

Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma presenta al debate público las principales conclusiones de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia.

Creada por los ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso de Brasil, César Gaviria de Colombia y Ernesto Zedillo de México e integrada por 17 personalidades independientes, la Comisión evaluó el impacto de las políticas de “guerra a las drogas” y formuló recomendaciones para estrategias más eficientes, seguras y humanas.

Las propuestas presentadas en esta Declaración configuran un cambio profundo de paradigma en la comprensión y enfrentamiento del problema de las drogas en América Latina.

DROGAS Y DEMOCRACIA: HACIA UN CAMBIO DE PARADIGMA

Comisión Latinoamericana
sobre Drogas y Democracia

DROGAS Y
DEMOCRACIA:
HACIