grupo de trabajo —Socorro Ramírez y Coletta Youngers— que elaboraran un informe como una contribución a la discusión actual sobre el tema y a la búsqueda de políticas humanas y eficaces.

Cincuenta años después de la firma de la Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes, y cuarenta años después de que el gobierno de Estados Unidos declarara la “guerra contra las drogas”, varios obstáculos persisten a pesar de los éxitos parciales que han tenido los esfuerzos emprendidos para abordar el problema.

El crimen organizado ligado al narcotráfico sigue en ascenso, disparando la violencia de la que hacen parte la acción de bandas y sicarios, homicidios y tráfico de armas. Esta criminalidad se aprovecha de todas las formas de interacción ilícita con el Estado: corrupción, impunidad, infiltración. Al mismo tiempo, trata de impedir la acción policial y judicial, cooptando o asesinando funcionarios, legisladores y fiscales. Una creciente simbiosis entre Estado y crimen organizado aumenta la inseguridad y debilita las instituciones democráticas.

La elección de Barack Obama generó expectativas sobre un posible reconocimiento, por parte de Washington, de la urgencia de cambiar la política de drogas. Es justo destacar el cambio de lenguaje y de tono de la administración Obama, que ha abandonado la expresión “guerra contra las drogas” y ha reconocido la necesidad de tratar el consumo de las mismas como un problema

de salud pública. Además, hay que destacar que en la Casa Blanca hay menos disposición intervencionista ante el debate y las alternativas que vienen surgiendo en la región. Sin embargo, todavía no se han definido reformas específicas.

La dinámica regional ha cambiado con el “giro a la izquierda” ocurrido en la mayor parte de países de América del Sur, así como con la diversificación en las relaciones internacionales de estos países. Los países buscan espacios propios, como la Comunidad Andina (CAN) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), para debatir políticas y responder a los temas prioritarios de la agenda internacional.

Las limitaciones de las actuales políticas de drogas generan creciente frustración, que está llevando a gestores de políticas, expertos y activistas de la región a buscar nuevas estrategias diseñadas para contener la escalada de los mercados ilícitos y para minimizar los daños que la producción y el consumo de drogas causan a personas, comunidades y Estados.

El trabajo de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia y de la Comisión Global de Políticas de Drogas ha comenzado a romper el tabú que impedía avanzar en la discusión acerca de las evaluaciones de la política y de sus alternativas. En este informe, las autoras describen una serie de opciones que están siendo consideradas y, en algunos casos, implementadas en América Latina. Estas políticas alternativas están reflejadas en las recomendaciones planteadas a continuación.

Las autoras recomiendan a los gobiernos, a los formadores de la opinión pública y a la sociedad civil de los países andinos y de los Estados Unidos:

1. Partir de las propuestas de la Comisión Latinoamericana y de la Comisión Global sobre drogas a la hora de formular la política sobre estas sustancias y desplegar una campaña educativa y en los medios de comunicación, que contribuya a desideologizar el debate y a generar un enfoque basado en evidencias empíricas y en una perspectiva regional de la política de drogas.
2. Incorporar en esta tarea al conjunto de instituciones estatales (no exclusivamente aquellas relacionadas con la acción policial o militar), como también a la más amplia gama de personalidades, especialistas de salud, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, grupos de sociedad civil, organizaciones comunitarias, iglesias y académicos.
3. Apoyar el llamado de la Comisión Global de Políticas de Drogas a profundizar el debate sobre nuevos enfoques centrados en la reducción de daños de los sectores más débiles afectados por la producción, el tráfico y el consumo, lo cual beneficiaría a los países andinos en su búsqueda de políticas humanas y eficaces.

4. Tomar en consideración los intentos de aplicar nuevas políticas a partir de situaciones nacionales específicas, así como de razones culturales o sociales locales.
5. Respalda la declaración de los gobiernos de los países miembros de UNASUR, del 10 de agosto de 2009, que “reconocen que el masticado de la hoja de coca es una manifestación cultural ancestral del pueblo de Bolivia que debe ser respetada por la comunidad internacional”.
6. Reforzar el diálogo y consolidar los acuerdos de los países andinos entre sí y en el marco de la CAN y la UNASUR, y asegurar la participación de la sociedad civil en estas instancias regionales. Además, poner en marcha el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de Drogas de UNASUR, y organizar una reunión regional para discutir la construcción de una agenda común sobre políticas de drogas.
7. Aplicar una sólida política de prevención y tratamiento desde la perspectiva de la reducción de daños, que respete los derechos humanos y ofrezca atención adecuada a quienes la necesitan. Asimismo, tratar el consumo de drogas como un problema de salud pública y no como un delito, y otorgar para ello los recursos necesarios.
8. Apoyar la recomendación de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia de evaluar “la conveniencia de descriminalizar la tenencia de marihuana para consumo personal”.
9. Despenalizar el consumo personal, recurrir a sanciones alternativas al encarcelamiento para los autores de delitos menores no violentos y partir de consideraciones humanitarias para hacerle frente al impacto devastador que el aumento de mujeres encarceladas por transporte de drogas genera sobre sus vidas, sus familias y comunidades.
10. Avanzar hacia un acuerdo entre los países andinos para poner fin a la erradicación forzosa de los cultivos de los pequeños agricultores, y reorientar los recursos hacia el desarrollo rural.
11. Adoptar un enfoque de “medios de vida alternativos” con una secuencia adecuada: una vez que se hayan creado otras fuentes de ingresos, se pueden reducir los cultivos destinados a mercados ilegales. Esta estrategia implica descriminalizar las relaciones con los pequeños agricultores y hacerlos más bien socios participantes en los esfuerzos a favor del desarrollo rural integral.
12. Reorientar los esfuerzos para la aplicación de la ley hacia el desmantelamiento de las redes delincuenciales y las organizaciones criminales ligadas al narcotráfico, mejorar y focalizar la inteligencia, transformar el ejercicio de la política, fortalecer las

instituciones, enfrentar la corrupción y empoderar a las comunidades, en especial las fronteras.

13. Fortalecer los mecanismos de protección de las instituciones democráticas contra la corrosiva influencia del financiamiento político ilícito proveniente del tráfico de drogas, estableciendo un terreno electoral más equitativo a través de medidas tales como el financiamiento público para los partidos y los candidatos, la transparencia financiera durante las campañas y las sanciones contra partidos que incluyan en sus listas a (comprobados) "narcocandidatos".



# Listado de acrónimos

---

ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ATPDEA	Ley de Promoción del Comercio y Erradicación de Drogas para los Andes
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CE	Comisión Europea
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CONALTID	Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas, Bolivia
CONSEP	Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, Ecuador
CORAH	Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos Ilegales en el Alto Huallaga, Perú
CRS	Congressional Research Service (Servicios de Investigación del Congreso de Estados Unidos)
DEA	Drug Enforcement Administration (Administración Antidrogas de Estados Unidos)
DEVIDA	Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas, Perú
ECOSOC	Economic and Social Council of the United Nations (Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas)
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura)
FESCOL	Friedrich Ebert Stiftung en Colombia
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GAFI	Grupo de Acción Financiera Internacional
GIZ	Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Agencia de Cooperación del Gobierno Alemán, antigua GTZ)
G8	Grupo de los Ocho (Canadá, Francia, Alemania, Italia, Japón, Rusia, Reino Unido y Estados Unidos), países más industrializados del mundo
IDPC	International Drug Policy Consortium (Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas)

INCSR	Reporte de Control Internacional del Narcotráfico
JIFE	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
OEA	Organización de los Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONA	Organización Nacional Antidroga, Venezuela
ONDCP	Office of National Drug Control Policy (Oficina de Política Nacional de Control de Drogas, EE.UU.)
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDD	Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
PAHO	Pan-American Health Organization (Organización Panamericana de la Salud)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
TNI	Transnational Institute (Instituto Transnacional)
UDESTRO	Unidad de Desarrollo Económico Social del Trópico, Bolivia
UE	Unión Europea
UNPFII	United Nations Permanent Forum on Indigenous Issues (Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas)
USAID	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VIH	Virus de la Inmunodeficiencia Humana
WOLA	Washington Office on Latin America (Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos)

# Introducción

---

El Foro de Diálogo Andino-Estadounidense, apoyado por el Centro Carter e IDEA Internacional, ha sesionado durante los años 2010 y 2011, con la participación de treinta y cinco personas provenientes de una variedad de sectores de los seis países involucrados (Bolivia, Colombia, Ecuador, Estados Unidos, Perú y Venezuela), vinculados a diversos procesos sociales, a la opinión pública y a la interlocución con los gobiernos. El diálogo se desarrolló en medio de fuertes discrepancias y tensiones entre gobiernos de esos seis países, algunos de los cuales habían roto relaciones diplomáticas o retirado sus embajadores. En sesiones plenarias o de grupos de trabajo (desarrollo, medios de comunicación y política de drogas), sus miembros han tratado de generar un mayor conocimiento de sus países y una agenda común que pueda construir mejores relaciones entre las naciones andinas, y de Estados Unidos con la subregión.

El grupo sobre política de drogas y crimen organizado se conformó desde la primera reunión del Foro, realizada en Atlanta en febrero de 2010. En su segunda sesión, celebrada en Lima en junio de 2010, puso en marcha un plan de consultas nacionales impulsadas a través de reuniones, eventos y entrevistas en los cinco países andinos. La tercera reunión del Foro, en Washington, D.C. en septiembre de 2010, sirvió de marco para que el grupo dialogara con altos funcionarios del Gobierno y del Congreso, centros académicos y redes no gubernamentales de Estados Unidos especialistas en esta temática. El grupo aprovechó la participación en el "Diálogo interregional sobre crimen organizado y captura del Estado"<sup>3</sup>, realizado en Lima los días 7 y 8 de febrero de 2011, para diseñar una serie de iniciativas con el fin de recoger los resultados de las consultas nacionales y los balances sobre los fracasos y alternativas a la política de drogas en la perspectiva de participar en el debate internacional al respecto<sup>4</sup>.

Este texto parte de ese proceso adelantado por el grupo sobre política de drogas del Foro. Además, trata de inscribir ese ejercicio en el debate en curso que han adelantado otros esfuerzos sobre la misma temática. Toma en consideración uno de los primeros diagnósticos andinos, realizado en 1992<sup>5</sup>, que muestra tendencias exacerbadas por el avance del lucrativo negocio de las drogas ilícitas como la persistente fragilidad estatal y la oscilante actitud de la sociedad en el

mundo andino<sup>6</sup>. Considera, asimismo, las miradas que al respecto ofrecen, entre otros informes e investigaciones, los estudios consignados en el Policy Report de International Crisis Group<sup>7</sup> y los publicados en la revista *Nueva Sociedad*<sup>8</sup>, hasta llegar al diagnóstico compilado en 2009 por Juan Gabriel Tokatlian<sup>9</sup> sobre la guerra contra las drogas en el mundo andino, examinada desde cada una de esas cinco naciones y también desde Brasil, Estados Unidos y la Unión Europea.

Este trabajo no es producto de un estudio sistemático y sobre el terreno, como el realizado por algunas investigaciones citadas, de las que nos nutrimos a lo largo del texto; es más bien resultado de los procesos reseñados que le permiten ofrecer nuevos aportes. Ante todo, sintetiza el diálogo inédito adelantado entre personas de los cinco países andinos y de Estados Unidos. Además, toma en consideración las ideas y propuestas surgidas en los eventos organizados por miembros del Foro en Colombia<sup>10</sup>, Perú<sup>11</sup> y Venezuela<sup>12</sup>. También se apoya en la información recolectada por algunos pasantes<sup>13</sup> y recabada por las autoras. Asimismo, parte de las entrevistas realizadas en Bolivia, Ecuador, Perú y Venezuela<sup>14</sup> a personas con conocimiento sobre la política de drogas en su respectivo país, procedentes de distintos ámbitos: academia, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, organismos multilaterales o bilaterales, cargos públicos electos y no electos.

Esos materiales nos permiten contar con distintas opiniones sobre la política de drogas en la subregión andina, centro principal de su aplicación. El trabajo también constituye un esfuerzo por ir más allá de un mero seguimiento de lo que acontece en cada país, ya que en él se contrastan estudios temáticos recientes que resumen el debate sobre los resultados de la política en los países andinos, resultados ocasionalmente positivos pero, en general, más bien gravemente negativos. Asimismo, contextualiza la problemática andina en las nuevas realidades hemisféricas y en la evolución de la discusión internacional sobre las alternativas al paradigma vigente, y busca oportunidades de cooperación subregional o regional para un cambio de política.

Este informe se presentó y debatió en la reunión del Foro de Diálogo Andino Estadounidense, en Lima, el 2 y 3 de agosto de 2011, reunión que contó con la participación e intervención del ex presidente colombiano y ex secretario general de la Organización de Estados Americanos (OEA), César Gaviria, en su calidad de miembro de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracias y de la Comisión Global de Políticas de Drogas; y de Susana Villarán, alcaldesa de Lima. El objetivo principal del documento es contribuir al debate actual sobre políticas de drogas en la subregión andina y a la búsqueda de políticas humanas y eficaces.

Con ese fin, el texto reseña, en primer lugar, algunos elementos de diagnóstico que muestran éxitos parciales y transitorios como grandes fracasos, y los amplios costos pagados por la aplicación andina de las políticas de drogas. En segundo lugar, examina el contradictorio contexto creado por las nuevas realidades hoy en desarrollo en Estados Unidos y América Latina, que estimulan avances y generan obstáculos en el examen de las estrategias vigentes; y, con este mismo propósito, presenta los aportes de las Comisiones Latinoamericana y Global sobre el tema. En

tercer lugar, analiza el nivel de apertura internacional en torno a la discusión de propuestas alternativas y lo ejemplifica con intentos de aplicación de políticas de reducción de daños en Europa, Estados Unidos y América Latina. Termina con algunas recomendaciones concretas dirigidas a los gobiernos, los medios de comunicación y la sociedad civil de la subregión andina.





# 1 Balances andinos

---

El aumento de la demanda de drogas en Estados Unidos luego de la guerra de Vietnam, y su posterior expansión a otras regiones del globo, encontró en algunos países andinos oportunidades para desarrollar la oferta, primero de marihuana, luego de cocaína y en menor proporción de heroína. Desde tiempos inmemoriales las comunidades indígenas poseían cultivos de coca de uso sagrado, cultural y medicinal; pero sobre todo, fueron las condiciones económicas, institucionales y sociales de la subregión las que favorecieron la implantación de cultivos para el procesamiento y tráfico de drogas.

En respuesta al aumento del uso de drogas en Estados Unidos, la administración de Richard Nixon lanzó, en 1971, la “guerra contra las drogas”. Desde entonces Washington implementó una política de erradicación y sustitución de cultivos, interdicción del tráfico y criminalización del consumo. En 1986 el presidente Ronald Reagan declaró oficialmente que las drogas ilícitas constituían una amenaza a la seguridad nacional estadounidense; y en 1989 el presidente George H. W. Bush emprendió la “Iniciativa Andina”, que en los países “fuente” —Bolivia, Colombia y Perú— incrementó la ayuda estadounidense a las fuerzas militares y policiales. Al mismo tiempo, el Congreso estadounidense designó al Departamento de Defensa como “agencia principal” encargada de la detección y el seguimiento de envíos de droga ilícita a Estados Unidos. Aunque en el Pentágono no todos estuvieron de acuerdo con la ampliación de su papel, la guerra contra las drogas se convirtió en una forma de legitimación de la presencia e influencia del Comando Sur en la región, después de que la Guerra Fría hubiera concluido<sup>15</sup>. Durante este proceso de militarización de la guerra contra las drogas algunos gobiernos andinos expresaron preocupación por la misión otorgada a los militares, que iba mucho más allá de la defensa externa y les permitía participar en el mantenimiento del orden público interno; además, se mostraron inconformes con el aumento de la presencia de las fuerzas militares estadounidenses en sus países y en la región en general.

Durante largos años la guerra contra las drogas se ha enfocado casi exclusivamente en la oferta de drogas. La idea central es que si éstas se eliminaban en su “lugar de origen” mediante la

erradicación de los cultivos de coca y amapola, la eliminación o reducción de la producción de drogas ilícitas y la interdicción del tráfico, las drogas ilícitas no llegarían a Estados Unidos o al menos enfrentarían mayores dificultades para su ingreso. Es decir, si se atacaba el suministro en el extranjero se reduciría la disponibilidad, y la escasez conduciría a precios más altos de las drogas ilícitas, lo que desalentaría la demanda. Sin embargo, después de cuatro décadas y una inversión de miles de millones de dólares, es claro que el enfoque en la oferta no ha funcionado. Los precios de las drogas ilícitas en las calles de Estados Unidos han disminuido de manera constante hasta alcanzar mínimos históricos, y el consumo se ha mantenido mientras ha aumentado significativamente en otras partes del mundo.

La división entre países productores y países de tránsito, por una parte, y países consumidores, por otra, esconde realidades como el lugar prioritario que ocupan Estados Unidos y los países europeos en categorías como la de productores —por ejemplo, de marihuana y drogas sintéticas—, lugar que normalmente se reserva a los andinos. Así, aunque el papel de Estados Unidos fue decisivo en la imposición de la “guerra contra las drogas”, la dinámica alcanzada por ésta tiene una responsabilidad compartida<sup>16</sup>. La adopción de esa política en los países andinos hizo parte del alineamiento en épocas del conflicto bipolar. Finalizada la Guerra Fría, algunos gobiernos andinos —el caso más notable es el de Hugo Banzer Suárez, en Bolivia— reforzaron ese paradigma. Más tarde, tras el 11 de septiembre, cuando esta guerra se articuló aún más con la cruzada antiterrorista, en Colombia el gobierno de Andrés Pastrana aplicó esa perspectiva presionado por la situación militar y financiera del país, y luego el presidente Álvaro Uribe la profundizó en virtud de la agudización del conflicto y de sus propias convicciones. Los recursos estadounidenses fortalecieron la capacidad militar del Estado colombiano frente a la fuerte ofensiva armada de las guerrillas.

La política de drogas que ejecuta el gobierno estadounidense instala un andamiaje común de instituciones y políticas. Sin embargo, las instituciones encargadas de llevar a cabo las políticas de drogas inciden poco en la política<sup>17</sup>, mientras que las políticas y su trámite bilateral dificultan la coordinación entre vecinos andinos —indispensable para hacerle frente a una problemática transfronteriza—, y tensionan y “narcotizan” sus relaciones mutuas. Además, una revisión de los estudios llevados a cabo hasta la fecha muestra que los efectos de las políticas actuales son dispares. Hay éxitos puntuales, parciales y de corto plazo; pero en el largo plazo ha primado el fracaso.

En este primer capítulo se analizan algunos elementos de la problemática andina y la aplicación subregional de la “guerra contra las drogas” en torno a seis ejes centrales: la política de drogas promovida por Estados Unidos; la erradicación forzada; la sustitución de cultivos y el desarrollo alternativo; el consumo, prevención y tratamiento; la penalización y encarcelamiento; y la destrucción de laboratorios, interdicción y control del lavado de dinero. Para concluir, haremos referencia al aumento de la criminalidad organizada ligada a los mercados ilegales de drogas.



## 1.1 La política de drogas en los Andes

El gobierno de Estados Unidos ha tratado de implementar su política contra las drogas a través del ofrecimiento de recursos militares y del acceso a preferencias arancelarias condicionado a la obtención de metas en el proceso de “certificación” sobre drogas. Desde 1986 la ley exige al presidente de Estados Unidos identificar cada año los más importantes países productores y de tránsito (*Drug Majors*), y evaluar si aplican las convenciones de Naciones Unidas y los acuerdos con Washington en la lucha contra las drogas<sup>18</sup>. El presidente puede descertificar a los países que, a su juicio, no han cooperado completamente en esa lucha, y, hasta los cambios realizados al proceso que son descritos abajo, decidir si les aplicaba cualquiera de las siguientes sanciones: suspender la asistencia bilateral —salvo la humanitaria o la relacionada con el narcotráfico—, denegar automáticamente préstamos de bancos multilaterales y castigar el comercio con un aumento de aranceles o la exclusión de exenciones<sup>19</sup>. Por interés nacional también puede certificar o autorizar la continuación de la asistencia a países que no cooperaran suficientemente. Esta opción de “*vital national interests*” elimina las sanciones asociadas con una descertificación total, pero conlleva el mismo intento de estigmatizar al país así calificado. Mediante este mecanismo, la política se impuso gracias a la presión y no como resultado de consultas previas. En general las realidades nacionales o regionales sobre problemas de interés mutuo, como el de las drogas y la criminalidad organizada, no fueron consideradas<sup>20</sup>.

En 2002 esta ley se flexibilizó. La descertificación, ahora llamada “determinación”, se aplica a países que hayan “fallado demostrablemente” y no a los que no hayan “cooperado completamente”<sup>21</sup>; es decir, revirtió la carga de la prueba, de tal manera que los países son certificados automáticamente, a menos que la administración señale una falta de colaboración. Además, la decisión examina la colaboración con las convenciones internacionales y no con las estrategias estadounidenses, y elimina algunas sanciones. Ahora se publican al mismo tiempo (el 15 de septiembre) la lista de los *Drug Majors* y las determinaciones. También ha cambiado el papel del Congreso estadounidense: en el régimen anterior podía anular la decisión del presidente con el voto de dos tercios de sus miembros, lo que aumentaba el manejo político del proceso<sup>22</sup>. El proceso es mejor que el anterior, pero todavía permite al presidente de Estados Unidos sancionar a un país cuando considera que no ha aplicado la política de drogas.

Como se aprecia en el cuadro 1, cuatro de los cinco países andinos han sido descertificados, o certificados por interés nacional en alguna ocasión, o sobre ellos ha recaído una “determinación”, pero no se les han aplicado sanciones en razón del interés nacional de Estados Unidos.

Cuadro 1  
Países latinoamericanos declarados "no cooperantes"

Año fiscal	Descertificación/Determinación	Por interés nacional no aplica sanciones
2012		Bolivia y Venezuela
2011		Bolivia y Venezuela
2010		Bolivia y Venezuela
2009		Bolivia y Venezuela
2008		Venezuela
2007		Venezuela
2006		Venezuela
2004		Haití
2003		Guatemala y Haití
2002		Haití
2001		Haití
2000		Haití y Paraguay
1999		Haití y Paraguay
1998		Colombia y Paraguay
1997	Colombia	
1996	Colombia	
1995		Colombia y Perú
1994		Bolivia, Panamá y Perú
1993		Bolivia
1989	Panamá	
1988	Panamá	

Informes de INCSR publicado por el Departamento de Estado, CRS Report (2005)<sup>23</sup>.

Para quienes defienden la certificación, ésta habría dado resultados positivos al obligar a los gobiernos a adoptar políticas que quizá de otra manera no habrían aplicado<sup>24</sup>. En contra se muestra que la "descertificación" y luego la "determinación" erosionan la idea de cooperación, generan impacto negativo en la economía del país "descertificado"<sup>25</sup> e inducen la captura de inocentes y delincuentes de bajo nivel, arrestados con el único fin de mostrar que se cumplen las metas establecidas con el gobierno de Estados Unidos<sup>26</sup>. Por esas razones todos los países andinos rechazan la determinación, como lo reiteran las consultas y entrevistas realizadas para este trabajo. No obstante, en este tema, el gobierno de Barack Obama ha continuado la política de su predecesor, mucho más que en ningún otro asunto relacionado con la subregión.

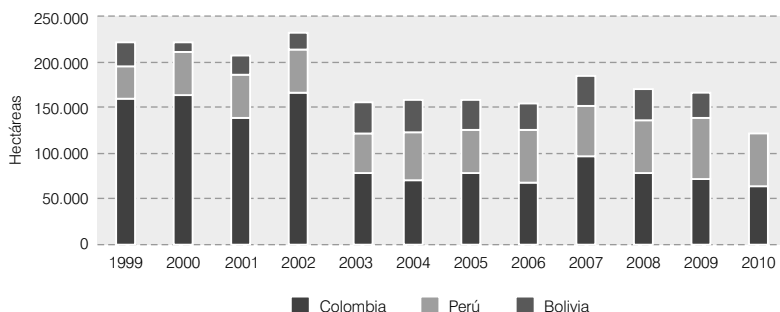
El caso más relevante es el de Bolivia, que produce alrededor de 20% del total de cultivos andinos de coca (el resto lo producen el Perú y Colombia). El gobierno de Evo Morales ha aumentado la interdicción de la cocaína y ha aplicado una estrategia de control de los cultivos de coca que toma en consideración las realidades culturales y económicas nacionales. Como reacción a la expulsión, en septiembre de 2008, del embajador de Estados Unidos (acusado de intervención en asuntos bolivianos), y, en noviembre del mismo año, de la Administración Antidrogas (DEA, por su nombre en inglés), Washington ha descertificado cuatro veces (para los años fiscales 2009, 2010, 2011 y 2012, que se emitió el 15 de septiembre del 2011) a Bolivia. Además, le suspendió el acceso

a la Ley de Promoción del Comercio y Erradicación de Drogas para los Andes (ATPDEA, por su nombre en inglés), y, en la propuesta de asignación de fondos para 2012, los recursos para la interdicción en Bolivia sufrirán un recorte de 50%, que los reduce a 10 millones de dólares. A Venezuela se le han aplicado seis descertificaciones consecutivas en medio de las divergencias políticas entre los dos países.

## 1.2 Erradicación de cultivos

Como eje central de la estrategia estatal de control de la oferta y como criterio para medir el cumplimiento de los tres países andinos productores (Bolivia, Colombia y el Perú), se impuso la erradicación forzosa (manual o mecánica, militarizada o con fumigaciones) de los cultivos de coca y amapola. A pesar de estos esfuerzos, la cantidad de coca allí cultivada se ha mantenido por encima de las 150.000 hectáreas durante los últimos ocho años, según las estadísticas de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). Y, en años recientes, debido a mejoramientos en el proceso de producción de cocaína, se pueden producir más drogas ilícitas con menos hoja de coca (véase el gráfico 1).

Gráfico 1  
Cultivos de coca en la región andina



Fuente: elaborado por WOLA con estadísticas del informe de la ONUDD de 2011. Al momento de preparar este gráfico, la ONUDD no había presentado la estimación de 2010 para Bolivia.

En Bolivia, desde 1988, la Ley 1.008 sobre el régimen de coca y las sustancias controladas estableció un máximo de 12.000 hectáreas destinadas al consumo tradicional. El resto se considera cultivo excedentario que debe ser erradicado. Se inició entonces la erradicación forzosa con la asistencia económica y otras formas de apoyo por parte del gobierno estadounidense. La ampliación del papel de las fuerzas armadas bolivianas en las acciones de control de drogas aumentó los conflictos sociales, los choques entre ejército y policía con los cocaceros, y las violaciones de los derechos

humanos. La erradicación forzada, al no ofrecer ingresos alternativos, exacerbó además la pobreza y llevó a los campesinos a volver a sembrar coca<sup>27</sup>.

Al asumir la presidencia en enero de 2006, Evo Morales —líder cocalero— adoptó una política de “coca, sí; cocaína, no”. Aparte de acoger un enfoque consensual hacia la reducción de cultivos de coca, el gobierno de Morales ha continuado con la aplicación de otras estrategias. El número de operaciones de interdicción y confiscaciones se ha incrementado significativamente en comparación con los resultados del gobierno anterior, incluido el período posterior a la expulsión de la DEA. Desde su inicio en 2006, el gobierno de Evo Morales anunció su intención de reemplazar la Ley 1.008 por dos leyes distintas, una relacionada con la coca y la otra con el narcotráfico, para de nuevo llamar la atención sobre la diferencia crucial entre la hoja natural y las sustancias ilícitas.

En relación con la producción de coca, las políticas del gobierno boliviano se basan en el reconocimiento de sus atributos culturales, religiosos y otros aspectos positivos de sus hojas; la industrialización de la hoja de coca para usos lícitos; y los esfuerzos de cooperación para reducir los cultivos de coca que sean desviados al mercado ilícito. La erradicación forzada sólo se realiza en raras ocasiones y en parques nacionales y zonas de expansión, donde el gobierno prohíbe el cultivo de coca. Con algunas excepciones, el nuevo enfoque ha eliminado la violencia y el conflicto que caracterizaron los esfuerzos previos de erradicación.

El gobierno de Morales ha continuado una política adoptada en 2004 durante la presidencia de Carlos Mesa, quien firmó un acuerdo con los cocaleros del Chapare, que permite a cada familia producir un *cato* (1.600 metros cuadrados) de coca. Existe una ambigüedad acerca del alcance de esta disposición porque el gobierno maneja la categoría de *cato* por familia, mientras que las organizaciones de productores asumen que se trata de un *cato* por cada cocalero acreditado en un sindicato de productores de coca. El ingreso mensual seguro, provisto de esta manera, ofrece un mecanismo de protección económica que permite a los cocaleros encarar otras actividades que les generen ingresos. El cumplimiento de la norma se basa en una política de “control social”, lo cual parece factible en el Chapare debido a la fortaleza de las federaciones de cocaleros, que deben monitorear el cultivo e imponer sanciones para quienes incumplen con las condiciones, que en última instancia pueden llevar a la confiscación de las tierras. El gobierno expandió el esfuerzo de reducción de cultivos de coca a otras regiones cocaleras; sin embargo, el cumplimiento en áreas como la zona de cultivo tradicional en las Yungas, en La Paz, ha sido mucho más difícil de lograr. A pesar de la expansión del cultivo de coca destinado al mercado ilícito, como en las Yungas tradicionalmente se ha cultivado la coca para el consumo lícito, los cocaleros han defendido su derecho de sembrarla y han rechazado —por lo menos en el pasado— la idea de “desarrollo alternativo”.

Algunas personas entrevistadas en Bolivia consideran un éxito la “racionalización” y el control social de cultivos, mientras que para otras esa política se ha traducido en promoción de la coca sin que haya dinamizado el desarrollo campesino. Parece que el gobierno de Bolivia ha podido

eliminar la violencia asociada con la erradicación forzosa y a la vez estabilizar y mantener la producción de coca global en unas 31.000 hectáreas, en contraste, por ejemplo, con su vecino Perú, donde el cultivo de la coca casi se ha duplicado en los últimos doce años. A pesar del desvío de coca en Bolivia al mercado ilícito, como se anotó anteriormente, el país sólo produce alrededor de 20% de la coca cultivada en la región andina, según las estadísticas de la ONUDD para 2009.

El Perú tiene una larga trayectoria, con pocas interrupciones, de impulso a la erradicación forzada. Sin embargo, la cantidad de coca sembrada en el país ha ido aumentando a un ritmo constante hasta llegar a 61.200 hectáreas en 2010, según las últimas estadísticas de la ONUDD. Como en el caso de Bolivia, hay ciclos de confrontación entre agencias del Estado y cocaleros, seguidos de negociaciones. A pesar de esto, los gobiernos casi nunca han cumplido sus promesas de desarrollo alternativo, las confrontaciones han regresado y el círculo vicioso continúa. En contraste con Bolivia, en el Perú no hay un movimiento cocalero fuerte.

En 2007 el ministro de Agricultura del Perú intentó que la erradicación se adelantara mediante previa interlocución con los campesinos. En marzo el ministro asumió el compromiso de suspender una erradicación con represión que generaba violencia, y revisar el “desarrollo alternativo”, que venía fracasando al estar condicionado al abandono de los cultivos de coca. En mayo el ministro se comprometió, además, a viabilizar el retiro del Perú de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes de la ONU, que penaliza el uso ritual de la hoja de coca. Pero luego el presidente Alan García rechazó la aplicación de los acuerdos suscritos con los cocaleros en huelga. Así aconteció con las dos actas firmadas en 2007 por el ministro en Tocache (San Martín) y en La Convención (Cusco). Tres meses después el ministro se vio presionado a renunciar y los acuerdos quedaron expósitos<sup>29</sup>. Al final del gobierno de Alan García siguió la erradicación llevada a cabo por el proyecto de Control y Reducción de Cultivos de Coca en el Alto Huallaga (CORAH), dentro del Ministerio del Interior, lo cual generó convulsión social en la selva alta<sup>30</sup>.

En julio de 2011 Ollanta Humala asumió la presidencia del Perú y anunció cambios importantes en la política de drogas, como la adopción de un enfoque de desarrollo en zonas cocaleras y la reorientación de los esfuerzos de aplicación de la ley hacia las redes criminales ligadas al narcotráfico. En otras palabras, tanto Bolivia como el Perú han cuestionado la estrategia de erradicación forzosa de la hoja de coca y están experimentando con políticas y estrategias más eficaces para reducir la cantidad de coca que se dirige a mercados ilícitos.

En el caso de Colombia el gobierno ha fumigado más de medio millón de hectáreas<sup>31</sup> y ha erradicado en forma manual unas 3.000 hectáreas, sin que por ello haya logrado disuadir a los cultivadores; en cambio, ha generado daños ambientales, sociales y de seguridad. Donde se ha fumigado, las condiciones de vida de los campesinos pobres se han hecho aún más precarias. En ocasiones se han visto afectados los cultivos de alimentos o las plantaciones alternativas. Ha aumentado el desplazamiento, que se suma al ya generado por los grupos irregulares en su dis-

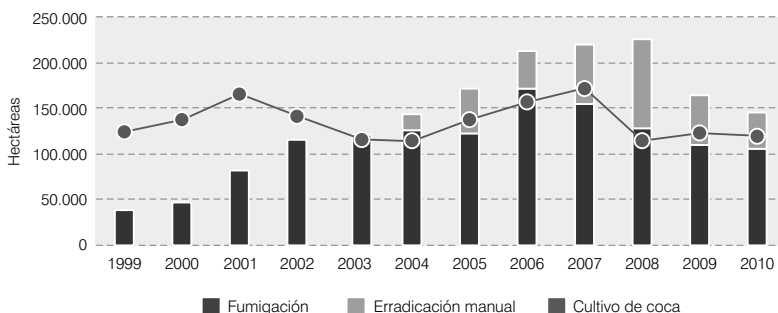
puta por territorios y cultivos destinados al mercado ilícito. Incluso, un estudio hecho para la revisión de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) reconoció, en abril de 2009, que el desplazamiento provocado por la erradicación y el conflicto armado hace a esa población más propensa a involucrarse en los cultivos de coca para sobrellevar sus problemas<sup>32</sup>.

La fumigación contribuyó también a ampliar la base social de las guerrillas y fortaleció a los grandes productores (en particular a los grupos armados), que cuentan con la capacidad económica y militar para eludir la erradicación y trasladar los cultivos de una región a otra. Los cultivos de coca se han diseminado a tal punto, que en 1999 prosperaban en 11 de los 34 departamentos colombianos, y en 2008 se extendieron a 23, justo en los años de la aplicación del Plan Colombia, que reforzó como prioridad la fumigación. Asimismo, las fumigaciones en Colombia contribuyeron al aumento de los cultivos en el Perú y Bolivia, y al deterioro de sus relaciones con Ecuador, país que demandó a Colombia en la Corte Internacional de Justicia por las fumigaciones cerca de su frontera.

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito mostró que entre 2007 y 2010 la superficie total dedicada al cultivo de coca se redujo en 18%; y si se toma la última década (entre 2000 y 2010), el descenso fue de 33%<sup>33</sup>. Pero el desfase entre las cifras proporcionadas por la ONUDD y por la Oficina Nacional del Control de Drogas (ONDCP) de Estados Unidos sobre cultivos para mercados ilícitos de droga —que en algunos casos llega a 20%— no permite precisar el alcance del descenso señalado y lleva a conclusiones contradictorias. La ONUDD, en una evaluación realizada en 2005 y luego en el informe de su director en 2008, había señalado que hay poca evidencia de que la erradicación reduzca el volumen de los cultivos en el largo plazo<sup>34</sup>. A más del aumento de la productividad, en el eventual descenso pudieron incidir otros factores distintos de la erradicación o la fumigación. En el Putumayo colombiano, por ejemplo, las “pirámides financieras” ayudaron a reducir los cultivos de coca durante algún tiempo; la gente prefirió invertir sus bienes o ahorros en esas captadoras ilegales de dinero que generaban ingresos masivos, y permanecer en los cascos urbanos moviendo su dinero.

En junio de 2011 el gobierno de Estados Unidos anunció sus estimaciones del cultivo de coca en Colombia. El gráfico 2 muestra estas estadísticas desde 1999, el año anterior al comienzo del Plan Colombia. Las barras muestran la cantidad de coca erradicada cada año mediante la fumigación y erradicación forzosa). Según Adam Isacson, de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA, por su nombre en inglés), a pesar de los mil millones de dólares en asistencia estadounidense y de la campaña masiva de erradicación, el cultivo de coca ha tenido pocos cambios<sup>35</sup>.

Gráfico 2  
Cultivo y erradicación de coca en Colombia



Compilado por Adam Isacson, WOLA.

Diversos estudios muestran que los éxitos relativos de la erradicación, y sobre todo de la fumigación, crean condiciones para el retorno de los cultivos. Su caída suele ser transitoria, pues al elevar el precio de la hoja incentiva un nuevo aumento de los cultivos, así como su expansión y dispersión hacia áreas alejadas, con el fin de evitar que sean detectados o erradicados. Los efectos se miden en bosques y fuentes de agua destruidos<sup>36</sup>.

La presión por suprimir los cultivos de coca y amapola ha llevado a una criminalización de la planta que constituye la materia prima para producir cocaína. La coca fue incluida en la lista de los narcóticos más peligrosos por la Convención Única de 1961 de Naciones Unidas sobre Estupefacientes. En Colombia, la campaña publicitaria oficial: “No cultives la mata que mata”, se emitió intensiva y masivamente del año 2008 al 2010, hasta cuando un recurso de tutela interpuesto por una líder indígena logró mostrar que violaba la Constitución y vulneraba sus derechos individuales y colectivos debido al valor cultural de la coca para sus comunidades.

### 1.3 Sustitución de cultivos y desarrollo alternativo

La sustitución de cultivos de coca y el llamado “desarrollo alternativo” han sido otro eje esencial de la política de drogas, pero sus resultados han sido precarios, transitorios o contraproducentes. Una dirigente cocalera entrevistada para esta investigación reclama que en el Perú la política de drogas “es un círculo vicioso que, a la larga, enriquece a los que están en la guerra contra las drogas, pero perjudica al campesino pequeño productor porque a este campesino se le erradica y al día siguiente no tiene nada que comer, porque estos famosos desarrollos alternativos no han funcionado para nada”.

Los tres países andinos involucrados en cultivos de coca han aplicado diversas modalidades de erradicación (incluidas la erradicación manual previa a la compensación y la supresión forzosa sin compensación) y programas de sustitución de cultivos y de desarrollo alternativo. La gran mayoría de los recursos se han destinado a la erradicación y a esfuerzos de aplicación de la ley, no al apoyo económico a las zonas cocaleras. En Colombia, por ejemplo, estudiosos del tema establecen cuatro etapas (en las que en realidad se han aplicado dos modalidades): la sustitución de cultivos como estrategia complementaria a las fumigaciones (1982-1993); el intento dual del desarrollo alternativo como parte de la estrategia contra las drogas y como respuesta a los problemas agrarios (1993-1998); el redireccionamiento de la sustitución y su inscripción en el Plan Colombia (1998-2002); y la sustitución con ayuda condicionada a la previa, total y comprobada erradicación (2002-2010)<sup>37</sup>.

En los tres casos andinos, y en cualquiera de sus modalidades, la sustitución de cultivos y el “desarrollo alternativo” han planteado metas de erradicación más que de resolución de problemas agrícolas como la propiedad y el uso de la tierra, la infraestructura, el transporte, los servicios básicos y sociales, la comercialización agrícola, los mercados locales y regionales, la gobernabilidad y la seguridad ciudadana. La falta de una estrategia de desarrollo rural sostenible y sustentable para superar la pobreza en el campo contribuyó poderosamente a dispersar los cultivos de coca con fines ilícitos, e incrementó la colonización con tumba y quema de bosques para nuevos cultivos de coca y para el monocultivo de productos de exportación<sup>38</sup>.

En las iniciativas diseñadas por USAID de 1997 a 2003 para el Chapare, en Bolivia, los agricultores sólo podían acceder a los apoyos luego de la erradicación total. Aunque la mayoría de la coca se cultiva en parcelas de agricultores que trabajan en pequeña escala, USAID se centró en cultivos de exportación —como banana, cítricos, piña, palmito y madera— en extensas fincas que hacen un uso más intensivo de capital que de fuerza de trabajo, y en grandes proyectos de infraestructura (conocidos por los campesinos como “elefantes blancos”), que tienen efectos ambientales negativos. Igualmente, promovió las “empresas privadas”, que tampoco ayudaron a los campesinos. En fin, los proyectos generaron empleo escaso y salarios bajos, muchas veces sin beneficios sociales y con endeudamiento. Con respecto a los productos alternativos, a los campesinos les resultaba más barato dejarlos podrir que venderlos, pues carecían de caminos, transporte y mercados.

Tales iniciativas se aplicaron sin una consulta significativa con los posibles beneficiarios; y en lugar de involucrar a los sindicatos cocaleros exigieron a los agricultores renunciar a su membresía, denunciar a los vecinos que seguían cultivando coca, y participar en asociaciones paralelas. Gastos administrativos y consultores extranjeros consumieron la mayoría de los recursos. En 2008 los cocaleros del Chapare anunciaron que no iban a firmar más acuerdos para nuevos proyectos de desarrollo alternativo financiados por USAID en su región, dado el mal diseño y su fracaso<sup>39</sup>.



En el Perú, señala Hugo Cabieses, actual viceministro de Ambiente, la información dirigida a los agricultores subestimó los costos de los cultivos alternativos y sobreestimó sus ingresos. No hubo crédito rural favorable ni impulso a las actividades agrosilvopastoriles sostenibles para la unidad familiar campesina. Los productos promovidos no estaban orientados a la construcción de mercados locales ni regionales sino a la exportación, incluso en zonas agroecológicas de selva alta, incompatibles con ese tipo de agricultura. Hubo deficiencias en la elección del paquete tecnológico-productivo para la unidad campesina cuyo principal recurso disponible es la mano de obra familiar, lo que afectó los rendimientos e indujo al regreso a la producción de coca. Los productos rentables en el corto plazo respecto a la coca —arroz, frejol, palma, cacao, ajonjolí y barbasco— no tuvieron mercados seguros ni sostenibles. Si bien se lograron algunos éxitos en una zona (“el milagro de San Martín”), el impacto de la iniciativa es limitado: sólo involucra a una cuarta parte de los productores de esa zona, que reemplazaron los cultivos de coca por cacao, café, palma aceitera, caña de azúcar. Sin embargo, la monoproducción de grandes extensiones y volúmenes en una zona biodiversa ha tenido graves impactos ambientales y depende de los fluctuantes precios internacionales de los productos impulsados<sup>40</sup>. Y el informe de la ONUDD de 2011 muestra que en San Martín creció la coca, en 2010, cuatro veces más que en 2009.

El caso de Colombia es muy significativo. Como señala Darío Fajardo, de la Universidad Nacional, la tradicional política de tierras y el supuesto desarrollo rural han generado problemas estructurales que están en la base de los cultivos para mercados ilegales. Históricamente, estas políticas —orientadas a proteger al latifundio, concentrar la propiedad y ahuyentar a los campesinos— han sido un instrumento de exclusión y guerra. Ante el cierre de caminos hacia la redistribución de la tierra se abrió la vía de las colonizaciones en las fronteras agrarias, atrapadas luego en bonanzas extractivas o de cultivos para los mercados ilícitos controlados por grupos irregulares. Mientras tanto tomaban forma los llamados “cultivos promisorios subsidiados” en favor de miembros de alianzas en muchos casos forjadas por empresarios locales, agroindustriales, financistas, paramilitares y narcotraficantes. Con esas “alianzas productivas”, de la palma africana por ejemplo, los campesinos han quedado en condiciones aún más vulnerables: criminalizados por haber estado vinculados a la producción cocalera, con una tenencia precaria de sus tierras, desplazados y reemplazados por adeptos al control paramilitar. El resultado ha sido el debilitamiento de la agricultura productora de bienes de consumo directo y el desabastecimiento alimentario; y el “Programa contra cultivos ilícitos”, que desde 2003 se desarrolla en once regiones de Colombia<sup>42</sup>, no ha revertido los problemas señalados.

El estudio realizado por USAID ha reconocido los efectos negativos de esta política, como lo consignó, en abril de 2009, en su evaluación del Plan Colombia en Nariño: “La erradicación forzada en ausencia de medios de vida alternativos promueve una relación positiva entre la población y los actores armados, pese al resentimiento de la población contra la brutalidad de los elementos armados y la falta de atractivo de los vestigios de su ideología. Por eso, la erradicación ausente de medios de vida alternativos empuja a la población a manos de los alzados en armas”. Y agrega: “Para muchas personas, el cultivo de la coca u otras actividades ilegales constituye la

única oportunidad que perciben para el ascenso social o al menos para lograr mejoras marginales en sus condiciones socioeconómicas<sup>43</sup>.

Asimismo, el Banco Mundial señaló, en 2005, que, a menos que mecanismos de subsistencia alternativos “ya estén establecidos, la erradicación prematura puede alienar a las poblaciones afectadas y dañar el medio ambiente para el desarrollo rural<sup>44</sup>. También la agencia de cooperación del gobierno alemán, la Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ (antes GTZ), ha mostrado que la erradicación forzada es incompatible con el desarrollo y crea desconfianza entre los donantes, las agencias del gobierno y las comunidades receptoras. Igualmente, la Unión Europea considera que, a menos que se cuente con medios de vida alternativos, la erradicación forzada podría socavar las soluciones sostenibles y de este modo frustrar el logro de sus metas<sup>45</sup>.

Diversos estudios demuestran que la gran mayoría de los cultivadores son campesinos pobres, no se enriquecen con los cultivos que van al mercado ilícito de drogas, y apenas sobreviven derivando de la coca los ingresos familiares. Su destrucción sin contar antes con alternativas deteriora aún más sus condiciones de vida, los presiona a volver a cultivar para el mercado ilícito y aumenta su dependencia de esa fuente de ingresos al no tener reales oportunidades de subsistencia y sustento.

## 1.4 Consumo, prevención y tratamiento

En las entrevistas realizadas para este escrito se resalta que en muy diversos sectores de todos los países andinos el consumo está en alza y seguirá creciendo. Esos comentarios se basan en observaciones empíricas ante la falta de datos confiables sobre el consumo de drogas en la mayoría de los países de la subregión. Los datos presentados en los informes de la ONUDD y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) se refieren a la “prevalencia de uso”, es decir, al porcentaje de personas que informan haber usado una droga durante el último año. Esa información ofrece una idea del número de personas que han consumido drogas; sin embargo, no dice nada sobre el porcentaje de consumidores frecuentes o problemáticos, el tamaño del mercado ni el volumen de drogas consumidas. Datos sobre el consumo en sí son mucho más difíciles de conseguir. Tampoco se han publicado, en los últimos diez años, cifras oficiales sobre el consumo total en la población estadounidense. Los datos existentes sí indican que los países andinos tienen tasas de prevalencia de uso de *cannabis* y cocaína mucho más bajas que las de Estados Unidos y los países europeos. También muestran que el uso de alcohol es mucho más fuerte que el uso de drogas. Incluso en los países donde está legalizada una dosis mínima, predomina la percepción de que el consumo está asociado a la delincuencia generada por expendedores o por algunos consumidores que cometen delitos en busca de recursos para procurársela.

Y en todos los países donde hay expendio y ventas al menudeo en las zonas más pobres, el consumo de drogas tiende a asociarse a problemas de seguridad ciudadana.

Aun en los países donde el consumo en sí no se criminaliza —por ejemplo, en los casos del Perú y Ecuador—, a menudo la policía trata a los consumidores como traficantes. En el caso de Colombia, tras años de intentos, en 2009 el gobierno de Álvaro Uribe logró revertir la sentencia de la Corte Constitucional colombiana que en 1994 había despenalizado la dosis personal, responsabilizándola del aumento del consumo (los estudios citados en este párrafo demuestran que ésa no fue la causa). Además, inició una reglamentación de la prohibición del consumo que eleva las penas a vendedores de drogas y obliga a un tratamiento de los consumidores como enfermos<sup>46</sup>. Desde antes de la reforma, la policía detenía de forma transitoria y recurrente a personas por porte y consumo de drogas, en particular a indigentes y jóvenes de escasos recursos, tratándolos como potenciales generadores de violencia<sup>47</sup>.

Venezuela está aplicando una encuesta amplia sobre el consumo; y aunque los datos sólo estarán listos en diciembre de 2011, ya se observa, según informó en el foro en Caracas (reseñado en la nota 12) el director de la Organización Nacional Antidrogas (ONA), un aumento de 30% en el consumo de drogas. También el vocero de la cátedra de prevención mostró un aumento del policonsumo escolar estimulado entre pares, la disminución de la edad de los consumidores, la vinculación entre alcohol y drogas, y la transformación de algunos usuarios problemáticos en vendedores o en ladrones con el fin de adquirirla. En cuanto a prevención, según diversas personas entrevistadas en la subregión andina, las esporádicas campañas escolares o en medios de comunicación se ponen en marcha sin planificación ni focalización y sin una comprensión de los motivos que inducen al consumo. Con programas escasos y desarticulados de reducción de la demanda y de tratamiento, con mensajes simplistas como “solamente di no”<sup>48</sup>, el impacto es insignificante. La llamada “educación preventiva” suele limitarse a mostrar el “infierno de la droga”, sin diferenciar los consumidores ocasionales o controlados, que son la mayoría, y los problemáticos, que requieren tratamiento.

No pudimos documentar en la subregión andina esfuerzos sistemáticos en el tratamiento de los consumidores problemáticos. Sin embargo, una entrevista realizada en Ecuador señala que existen 370 centros para dependientes de drogas, muchos de los cuales operan fuera de la ley y en la práctica funcionan como una especie de cárceles clandestinas que afectan la libertad y los derechos humanos de los pacientes. Varios entrevistados de Bolivia coinciden en señalar que en la prevención, atención y reinserción social de los casos problemáticos de consumo no se hacen esfuerzos efectivos.

En la consulta realizada en Caracas llamó la atención, como uno de los pocos puntos de acuerdo, la defensa hecha por todos los ponentes —civiles y militares, del gobierno o de organizaciones no gubernamentales, oficialistas o de la oposición— de la importancia de la prevención, el tratamiento y la educación. Venezuela ha elaborado un plan (2009-2013) con políticas y estrategias de

prevención y reducción integral de la demanda y la oferta de drogas, que se debe desarrollar con la participación de familias, comunidades, entidades educativas, laborales, comunicacionales, poblaciones especiales y mediante formación virtual. También ha creado un sistema de tratamiento de usuarios problemáticos en ocho clínicas, que busca cambiar la visión del paciente pasivo y pagador —al que le cambian una droga por otra— a un enfoque multidisciplinar adaptativo y de reinserción. Sin embargo, su aplicación es muy complicada, incipiente y costosa. La comisión encargada del tema del consumo de drogas en la alcaldía metropolitana de Caracas trabaja en un tipo de tratamiento que, más que controlar al consumidor, trata de acercarse al drama humano, a sus recaídas y sobredosis.

Entrevistas y estudios examinados señalan que en la subregión andina predominan, sin embargo, los tratamientos estigmatizantes, represivos y enajenadores de la voluntad de las personas, que alejan a los usuarios dependientes. Y el debate en la reunión del Foro de Diálogo Andino-Estadounidense en Lima (agosto de 2011) mostró cómo sin una fuerte inversión de recursos en salud y educación no habrá un cambio sustantivo en el tratamiento y la prevención del consumo. aa

## 1.5 Penalización y encarcelamiento

Con el crecimiento de la producción en la mayor parte de países andinos, y del tráfico y el consumo en todos, los Estados tradicionalmente débiles no han estado preparados para enfrentar estas problemáticas.

Un informe de WOLA y el Transnational Institute (TNI), realizado por expertos de ocho países latinoamericanos, documenta el impacto de las leyes duras contra las drogas sobre los sistemas judicial y penitenciario, así como en las vidas de las personas encarceladas, las de sus familias y sus comunidades. Aunque muestra importantes variaciones según el papel de cada país dentro del mercado de drogas, las dinámicas políticas internas y los niveles de vulnerabilidad a las presiones internacionales, el informe identifica elementos comunes que le permiten derivar doce conclusiones, que ejemplificaremos con casos andinos<sup>49</sup>:

1. En el marco de las tres convenciones sobre drogas de Naciones Unidas y de la “guerra contra las drogas” de Estados Unidos, los países andinos se vieron forzados a adaptar su legislación nacional criminalizando todos los actos relacionados con el mercado ilícito de las sustancias controladas.
2. Se introdujeron leyes muy punitivas y penas desproporcionadas en países y en períodos en los que el mercado de drogas era de poca envergadura. En Ecuador, la ley actual no establece diferencias entre niveles de participación en el tráfico de drogas

y ordena una sentencia mínima de doce años y una máxima de veinticinco años para cualquier persona acusada de tráfico de drogas. La sentencia máxima por asesinato es de dieciséis años. Como resultado, un traficante de poca monta puede terminar encarcelado por un período mayor que alguien que ha cometido un asesinato.

3. Las penas no distinguen entre el tipo de sustancia ni entre niveles de involucramiento; tratan por igual a pequeños vendedores, “mulas” o “correos” de drogas que a grandes narcotraficantes.
4. El aumento indiscriminado del encarcelamiento por delitos de drogas es uno de los factores clave en el aumento del hacinamiento y la sobrepoblación en las prisiones.
5. Se abusa de la detención preventiva para los sospechosos de delitos de drogas. En Bolivia, Ecuador y el Perú es obligatoria durante el juicio por delitos menores o mayores relacionados con drogas. En el Perú la detención policial preventiva para la mayoría de los delitos es de veinticuatro horas, pero en casos de delitos de drogas es de quince días.
6. A los acusados o condenados por delitos de drogas se les suelen negar las penas alternativas y en la mayoría de los casos no se otorga libertad condicional a detenidos por drogas.
7. La estructura penitenciaria no garantiza los mínimos estándares para atención a los reclusos. En todos los países ha generado problemas de nutrición y salud.
8. Es alto el porcentaje de personas estigmatizadas, hostigadas y detenidas por simple posesión o uso de pequeñas dosis de drogas incluso en países donde no se considera un delito. No se distingue entre consumidor y traficante de drogas.
9. La mayoría de los presos por delitos de drogas no son *capos*; se encuentran detenidos por ofensas menores y tienen altas penas. Según los cálculos hechos para el estudio, en Colombia sólo 2% de los presos por delitos de drogas son mandos medios y altos del narcotráfico quienes por lo general gozan de impunidad.
10. El peso de la ley recae sobre personas de poca educación, sin recursos, desempleadas o con trabajos informales. En la prisión de San Pedro, en Bolivia, los reclusos relataron sus historias de pobreza, crisis familiar o de salud en el momento en el que se les presentó la posibilidad de transportar droga para obtener ingresos y superar su situación.
11. Aumenta la detención de extranjeros y de mujeres como “mulas” por delitos de drogas. En 2009, 80% de las mujeres encarceladas en El Inca, la más grande prisión

ecuatoriana para mujeres, lo estaba por delitos de drogas. Las consecuencias son devastadoras para el grupo familiar, en especial para los hijos.

12. La cantidad y calidad de la información de fuentes gubernamentales es precaria e irregular. En Ecuador mejoró con el censo de prisiones realizado en 2008.

En Venezuela, según datos de la ONA, el porcentaje de los presos por drogas fue aumentando desde 8,89% en el año 2000 hasta 34,68% en 2008. La diputada venezolana participante en la consulta en Caracas señaló como una monstruosidad que los centros penitenciarios estén llenos de portadores de pequeñas dosis. Venezuela enfrenta una grave crisis carcelaria debido a sobrepoblación, hacinamiento, precarias condiciones de vida y violencia en las prisiones.

Los juzgados y tribunales andinos están congestionados en particular por las acusaciones sobre delitos relacionados con drogas. En las cárceles aumentan el hacinamiento, el consumo de drogas, la explosión de crisis y la corrupción que permite que algunos presos sigan delinquirando desde la prisión. El confinamiento no ha disminuido el tráfico de drogas pues los detenidos son de bajo nivel y fáciles de reemplazar, mientras que los medianos y grandes narcotraficantes se benefician de la impunidad. Antes que disminuir, la criminalidad aumenta. La abrumadora mayoría entra a la cárcel sin conexiones directas con las organizaciones de narcotraficantes pero termina involucrada en redes criminales.

## 1.6 Destrucción de laboratorios, interdicción del tráfico y control del lavado de dinero

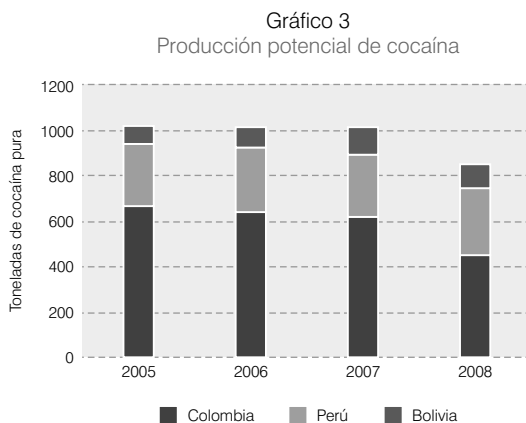
Durante muchos años el Perú y Colombia han sido los países donde se ha producido la mayor parte de la cocaína que se origina en la subregión andina. Estudios y entrevistas en Bolivia muestran que allí no sólo se estaría procesando la pasta básica de coca sino produciendo el clorhidrato de cocaína, que ha aumentado debido a los cambios en la dinámica del narcotráfico, el crecimiento del consumo en Brasil y el mejoramiento del proceso de producción. Ya no hace falta cavar una fosa de maceración ni montar grandes laboratorios; la droga se prepara en pequeñas “cocinas” de espacios reducidos y requiere menos mano de obra, precursores, riesgos y tiempo. Aunque Ecuador es sobre todo un país de tránsito de drogas ilícitas, algunas entrevistas realizadas para este estudio muestran indicios de un aumento en la producción de cocaína.

En todos los cinco países andinos se muestra un crecimiento de los decomisos de precursores para el procesamiento de la cocaína y de esta misma sustancia, que podría ser resultado de un incremento de la capacidad de interdicción y/o de un aumento de la producción y el tráfico de

drogas. En 2009 Colombia alcanzó la mayor interdicción de cocaína y de insumos<sup>50</sup>. En Venezuela se pasó del decomiso de 30.258 kilos de cocaína y marihuana en 2000 a 60.555 en 2009<sup>51</sup>.

En su informe de 2011 la ONUDD señala que a nivel global las incautaciones de cocaína se han mantenido relativamente estables, y que a partir de 2006 las incautaciones se han desplazado desde los mercados de consumo de Estados Unidos y Europa hacia las zonas de origen en Suramérica. En otras palabras, parece que los países de la región están logrando mejorar su capacidad de interceptar las drogas ilícitas. El informe también señala que los niveles altos de incautaciones pueden ser un indicador de un aumento significativo en la producción de cocaína, debido a que los traficantes han mejorado la eficacia de los laboratorios clandestinos. Sin embargo, la ONUDD reconoce que es difícil medir esta eficacia.

El gráfico 3 muestra las estimaciones de la ONUDD sobre la producción potencial de cocaína en los tres países andinos. Por una revisión de factores de conversión, la ONUDD no ha presentado estadísticas puntuales para 2009 y 2010, sino que ha dado rangos de 842-1.111 toneladas métricas para 2009 y 786-1.054 para 2010. Si se toman las estadísticas más altas de estos rangos, la estimación de la cantidad producida no habría variado mucho en los últimos años. Eso contradice la información antes citada de la ONUDD sobre un posible aumento en la producción.



Fuente: elaborado por WOLA con estadísticas del ONUDD.

Un problema clave es que las cifras no son confiables. A fines de 2010 el gobierno estadounidense mostró que, según sus estadísticas, el volumen de cocaína producida en los Andes había caído de 875 toneladas en 2006 a 690 toneladas en 2008 y 2009. Pero Adam Isacson, de WOLA, calcula que, según los agentes federales, en 2009 ellos habrían incautado 495 toneladas de cocaína en territorio estadounidense y en países productores o de tránsito. Si se produjeron 690 toneladas y se interceptaron 495 toneladas en estos países, sólo habrían quedado 195 toneladas para satisfacer

la demanda mundial de cocaína, que en Estados Unidos es de 250 toneladas al año. Esa cifra de oferta disponible se reduciría aún más, pues en las 495 toneladas no se incluyen los decomisos estadounidenses en aguas internacionales o en territorio estadounidense por parte de fuerzas de policía estatal o municipal, ni las incautaciones en Europa, Asia u otras regiones. Es decir, agrega Isacson, los decomisos habrían superado la producción de cocaína<sup>52</sup>.

Las personas entrevistadas y los estudios consultados coinciden en que, en lugar de atacar los cultivos de coca donde no se quedan las ganancias y existen graves problemas socioeconómicos, es mucho más efectiva la interdicción<sup>53</sup> y golpea más la rentabilidad del negocio<sup>54</sup>. Pero los picos de “eficiencia” en la interdicción no han disminuido sustancialmente la oferta de cocaína. La realidad es que incluso mejores estrategias tendrían limitadas oportunidades de éxito si continúa creciendo o se mantiene la demanda mundial de drogas. Por lo tanto, los esfuerzos para reducir la demanda deberían tener una prioridad mucho más alta en todos los países donde hay consumo.

## 1.7 Criminalidad organizada

Como expresión de una “globalización sombra”, la criminalidad se expande al mismo ritmo de la tecnología, las comunicaciones y los mercados mundiales. Articula distintos contrabandos, redes y flujos ilegales como, por ejemplo, de armas u órganos, trata de personas, redes de prostitución, etcétera. Aunque no se reduce al tráfico de drogas, sí lo incluye. Más aún, tiene en él su principal dinamizador. El tráfico de drogas disparó la delincuencia y la criminalidad organizadas; y con ellas, la violencia de la que hacen parte la acción de bandas y sicarios, los homicidios, extorsiones o tráfico de armas, como lo subrayan muchas entrevistas y las consultas realizadas para este informe.

Es importante entender mejor la relación entre violencia, crimen y narcotráfico en la subregión andina. Por ejemplo, hay varias interpretaciones de la violencia relacionada con el narcotráfico en Ecuador. Sandra Edwards, investigadora asociada a WOLA y TNI, señala en la entrevista para este trabajo que en Ecuador no hay mucha violencia de los narcotraficantes dirigida a la ciudadanía. Tampoco hay mucha violencia de usuarios problemáticos. La mayoría de la violencia viene de pandillas organizadas para robar y muchos de esos robos son violentos e incluyen el asesinato de gente. Muy rara vez la violencia viene directamente de las drogas. Se daría más en la frontera, donde hay luchas territoriales de los narcotraficantes. En cambio Fernando Carrión, de FLACSO, dice que el incremento de la violencia (homicidios) en Ecuador está asociado a la expansión de las drogas en el país. No hay, sin embargo, una base empírica que permita entender mejor esta problemática.



En el caso de Bolivia hay preocupación sobre el aumento del narcotráfico y la delincuencia asociada, en particular en Santa Cruz, como lo señalan algunas entrevistas. Dada su ubicación estratégica en la frontera con Brasil, ese departamento ha sido de hecho una base para el narcotráfico en Bolivia desde la década de 1980. Parece que la situación está agravándose debido a varios factores: el aumento significativo del consumo de la cocaína y sus derivados en Brasil y Argentina, el incremento de cocaína peruana que pasa por Bolivia, la aparición de África occidental como entrada de drogas hacia Europa y la llegada de traficantes de Brasil y Colombia. Hasta ahora, pequeños grupos familiares, más difíciles de detectar, han sido los principales narcotraficantes en el país. Aunque la incidencia de la violencia, la delincuencia y el crimen se mantiene a niveles mucho más bajos en Bolivia que en otros países de la subregión andina, da la impresión de que el gobierno boliviano enfrenta un problema de expansión del narcotráfico y del crimen organizado. Hay preocupaciones similares en el Perú, donde el gobierno de Alan García puso poca atención en el enfrentamiento al crimen organizado ligado al narcotráfico y en la reducción de los altos niveles de corrupción, lo que dejó crecer al narcotráfico.

En la medida en que en la subregión andina la criminalidad organizada se aprovecha de todas las interacciones ilícitas con el Estado —corrupción administrativa, impunidad, infiltración para impedir la acción policial y judicial, cooptación o asesinato de funcionarios, legisladores y fiscales—, además de aumentar la delincuencia y la violencia termina pervirtiendo la política, destruyendo instituciones y capturando Estados. También existe una “captura invertida” del Estado, en la cual la expansión de operaciones y redes delictivas se ha producido a partir de posiciones de poder utilizadas para cooptar grupos delictivos con el propósito de controlar el sistema político y garantizar la prevalencia de intereses privados. Es el caso de la “narcoestrategia” de Vladimiro Montesinos<sup>55</sup> en el Perú, lanzada desde el Estado y que le permitió controlar los hilos de la criminalidad organizada, al mismo tiempo que controlaba la política de drogas. En el caso colombiano, redes políticas, económicas y de seguridad, junto con bandas criminales, han usado el poder, la tierra, el narcotráfico y la violencia para acaparar recursos, intentar reconfigurar parcialmente el Estado, incidir en elecciones y reelecciones, paralizar reformas políticas y neutralizar parte de la acción contra la criminalidad organizada<sup>56</sup>. Y las estrategias de la “guerra contra las drogas” no enfrentan la conjunción de narcotráfico, paramilitarismo y política<sup>57</sup>.

En países por los que transitan las drogas, como se suele afirmar que son víctimas y que no hacen parte del problema de las drogas, no es común examinar las condiciones que permiten el funcionamiento de redes conectadas con diversos flujos ilegales. En el foro realizado en Venezuela, un diputado de la oposición insistió en que el tránsito genera organizaciones criminales a partir de las realidades locales, y expuso el caso de Walid Makled, extraditado el 9 de mayo de 2011 desde Colombia por solicitud del gobierno de Venezuela, para procesarlo por acusaciones de narcotráfico y criminalidad organizada. El diputado dijo que Makled logró penetrar al Estado para sacar ventaja en su involucramiento en muchas dimensiones del narcotráfico: obtener identificaciones de organismos de seguridad e inteligencia y concesiones de urea (precursor para la cocaína), controlar actividades en Puerto Cabello y la empresa Aeropostal, adquirir bonos petroleros e

intervenir en la política repartiendo bienes. Por eso propuso procesar a funcionarios públicos y privados que favorezcan el accionar de narcotraficantes. En entrevistas realizadas en el Perú se muestra la connivencia de sectores estatales, en especial del poder judicial y de las fuerzas armadas, con el tráfico de drogas. Varias entrevistas en Bolivia señalan el caso del general René Sanabria, ex jefe de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico, arrestado en Panamá por tráfico de drogas.

En el debate del evento sobre criminalidad organizada, ya reseñado, se mostró cómo no basta con acciones puntuales contra el lavado de dinero o contra bandas criminales si no se enfrenta la vinculación de la criminalidad con los partidos y el poder político y económico. Independientemente de quién haya capturado a quién, la simbiosis entre Estado y crimen organizado profundiza la debilidad estatal, la inseguridad ciudadana y las limitaciones de la democracia. Y aunque las respuestas a la delincuencia transnacional se tendrán que adecuar a las situaciones concretas, se insistió en que, de modo general, resulta indispensable superar la sobredosis de acción militar y la criminalización de los más débiles de la cadena, aumentar la inteligencia, quitarles el poder a las redes criminales, desbaratar las alianzas entre la política y la criminalidad, darles poder a las comunidades, en especial a las fronteras, y fortalecer las instituciones<sup>58</sup>.



## 2 Un contexto contradictorio

---

Cincuenta años después de la firma, en 1961, de la Convención Única sobre Estupefacientes de la ONU, y cuarenta años después de la declaratoria de la “guerra contra las drogas” por el gobierno de Estados Unidos, el panorama se ha modificado. Muchos estudios muestran elementos de continuidad, pero también de cambio, en la situación hemisférica y en el debate sobre fracasos y alternativas frente al paradigma prohibicionista vigente.

Estas nuevas realidades inocultables se inscriben en un contexto contradictorio al que nos referiremos en este segundo capítulo, organizado en torno a tres ejes: la situación en Estados Unidos, los cambios en América Latina y los aportes de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, y de la Comisión Global de Políticas de Drogas.

### 2.1 El debate en Estados Unidos

Desde cuando se estableció el control de narcóticos en el derecho internacional (Convención del Opio de 1912 y convenciones de 1961, 1971 y 1988), Estados Unidos se convirtió, en la práctica, en el actor principal de la definición y fiscalización de las políticas de control de drogas en todo el mundo.

La elección de Barack Obama generó expectativas sobre un posible reconocimiento por parte de Washington del fracaso de las actuales estrategias de lucha contra las drogas, el daño que han causado y la urgencia de cambiar las políticas. Pero hasta ahora el presidente Obama no ha impulsado la reforma de la estrategia. La búsqueda de soluciones a la grave crisis económica y la polarización política interna; y, en el exterior, las guerras en Iraq, Afganistán, Libia y la situación del Medio Oriente, concentran sus mayores esfuerzos. Hay que reconocer, sin embargo, que durante su administración se ha atenuado el enfoque de las drogas como supuesta amenaza a la

seguridad de Estados Unidos (fortalecido desde el 11 de septiembre de 2011), contra la cual habría que librar una guerra. También se han introducido ciertos giros en el discurso y en algunas políticas contra las drogas<sup>59</sup>.

Como lo había prometido en la campaña electoral, la administración Obama y el Congreso estadounidense dieron en agosto de 2010 un primer paso con la ley sobre penas justas, que redujo parte de la disparidad en las condenas entre los usuarios del crack (80% afroamericanos) y la cocaína en polvo, y eliminó la pena mínima obligatoria de cinco años por simple posesión. Para cumplir lo que había sido otra promesa de campaña, el Departamento de Estado anunció, en el otoño de 2009, que pondría fin a la dura aplicación de las leyes federales de drogas en aquellos estados que habían adoptado leyes que legalizaban el uso de la marihuana con fines médicos. Sin embargo, las redadas en los centros de marihuana terapéutica dependen de la DEA, que expresó su desacuerdo con la medida y siguió realizándolas, aunque con menor frecuencia que la practicada antes. Obama también cumplió con su tercera promesa. A fines de 2010 firmó la ley que levanta la prohibición sobre la asignación de fondos federales a programas de intercambio de agujas y jeringas esterilizadas para la prevención del virus de la inmunodeficiencia humana (VIH).

El primer Informe sobre la Estrategia Nacional de Fiscalización de Estupefacientes, preparado completamente por la Administración de Obama, publicado en la primavera de 2010, enfatizó las iniciativas de prevención de base comunitaria y la inserción del tratamiento para el uso problemático de drogas en los programas de asistencia sanitaria, con el fin de ampliar el acceso a estos servicios. Asimismo, reconoció indirectamente los daños colaterales provocados por la política vigente al "promover y apoyar alternativas al encarcelamiento". Luego, en un video publicado en YouTube, el presidente Obama legitimó el debate sobre la política de drogas estadounidense. El presupuesto federal para la política de drogas se ha hecho más transparente y tiene un leve incremento de los recursos destinados al tratamiento y la educación. También es significativo que la administración Obama haya adoptado un enfoque más diplomático al revelar una mejor disposición hacia los debates en la ONU, y haya dado muestras de moderación frente a algunos de los intentos de reformas progresistas emprendidas por gobiernos latinoamericanos<sup>60</sup>.

Es justo destacar, además, el cambio de tono y de lenguaje. Así, por ejemplo, quien conduce la política oficial de drogas, como jefe de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP), anunció que no utilizaría la expresión "guerra contra las drogas" y habló de la necesidad de tratar el consumo de drogas como un problema de salud pública. Ante la pregunta de cuál era su indicador para medir los buenos resultados de la estrategia en este campo, el director de la ONDCP respondió: "Reducir el número de muertes y el número de jóvenes que van a los servicios de urgencias a consecuencia de las drogas es importante". Otros funcionarios gubernamentales han insistido asimismo en la necesidad de un mayor énfasis en la demanda y en la atención del consumo problemático de drogas como un asunto de salud y no de seguridad.

El cambio más significativo en la política de drogas, a dos años y medio de la administración Obama, empezó en marzo de 2009, en Afganistán. Comenzó con las declaraciones del entonces enviado especial, quien señaló la campaña de erradicación de la adormidera en ese país como “el programa más infructuoso e ineficaz que he visto en cuarenta años”, y agregó que era contraproducente, generaba apoyo político para los talibanes y minaba las iniciativas de construcción nacional<sup>61</sup>. Y un mes después, en una cumbre de los países del G-8, agregó: “El agricultor de adormidera no es nuestro enemigo; lo es el talibán, y la destrucción de los cultivos no es una política eficaz. Estados Unidos ha malgastado cientos y cientos de millones de dólares en este programa y eso se va a acabar. No vamos a apoyar la erradicación de los cultivos”<sup>62</sup>. Ese mismo año el gobierno estadounidense dejó de financiar la erradicación forzosa de plantas de adormidera en Afganistán y canalizó los recursos hacia la interceptación y el desarrollo económico.

Esos cambios han tenido, sin embargo, poco impacto en la aplicación efectiva de las políticas más allá de Afganistán. La burocracia que ha hecho carrera en la época de la “guerra contra las drogas” y en los programas para el control de drogas sigue siendo la misma. Los funcionarios encargados de la erradicación en Afganistán están dividido sobre el tema y ha habido poco respaldo político en el Congreso al cambio de estrategia en ese país. Además, no ha cambiado la asignación de los recursos federales: tres quintas partes se destinan al control de la oferta de drogas, incluido el cultivo de coca en Bolivia, Colombia y el Perú, y sólo dos quintas partes a la prevención y programas de tratamiento. Las evaluaciones oficiales sobre la eficacia de la política de drogas estadounidense se siguen basando en arrestos, incautaciones y encarcelamiento; no en indicadores sociales, sanitarios ni de control de la delincuencia y el crimen.

Aunque en el Congreso estadounidense hay un creciente consenso sobre el fracaso de las políticas de drogas, el debate se ha estancado. El resultado de las elecciones de noviembre de 2010 ha llevado a que algunos republicanos presionen para que la administración de Obama mantenga el statu quo de la “guerra contra las drogas”, y a enfocar la ayuda militar y policial hacia la lucha contra la producción y el tráfico de drogas. El debate se ha centrado en un posible desbordamiento de la violencia relacionada con las drogas de México a Estados Unidos, y en si añaden los carteles mexicanos a la lista de organizaciones terroristas para mostrar la conexión entre “drogas y terroristas”. Todo ello parece indicar que, hasta mediados de 2011, se ha frenado en la Cámara de Representantes y el Senado la creación de una comisión que evalúe la política de drogas, iniciativa ya aprobada en las dos instituciones pero no convertida en ley. Otra iniciativa propuesta en 2010, orientada a evaluar el sistema de justicia penal de Estados Unidos, que incluye las políticas de control de drogas, quedó paralizada en el Senado en el momento de escribir este informe.

A pesar del predominio de la continuidad sobre el cambio en la actual política de Washington, hay nuevas realidades estadounidenses que le abren espacio al debate sobre el fracaso del prohibicionismo y el examen de las alternativas en curso. Debido a la crisis económica y a la

existencia de otras prioridades, ya no hay tantos recursos para programas de control de drogas. La convicción de que eliminar o reducir la producción puede mermar la disponibilidad y el uso de drogas ilícitas en Estados Unidos ha sido seriamente cuestionada por los hechos y las investigaciones que muestran cómo la política represiva más bien vuelve la distribución más amenazante y peligrosa. Para mediados de 2011 veintidós estados del país han despenalizado el consumo de marihuana o han adoptado leyes que permiten su uso para fines terapéuticos, o han hecho ambas cosas. Además, la propuesta estatal 19 sobre su regulación fue respaldada por cerca de la mitad de los electores de California y se preparan nuevos referendos. Ahora bien, si desde las cúpulas políticas de Washington no viene la reforma integral de las políticas de drogas, su debate y la búsqueda de alternativas se está abriendo paso en su sociedad, en los estados federados, en Europa y América Latina<sup>63</sup>.

Hasta mediados de 2011 los únicos giros significativos en la política estadounidense para el control de drogas en América Latina han sido de montos y de focos, como se aprecia en el presupuesto federal para el año 2012 presentado al Congreso. Allí se incluye una reducción de 15% en los fondos del Plan Colombia para material militar, y una cierta reorientación de los recursos hacia los problemas económicos y sociales. En la Iniciativa Mérida hay un énfasis mayor en las reformas institucionales y el fortalecimiento de iniciativas comunitarias de prevención.

No obstante que las modificaciones en la política de drogas en Estados Unidos no se han traducido en modificaciones sustantivas de su estrategia hacia América Latina, en la Casa Blanca parecen tener menos disposición intervencionista ante el debate y las alternativas que vienen surgiendo en la región. Además de que el presidente Obama tiene un estilo más abierto al diálogo, es un hecho que Estados Unidos no muestra mayor interés por una región de cuya estabilidad no está en capacidad de seguir siendo garante. Pero, sobre todo, cada vez menos países de la región muestran disposición a aceptar las orientaciones de Washington. El problema es, como lo señala Juan Tokatlian, que de mantenerse las estrategias de negación, exageración y estigmatización frente al problema de las drogas, el distanciamiento creciente en los enfoques y las perspectivas entre los Estados Unidos y América Latina podría tener consecuencias negativas en la relación de la región con Estados Unidos<sup>64</sup>.

## 2.2 Latinoamérica en busca de acercamiento

El enfoque prohibicionista y criminalizador de las drogas fue tramitado por Washington y asumido por América Latina<sup>65</sup>, donde se origina la mayoría de la cocaína y parte de la heroína que se consume en Estados Unidos. Aunque la estrategia contra las drogas, como acabamos de verlo, está siendo sometida a examen y ha sido cuestionada, en el mundo andino se sigue aplicando.

Con todo, el cansancio ante un esfuerzo que aparece cada vez más como fallido y gravemente perjudicial, muestra que también en América Latina se está ante un contexto cambiante y contradictorio.

Un “giro a la izquierda” ha ocurrido a lo largo de los años 2000 en la mayor parte de países suramericanos y centroamericanos. A ese cambio de rumbo contribuyó la aplicación previa de un modelo neoliberal que prometía prosperidad pero que, en cambio, generó un ajuste estructural con graves efectos sociales y regionales, produjo descontento y suscitó fuertes protestas sociales. Al cambio también contribuyó la crisis de los partidos políticos tradicionales, que llevó al poder a líderes de sectores distintos a las élites dominantes: ex militares en Venezuela y el Perú, un obrero en Brasil, un indígena en Bolivia, un obispo en Paraguay, un profesor en Ecuador, miembros de movimientos ex guerrilleros en Uruguay, Nicaragua, El Salvador y Brasil<sup>66</sup>.

Ese inédito y simultáneo cambio en las preferencias de los electores se ha transferido a la búsqueda de mayores márgenes de acción internacional por parte de algunos países latinoamericanos. Aprovechando los recursos generados por el alza de los precios de sus exportaciones mineras, energéticas y agrícolas, ahora sus políticas internas tienen un mayor énfasis social. Parte del cambio se expresa en la incorporación de nuevos actores, la puesta en marcha de reformas constitucionales y la renegociación de contratos con las multinacionales que explotan sus recursos naturales. Al mismo tiempo, la mayor parte de los gobiernos reconocen intereses y posiciones distintos a los de Washington sobre diferentes asuntos, en particular el de las drogas. Y toman forma nuevos acercamientos —UNASUR, ALBA, Comunidad de América Latina y el Caribe, Arco Pacífico Latinoamericano— e intentos de resolver, desde la región, algunos asuntos de interés común.

La mayoría de los gobiernos suramericanos han emprendido una diversificación de sus relaciones, vinculándose en especial con países asiáticos. Ante todo con China, que se ha convertido en el segundo socio comercial de buena parte de los países de la región y cuya demanda de recursos naturales ha provocado el aumento de los precios de bienes primarios exportados de América Latina; también con Rusia e Irán, por razones económicas y militares o con el interés de impulsar el fortalecimiento de un mundo multipolar. Otro factor significativo del cambio latinoamericano se expresa en el nuevo papel asumido por Brasil a escala regional y global, apoyado en su gran extensión y población pero sobre todo en su desempeño económico y su interés político. Esa nueva forma de actuación y la transformación de Brasil en fuerte inversionista y socio comercial de buena parte de los países de la región han comenzado a contrarrestar en alguna medida la pérdida de presencia de Estados Unidos en América Latina, y le ha permitido a Brasilia impulsar mecanismos de regulación de los asuntos regionales<sup>67</sup>.

Estados Unidos sigue enfocado en sus propios intereses en torno a la crisis económica, el comercio y la seguridad, mientras buena parte de América Latina se ha ido centrando en una mayor justicia social, el desarrollo económico y la diversificación de las relaciones internacionales, en particular

con Asia. Como hemos visto en el capítulo anterior, el gobierno de Obama ha ratificado la descertificación (ahora “determinación”) en materia de drogas a dos gobiernos suramericanos; tres de los cinco países andinos —Bolivia, Venezuela y Ecuador— no cuentan con embajador de Estados Unidos ni tienen representación de alto nivel en Washington, y la DEA fue expulsada de dos de ellos. Aunque se han reducido las expectativas regionales, el presidente Obama continúa gozando de una buena percepción regional, lo que constituye una oportunidad para la discusión sobre asuntos de interés hemisférico como las drogas.

En la primera década de los años 2000 este cambio de contexto no involucró a todos los países suramericanos. Las opciones políticas nacionales generaron una importante diferenciación entre los gobiernos, aumentaron la fragmentación regional, hicieron renacer obstáculos a la democracia, problemas de seguridad y tensiones entre países vecinos. El reciente giro en la política exterior colombiana ha permitido una normalización de las relaciones diplomáticas con los vecinos, revivir el interés por América Latina, comprobar su compromiso con los procesos de acercamiento suramericano y cambiar la relación con Estados Unidos, que ya no se reduce a la seguridad y a las drogas<sup>68</sup>. Incluso el presidente de Colombia —el país que más aplicó todo el esquema de la “guerra contra las drogas” y que enfrenta una compleja problemática al respecto— acogió el informe de la Comisión Global y legitimó el debate sobre todas las alternativas<sup>69</sup>.

Al giro colombiano se agrega la elección de Ollanta Humala como presidente del Perú, resultado del descontento social en la sierra, la Amazonía y el sur de este país. En su campaña, Humala propuso una corrección social del modelo de crecimiento para hacerlo más incluyente y sugirió otra aproximación al asunto de las drogas. Estos cambios en Colombia y el Perú pueden abrir un período de mayor diálogo andino y latinoamericano, así como de construcción de consensos en organismos como UNASUR, a partir de las distintas situaciones e intereses nacionales.

El contexto de América Latina es, sin embargo, contradictorio. La gravedad de la situación en México y Centroamérica pareciera que no da margen para examinar la eficacia de las acciones emprendidas frente al crimen organizado, que encuentra en el tráfico de drogas un negocio muy rentable. La percepción de la mayor parte de los gobiernos reduce el problema centroamericano sólo a un desplazamiento de los carteles de México y Colombia, generado por la aplicación del Plan Colombia y la Iniciativa Mérida; sin embargo, esta explicación simplista menosprecia los factores internos de la subregión que facilitan la actuación de la criminalidad organizada. Así lo pusieron de presente algunas intervenciones en la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, reunida el 21 y 22 de junio de 2011 en Guatemala, y que contó con la participación de todos los mandatarios del istmo más los de México y Colombia, la secretaria de Estado de Estados Unidos y la canciller de España.

No obstante estas realidades y temores, en México hay sectores que buscan alternativas. En Centroamérica se comienza a oír con insistencia la propuesta de no reproducir los planes Colombia y Mérida sino más bien sacar las lecciones que esos procesos ofrecen y aprender de ellas. Cada



vez más hay conciencia acerca de cómo los Estados débiles, la corrupción, la vinculación de la política y la criminalidad, son un espacio muy favorable para el desarrollo de los distintos negocios de la criminalidad organizada, que convierten a estos países en presas fáciles. En El Salvador se ha intentado bajar la tasa de homicidios con reformas judiciales y esfuerzos de prevención. El propio gobierno ha hablado de la necesidad de una aproximación integral a la problemática, que incluya el mejoramiento de la capacidad, transparencia y democracia de los Estados, y en particular de las fuerzas policiales y de seguridad, así como de las instituciones encargadas de la justicia y el desarrollo incluyente. En el caso de Costa Rica, la presidenta Laura Chinchilla dijo en la Conferencia Internacional:

Es por eso que el mejoramiento de la seguridad de Centroamérica sigue aún condicionado a la necesidad de fortalecer la democracia, de consolidar el Estado de derecho, de promover la justicia social y superar la pobreza, de combatir la corrupción y poner fin a la impunidad. Sin un esfuerzo decidido por cumplir esas tareas, el combate a la criminalidad y la violencia no tendrá nunca el éxito que deseamos.

Además, enfatizó la importancia de tener

Un debate en torno a algunos aspectos de nuestras políticas de persecución criminal. Resulta evidente que las cárceles no se darán abasto si persistimos en criminalizar el consumo de drogas en lugar de abordarlo como un problema de salud pública y si nos dedicamos a apresar a quienes están en la base de la pirámide delictiva, dejando impunes a quienes la encabezan<sup>70</sup>.

Otras voces similares se han escuchado en la región. A partir de la publicación del informe de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, personalidades de México como el ex presidente Vicente Fox y el presidente Felipe Calderón se han pronunciado a favor de profundizar el debate. El tabú que antes impedía avanzar en la discusión acerca de las evaluaciones de la política y de sus alternativas se ha comenzado a romper.

Sin embargo, en ese cambiante contexto latinoamericano muchos obstáculos dificultan el examen franco del fracaso de la política contra las drogas. Ante todo está el nudo de preocupaciones legítimas de las familias, las comunidades y los gobiernos a causa del peso de las realidades del uso problemático de drogas —pero sobre todo impuestas por la criminalidad organizada—, que afectan la seguridad ciudadana. En las entrevistas realizadas para este escrito se muestra el temor, en los países andinos, a que el debate sobre la política de drogas o las medidas de flexibilización aumenten el consumo y la violencia, y debiliten la lucha contra el crimen organizado. La ola creciente de delincuencia genera una demanda social de políticas más severas.

Además, el prohibicionismo tiene amplio apoyo y ha demostrado capacidad de resistencia. Se nutre de los prejuicios colectivos, las tragedias personales y los espinosos dilemas de los gobiernos. Lo alimentan asimismo el desconocimiento y la ignorancia, que dificultan una aproximación

más informada de los medios de comunicación, los que a su vez terminan produciendo y reproduciendo una visión sensacionalista o moralista. Podría decirse que buena parte del apoyo de la política prohibicionista y criminalizante se basa en la poca difusión de los estudios sistemáticos sobre los fracasos de la política de drogas, así como en la falta de debate público sobre la evidencia de los efectos benéficos que traen algunas de sus alternativas.

Otros importantes obstáculos se derivan de la adopción de las estrategias de la “guerra contra las drogas” por parte de los gobiernos y las instituciones encargadas de su aplicación que defienden el statu quo. También de las élites políticas y económicas que esperan que las soluciones lleguen de fuera y no están dispuestas a introducir los correctivos a problemas estructurales que están en la base de la vinculación de sectores de su dirigencia y de sus sociedades, con economías ilegales y con la criminalidad organizada<sup>71</sup>.

Igualmente, dificulta las rectificaciones al régimen sobre drogas la compleja elaboración de las convenciones internacionales —y su aprobación por la inmensa mayoría de los países, que tomó un siglo—, hasta convertirse en una camisa de fuerza que evita cambios importantes. Cuando el sistema de fiscalización de drogas de la ONU se aferra a la defensa de las convenciones, frena la necesaria evaluación y ajuste de las políticas a partir de los estudios científicos y de las circunstancias cambiantes. Impide también redefinir los criterios de medición del éxito teniendo también en cuenta los recurrentes fracasos y tomando en consideración los nuevos enfoques más acordes con las realidades nacionales o regionales. El tímido reconocimiento de la ONUDD de la necesidad de balancear y modernizar el sistema se enfrenta a una fuerte resistencia.

## 2.3 De la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia a la Comisión Global de Políticas de Drogas

Un punto de inflexión en el debate sobre la política de drogas se generó con el informe “Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma”, firmado en Río de Janeiro, el 11 de febrero de 2009, por la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia que lideraron los ex presidentes Fernando Henrique Cardoso de Brasil, Ernesto Zedillo de México, y César Gaviria de Colombia, y de la que hicieron parte ex ministros, escritores y otras personalidades regionales.

El informe discutió tanto la “guerra contra las drogas” como el temor de evaluarla. Propuso romper el silencio frente al fracaso de esa política, debatir sus consecuencias y analizar alternativas. Entre éstas se encuentran los esfuerzos dirigidos a tratar el consumo de drogas como una cuestión de salud pública, realizar campañas innovadoras de información y prevención dirigidas en particular a la juventud, focalizar la represión sobre el crimen organizado, reorientar las estrategias de represión a los cultivos y analizar, con la más avanzada ciencia médica, la conveniencia de

descriminalizar el uso cultural de las hojas de coca y la tenencia de marihuana para consumo personal<sup>72</sup>. Mostró la conveniencia de hablar no sólo de cultivos alternativos sino también de desarrollo social del campo, de fuentes de trabajo, de educación democrática y de búsqueda de soluciones en un contexto participativo.

En junio de 2011 la Comisión Global de Políticas de Drogas, conformada por diecinueve miembros representativos de diversos sectores de todas las regiones del mundo, y apoyados por redes científicas y de incidencia sobre el tema, presentó su informe en distintos espacios internacionales<sup>73</sup>.

La sola existencia y el carácter de la Comisión Global, así como el contenido del informe, ayudan a vigorizar y a relanzar el debate a nivel global. En los más importantes medios de comunicación europeos, estadounidenses y latinoamericanos han proliferado los editoriales, artículos de personalidades y de columnistas que han comentado el informe de la Comisión Global y han profundizado la discusión en torno al fracaso de la guerra global a las drogas, las consecuencias sobre individuos y sociedades, y la necesidad de cambiar de enfoque. Además, la Comisión Global ha recibido adhesiones de muy diversas redes profesionales, como lo han hecho, en su declaración de Roma de 2011, los magistrados latinos sobre la política pública en materia de drogas y derechos humanos.

Un segundo hecho que destaca el valor del aporte de la Comisión Global tiene que ver con la legitimación del debate acerca de las alternativas. Entre los ocho casos examinados por la Comisión, presentados a manera de ilustración de sus principios y recomendaciones, cinco ejemplifican los efectos negativos de la política actual y tres muestran avances concretos en la búsqueda y aplicación de alternativas. Entre estos últimos están los que destacan la relación entre aplicación temprana de estrategias de reducción de daños y de salud pública, y la reducción de la transmisión de VIH entre las personas que se inyectan drogas; así como los casos de manejo efectivo y más humano del consumo problemático al tratar a los usuarios como pacientes y no como delincuentes. La Comisión también compara buenas prácticas de descriminalización que no han aumentado el uso de drogas.

Un tercer elemento significativo del aporte de la Comisión se refiere a su reconocimiento de la necesidad de investigar los resultados tanto de la política aplicada como de opciones ensayadas, para que no sea la ideología o la conveniencia política lo que ilumine la formulación de la estrategia sobre drogas, que debe basarse más bien en la evidencia científica. Hay que resaltar, además, su esfuerzo por recoger buenas prácticas de modelos que funcionan, y su llamado a “romper el tabú acerca del debate y la reforma” porque “ahora es el tiempo de actuar”.

Un cuarto punto que merece ser destacado es la insistencia en que la responsabilidad compartida global sobre la problemática de las drogas no puede ocultar las realidades políticas, sociales y culturales de cada nación, de las que deben partir las políticas sobre drogas. Tampoco puede

impedir la experimentación y el desarrollo de alternativas que reduzcan daños y respeten los derechos y las necesidades de los afectados por la producción, el tráfico y el consumo.

Un quinto aporte lo constituye el liderazgo que la Comisión Global ha asumido para estimular un amplio debate que involucre a muy diversos sectores. No sólo a quienes han tradicionalmente copado el debate del tema a nivel nacional e internacional desde una perspectiva de seguridad, sino también a otros sectores gubernamentales y de los organismos multilaterales vinculados a los asuntos de derechos humanos, de salud y del desarrollo; además, al sector académico, a las redes no gubernamentales, las comunidades afectadas por la producción y uso de drogas, y a la sociedad civil. De ahí la importancia de contar en la Comisión con ex presidentes, un ex secretario general de la ONU y otro de la OEA, así como con antiguos funcionarios de alto nivel, y con sectores empresariales y sociales.

Desde Estados Unidos, en América Latina y a nivel global pareciera estar abriéndose paso un nuevo consenso en torno a la necesidad de un inaplazable debate sobre la estrategia prohibicionista y sobre la “guerra contra las drogas”, así como en torno a la urgencia de aprender las lecciones que dejan no solo los fracasos sino también los resultados positivos de una política de reducción de daños y control de riesgos.



## 3 El debate regional de alternativas

Las actuales políticas de drogas no han hecho mella en el tráfico ilícito de estas sustancias; han producido, en cambio, una amplia serie de costos políticos, sociales y económicos, y una frustración creciente. Ese fracaso está llevando a gestores de políticas, expertos y activistas, a lo largo de América Latina, a buscar nuevas estrategias dirigidas a contener la escalada de los mercados ilícitos y minimizar los daños que la producción, el consumo y las propias políticas sobre drogas causan a personas, comunidades y Estados. La búsqueda de un nuevo paradigma avanza acompañado por un creciente reconocimiento de la necesidad de formular las políticas sobre drogas a partir de evidencias científicas y de fundamentarlas en los derechos humanos, la salud pública y el desarrollo social. Este nuevo paradigma no se basa ya en un enfoque militarizado del problema, derivado de temas de seguridad nacional, sino en inquietudes relacionadas con la salud y el bienestar público, así como con el reconocimiento de la necesidad de construir comunidades sólidas.

Por otra parte, enfrentar el crimen organizado requiere contar con agencias de aplicación de la ley que sean efectivas y transparentes y estén libres de corrupción. Hacerle frente a la problemática de las drogas —lo que constituye en sí mismo un asunto transversal— necesita un fortalecimiento institucional de las entidades estatales nacionales y locales, tales como las agencias para la aplicación de la ley, el poder judicial, el ministerio público y otras entidades diseñadas para proteger los derechos civiles y humanos, así como aquellos ministerios y agencias que brindan servicios o promueven el desarrollo económico en zonas pobres. De manera específica, resulta crucial establecer o fortalecer las entidades estatales civiles en áreas donde se cultiva coca y amapola, y donde florecen la producción y el tráfico de drogas. Las políticas efectivas sobre drogas se entrelazan de manera muy estrecha con la promoción de la gobernabilidad, el Estado de derecho y un desarrollo económico equitativo.

Este enfoque conlleva un llamado a reconocer que la reducción de la producción y el consumo de drogas constituyen un proyecto integral y de largo plazo. Con demasiada frecuencia los políticos implementan estrategias limitadas que carecen de una visión de futuro, con el fin de mostrar

resultados inmediatos. En ausencia de estrategias más amplias y de más largo plazo, la mayoría de las veces cualquier triunfo obtenido se revierte rápidamente. El nuevo enfoque también exige reconocer de manera realista que es limitado lo que se puede lograr, como limitados son también los recursos. Tal como lo ha señalado Jorge Ortiz Sotelo, integrante del Foro de Diálogo Andino Estadounidense,

Si nos damos cuenta de que el problema existe, también debemos ser conscientes de que, por mucho que queramos, los recursos para enfrentar este problema siempre van a ser limitados. Es decir, no podemos hacerlo todo, no podemos erradicar todos los cultivos, no podemos detener la cadena de distribución, no podemos atender a todos los consumidores porque los recursos son limitados. Lo que hay que hacer es ser eficientes.

La Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia ha logrado, en buena medida, uno de sus objetivos fundamentales: el tabú que pesaba sobre el debate de las políticas de drogas en América Latina ha comenzado a desaparecer. Están siendo sometidas a consideración una serie de políticas alternativas y, en algunos casos, se las está implementando. A continuación se plantean diez tipos de políticas alternativas que actualmente se debaten en la región y en Estados Unidos.

### 3.1 Desarrollar políticas sobre drogas a partir de realidades concretas y reconocer la importancia de la cooperación regional

Hasta el momento, el sistema internacional para el control de droga ha generado un enfoque único para lidiar con todas las facetas de la producción y el tráfico de drogas. Por lo tanto, los gobiernos nacionales se han visto constreñidos para experimentar nuevas estrategias que pudieran ser más adecuadas a las realidades políticas, económicas, sociales y culturales locales. Los países andinos necesitan contar con la flexibilidad internacional para desarrollar sus propios enfoques de políticas.

Aunque los países andinos ven al gobierno de Estados Unidos como un socio valioso que debe ser consultado, muchos funcionarios y expertos andinos enfatizaron que Washington debe participar como un igual en los debates y respetar las realidades y culturas locales. Además señalan que, en su calidad de mayor consumidor de drogas ilícitas del mundo, Estados Unidos también tiene una responsabilidad compartida en el abordaje de los problemas generados por la producción y el tráfico de estas sustancias y, en particular, en la reducción de su propia demanda, que alimenta el comercio de las drogas, así como en el lavado de activos. De hecho, el gobierno del presidente Obama ha reconocido esta corresponsabilidad.

Diversas personas entrevistadas para la elaboración de este informe se refirieron a la necesidad de “nacionalizar las políticas sobre drogas”. Hasta la fecha, solo dos países de la región andina han tratado de hacerlo. Al asumir la Presidencia de la República, el gobierno de Rafael Correa puso fin a la presencia militar estadounidense en la base de Manta y renegoció los acuerdos de control de drogas para trasladar al gobierno ecuatoriano el control total y directo de las fuerzas y operaciones contra las drogas, en las cuales el gobierno estadounidense había tenido una significativa influencia. A su vez, en Bolivia, el gobierno de Evo Morales inició la estrategia “coca, sí; cocaína, no”, antes descrita. Sin embargo, este cambio de estrategia generó tensiones en las relaciones bilaterales con Estados Unidos. La experiencia boliviana ilustra la dificultad para un solo país de cuestionar las estrategias hegemónicas de control de drogas. De allí se desprende la urgente necesidad de lograr un acuerdo entre los países andinos sobre los principios básicos que deben guiar las políticas sobre las drogas si quieren modificar las políticas actuales.

Dadas las reducciones en la asistencia económica estadounidense para operaciones de control de drogas en Bolivia y la expulsión de la DEA que se produjo a inicio de 2009, el gobierno boliviano ha tratado de obtener mayores niveles de apoyo por parte de la Unión Europea y de otros países como Brasil, Reino Unido y Francia, así como de incrementar con sus vecinos una cooperación que comprende el intercambio de información de inteligencia. Uno de los acuerdos con Brasil incluye el uso de aeronaves “drone” para monitorear la frontera. Algunos analistas sostienen que eso no puede reemplazar totalmente el acopio de información a lo largo de sus fronteras por la DEA; sin embargo, Bolivia ha trabajado con sus vecinos para reforzar los mecanismos regionales sobre el tema e incrementar la efectividad de los operativos y de otros esfuerzos conjuntos orientados a desbaratar las actividades de organizaciones criminales.

Finalmente, un componente clave del desarrollo de un enfoque andino para el control de drogas es el fortalecimiento del papel de la Comunidad Andina (CAN), que se ha debilitado durante los últimos años, y la creación del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de Drogas, de UNASUR. Aunque la estructura institucional de UNASUR y sus diversas comisiones aún están en desarrollo, muchos funcionarios suramericanos han destacado su valor como un espacio político alternativo para mejorar el diálogo y la colaboración a nivel regional. Venezuela, Bolivia y Ecuador han estado entre los partidarios más entusiastas de UNASUR. Por su parte, más que su predecesor, el presidente Juan Manuel Santos ha involucrado a Colombia en la organización, para cuya secretaría general promovió la candidatura de su compatriota María Emma Mejía. Y más recientemente, el nuevo presidente del Perú, Ollanta Humala, ha mostrado su interés en fortalecer el papel de esta institución. En síntesis, los países andinos están bien preparados para dar forma a las posiciones que adopte UNASUR sobre temas clave, para ayudar a crear una estructura institucional efectiva y para asegurar que esta entidad se convierta en un actor principal en temas de importancia regional y global.

### 3.2 Tratar el consumo de drogas como un tema de salud pública y no como un delito

El enfoque hegemónico de tolerancia cero para el control de drogas se basa en la premisa de que un castigo severo impedirá su consumo, pero un cúmulo creciente de evidencias refuta la noción de que la amenaza de sanciones severas actúe en este caso como disuasivo<sup>74</sup>. La descriminalización del consumo de drogas —eliminando las sanciones penales por la posesión de drogas para consumo personal— es una de las reformas más ampliamente discutidas hoy en día. Los defensores de la descriminalización sostienen que ésta es más humana y efectiva. Un jurista entrevistado para este informe reclamó: “Si no llevamos a los alcohólicos a la cárcel, ¿por qué debemos hacerlo con los consumidores de drogas?”. Al interior de las Naciones Unidas y en otros foros, cada vez más actores llaman a terminar la estigmatización y marginalización de quienes consumen drogas sin causar daños a otras personas, así como a respetar sus derechos humanos. Asimismo, algunos estudios muestran que ofrecer servicios de salud y tratamiento —en lugar de encarcelamiento— a quienes los necesitan, resulta más prometedor para reducir el número de consumidores problemáticos de drogas, mejorar los indicadores de salud y disminuir la delincuencia asociada con este tipo de consumo. Adicionalmente, el tratamiento es menos costoso que el encarcelamiento.

La distinción entre consumidores recreativos y dependientes o problemáticos resulta importante para desarrollar programas de tratamiento efectivos. La vasta mayoría de consumidores de drogas en todo el mundo lo hacen de manera casual, sin causarse daño a sí mismos ni a otras personas. Algunos consumidores problemáticos se involucran en conductas delictivas, como distribución de poca monta, delitos contra la propiedad o prostitución, buscando así satisfacer su hábito de consumo de drogas. La meta de los gestores de políticas debe ser someter a tratamiento a los consumidores problemáticos e implementar estrategias para su reinserción social con el fin de asegurar que no reincidan ni se involucren en actividades criminales.

En 2001 Portugal empezó un experimento de descriminalización del consumo y la posesión de drogas. Más de una década después numerosos estudios documentan el impacto positivo producido por esta reforma, que demuestra cómo el tratamiento puede ser una alternativa efectiva al encausamiento legal y el encarcelamiento. Al momento de adoptarse esa reforma sus críticos sostenían que el consumo de drogas y los delitos relacionados se incrementarían, y que el país se convertiría en una meca para turistas en busca de drogas. Nada de ello ha ocurrido. Una exhaustiva evaluación realizada por Caitlin Elizabeth Hughes y Alex Stevens encontró “reducciones en cuanto a consumo problemático, daños relacionados a las drogas y hacinamiento del sistema judicial penal”. Aunque los autores identificaron incrementos menores o moderados en el consumo de drogas reconocido por adultos, éstos eran comparables a las tendencias en otros países europeos; encontraron, en cambio, una significativa caída en el consumo de drogas inyectables<sup>75</sup>. Según el gobierno portugués el consumo problemático de drogas se redujo a la



mitad, lo cual a su vez llevó a una significativa baja en la incidencia de muertes relacionadas con ese consumo, del VIH/SIDA y de otras enfermedades infecciosas. Al mismo tiempo, ha crecido notablemente el número de consumidores de drogas que están recibiendo tratamiento<sup>76</sup>. Con el fin de aplicar este enfoque, el gobierno de Portugal ha colocado una cantidad significativamente mayor de recursos para el tratamiento, las estrategias de reducción de riesgos y la reinserción social de ex consumidores dependientes de drogas. El gobierno también destaca la importancia del enfoque en el tratamiento como un aspecto crucial para el éxito del modelo de descriminalización.

Por lo demás, el nuevo enfoque portugués ha provocado una significativa reducción de la delincuencia relacionada con las drogas, y ha aliviado el trabajo de agencias para la aplicación de la ley, que ahora pueden concentrarse en el control de las organizaciones dedicadas al tráfico de drogas. La nueva ley también ha ayudado a aliviar el hacinamiento en las cárceles, en la medida en que el número de personas detenidas por delitos relacionados con las drogas ha declinado. Hughes y Stevens muestran, además, un incremento de las operaciones de inteligencia e incautaciones de drogas como indicadores de la manera en que el enfoque de descriminalización ha beneficiado los esfuerzos para aplicar la ley<sup>77</sup>.

En América Latina se encuentran en marcha una serie de iniciativas de reforma en favor de la descriminalización. Brasil aprobó, en 2006, una ley que reemplaza las sentencias de prisión por tratamiento obligatorio y servicios comunitarios. Se trata de una descriminalización parcial, en la medida en que los delitos relacionados con las drogas aún se procesan en el sistema judicial penal. Posteriormente, en 2008, en Sao Paulo un juez decidió que es inconstitucional imponer sanciones por posesión de drogas para consumo personal. Algunos legisladores brasileños están trabajando en otra reforma a la ley que descriminalizaría por completo la posesión de drogas para consumo personal. En Argentina la Corte Suprema ha abierto las puertas para un intento de descriminalización. En agosto de 2009 la corte dictaminó que la imposición de sanciones penales por la posesión de pequeñas cantidades de drogas para consumo personal es inconstitucional. A tal efecto, varios proyectos se encuentran en proceso ante el Parlamento argentino y analistas de este país consideran que existe una buena posibilidad de que, tras las elecciones de octubre de 2011, se apruebe una ley que descriminalice la posesión de dosis personal y permita el cultivo de *cannabis* para consumo propio. México también promulgó, en 2009, una legislación que descriminaliza la posesión de cantidades muy pequeñas de drogas para consumo personal y que ordena la provisión de programas de tratamiento y prevención.

En la subregión andina, Ecuador es el primer país que constitucionalmente ordena tratar el consumo de drogas como un tema de salud pública. El artículo 362 de la Constitución de 2008, en su sección sobre salud, declara:

Las adicciones son un problema de salud pública. Es responsabilidad del Estado desarrollar programas coordinados de información, prevención y control de alcohol, tabaco, así como

de sustancias psicotrópicas y narcóticas; igualmente, ofrecer tratamiento y rehabilitación para los usuarios ocasionales, habituales y problemáticos. Bajo ninguna circunstancia éstos serán criminalizados ni se violarán sus derechos constitucionales.

Sin embargo, la reglamentación para su implementación aún no se ha promulgado y, por lo tanto, sigue vigente la ley anterior, ambigua con respecto al consumo. Por una reforma de la Ley 108 vigente, ya no es ilegal llevar consigo pequeñas cantidades de drogas para consumo personal; no obstante, esa reforma no determina qué cantidad específica constituye un volumen de droga para tal uso. Lo que para un juez puede ser una cantidad para uso personal, para otro es suficiente para condenar a alguien por tráfico de drogas. En Ecuador todos los delitos de drogas requieren la detención inmediata del individuo, sin derecho a libertad bajo fianza. Además, el presidente Correa ha lanzado críticas a la nueva Constitución por ser “demasiado garantista”; y después de haber iniciado un proceso de cambio de la ley de drogas como parte de una reforma del código penal (por ejemplo, con el ajuste de las penas para que sean proporcionales al crimen cometido), ha dado marcha atrás, con la modificación del proyecto de ley y otras reformas a las políticas de drogas para mantener una línea más dura. Por lo tanto, el impacto real del artículo 362 de la Constitución no es claro todavía.

### 3.3 Invertir más recursos en programas de prevención y tratamiento

Prevenir y tratar la dependencia de las drogas es una responsabilidad clave de los gobiernos, con frecuencia omitida en la subregión andina por falta de voluntad política y/o recursos. Los servicios privados están mal regulados, y con frecuencia realizan prácticas coercitivas y abusivas en nombre del tratamiento. Los fondos del gobierno para programas de prevención y tratamiento resultan completamente inadecuados; asimismo, los donantes internacionales dan un minúsculo apoyo para programas relacionados con la demanda interna en los países andinos. Entre las entrevistas realizadas para este informe, el incremento de recursos para programas de prevención y tratamiento fue la recomendación más citada para mejorar las políticas sobre drogas en la subregión andina. Las personas entrevistadas también subrayaron la importancia de incluir programas para prevención y tratamiento relacionados con el consumo de tabaco y alcohol.

Según el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC, por su nombre en inglés), la prevención “se propone incrementar la concienciación de los riesgos relacionados con éstas y cambiar los factores personales, sociales y ambientales a través de acciones que promuevan la salud y el bienestar” con el fin de “retrasar o evitar el inicio del consumo de drogas, así como su evolución hacia la dependencia de estas sustancias”<sup>78</sup>. Las lecciones aprendidas hasta ahora en algunos programas de prevención muestran que los programas más exitosos son aquellos que se

incorporan a estrategias más amplias para mejorar la situación socioeconómica y los servicios de salud ofrecidos en comunidades en riesgo, y que involucran en el desarrollo de políticas públicas tanto a los consumidores dependientes de drogas como a sus familias y a las comunidades afectadas<sup>79</sup>. También recomienda “identificar a quienes más requieren tratamiento, ofrecer un menú equilibrado de servicios que incorporen diferentes modelos, entornos y niveles de intensidad, y desarrollar mecanismos fluidos para que las personas pasen entre sus diferentes componentes en la medida en que sus circunstancias cambian”<sup>80</sup>.

Un activista comunitario entrevistado para este informe enfatizaba: “Los modelos exitosos de prevención han tendido a concentrarse en grupos en riesgo, incluyendo a miembros de pandillas, niños en problemas con la escuela o la policía, y presidiarios”. Un componente crucial del tratamiento consiste en asegurar que las personas puedan ser reintegradas a la sociedad. En otras palabras, brindar oportunidades de educación, empleo y condiciones de vida en las cuales las personas no estén tentadas de reincidir en el consumo de drogas.

En años recientes ha surgido una gran controversia alrededor del uso del término “reducción de daños” como estrategia de tratamiento. La reducción de daños se refiere a políticas, programas y prácticas orientadas a reducir las consecuencias adversas en la salud, los asuntos sociales y la economía a causa del consumo de drogas, sin necesariamente reducir el consumo. Quienes se oponen a este enfoque afirman que tales prácticas envían un mensaje errado de tolerancia respecto a una actividad ilegal y podrían aumentar el consumo de drogas. Sin embargo, la realidad es que tales programas han tenido un buen desempeño en la reducción de muertes y problemas de salud relacionados con el abuso de drogas. Quizá las prácticas más conocidas de reducción de daños sean los programas de intercambio de agujas y jeringas, los cuales han demostrado ser muy efectivos para reducir la difusión del VIH y otras infecciones de transmisión sanguínea, así como para prevenir infecciones de la piel y el tejido blando causadas por el hecho de compartir agujas al inyectarse drogas. Una estrategia más controvertida para la reducción de daños es la creación de espacios para la administración segura de las drogas inyectables o “salas de consumo”. Éstos son establecimientos supervisados que brindan a los consumidores de drogas un lugar seguro que permite prestarles servicios de salud y de otros tipos, y retirarlos de las calles. Australia, Suiza, Alemania, España y Canadá han creado tales establecimientos y en todos los casos se han obtenido buenos resultados. Estudios sobre el programa suizo muestran que éste redujo significativamente los niveles de consumo entre los usuarios más recalcitrantes, disminuyó el volumen del mercado de heroína y redujo la incidencia de delitos contra la propiedad y de otro tipo, perpetrados por consumidores de drogas<sup>81</sup>.

### 3.4 Implementar reformas para garantizar la proporcionalidad de las sentencias, abolir las sentencias mínimas obligatorias y expandir las alternativas al encarcelamiento en casos de delitos no violentos y de poca monta

El amplio estudio realizado por WOLA y TNI, al cual se hace referencia en la primera sección de este trabajo, documenta cómo los países de la región han atiborrado sus prisiones con personas que cometen delitos no violentos y de poca monta relacionados con las drogas al aplicarles sentencias extremadamente largas. “Algunas reformas a las leyes de drogas y la forma en que se apliquen”, declara el informe, “podrían ayudar a aliviar el hacinamiento en las cárceles protegiendo tanto la seguridad pública como el respeto a los derechos civiles y humanos”<sup>82</sup>. Estas reformas incluyen medidas como las que se enumeran a continuación.

**Asegurar la proporcionalidad de las sentencias.** Las sentencias deberían ser proporcionales a la gravedad del delito cometido. Las leyes sobre drogas deberían distinguir entre delitos de bajo, medio y alto nivel; el rango o posición del acusado en las redes de tráfico de drogas; los delitos violentos y no violentos; los diferentes tipos de drogas y los peligros que representan para la sociedad. Una “mula” que lleva drogas por un pago mínimo no debe ser tratada de igual modo que un narcotraficante ligado al crimen organizado y que controla las ganancias del negocio ilícito.

En julio de 2008 el gobierno ecuatoriano implementó un indulto a nivel nacional que incluía a todas las personas sentenciadas por traficar, transportar, adquirir o poseer sustancias ilegales y que cumplieren los siguientes criterios: haber sido declarado culpable, tratarse de su primer delito, no sobrepasar los dos kilogramos en la cantidad de sustancia ilegal transportada y haber cumplido al menos 10% (o por lo menos un año) de la sentencia. Según la Oficina del Defensor Público, unas 2.300 personas fueron liberadas gracias al indulto. Adicionalmente, la Asamblea Constituyente reinstauró más tarde el mecanismo del *dos por uno* para la reducción de sentencias, permitiendo una reducción de hasta 50% de las sentencias a prisioneros que cumplieren criterios específicos. Aunque éste se aplicaba a todos los delitos, fue especialmente bien acogido por el elevado porcentaje de mujeres que cumplían largas sentencias por delitos de drogas y que no calificaban para recibir el indulto. Esta última medida, combinada con el indulto para los traficantes a baja escala, ayudó enormemente a disminuir el hacinamiento carcelario en Ecuador, mejorando de manera significativa las condiciones de vida de quienes permanecieron en prisión. Estos mandatos, sin embargo, tenían un carácter de soluciones temporales a la espera de reformas más profundas. En la medida en que el presidente Correa dé marcha atrás a las reformas en las políticas sobre drogas, la población penitenciaria irá volviendo a una situación de hacinamiento extremo.

Tal como lo exige la Constitución ecuatoriana, se redactó un nuevo código penal, el cual incorporaba los delitos de tráfico de drogas. El borrador del proyecto de ley eliminaba la sentencia mínima obligatoria, otorgaba a los jueces mayor discrecionalidad y capacidad para tomar en cuenta las

circunstancias en que se cometía el delito, y proponía lineamientos de sentencia que reflejasen la gravedad del delito imputado. A fines de julio de 2011 la propuesta del gobierno ha sido modificada numerosas veces y pesa una gran incertidumbre sobre el destino final de las reformas originalmente propuestas por el gobierno de Correa.

**Abolir las sentencias mínimas obligatorias.** Las condenas por los delitos cometidos recién descritas en el caso de Ecuador brindan una vívida ilustración de las injusticias que se pueden generar a partir de las sentencias mínimas obligatorias. En su mayoría, los gobiernos andinos las han adoptado debido al estímulo del gobierno estadounidense. Sin embargo, incluso en Estados Unidos existen crecientes llamados a poner fin a las sentencias mínimas obligatorias para casos de drogas, y el ejemplo más destacado ha sido revertido. En 1986, cuando el consumo del *crack* de cocaína se convirtió en foco de intensa atención por parte de los medios de comunicación, el Congreso de Estados Unidos adoptó una ley según la cual cualquier persona hallada culpable en una corte federal por la posesión de cinco gramos de *crack* de cocaína recibiría una sentencia obligatoria de cinco años de cárcel; y por diez gramos, diez años. Las sentencias sobre *crack* eran cien veces superiores a las aplicables a delitos que involucraban cocaína en polvo. Dado que aproximadamente 80% de aquellas personas convictas por delitos que involucraban *crack* eran afroestadounidenses, la disparidad de las sentencias fue denunciada durante años como una práctica injustificada y racista. Tras la toma de posesión del presidente Obama, el Departamento de Justicia trabajó con miembros del Congreso estadounidense para intentar eliminar tal disparidad, y su resultado fue el Acta de Sentencias Justas, la cual reduce la disparidad entre las sentencias correspondientes a *crack*/cocaína a una proporción de 18 a 1, la máxima concesión necesaria para lograr la aprobación del Congreso. El Acta, convertida en ley en agosto de 2010, elimina también la sentencia mínima obligatoria de cinco años por simple posesión de drogas. Según Marc Mauer, miembro del Proyecto de Sentencias, este cambio en la legislación “debe beneficiar a unos 3.000 acusados anualmente, con una reducción promedio de la sentencia de veintisiete meses”<sup>83</sup>. En julio de 2011 la Comisión de Sentencias dictaminó que el Acta de Sentencias Justas debía ser aplicada de manera retroactiva; aproximadamente 12.000 prisioneros en cárceles federales son ahora elegibles para una reducción de sus sentencias<sup>84</sup>.

Otro cambio muy significativo en las sentencias mínimas obligatorias en Estados Unidos fue la revocatoria de las tristemente célebres leyes de drogas Rockefeller (leyes estatales, a diferencia de la ley federal recién descrita). Bautizadas con el nombre del ex gobernador del estado de Nueva York, Nelson Rockefeller, estas leyes sobre drogas promulgadas en 1973 eran las más draconianas de todos los estados del país, aunque luego otros estados siguieron su ejemplo. Bajo las leyes Rockefeller, la penalidad por vender dos onzas o por poseer cuatro onzas de cualquier droga era una sentencia mínima que podía ir desde quince años de cárcel hasta cadena perpetua y desde veinticinco años de cárcel hasta cadena perpetua. Como resultado, alguien aprehendido con cuatro onzas de cualquier tipo de droga, incluida la marihuana, podía recibir la misma sentencia que quien había cometido un homicidio en segundo grado. Durante años, voces críticas ubicadas

a todo lo ancho del espectro político denunciaron la larga serie de injusticias creadas por sentencias tan severas, aplicadas a menudo a los delitos más nimios, incluyendo el prolongado encarcelamiento de consumidores dependientes de drogas. Estas leyes fueron también condenadas por amplios sectores como medidas racistas, en la medida en que los afroestadounidenses y latinos son encarcelados en mucha mayor proporción que los estadounidenses caucásicos. Las leyes Rockefeller fueron modificadas inicialmente en 1979, cuando se redujeron las sentencias mínimas obligatorias por posesión de *cannabis*. En 2005 otra ronda de reformas llevó a reducciones en las sentencias mínimas obligatorias para quienes cometen delitos no violentos relacionados con drogas, entre otros cambios. Finalmente, en abril de 2009 las sentencias mínimas obligatorias se revocaron del todo.

**Establecer y expandir alternativas al encarcelamiento para personas acusadas por delitos de poca monta.** Las alternativas al encarcelamiento incluyen cualquier tipo de sanción o tratamiento que no implique encarcelamiento. Lo más frecuente son programas para el tratamiento de consumidores dependientes de estas sustancias, educación, capacitación laboral o servicio comunitario. Idealmente, estos programas también deben abordar los complejos temas de la reinserción familiar y social de consumidores dependientes y de quienes han cometido delitos de poca monta. Según la ONG estadounidense “Familias contra sentencias mínimas obligatorias”:

Sólo porque determinado castigo no implica confinamiento o prisión no significa ser “indulgentes con el crimen” ni equivale a decir que se actúa “sin severidad”. Las alternativas al encarcelamiento pueden compensar los daños sufridos por las víctimas, ofrecer beneficios a la comunidad, brindar tratamiento al drogadicto o a quien está mentalmente enfermo, y rehabilitar a los delincuentes. Las alternativas también pueden reducir los costos de prisión y confinamiento, y prevenir delitos adicionales en el futuro<sup>65</sup>.

Muchos países de América Latina tienen leyes sobre drogas que prohíben alternativas al encarcelamiento para cualquier persona acusada o hallada culpable de un delito relacionado con las drogas. Por ejemplo, la ley de drogas promulgada en 2006 en Brasil prohíbe específicamente sustituir la pena con sentencias alternativas, pese a que la ley brasileña lo permite para otros delitos no violentos, a menudo muy similares a los que se relacionan con las drogas. Sin embargo, en septiembre de 2010 el Tribunal Federal Supremo de este país decidió en favor de una apelación planteada por una persona acusada de traficar 13,4 gramos de cocaína, y determinó que la prohibición que pesa sobre alternativas al encarcelamiento, tal como están establecidas en la ley de 2006, es inconstitucional, y que debe considerarse la posibilidad de sustituir el encarcelamiento caso por caso. La aplicación de esta decisión puede beneficiar a otros traficantes de poca monta y ayudar a reducir el hacinamiento en las cárceles del país.

### 3.5 Reorientar esfuerzos para la aplicación de la ley a traficantes de mediana y a gran escala, y al desmantelamiento de organizaciones criminales, en lugar de enfocarse en los consumidores, pequeños agricultores, traficantes de poca monta y “mulas”

En la medida en que los problemas asociados con el crimen organizado, incluyendo el tráfico de drogas, siguen creciendo, se hace cada vez más urgente reorientar los esfuerzos de aplicación de la ley hacia el desmantelamiento de las redes criminales. La policía local tiende a enfocar su acción sobre los delincuentes de poca monta por dos razones: 1) la necesidad de cumplir con cuotas de arrestos o de brindar indicadores cuantitativos a sus superiores los estimula a perseguir a aquéllos cuya detención resulta más fácil; 2) quienes cometen delitos de poca monta relacionados con las drogas, particularmente los involucrados en robos, se convierten en blanco de estas acciones en respuesta a las preocupaciones de la comunidad sobre inseguridad ciudadana y crimen. Sin embargo, numerosos estudios de caso muestran que, por el contrario, reducir este enfoque sobre delincuentes de poca monta libera tiempo y recursos escasos, permitiendo a las fuerzas del orden cumplir con el difícil trabajo de investigación necesario para detener y procesar judicialmente a los traficantes de drogas. Tal como ya se ha descrito, Portugal ofrece un buen ejemplo de tal enfoque. El Reino Unido también adoptó una política de redirigir a los consumidores dependientes de drogas hacia centros de tratamiento, incluyendo a los implicados en delitos contra la propiedad cometidos para solventar su hábito de consumo, en lugar de enviarlos a la prisión. La evidencia muestra que esta medida ha resultado en un incremento del número de consumidores problemáticos que reciben tratamiento y en un significativo declive de los delitos relacionados con drogas<sup>86</sup>.

Los expertos concuerdan cada vez más en que, mientras se mantenga la demanda de drogas, esas acciones de las fuerzas del orden para hacer cumplir la ley nunca podrán eliminar del todo los mercados de drogas ilegales. Por lo tanto, según el IDPC, tales esfuerzos deben centrarse en “limitar las operaciones de aquellos grupos y personas cuyas acciones son más perjudiciales para la sociedad, ya sea a través de la corrupción de funcionarios e instituciones, la violencia e intimidación ejercidas sobre ciudadanos que respetan la ley o el perjuicio y menoscabo de actividades económicas”<sup>87</sup>. Ello significa reorientar los recursos, retirándolos de políticas militarizadas y dirigiéndolos hacia el trabajo de investigación policial sólida, con un claro enfoque de mejoramiento de la capacidad de las unidades de investigación y para recabar información de inteligencia. Tal como lo expresó un experto entrevistado, los resultados se alcanzan “a través de la inteligencia, logrando penetrar estas redes y logrando obtener información que nos permita actuar”.

El núcleo del esfuerzo dirigido a establecer políticas de drogas más efectivas está conformado por reformas profundas en los sectores policial y judicial. La policía debe estar en capacidad de

brindar a los jueces evidencia suficiente y sólida para que los tribunales puedan sentenciar a quienes son culpables. Los tribunales deben contar con los recursos y la capacidad técnica para manejar casos complejos que involucren al crimen organizado, así como con las herramientas legislativas adecuadas para lograr que tales casos sean sentenciados. Sin embargo, particularmente en el caso de América Latina, donde hay una larga historia de desdén por los derechos humanos y civiles básicos, estos esfuerzos deben llevarse a cabo con pleno respeto por tales derechos y por el Estado de derecho.

Otras dos estrategias son necesarias para un efectivo cumplimiento de la ley en relación con el tráfico de drogas en la subregión andina:

**Desbaratar el flujo de los insumos químicos.** La producción de drogas tales como la cocaína y metanfetaminas (un problema creciente en América Latina) requiere una enorme cantidad de insumos químicos. Éstos, sin embargo, también tienen muchos usos legítimos, de modo que hay que encontrar un equilibrio entre impedir que los insumos químicos se canalicen hacia mercados ilícitos y permitir que lleguen a los mercados lícitos. Los controles incluyen requisitos de registro, mantenimiento de archivos y reporte de órdenes sospechosas para importadores, exportadores, fabricantes y distribuidores minoristas.

**Ir tras las ganancias y desbaratar el flujo de dinero de las drogas.** En 1989 el G-7 fundó el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) sobre el blanqueo de capitales, una entidad autónoma establecida para enfrentar el lavado de dinero. El siguiente año el GAFI emitió cuarenta recomendaciones a los gobiernos sobre cómo recortar este tipo de operaciones. Según el GAFI:

Se puede hacer mucho para combatir el lavado de dinero y, de hecho, muchos gobiernos ya han establecido regímenes exhaustivos antilavado de dinero. Estos regímenes se proponen generar conciencia sobre este fenómeno —tanto al interior del gobierno como del sector empresarial privado— y luego brindar los instrumentos legales o regulatorios necesarios a las autoridades encargadas de combatir el problema. Algunas de estas herramientas incluyen convertir el lavado de dinero en un delito; otorgar a las agencias de investigación la autoridad para rastrear, decomisar y en última instancia confiscar activos que se derivan de actividades criminales; y desarrollar el marco necesario para permitir que las agencias involucradas intercambien información entre sí y con sus contrapartes en otros países<sup>88</sup>.

En su evaluación de febrero de 2011 sobre el compromiso y la capacidad de países para impedir el lavado de dinero y el financiamiento al terrorismo, el GAFI elevó la calificación para Ecuador por haber desarrollado un plan de acción para mejorar el cumplimiento de sus recomendaciones. Bolivia es el único país andino en la lista de países en los que, según considera el GAFI, no ha realizado suficientes avances<sup>89</sup>. Sin embargo, el gobierno boliviano acaba de adoptar el Decreto Supremo 0910, que incluye mayores controles en el sistema financiero para intentar impedir el lavado de activos.



Al mismo tiempo, es importante reconocer las limitaciones de los lineamientos de la legislación internacional para prevenir el lavado de dinero. Según Francisco Thoumi y Marcela Anzola, la “falta de congruencia” entre los modelos legislativos internacionales y el entorno doméstico ha llevado al fracaso de tales leyes en la obtención de los resultados deseados en los países andinos. Thoumi y Anzola señalan que mientras la legislación internacional se enfoca en el sector financiero, “en estos países el lavado de dinero trasciende el sector financiero [...] una parte significativa del flujo de dinero producto de esta actividad consiste en importaciones de contrabando que se venden en el mercado doméstico”. Estos países cuentan con un muy considerable sector informal, el cual “no cumple con muchas leyes y normas”. Como resultado, la legislación internacional debe armonizarse “con las particularidades y debilidades institucionales de los países”, enfocándose más en temas institucionales que en meros cambios legislativos<sup>90</sup>.

Por último, las redes criminales organizadas dependen de sus relaciones con personas del “mundo legal”, como políticos, empresarios, jueces, fiscales, agentes de las fuerzas del orden y personal militar. Tal como afirma Juan Carlos Garzón: “Las fuerzas gubernamentales son vulnerables a la corrupción por parte de grupos criminales en escenarios donde los salarios son bajos, las instituciones son débiles, la impunidad es la norma, y la capacidad de respuesta es endeble, especialmente a nivel local”, situación que describe a cada uno de los países andinos. “Los nuevos modos de operar del crimen organizado”, afirma Garzón, “exigen nuevas respuestas por parte de los gobiernos. Estas respuestas deben venir bajo la forma de nuevas leyes que brinden mecanismos no sólo para perseguir a los criminales y llevarlos ante los tribunales, sino también para desmantelar sus redes de apoyo”<sup>91</sup>.

Una dimensión particularmente perturbadora del crimen organizado es su influencia sobre las instituciones de representación política; es decir, los partidos políticos y parlamentos. El dinero es esencial en los sistemas democráticos, al permitir a los ciudadanos organizar partidos políticos, capacitar a nuevos líderes y presentar propuestas en campañas electorales. Dondequiera que se canalicen fondos ilícitos hacia líderes políticos, candidatos o partidos específicos, el concepto de “elecciones libres y justas” se encuentra en riesgo. El caso más conocido es el de Colombia, sacudida por más de uno de estos escándalos, tal como lo ha ilustrado el financiamiento brindado por narcotraficantes a la campaña presidencial de Ernesto Samper, así como la investigación a más de un tercio de los miembros del Congreso durante el período 2006-2010 debido a vínculos con financiamiento político ilícito provisto por las mafias de las drogas. En la esfera parlamentaria, el soborno procedente de intereses criminales puede potencialmente influenciar la legislación. Tras las elecciones parlamentarias en el Perú en abril de 2011, surgieron acusaciones —aún no confirmadas— sobre una “narcobancada” compuesta por diez legisladores cuyas campañas fueron supuestamente financiadas por traficantes de drogas. Similares problemas pueden encontrarse a nivel local. Una manera de tratar de aliviar esta situación compleja de corrupción es brindar financiamiento público a los partidos y candidatos, y crear mecanismos de transparencia financiera durante las campañas, así como sanciones contra los partidos que incluyan en sus listas a (comprobados) “narcocandidatos”<sup>92</sup>.

El impacto de las reformas a las políticas públicas que se han sugerido será limitado si el acopio de inteligencia, la interdicción y otras acciones se ven comprometidas por la corrupción de las autoridades. Son escasos los ejemplos de esfuerzos exitosos para combatir la corrupción, particularmente en América Latina, pero erradicar tal corrupción es una de las tareas más importantes que enfrentan quienes se interesan en reducir la producción y el consumo de drogas.

### 3.6 Explorar opciones para desarrollar mercados legales y regulados para *cannabis*

A lo largo de América Latina las leyes sobre drogas no diferencian adecuadamente entre diversos tipos de drogas ni distinguen los riesgos para la salud, y de otro tipo, que estas sustancias suponen; de allí que la *cannabis* se trate de la misma manera que la cocaína. Un número significativamente elevado de personas encarceladas por delitos relacionados con drogas son consumidores de marihuana. Sin embargo, numerosos estudios han demostrado que para la salud individual y de la sociedad en su conjunto la *cannabis* es menos dañina que la mayoría de otras sustancias recreativas lícitas o ilícitas<sup>93</sup>. Esos estudios también han demostrado que los esfuerzos dirigidos a reducir el consumo y la producción de *cannabis* tienen un éxito escaso; no hallaron evidencias de que la criminalización lo reduzca ni de que el relajamiento de la legislación sobre *cannabis* conlleve un mayor uso de la droga.

El informe titulado *Políticas sobre cannabis: avanzando más allá del impasse*, de la Comisión Global sobre *cannabis* —compuesta por cinco académicos y expertos internacionalmente reconocidos—, concluye que aunque ésta constituye una sustancia ilícita más benigna y comúnmente vendida a través de redes sociales más que otras drogas ilegales, el hecho de ser ilegal implica la generación de decenas de miles de millones de dólares para el crimen organizado, lo que se traduce en elevados niveles de violencia en algunos países; más aún, causa considerables daños a aquellos consumidores que terminan en el sistema judicial penal. La Comisión presenta una serie de políticas alternativas, desde la descriminalización (en la cual el consumo sigue siendo ilegal, pero la posesión se castiga con sanciones administrativas en lugar de penales) hasta la prohibición parcial (por la que el consumo y la posesión de *cannabis* ya no son ilegales pero las actividades comerciales relacionadas a la producción y venta a gran escala están prohibidas por la ley)<sup>94</sup>.

En la región, el debate ha sido impulsado de manera significativa por la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, la cual recomendaba “evaluar con un enfoque de salud pública y, haciendo uso de la más avanzada ciencia médica, la conveniencia de descriminalizar la tenencia de marihuana para consumo personal”<sup>95</sup>. La Comisión Global va incluso más allá, recomendando estimular que “los gobiernos experimenten modelos de regulación legal de las drogas (con

*cannabis*, por ejemplo) que están diseñados para socavar el poder del crimen organizado y salvaguardar la salud y la seguridad de sus ciudadanos<sup>96</sup>.

En Estados Unidos cada año se arresta aproximadamente a 750.000 ciudadanos por simple posesión de marihuana, lo que a menudo causa un daño significativo a las personas arrestadas y exige enormes gastos al sistema judicial penal. En la medida en que los estados enfrentan presupuestos cada vez más reducidos y que nuevas generaciones alcanzan la edad para votar, las actitudes de los estadounidenses sobre este tema están cambiando. Una encuesta Gallup, de octubre de 2010, encontró que 46% de los estadounidenses estaban a favor de legalizar el consumo de *cannabis*, y 50% se oponían a ello. En la costa oeste se evidencia un apoyo aún mayor: la encuesta Gallup encontró que 58% de los encuestados favorecía la legalización del consumo de *cannabis*. Las tendencias demográficas señalan un punto de inflexión al indicar que en un futuro no muy distante la mayoría de los estadounidenses aprobarán la legalización de *cannabis*.

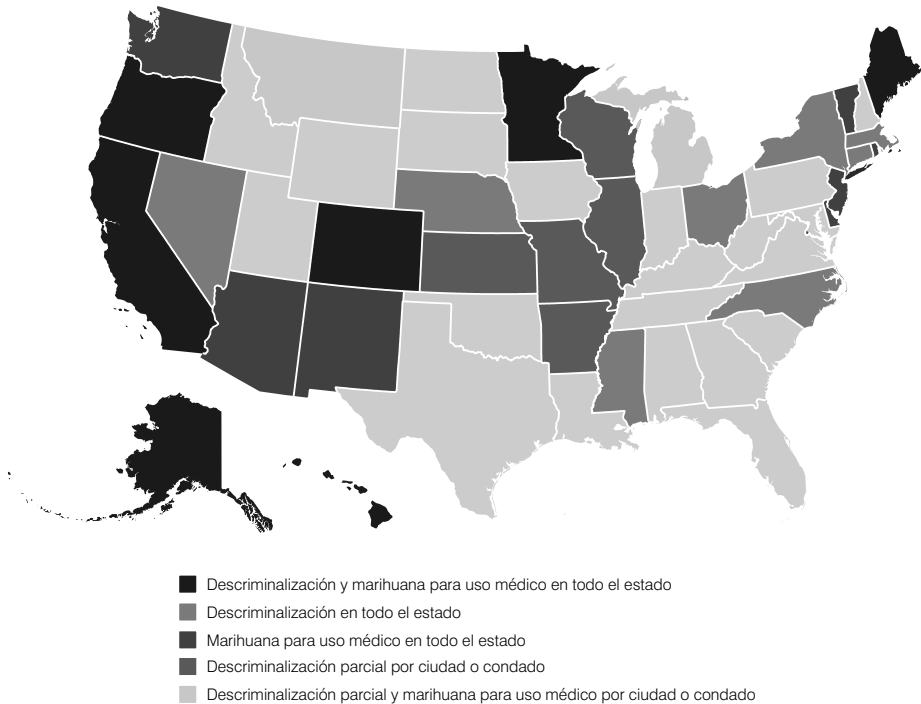
El tema de la descriminalización de la marihuana fue colocado por primera vez en la agenda política de Estados Unidos por el ex presidente Jimmy Carter, quien recordó recientemente en un artículo, publicado en el diario *The New York Times*, que

En un mensaje dirigido al Congreso en 1977, dije que el país debía despenalizar la posesión de marihuana en cantidades inferiores a una onza y ofrecer un programa completo de tratamiento para los adictos. También hice una advertencia sobre la saturación de nuestras prisiones con jóvenes que no constituían una amenaza para la sociedad, y resumí esta idea diciendo: 'Las penalidades aplicadas contra la posesión de una droga no deben resultar más dañinas para una persona que el consumo de la propia droga'. Estas ideas tuvieron amplia aceptación en esa época. Pero en la década de 1980, el presidente Ronald Reagan y el Congreso empezaron a abandonar políticas ponderadas sobre drogas, que incluían el tratamiento y rehabilitación de adictos, en favor de fútiles esfuerzos para controlar la importación de drogas provenientes del extranjero<sup>97</sup>.

Más de tres décadas después de lanzada la iniciativa del ex presidente Carter, los legisladores han planteado la ley llamada "Acta para acabar con la prohibición federal sobre la marihuana de 2011", la cual impediría que el gobierno federal procese penalmente a personas adultas por posesión de *cannabis* para consumo personal. Según el blog *The Hill's Congress*, "[El Acta] marca la primera vez que miembros del Congreso han presentado una legislación para eliminar la criminalización federal de la marihuana desde que se aprobara el Acta de impuesto a la marihuana de 1937"<sup>98</sup>.

A nivel estatal, sin embargo, las reformas han avanzado a ritmo constante. A la fecha, 22 estados han descriminalizado el consumo de marihuana, han adoptado leyes sobre marihuana para usos médico o han hecho ambas cosas. Adicionalmente, ciudades o condados de otros siete estados han descriminalizado el consumo de marihuana. En otras palabras, 29 de los 50 estados han relajado significativamente las leyes sobre marihuana (véase el gráfico 4).

Gráfico 4  
Leyes sobre marihuana por estado



La tendencia de retiro de los consumidores de marihuana del sistema judicial penal en Estados Unidos recibió atención internacional durante la campaña por la Propuesta 19 en California, un referéndum que habría ido más allá de la descriminalización al legalizar la *cannabis* y permitir a los gobiernos locales cobrar impuestos y regular la venta de esta sustancia. La Propuesta 19 estuvo a punto de ser aprobada en noviembre de 2010, pues recibió 46% de votos a favor. Aunque no resultó aprobada por los votantes, encendió a lo largo del país un debate sobre políticas referidas a la *cannabis* que contó con una cobertura noticiosa sin precedentes y alimentó un movimiento de base para reformar las leyes sobre la marihuana. Se anticipan iniciativas similares de votación una vez más en California, en Colorado y posiblemente en otros estados durante las elecciones de noviembre de 2012, lo cual significa que el tema permanecerá en la agenda.

En América Latina está creciendo un movimiento de base en favor de reformas de las leyes sobre marihuana. Grupos proclives a su reforma en toda la región se reunieron por primera vez a mediados de 2010 y lo hicieron nuevamente en 2011. En la medida en que cada vez más líderes y activistas de base de América Latina exijan el mismo cambio en las políticas, se generará un impulso para debatir y experimentar con mercados legales y regulados de *cannabis*.

### 3.7 Implementar un enfoque de medios de vida alternativos para reducir los cultivos dirigidos a mercados ilícitos. Acabar con la erradicación aérea y manual forzada

La subregión andina ha atravesado durante varias décadas por experiencias predominantemente fallidas de implementación de proyectos de desarrollo alternativo. Fuera de algunas historias exitosas aisladas, los logros de corto plazo de erradicación de cultivos de coca y amapola son rápidamente revertidos si no existen alternativas económicas viables para los agricultores pobres. Una dirigente cocalera entrevistada para este estudio explica: “el desarrollo alternativo que ellos ofrecen es simplemente carreteras, o de repente cosas médicas, o de repente simplemente cosas deportivas, o de repente escuelitas. Pero no hay una alternativa de la cual van a vivir”.

Un conjunto cada vez mayor de evidencias muestra que un enfoque de desarrollo alternativo específico en torno a un proyecto resulta insuficiente; se necesitan, más bien, estrategias integrales y sostenibles de desarrollo rural. Este enfoque de “medios de vida alternativos” es más prometededor en el largo plazo para reducir los cultivos que llegan a los mercados ilícitos. Según un informe elaborado por WOLA, ese enfoque

se basa en mejorar el bienestar de agricultores pobres a través de estrategias de desarrollo integral que incluyen mejoras en la gobernabilidad local y la seguridad ciudadana, combinadas con reducciones voluntarias de cultivos destinados al mercado ilícito. Implementado en conjunto con estrategias efectivas de reducción de la demanda para contener y eventualmente contraer los mercados mundiales de cocaína y heroína, el enfoque “desarrollo primero” tiene el potencial de lograr gradualmente reducciones sostenibles de los cultivos de coca y amapola, disminuyendo la dependencia respecto a tales cultivos por parte de agricultores pobres<sup>99</sup>.

Numerosos donantes internacionales han promovido dicho enfoque<sup>100</sup>. Estas agencias consideran que deben abordarse las condiciones estructurales subyacentes que enfrentan los pequeños agricultores, mejorar la calidad de vida —incluyendo el acceso a educación, vivienda, atención de salud, etcétera— y desarrollar el Estado de derecho y una gobernabilidad efectiva. Tal como lo ha señalado la GIZ, los medios de vida alternativos se refieren a “mejorar en general las condiciones de vida en las regiones de cultivos, a reducir la violencia y a integrar zonas hasta ahora marginadas”<sup>101</sup>. Según la Unión Europea (UE), “la asistencia al desarrollo en áreas de producción de cultivos ilícitos debe emprenderse con pleno cumplimiento de las metas generales de protección de los derechos humanos, alivio de la pobreza, prevención y resolución de conflictos, consolidación de la paz y seguridad humana”<sup>102</sup>. Tales esfuerzos deben ser llevados a cabo con respeto por las culturas locales y desarrollarse sobre los conocimientos y prácticas locales. También deben ser sostenibles en términos del medio ambiente.

Una adecuada secuencia constituye un principio fundamental del enfoque de medios de vida alternativos, ya que los agricultores deben contar con fuentes de ingreso suficientes antes de cualquier reducción significativa de sus cultivos. Según el experto Hugo Cabieses, “La reducción de cultivos debe ser una consecuencia del desarrollo y no una precondition para ello”<sup>103</sup>. Incluso la ONUDD aboga por tal enfoque, recomendando que los Estados miembros “garanticen que la erradicación no se realice hasta que las familias de los pequeños agricultores hayan adoptado medios de subsistencia viables y sostenibles, y que las intervenciones tengan una secuencia adecuada”<sup>104</sup>. Una vez que las fuentes de ingreso alternativo estén disponibles, los gobiernos y los donantes internacionales podrán trabajar con ellos para estimular la reducción de cultivos que van a parar al mercado ilícito. Los agricultores cocaleros o de amapola no deberían ser considerados como un problema ni ser criminalizados, sino tratados como una parte fundamental de la solución. El éxito de cualquier programa de desarrollo depende de la participación y el apoyo significativo de la comunidad y de los agricultores, desde la concepción de las estrategias hasta su implementación y evaluación. Por estos motivos, la asistencia para el desarrollo no debe depender de las reducciones de cultivos.

El clásico ejemplo exitoso de medios de vida alternativos es Tailandia, que virtualmente eliminó los cultivos de amapola opiácea a través de acciones de desarrollo económico y consolidación nacional llevadas a cabo durante un período de treinta años. La meta del gobierno tailandés era integrar a las comunidades de la sierra dentro del Estado nacional y para ello estaba dispuesto a invertir significativos recursos en acciones de desarrollo rural, incluyendo grandes inversiones en infraestructura, salud, educación y otros servicios, y consolidación institucional. Como resultado de estos esfuerzos se generaron constantes mejoras en la calidad de vida local, mayores oportunidades en nuevos mercados agrícolas y empleo fuera de la agricultura. Las acciones para la reducción de cultivos empezaron sólo después de quince años de realizados tales esfuerzos y contaron con la colaboración de la población local. En su extensa evaluación de las acciones para la reducción del cultivo de amapola en Tailandia desde 1970 hasta 2000, realizada para la ONUDD, Ronald Renard concluye que una de las principales lecciones aprendidas de la experiencia tailandesa es la importancia del involucramiento de la comunidad local en todas las etapas del proceso de desarrollo y reducción de cultivos<sup>105</sup>. Sin embargo, como resultado de los logros obtenidos en Tailandia, la producción de amapola y de drogas ilícitas se mudó a los países vecinos de Birmania y Laos, y después a Afganistán. “La experiencia de Tailandia”, según Youngers y Walsh, “ilustra las limitaciones de las estrategias del lado de la oferta sin prestar atención simultáneamente a reducir la demanda de los mercados mundiales”<sup>106</sup>.

El único país en la subregión andina que ha adoptado un enfoque similar es Bolivia, cuya estrategia se basa tanto en la propia experiencia de años de campañas de erradicación forzada que más bien generaron conflicto social y violencia en el país, como en recomendaciones propuestas durante años por las federaciones bolivianas de cocaleros. Como se ha descrito antes, el gobierno ha adoptado una política de “racionalización” de la coca en vez de la erradicación forzada. Además, ha incrementado los recursos para desarrollo económico, particularmente para la

región del Chapare, donde los alcaldes locales han demostrado ser muy dinámicos para obtener asistencia internacional e implementar sus propios proyectos de desarrollo económico. Los esfuerzos del gobierno boliviano incluyen el desarrollo y las mejoras de infraestructura en servicios básicos tales como la atención de salud y educación. Aunque es demasiado pronto para determinar el impacto a mediano y largo plazo de los esfuerzos de desarrollo del gobierno, éste ha sido hasta la fecha exitoso en contener la producción de coca. Ha cumplido de manera consistente su meta de eliminar 5.000 hectáreas de coca anualmente a través de la cooperación para la reducción de cultivos. Lo que es más, la producción de coca global en Bolivia se ha mantenido relativamente estable, en contraste, por ejemplo, con su vecino Perú, donde la producción de la hoja se ha incrementado sostenidamente en años recientes. Según la ONUDD, en 2007 se cultivaron 28.900 hectáreas de coca en Bolivia, 30.500 en 2008, 30.900 en 2009 y 31.000 en 2010. Y ello se ha logrado sin los altos costos sociales, económicos y políticos de la erradicación forzada de los cultivos de coca.

### 3.8 Respetar las tradiciones y prácticas de culturas locales; reconocer en las convenciones internacionales los atributos tradicionales, culturales, medicinales y de otro tipo de plantas tales como la coca

Los pueblos originarios de los Andes han consumido la hoja de coca durante siglos. El masticado de la hoja de coca es parte integral de ceremonias tradicionales y religiosas; las hojas tienen atributos benéficos como ayudar a aliviar los síntomas del mal de altura, resfrío y hambre, ser un estimulante moderado y tener valor nutritivo. El mate o té de coca es de amplio consumo. El masticado de hoja de coca es popular entre la clase media en zonas urbanas de Bolivia y en el norte de Argentina. En Bolivia, Perú y Colombia, hay una variedad de productos hechos a base de coca, incluidos refrescos, harina de coca (usada para hacer pan y bollos), lociones y cremas.

Sin embargo, la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 incluye la hoja de coca en su Lista 1 de narcóticos peligrosos, junto con la cocaína y la heroína. Más aún, el artículo 49 declara que la masticación de hoja de coca quedará prohibida en un plazo de veinticinco años (período que expiró en 1989). La postura asumida por la comunidad internacional en dicho momento se basaba en los hallazgos de la comisión de investigación sobre la hoja de coca de las Naciones Unidas de 1950, y cuyo informe fue luego criticado como racista, inexacto y culturalmente insensible<sup>107</sup>. Posteriormente fue cuestionado por investigaciones científicas que mostraban que la hoja de coca en su estado natural puede, en efecto, ser beneficiosa<sup>108</sup>. La Convención de 1988 sobre Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas trató de abordar este error al declarar que cualquier medida al respecto “tomará debidamente en cuenta los usos lícitos tradicionales”, pero al mismo tiempo limitaba su aplicación al sostener que ello no puede socavar las

obligaciones asumidas bajo tratados previos. Como resultado, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), en sus informes anuales, continúa amonestando a países como Bolivia por permitir la continuación de los usos lícitos de la hoja de coca.

Desde 1961 las Naciones Unidas también han promovido mecanismos de protección mucho más fuertes para los derechos indígenas y culturales. El artículo 31 de la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de 2007 señala que “los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales”. En mayo de 2009 el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU (UNPFII, por su nombre en inglés), una entidad consultiva del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC), declaró que “reconoce la importancia cultural y médica de la hoja de coca en la subregión andina y otras regiones indígenas de América del Sur” y recomendó “que se enmienden o deroguen las secciones de la Convención relativas a la costumbre de masticar la hoja de coca que sean incompatibles con los derechos de los pueblos indígenas a conservar sus prácticas tradicionales en materia de salud y cultura reconocidas en los artículos 11, 24 y 31 de la Declaración”<sup>109</sup>.

El IDPC señala que “Perú siempre ha mantenido un mercado de coca legal y el Instituto Nacional de Cultura declaró en 2005 la masticación de la hoja de coca como patrimonio cultural inmaterial de la nación. Colombia permite el uso tradicional de coca en sus reservas indígenas y Argentina también reconoce legalmente el uso de la hoja de coca y protege los derechos de sus consumidores”<sup>110</sup>. Sin embargo, Bolivia es el primer país en consagrar a nivel constitucional el reconocimiento de la importancia de la hoja de coca. La Constitución de 2009 declara que la coca es patrimonio cultural y, asimismo, estipula un período de cuatro años para que el gobierno “denuncie y, en tal caso, renegocie los tratados internacionales que puedan resultar contrarios a la Constitución”.

En 2009 el presidente de Bolivia envió una carta al secretario general de las Naciones Unidas solicitando una enmienda a la Convención Única para retirar el artículo 49, que obliga a eliminar la práctica del masticado de la hoja de coca. Si ningún país objetaba tal solicitud en un período de dieciocho meses, la propuesta habría sido aceptada. Sin embargo el gobierno de Estados Unidos, temeroso de que cualquier modificación a las convenciones pudiera abrir la caja de Pandora de reformas adicionales, reunió a unos dieciocho países para oponerse a la propuesta boliviana<sup>111</sup>. Toda Suramérica firmó la Declaración Presidencial de Quito, en agosto de 2009, de apoyo a la propuesta boliviana y el llamado a la comunidad internacional a respetar la práctica cultural ancestral del masticado de la hoja de coca<sup>112</sup>. México fue el único país latinoamericano en oponerse a la iniciativa de Bolivia.

Aunque ECOSOC aún no había tomado una decisión formal sobre la propuesta boliviana, el número de objeciones, incluidas las de los países del G-8, indicaba que saldría derrotada. Como resultado, el gobierno de Morales, respaldado por el poder legislativo boliviano, decidió retirarse de la Convención de 1961 y volver a solicitar el acceso a ésta con una reserva. El 29 de junio de



2011 el gobierno boliviano notificó formalmente al Secretario General de las Naciones Unidas su retiro de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 (enmendada por el protocolo de 1972). El día en que dicha medida entre en vigencia, el 1 de enero de 2012, Bolivia se adherirá nuevamente a la Convención con una reserva referida a la hoja de coca y sus usos tradicionales. Treinta días más tarde, Bolivia retomaría formalmente su condición de Estado miembro de la Convención. Sin embargo, si más de un tercio de los Estados miembros lo objetan en el curso de los próximos doce meses, entonces la reserva podría ser considerada inválida<sup>113</sup>.

Muchos países ya han expresado informalmente su apoyo a la decisión de Bolivia de retirarse y volver a acceder a la Convención de 1961. Sin embargo, una solución de más largo plazo consistiría en actualizar la Convención a partir de los acuerdos actuales de respeto por los derechos indígenas y culturales, eliminando el artículo 49 y retirando la hoja de coca de la Lista 1 de narcóticos peligrosos. Tal como lo ha señalado el ex embajador boliviano ante las Naciones Unidas, Pablo Solón:

La idea de que el sistema internacional de fiscalización de drogas es inmutable, y que cualquier enmienda —aun razonable o leve— es una amenaza a la integridad de todo el sistema, es corta de miras. Al igual que con todos los acuerdos multilaterales, las convenciones de drogas requieren ser sometidas a una constante revisión y modernización a la luz de circunstancias cambiantes y variables<sup>114</sup>.

### 3.9 Adoptar nuevas medidas para evaluar el éxito, basadas en el desarrollo humano y en indicadores socioeconómicos

La Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes de 1961 declara que el fin último del régimen para el control internacional de drogas es la mejora de “la salud física y moral de la humanidad”. Sin embargo, ésta no es la medida con la que se evalúan las políticas sobre drogas. Actualmente, el “éxito” de los esfuerzos de control de drogas se mide en términos de actividades o procesos: el número de hectáreas de cultivos de coca erradicadas, laboratorios para procesamiento de cocaína destruidos, traficantes de drogas arrestados, el monto de cocaína confiscada, etcétera. Aunque tales indicadores pueden mostrar el grado en que los países o agencias toman parte en programas de control de drogas, éstos no dan cuenta del impacto de las políticas o programas sobre el tráfico de drogas ni sobre la “salud y bienestar de la humanidad”, como dice la Convención. Se requiere un nuevo paradigma para medir el desempeño de las estrategias y políticas sobre drogas.

Desde hace varias décadas el gobierno de Estados Unidos ha confiado en esas estadísticas para determinar si los países estaban cooperando o no con las metas antidrogas de Washington. Tanto la ONUDD como la CICAD de la OEA piden a los países llenar complicados cuestionarios

detallando tal información. Aunque los cuestionarios incluyen datos sobre consumo, el enfoque principal de las dos entidades es recopilar información relacionada con la producción de drogas ilícitas. Cada vez más actores internacionales reconocen las limitaciones de la información compilada actualmente y la necesidad de repensar cómo evaluar el impacto. Diversos estudios y documentos de la ONUDD apuntan a la necesidad de contar con un nuevo conjunto de indicadores que midan el bienestar de la sociedad, incluyendo las mejoras en educación, salud, empleo, medio ambiente; temas relacionados con el género; consolidación institucional y capacidad gubernamental; y reducción de los delitos violentos.

Por ejemplo, en el caso de estrategias para reducir el cultivo de coca y amapola, las evaluaciones deben tomar en cuenta los indicadores de desarrollo humano que arrojan luz sobre las condiciones de vida de la población local y las evaluaciones del grado en que alternativas económicas viables están disponibles para pequeños agricultores. Esto es precisamente lo que Tailandia hizo en sus esfuerzos por integrar dentro del Estado-nación a las comunidades de la sierra donde proliferaban el cultivo de amapola y el consumo de opio. El gobierno boliviano también ha hecho un llamado a usar indicadores de desarrollo humano para medir el avance de sus regiones cocaleras. Sin embargo, en su mayoría, los gobiernos y las entidades internacionales han incumplido la adopción de mediciones más significativas de éxito en relación con la reducción de cultivos u otras estrategias de la lucha contra las drogas.

La Comisión Global sugiere que los indicadores deberían mostrar el impacto de la política de drogas en los individuos —como el nivel de dependencia de las drogas en las comunidades, el nivel de muertes por sobredosis y el nivel de infecciones de VIH o hepatitis C entre usuarios de drogas— y en las comunidades afectadas. Estas últimas deberían incluir el número de víctimas de violencia e intimidación relacionadas con el mercado de drogas, el nivel de corrupción generada por los mercados de drogas y el nivel de delitos menores cometidos por usuarios dependientes<sup>115</sup>.

### 3.10 Democratizar el debate involucrando amplios sectores de la sociedad

Históricamente, las decisiones relacionadas con políticas sobre drogas han sido tomadas por un reducido grupo de funcionarios del poder ejecutivo, militares y policías, con una limitada participación del poder legislativo. Un resultado del enfoque centrado en una estrategia contra la oferta es que la mayor parte de las veces los funcionarios involucrados en programas sociales y de salud no están incluidos en los procesos de toma de decisiones o de planeación de los programas para el control de drogas. Quizá la mayor preocupación reside en que Washington y otros gobiernos a menudo han desalentado la participación de organizaciones de la sociedad civil e incluso de comunidades locales. En el caso de pequeños agricultores que cultivan coca o amapola, éstos

han sido estigmatizados hasta el punto en que su participación en el diseño de estrategias efectivas para la reducción de cultivos es prácticamente imposible, con excepción de lo que ocurre actualmente en Bolivia. La falta de transparencia que rodea los programas y operaciones de control de drogas, particularmente en relación con la asistencia económica, para la aplicación de la ley y ayuda militar estadounidense, trunca aún más la participación de miembros del Congreso y de organizaciones de la sociedad civil en los debates sobre las políticas frente a las drogas.

El tipo de información suministrada por un gran sector de los medios de comunicación sobre temas relacionados con estas políticas ha sofocado aún más un debate razonable debido a su frecuente sensacionalismo, que enfatiza las imágenes de violencia. Con demasiada frecuencia los reporteros dispuestos a investigar las complejidades de las organizaciones criminales o sus tratos con agentes del Estado son amenazados o asesinados. Países como Argentina y Ecuador, que han propuesto reformas significativas a las políticas sobre drogas, han enfrentado una severa oposición política —a menudo apoyada por los principales medios de comunicación— en la medida en que los debates quedan enfrascados en batallas ideológicas mayúsculas. Tanto los que abogan por reformas como quienes se adhieren a las políticas actuales tienden a defender tercamente sus posiciones; de ahí que experimenten dificultades al tratar de comunicarse de manera efectiva.

Afortunadamente esta situación está cambiando, en la medida en que se está abriendo el espacio para un debate significativo sobre el tema y la sociedad civil se involucra cada vez más en él. Resulta de particular importancia en América Latina el caso de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, que, al realizar su trabajo, buscó aportes de expertos en políticas sobre drogas y ONG, y creó vínculos entre sus integrantes y quienes trabajan en esos temas desde el terreno. La Comisión Global de Políticas de Drogas también adoptó ese modelo de buscar aportes significativos de una serie de grupos y actores. Mediante el trabajo de estas dos comisiones, cada vez más personajes de alto perfil procedentes de todo el espectro político están abogando por políticas de drogas más humanas y efectivas. En América Latina ha echado raíces un movimiento de reforma de estas políticas, en tanto que más ONG y coaliciones han empezado a trabajar en esos temas o se han creado precisamente con ese objetivo.

Con mucha frecuencia el debate de políticas sobre drogas ha sido caracterizado como una elección entre la legalización y la prohibición, guiada por la intolerancia absoluta. Sin embargo, un debate creciente sobre estos temas a lo largo de la región está revelando que existen una serie de opciones que caen en un terreno intermedio, y que todas ellas deben estar sobre la mesa para ser debatidas. Muchas de las personas entrevistadas para elaborar este informe subrayaron la necesidad de llevar a cabo un debate público abierto y vigoroso orientado a desarrollar políticas de drogas más efectivas. Ellas sostienen que, en ausencia de una promoción del debate por parte de los gobiernos, grupos de ciudadanos deben asumir el liderazgo en este terreno. El apoyo de las comunidades y los ciudadanos resulta esencial para el diseño e implementación de políticas públicas más efectivas relacionadas con la producción y el consumo de drogas.





## 4 Conclusiones y recomendaciones

---

Nos dirigimos a los gobiernos, la opinión pública y la sociedad civil de los países andinos y los Estados Unidos para poner a su consideración las siguientes conclusiones y recomendaciones.

1. La reflexión internacional sobre la política de drogas ha tomado un gran impulso. Corresponde a una necesidad cada vez más percibida de conocer las evaluaciones de los cuarenta años de “guerra contra las drogas” y de los cincuenta años de aplicación de la Convención Única sobre Estupefacientes. La Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia y la Comisión Global de Políticas de Drogas han jugado un papel importante para hacer avanzar el debate regional. **Recomendamos que sus propuestas sean el punto de partida en la formulación de la política sobre drogas y en el lanzamiento de una campaña educativa y en los medios de comunicación que contribuya a desideologizar el debate y a generar un enfoque basado en evidencias empíricas y en una perspectiva regional de la política de drogas.**
2. La urgencia de hacer balances y reorientar los esfuerzos y recursos crea una ocasión propicia para ampliar el debate. **Recomendamos incorporar el conjunto de instituciones estatales (no exclusivamente las relacionadas con la acción policial o militar), como también a la más amplia gama de personalidades, especialistas de salud, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, grupos de sociedad civil, asociaciones comunitarias, iglesias y académicos.**
3. Gestores de políticas, expertos y activistas de la región buscan nuevas estrategias para contener la escalada de los mercados ilícitos y minimizar los daños a las personas, comunidades y países, generados tanto por la producción y consumo de drogas como por las propias políticas. **Recomendamos apoyar el llamado de la Comisión Global de Políticas de Drogas a profundizar el debate sobre nuevos enfoques centrados en la reducción de daños de los sectores más débiles afectados por la producción, el tráfico y el consumo de drogas, para apoyar a los países andinos en su búsqueda de políticas humanas y eficaces.**

4. El estudio de las alternativas en curso que abordan nuevos enfoques basados en la salud o en los derechos humanos permite una aproximación no desde los prejuicios y temores sino desde los resultados concretos alcanzados por gobiernos y sociedades que se han atrevido a experimentar nuevas políticas con un control de posibles riesgos y han obtenido buenos resultados. **Recomendamos tomar en consideración esos intentos de aplicar políticas a partir de situaciones nacionales específicas, de razones culturales o sociales locales.**
5. La naturaleza no puede ser objeto de valoraciones morales o jurídicas que definan la existencia de plantas buenas o malas, lícitas o ilícitas. La hoja de coca es parte integral de las culturas y tradiciones de los pueblos andinos. Bolivia propuso, en 2009, eliminar de la Convención Única de 1961 la prohibición por veinticinco años (que concluyó en 1989) de la ancestral práctica indígena de masticar hoja de coca. Ante el bloqueo de esa propuesta, el 1 de julio de 2011 Bolivia denunció la Convención Única, con la intención de pedir luego su readmisión en la Convención de 1961 con la reserva acerca de la hoja de coca y sus usos tradicionales. **Recomendamos respaldar la declaración de los jefes de los gobiernos de los países UNASUR, del 10 de agosto de 2009, que “reconocen que el masticado de la hoja de coca es una manifestación cultural ancestral del pueblo de Bolivia que debe ser respetada por la Comunidad Internacional”.**
6. La concepción homogeneizante y las evaluaciones unilaterales de la política de drogas no han permitido considerar la integridad de la problemática y han dificultado el entendimiento entre las naciones andinas y de éstas con Estados Unidos. **Recomendamos reforzar el diálogo y consolidar los acuerdos entre los países andinos, en el marco de la CAN y UNASUR, y asegurar la participación de la sociedad civil en estas instancias regionales. Además, recomendamos poner en marcha el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de Drogas de UNASUR, y realizar una reunión regional para discutir la construcción de una agenda común sobre políticas de drogas.**
7. Todo indica que el consumo crece en todos los países de la subregión andina; sin embargo, los gobiernos nacionales y los países donantes otorgan escasos recursos para desarrollar programas de salud pública relacionados con el consumo de drogas, la educación y el tratamiento. **Recomendamos aplicar una sólida política de prevención y tratamiento desde la perspectiva de reducción de daños, que respete los derechos humanos y ofrezca atención adecuada a quienes la necesitan. Asimismo, recomendamos que el consumo de drogas se trate como un problema de salud pública y no como un delito, y que se otorguen los recursos necesarios para su puesta en marcha.**

8. En 1977, el entonces presidente de Estados Unidos, Jimmy Carter, propuso la despenalización de la posesión de marihuana en cantidades inferiores a una onza y ofrecer programas de tratamiento para consumidores problemáticos, señalando que las penalidades no deberían ser más dañinas para una persona que el propio consumo. Más de tres décadas después, están creciendo movimientos en Estados Unidos y en América Latina a favor de reformas de las leyes sobre *cannabis*. **Recomendamos apoyar la propuesta de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia de evaluar “la conveniencia de descriminalizar la tenencia de marihuana para consumo personal”.**
9. Las cárceles de la región se congestionan con portadores de drogas o pequeños distribuidores que reciben sentencias extremadamente largas, muchos de los cuales en su paso por la prisión terminan haciéndose consumidores de drogas dependientes e ingresando a la criminalidad. **Recomendamos despenalizar el consumo personal, aplicar la proporcionalidad en las sentencias e implementar alternativas al encarcelamiento para los autores de delitos menores no violentos. Además, recomendamos partir de consideraciones humanitarias para hacerle frente al impacto devastador que el aumento de mujeres encarceladas por transporte de drogas, genera sobre su vida, sus familias y comunidades.**
10. La estrategia de erradicación forzada, en particular la fumigación, ha resultado transitoria, contraproducente, dañina a escala social y ambiental, y ha afectado las relaciones entre países colindantes. **Recomendamos avanzar hacia un acuerdo entre los países andinos para poner fin a la erradicación forzosa de los cultivos de los pequeños agricultores y reorientar los recursos hacia el desarrollo rural.**
11. Los proyectos de desarrollo alternativo no tienen éxito cuando se implementan, en una perspectiva punitiva, como parte de la erradicación forzosa, y cuando no garantizan alternativas reales de generación de ingresos y de obtención de servicios básicos. **Recomendamos un enfoque de “medios de vida alternativos” con una secuencia adecuada: una vez que haya otras fuentes de ingresos establecidas, se podrán reducir los cultivos destinados a mercados ilegales. Esta estrategia implica descriminalizar las relaciones con los pequeños agricultores y hacerlos más bien socios participantes de los esfuerzos a favor del desarrollo rural integral.**
12. La criminalidad ligada al tráfico de drogas se aprovecha de todas las interacciones ilícitas con el Estado: corrupción, impunidad, infiltración, y trata de impedir la acción policial y judicial, cooptando o asesinando funcionarios, legisladores y fiscales. Las respuestas a la criminalidad transnacional no se deberían reducir a la acción militar. **Recomendamos reorientar los esfuerzos para la aplicación de la ley hacia el desmantelamiento de las redes delincuenciales y las organizaciones criminales ligadas**

al narcotráfico; mejorar y focalizar la inteligencia; transformar el ejercicio de la política; fortalecer las instituciones; enfrentar la corrupción y empoderar a las comunidades, en especial a las fronterizas.

13. La simbiosis entre Estado y crimen organizado profundiza la debilidad institucional, la inseguridad y las limitaciones de la democracia. **Recomendamos reforzar las instituciones democráticas contra la corrosiva influencia del financiamiento político ilícito suministrado por el tráfico de drogas, promoviendo un terreno electoral más equitativo a través de medidas tales como el financiamiento público para los partidos y los candidatos, transparencia financiera durante las campañas y sanciones contra partidos que incluyan en sus listas a (comprobados) “narcocandidatos”.**



# Notas

---

1. Profesora titular de la Universidad Nacional de Colombia y miembro del Foro de Diálogo Andino Estadounidense.
2. Asesora principal de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), representante del Consorcio Internacional de Políticas de Drogas (IDPC) y miembro del Foro de Diálogo Andino Estadounidense.
3. Organizado por el Centro para la Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York, IDEA Internacional, el Instituto Holandés para la Democracia Multipartidaria y la fundación Open Society.
4. Se pusieron en marcha dos iniciativas: la presentación a la Cancillería y Vicepresidencia de Colombia, país anfitrión de la Cumbre de las Américas, y a la reunión preparatoria de la cumbre realizada en Bogotá, el 13 de marzo de 2011, de propuestas del grupo; y el seguimiento del debate en el congreso estadounidense sobre la creación de una comisión de evaluación de la política sobre drogas.
5. Jorge Mario Eastman y Rubén Sánchez David (compiladores), *El narcotráfico en la región andina*, Bogotá, Parlamento Andino/ONU-UNDCP, 1992.
6. Citado por Juan Gabriel Tokatlian, "Conclusión: la urgencia de una eventual opción realista ante la equívoca lógica de la 'guerra contra las drogas'", en Juan Gabriel Tokatlian (compilador), *La guerra contra las drogas en el mundo andino: hacia un cambio de paradigma*, Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2009, p. 320.
7. "La droga en América Latina I: perdiendo la lucha" y "La droga en América Latina II: optimizar las políticas y reducir los daños", Informes 25 y 26, del 14 de marzo de 2008.
8. "Drogas en América Latina. ¿Después de la guerra perdida qué?", *Nueva Sociedad*, número 222, julio-agosto de 2009
9. Juan Gabriel Tokatlian, *La guerra contra las drogas en el mundo andino: hacia un cambio de paradigma*, Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2009.
10. Recogida en Fernando Franco, Socorro Ramírez y Marco Tobón (editores), *¿Fracasaron las políticas antidrogas en el continente americano?*, Universidad Nacional de Colombia sedes Caribe y Amazonía, Instituto Amazónico de Investigaciones (Imani), con el apoyo del Centro Carter e Idea Internacional, mayo de 2011.

11. Organizada por Santiago Mariani. De IDEA Internacional y del grupo peruano del Foro participaron Kristen Sample, Rafael Roncagliolo, Ricardo Vega Llona, Jorge Ortiz y Cecilia Blondet. Además participaron, Rómulo Pizarro, titular de DEVIDA; Ricardo Soberón, director del Centro de Investigación de Drogas y Derechos Humanos; Hugo Cabieses, asociado en temas de drogas del Transnational Institute; Jaime Antezana, analista en temas de narcotráfico; y Jorge Morelli, periodista.
12. Convocada por Eleazar Díaz Rangel como parte de los foros que realiza el diario *Últimas Noticias*. Reunió a altos funcionarios responsables de la política de drogas en el gobierno (general Néstor Reverol, viceministro de Seguridad Ciudadana), el Congreso (diputados Iris Varela y Julio Montoya), la Fiscalía General (Leoncio Guerra, director de la Oficina contra la Delincuencia Organizada), las organizaciones públicas (Rafael Sánchez, presidente de la Fundación José Félix Ribas), académicas (Hernán Matute Broncés, coordinador de la Cátedra de Prevención Antidrogas del Pedagógico de Caracas) y sociales (Mary Mogollón, presidenta de la Comisión Metropolitana Comecuid) que realizan acciones de prevención, educación y tratamiento a los usuarios de drogas.
13. Del Centro Carter: Katuska Lourenço da Silva, Joel Covelli, Emily Cohen y Richard Gaines; de WOLA: Adam Schaffer.
14. Este trabajo contó con el apoyo de Camila Lanusse, José María Paz y Griselda Colina para la realización de 35 entrevistas: 21 personales, 8 vía telefónica y 6 escritas; 2 no se grabaron, a solicitud de los entrevistados.
15. Juan Gabriel Tokatlian, "La 'guerra antidrogas' y el Comando Sur. Una combinación delicada", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, volumen 10, número 1, enero-marzo de 2010.
16. Juan Gabriel Tokatlian (compilador), *La guerra contra las drogas en el mundo andino: hacia un cambio de paradigma*, ob. cit.
17. Las entidades nacionales encargadas de la política de drogas no han jugado un papel significativo ni coordinado las instituciones estatales involucradas en el tema. En la entrevista, Ricardo Soberón señala que Devida no ha sido 'director de orquesta' de los esfuerzos del Estado peruano y sí, más bien, una institución absolutamente dependiente de la cooperación internacional, particularmente de USAID y la Embajada de Estados Unidos. La Dirección Nacional de Estupefacientes de Colombia está en proceso de liquidación debido a la corrupción generada con los bienes incautados. En Bolivia se creó el Consejo Nacional de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas (CONALTID) que, como señaló una de las personas entrevistadas, fue tan inoperante que cuando actuaba parecía una ONG captando recursos para proyectos. En Ecuador el CONSEP no ha logrado asumir el liderazgo de la política sobre drogas ni cuenta con capacidad política para administrar las numerosas políticas relacionadas con el tema, según lo señalan Adrián Bonilla y Hernán Moreano en "Lucha contra el narcotráfico en Ecuador", en Juan Gabriel Tokatlian (compilador), *La guerra contra las drogas en el mundo andino: hacia un cambio de paradigma*, ob. cit.
18. Raphael F. Pearl, *Narcotics Certification of Drug Producing and Trafficking Nations: Questions and Answers*, Rep. Washington, Congressional Research Service, 2000; y Julie Ayling, "Conscription in the War on Drug: Recent Reforms to the U. S. Drug Certification Process", *The International Journal of Drug Policy*, número 16, 2005, pp. 376-383.
19. Larry K. Storrs, *Drug Certification/Designation Procedures for Illicit Narcotics Producing and Transit Countries*, Rep. Washington, Congressional Research Service, 2005.

20. Juan Gabriel Tokatlian, "La 'guerra antidrogas' y el Comando Sur. Una combinación delicada", *Foreign Affairs Latinoamérica*, volumen 10, número 1, enero-marzo de 2010.
21. Clare Ribando Seelke, Liana Sun Wyler y June S. Beittel. *Latin America and the Caribbean: Illicit Drug Trafficking and U.S. Counterdrug Programs*, Rep. Washington, Congressional Research Service, 2011.
22. Coletta A. Youngers, *Drugs, Narco-terrorism and U.S.-Latin American Relations*, presentación al seminario, *Narcotráfico: Relaciones Entre América Latina, Europa y Estados Unidos*, realizada el 25-26 de octubre 2005, organizada por el Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales de la Universidad de los Andes, in representación de El Observatorio de las Relaciones entre la Unión Europea y América Latina (OBREAL).
23. Departamento de Estado de Estados Unidos, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *International Narcotics Control Strategy Report*, <<http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/index.htm>>.
24. Eduardo Gamarra reseña estos argumentos en *La democracia y las drogas en América Latina y el Caribe*, Buenos Aires, PNUD, 2004.
25. Cynthia Arnson y Andrés Cavelier, "Drug Certification and U. S. Policy in Latin America", en *Trends in Organized Crime*, 1998.
26. Coletta A. Youngers, *Drugs, Narco-terrorism and U. S.-Latin American Relations*, ob. cit.
27. Kathryn Ledebur, "Cambios en la política antidrogas en Bolivia", en Fernando Franco, Socorro Ramírez y Marco Tobón (editores), *¿Fracasaron las políticas antidrogas...?*, ob. cit., pp. 149-154.
28. Entre enero y junio de 2011, 93 parcelas de terreno revirtieron al Estado debido a que se encontraron pozas de maceración dentro de las propiedades, negando de esta manera el derecho de los agricultores a cultivar un cato de coca. July Rojas M., "Según la UDESTRO, esos predios fueron revertidos al Estado", *Los Tiempos*, 1 de julio de 2011.
29. Hugo Cabieses, "La erradicación y el 'desarrollo alternativo' en el banquillo. Crónica de dos fracasos en la región andino-amazónica", en Fernando Franco, Socorro Ramírez y Marco Tobón (editores), *¿Fracasaron las políticas antidrogas...?*, ob. cit., pp. 53-74.
30. Entrevista con Ricardo Soberón.
31. *Semana*, 2 de agosto de 2008.
32. Vanda Felbab-Brown, Joel M. Jutkowitz, Sergio Rivas, Ricardo Rocha, James T. Smith, Manuel Supervielle y Cynthia Watson, *Assessment of the Implementation of the United States Government's Support for Plan Colombia's Illicit Crop Reduction Components*, 17 de abril de 2009, p. 29, citado en Coletta A. Youngers y John Walsh, El desarrollo primero: un enfoque más humano y prometedor para la reducción de cultivos para mercados ilícitos, Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, marzo de 2010. Véase <[http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/2010/WOLA\\_RPT-SPANISH\\_DEV\\_FNL\\_WEB.pdf](http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug%20Policy/2010/WOLA_RPT-SPANISH_DEV_FNL_WEB.pdf)>.
33. Informe Mundial sobre las Drogas 2011, <[www.unodc.org/wdr](http://www.unodc.org/wdr)>.
34. Coletta A. Youngers y John Walsh, *El desarrollo primero...*, ob. cit.
35. Comunicación de Adam Isacson, 17 de junio de 2011.

36. Coletta A. Youngers y John Walsh, *El desarrollo primero...*, ob. cit.
37. Carlos Zorro, "Políticas de desarrollo alternativo en Colombia", en Alejandro Gaviria Uribe y Daniel Mejía Londoño, *Políticas antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, Bogotá, Universidad de los Andes, abril de 2011, pp. 91-119.
38. Hugo Cabieses, "La erradicación y el 'desarrollo alternativo' en el banquillo...", ob. cit.
39. Véase <<http://ain-bolivia.org/2008/06/bolivian-coca-growers-cut-ties-with-usaid/> y <http://ain-bolivia.org/2008/08/usaid-funded-justice-program-still-operates-with-coca-grower-support/>>.
40. Hugo Cabieses, "La erradicación y el 'desarrollo alternativo' en el banquillo...", ob. cit.
41. Darío Fajardo, "El narcotráfico en el modelo de desarrollo agrario implantado en Colombia", en Fernando Franco, Socorro Ramírez y Marco Tobón (editores), ob. cit., *¿Fracasaron las políticas antidrogas...?*, pp. 75-83.
42. Véase <<http://www.accionsocial.gov.co/contenido/contenido.aspx?catID=217&conID=965>>.
43. Vanda Felbab-Brown et al., *Assessment of the Implementation of the United States Government's Support for Plan Colombia's Illicit Crop Reduction Components* [Evaluación de la Implementación del Apoyo del Gobierno de Estados Unidos a los Componentes para Reducción de Cultivos Ilícitos en Colombia, producido para ser revisado por la Agencia de los EE.UU. para el Desarrollo Internacional (USAID)], pp. 87 y 12, citado en Coletta A. Youngers y John Walsh, *El desarrollo primero*.
44. "Afganistán: construyendo el Estado, manteniendo el crecimiento y reduciendo la pobreza", febrero de 2005, citado en Coletta A. Youngers y John Walsh, *El desarrollo primero...*, ob. cit.
45. Documento de la presidencia de la UE, "Key points identified by EU experts to be included in the conclusion of the open-ended intergovernmental expert working group on international cooperation on the eradication of illicit drug crops and on alternative development" [Puntos clave identificados por expertos de la UE para ser incluidos en la conclusión del grupo de trabajo abierto intergubernamental de expertos en cooperación internacional sobre la erradicación de cultivos de drogas ilícitas y desarrollo alternativo], 4 de julio de 2008, presentado al grupo de trabajo abierto intergubernamental de expertos en cooperación internacional sobre la erradicación de cultivos de drogas ilícitas y desarrollo alternativo (2-4 de julio de 2008), ONUDD/CND/2008/WG.3/CRP4, 4 de julio de 2008, p. 5, citado en Coletta A. Youngers y John Walsh, *El desarrollo primero...*, ob. cit.
46. Adriana Camacho, Alejandro Gaviria y Catherine Rodríguez, "El consumo de drogas en Colombia", en Alejandro Gaviria Uribe y Daniel Mejía Londoño, *Políticas antidrogas en Colombia*, ob. cit., pp. 41-65.
47. Julieta Lemaitre y Mauricio Albarracín, "Patrullando la dosis personal: la represión cotidiana y los debates de las políticas públicas sobre el consumo de drogas ilícitas en Colombia", en Alejandro Gaviria Uribe y Daniel Mejía Londoño, *Políticas antidrogas en Colombia...*, ob. cit., pp. 237-269.
48. Jorge Larreamendy-Joerns y María Fernanda Vence, "La demanda como drama: la prevención y el tratamiento del uso de drogas en Colombia", en Alejandro Gaviria Uribe y Daniel Mejía Londoño, *Políticas antidrogas en Colombia...*, ob. cit., pp. 121-145.
49. Pien Metaal y Coletta A. Youngers (editoras), *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*, TNI y WOLA, Ámsterdam y Washington, diciembre de 2010.

50. Adam Isacson, "Don't Call it a Model: On Plan Colombia's tenth anniversary, claims of 'success' don't stand up to scrutiny, 14 de julio de 2010, WOLA, citado por Coletta A. Youngers, *Drug Control Policy: What the United States Can Learn from Latin America*, Latin American Studies Association, LASA Forum, volumen XLII, junio de 2011.
51. Informes de la Oficina Nacional Antidrogas, Observatorio Venezolano de Drogas, de 2000 a 2010.
52. Adam Isacson, "The U. S. government's cocaine production estimates", blog *Just the Facts*, 20 de enero de 2011. Véase <<http://justf.org/blog?page=1>>.
53. Ricardo Soberón señala que resulta más significativo impedir que lleguen a los puertos y fronteras peruanos.
54. Carlos Caballero y Alfonso Amaya, "La lucha contra el lavado de activos: instituciones, resultados y desincentivos", en Alejandro Gaviria Uribe y Daniel Mejía Londoño, *Políticas antidrogas en Colombia...*, ob. cit., pp. 301-328.
55. Asesor del candidato y luego presidente Alberto Fujimori (1990-2000) y del Servicio de Inteligencia Nacional del Perú (SIN). Gustavo Gorriti, *La calavera en negro: el traficante que quiso gobernar un país*, Lima, Planeta, 2006; y entrevista para este trabajo.
56. Claudia López (editora), *Y refundaron la patria... De cómo mafiosos y políticos reconfiguraron el Estado colombiano*, Corporación Nuevo Arcoiris, 2010; Luis Jorge Garay, Salcedo Albarán y Guerrero, "La reconfiguración cooptada del Estado: más allá de la concepción tradicional de captura económica del Estado", Bogotá, Corporación Transparencia por Colombia (s. f.). Véase <<http://www.transparenciacolombia.org.co/CapturadelEstado/tabid/211/Default.aspx>>.
57. Así lo muestra Ricardo Vargas para el caso colombiano, en "Colombia, los verdaderos éxitos (no manifiestos) de la guerra contra las drogas", en Fernando Franco, Socorro Ramírez y Marco Tobón (editores), ob. cit., *¿Fracasaron las políticas antidrogas...?*, pp. 85-96.
58. Una síntesis en el periódico *El Tiempo*. Véase <[http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/socorroramirez/criminalidad-transnacional\\_8879153-4](http://www.eltiempo.com/opinion/columnistas/socorroramirez/criminalidad-transnacional_8879153-4)>.
59. Coletta A. Youngers, "El fracaso de las políticas estadounidenses sobre drogas: ¿nuevos vientos de cambio en Washington?", en Fernando Franco, Socorro Ramírez y Marco Tobón (editores), *¿Fracasaron las políticas anti-drogas...?*, ob. cit., pp. 155-171.
60. Coletta A. Youngers, "Drug Control Policy: What the United States Can Learn from Latin America", Latin American Studies Association, *LASA Forum*, volumen XLII, junio de 2011.
61. "Envoy damns US Afghan drug effort" [Enviado condena acciones antidrogas de EE. UU. en Afganistán], *BBC News*, 21 de marzo de 2009.
62. Abubakar Siddique, "Shift in Afghan Antidrug Policy Draws Mixed Reaction" [Cambio en la política antidrogas afgana concita reacción mixta], Radio Europa Libre, 8 de julio de 2009.
63. Coletta A. Youngers, "La política de control de drogas de la administración Obama en piloto automático", en *Informe del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas*, IDPC, abril de 2011.

64. Juan Gabriel Tokatlian, "Washington y las drogas. Una sobredosis interpretativa", *Foreign Affairs Latinoamérica*, volumen 11, número 2, abril-junio de 2011.
65. Juan Gabriel Tokatlian, *La guerra contra las drogas en el mundo andino: hacia un cambio de paradigma*, Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2009.
66. Socorro Ramírez, "América Latina y el Caribe: diferenciación y acercamiento", en *Colombia, una política exterior en transición*, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung en Colombia-FESCOL, diciembre de 2010, pp. 125-144.
67. Socorro Ramírez, "América Latina y el Caribe: contexto cambiante e incierto", Misión de Política Exterior, Universidad de los Andes-Fedesarrollo, libro en proceso de edición en 2011.
68. Socorro Ramírez, "El giro de la política exterior colombiana", *Nueva Sociedad*, número 231, enero-febrero de 2011, pp. 79-95.
69. Socorro Ramírez, "Balances y debates colombianos", en Fernando Franco, Socorro Ramírez y Marco Tobón (editores), *¿Fracasaron las políticas antidrogas...?*, ob. cit., pp. 97-112.
70. Presentación de la presidente Laura Chinchilla en la Conferencia Regional sobre Seguridad en Centroamérica, 22 de junio de 2011.
71. Francisco Thoumi, "Complejidades de un posible debate sobre las políticas contra las drogas y por qué la solución al problema de las drogas ilegales en Colombia no vendrá del exterior", en Fernando Franco, Socorro Ramírez y Marco Tobón (editores), *¿Fracasaron las políticas antidrogas...?*, ob. cit., pp. 113-140.
72. Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, véase [www.drogasydemocracia.org](http://www.drogasydemocracia.org).
73. Global Commission on Drug Policy, véase [www.globalcommissionondrugs.org](http://www.globalcommissionondrugs.org).
74. Véase *War On Drugs, Report of the Global Commission on Drug Policy* [La guerra contra las drogas, Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas], p. 10.
75. Caitlin Elizabeth Hughes y Alex Stevens, "What Can We Learn from the Portuguese Decriminalization of Illicit Drugs", *British Journal of Criminology*, volumen 50, edición 6, julio de 2010, pp. 999, 1005, 1006.
76. "Portugal drug law shows results ten years on, experts say", *AFP*, 2 de julio de 2010.
77. Caitlin Elizabeth Hughes y Alex Stevens, pp. 1008, 1010, 1011.
78. Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC), *Drug Policy Guide*, marzo de 2010, p. 57. Véase <<http://www.idpc.net/publications/idpc-drug-policy-guide-version-1>>.
79. *Ibidem*, p. 62.
80. *Ibidem*, p. 73.
81. *War On Drugs, Report of the Global Commission on Drug Policy*, ob. cit., p. 7.
82. Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos e Instituto Transnacional, "Sistemas sobrecargados: leyes de drogas y cárceles en América Latina", marzo de 2011, p. 101. Véase: <[http://www.wola.org/es/informes/sistemas\\_sobrecargados\\_leyes\\_de\\_drogas\\_y\\_carceles\\_en\\_america\\_latina](http://www.wola.org/es/informes/sistemas_sobrecargados_leyes_de_drogas_y_carceles_en_america_latina)>.

83. Marc Mauer, "Beyond the Fair Sentencing Act", *The Nation*, 9 de diciembre de 2010.
84. "Thousands of federal prisoners convicted of crack cocaine crimes eligible for early release", *The Associated Press*, 30 de junio de 2011.
85. Families Against Mandatory Minimums, *Alternatives to Incarceration Fact Sheet* [Hoja de información sobre alternativas al encarcelamiento]. Véase <<http://www.famm.org/Repository/Files/Alternatives%20in%20a%20Nutshell%207.30.09%5B1%5DFINAL.pdf>>.
86. Reportado en *War On Drugs, Report of the Global Commission on Drug Policy*, ob. cit., p. 7.
87. IDPC, *Guía sobre políticas de drogas*, ob. cit., p. 33.
88. Financial Action Task Force, "Money Laundering FAQ," véase [http://www.fatf-gafi.org/document/29/0,3746,en\\_32250379\\_32235720\\_33659613\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html#Whatshouldindividualgovernments](http://www.fatf-gafi.org/document/29/0,3746,en_32250379_32235720_33659613_1_1_1_1,00.html#Whatshouldindividualgovernments).
89. Financial Action Task Force, "High risk and non-cooperative jurisdictions," véase [http://www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,en\\_32250379\\_32236992\\_1\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.fatf-gafi.org/pages/0,3417,en_32250379_32236992_1_1_1_1_1,00.html).
90. Francisco E. Thoumi y Marcela Anzola, "Asset and money laundering in Bolivia, Colombia and Peru: a legal transplant in vulnerable environments?" [Lavado de activos y de dinero en Bolivia, Colombia y el Perú: ¿un trasplante legal en entornos vulnerables?], *Crime, Law and Social Change*, volumen 53, número 5, 2010, pp. 454-455.
91. Juan Carlos Garzón, "Mafia & Co.: la red criminal en México, Brasil y Colombia", *The Woodrow Wilson International Center for Scholars*, junio de 2008, p. 175.
92. Comunicación por correo electrónico con Kristen Sample, 18 de agosto de 2011.
93. "The most comprehensive report to-date is that of the Global Commission on Cannabis", <[http://www.idpc.net/sites/default/files/library/BF\\_Cannabis\\_Commission\\_Rpt2008\\_EN.pdf](http://www.idpc.net/sites/default/files/library/BF_Cannabis_Commission_Rpt2008_EN.pdf)>.
94. *Ibidem*.
95. Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, "Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma", p. 12. Véase <[http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro\\_espanhol\\_04.pdf](http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/livro_espanhol_04.pdf)>.
96. *War On Drugs, Report of the Global Commission on Drug Policy*, ob. cit., p. 11.
97. Jimmy Carter, "Call Off the Global Drug War", *The New York Times*, 17 de junio de 2010.
98. Paul Armentano, "Let the states decide their own marijuana policies" [Dejen que los Estados decidan sus propias políticas sobre marihuana], *The Hill's Congress blog*, 28 de junio de 2011.
99. Coletta A. Youngers y John M. Walsh, *El desarrollo primero...*, ob. cit.
100. Éstos incluyen la Comisión Europea (CE), la Oficina de las Naciones Unidas sobre las Drogas y el Delito (ONUDD), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) y la *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, GIZ (antes GTZ).

101. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), *Control de drogas orientado hacia el desarrollo: Políticas, estrategias, experiencias y enfoques de solución intersectoriales*, marzo de 2004, p. 23.
102. Documentos de la presidencia de la UE, *Key points identified by EU experts to be included in the conclusion of the open-ended intergovernmental expert working group on international cooperation on the eradication of illicit drug and on alternative development* [Puntos clave identificados por expertos de la UE a ser incluidos en la conclusión del grupo de trabajo abierto de expertos intergubernamentales acerca de la cooperación internacional sobre la erradicación de drogas ilícitas y desarrollo alternativo], documento presentado al grupo de trabajo abierto de expertos intergubernamentales acerca de la cooperación internacional sobre la erradicación de drogas ilícitas y desarrollo alternativo (2-4 julio 2008), UNODC/CND/2008/WG.3/CRP.4, 4 de julio de 2008, p. 2.
103. Hugo Cabieses, "El 'milagro de San Martín' y los síndromes del 'desarrollo alternativo' en el Perú", Instituto Transnacional, *Drug Policy Briefing* número 34, diciembre de 2010, p. 7. Véase <<http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/brief34s.pdf>>.
104. Informe del Secretariado de la ONUDD, *Results attained by Member States in achieving the goals and targets set at the twentieth special session of the General Assembly, the limitations and problem encountered and the way forward; international cooperation on the eradication of illicit drug crops and on alternative development* [Resultados obtenidos por los Estados Miembros al alcanzar las metas y objetivos en la vigésima sesión especial de la Asamblea General, las limitaciones y problemas hallados y el modo de avanzar; cooperación internacional sobre la erradicación de cultivos de drogas ilícitas y desarrollo alternativo], 20 de mayo de 2008, documento presentado al grupo de trabajo abierto de expertos intergubernamentales acerca de la cooperación internacional sobre la erradicación de drogas ilícitas y desarrollo alternativo (2-4 de julio de 2008), UNODC/CND/2008/WG.3/2, p. 5.
105. Consultar Ronald D. Renard, *Opium Reduction in Thailand 1970-2000, A Thirty Year Journey* [Reducción de opio en Tailandia 1970-2000, una jornada de treinta años], Bangkok, Silkworm Books, 2001.
106. Coletta A. Youngers y John M. Walsh, *El desarrollo primero...*, ob. cit., p. 38.
107. Economic and Social Council (May 1950), *Report of the Commission of Enquiry on the Coca Leaf*. Véase <<http://www.tni.org/archives/drugscooca-docs/enquiry1950.pdf>>.
108. World Health Organization and United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, *Cocaine project*. Véase <<http://www.tni.org/archives/docs/200703081409275046.pdf>>.
109. Consejo Económico y Social, *Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas de la ONU, Informe sobre el octavo período de sesiones* (18-29 de mayo de 2009), E/2009/43-E/C.19/2009/14. Véase <[http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/E\\_C\\_19\\_2009\\_14\\_es.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/E_C_19_2009_14_es.pdf)>.
110. "Es hora de reparar un error histórico: El IDPC insta a todos los países a no presentar objeciones a la propuesta de Bolivia para eliminar la prohibición que pesa sobre la masticación de la hoja de coca, Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas", *Nota para la incidencia política*, enero 2011, pp. 3-4. Véase <<http://www.idpc.net/sites/default/files/library/IDPC%20advocacy%20note%20-%20Bolivia%20proposal%20on%20coca%20leaf%20chewing%20SPA.pdf>>.
111. Una objeción formulada por Ucrania no llegó a tiempo para ser incluida en la lista oficial.



112. Declaración Presidencial de Quito (10 de agosto de 2009), III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR). Véase <[http://www.comunidadandina.org/unasur/10-8-09Dec\\_quito.htm](http://www.comunidadandina.org/unasur/10-8-09Dec_quito.htm)>.
113. Consultar Martin Jelsma, *Bolivia's denunciation of the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs*, Instituto Transnacional, Backgrounder, 30 de junio de 2011. Véase <<http://www.druglawreform.info/en/issues/unscheduling-the-coca-leaf/item/2596-bolivias-denunciation-of-the-1961-single-convention-on-narcotic-drugs->>>.
114. Conferencia de prensa ofrecida por el embajador Pablo Solón, 23 de junio 2011. Véase: <<http://boliviaun.net/cms/?p=2036>>.
115. *War On Drugs, Report of the Global Commission on Drug Policy*, ob. cit., pp. 5 y 13.





Durante las cuatro décadas de la “guerra contra las drogas”, pocos campos de batalla han sido más azotados que los Andes. Las amenazas derivadas de las drogas, la delincuencia y el crimen organizado figuran ahora entre los problemas más graves que enfrentan las democracias de la subregión, afectando a la sociedad en todos los niveles, desde personas y familias hasta comunidades y gobiernos. Para que los países andinos puedan hacer frente a estos problemas, ha llegado el momento de un cambio dramático en la política actual.

Cuando el Centro Carter e IDEA Internacional crearon el Foro de Diálogo Andino – Estadounidense en 2010, con el objetivo de acrecentar la comprensión, mejorar las relaciones y fortalecer la capacidad para abordar problemas comunes, sus miembros —líderes políticos y sociales influyentes de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela y Estados Unidos— identificaron rápidamente la política de drogas como una prioridad. Se formó un grupo de trabajo para evaluar la política de drogas actual y proponer alternativas más eficaces y realistas. Los esfuerzos del grupo de trabajo sobre política de drogas sirvieron como punto de partida para que dos miembros elaboraran el presente informe.

Las autoras describen los éxitos parciales y transitorios de la política de drogas actual, documentando los altos costos sociales que socavan su propia sostenibilidad. Las autoras argumentan a favor de propuestas de política potencialmente más eficaces, sostenibles y humanas que están ahora en debate en América Latina, Estados Unidos y Europa. El documento concluye con una serie de sólidas recomendaciones de política pública dirigidas a los gobiernos, los medios de comunicación y la sociedad civil.

## IDEA Internacional

El Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) es una organización intergubernamental con 27 países miembros. Trabaja apoyando a las instituciones y procesos democráticos en el mundo entero, proporcionando recursos para el fortalecimiento de capacidades, desarrollando propuestas de política y apoyando las reformas democráticas. Las áreas principales de experiencia del Instituto son los procesos electorales, los sistemas de partidos políticos, los procesos constitucionales, y el género y la democracia.

## Centro Carter

El Centro Carter fue fundado en 1982 por el ex presidente de Estados Unidos Jimmy Carter y su esposa, Rosalynn, en asociación con la Universidad de Emory, para promover la paz y la salud en todo el mundo. Organización no gubernamental sin fines de lucro, el Centro ha ayudado a mejorar la vida de la gente en más de 70 países, resolviendo conflictos, fomentando la democracia, los derechos humanos y las oportunidades económicas.

Esta publicación se ha realizado en el marco del Foro de Diálogo Andino – Estadounidense que fue apoyada por IDEA Internacional y el Centro Carter.

THE  
CARTER CENTER



ISBN 978-91-86565-37-4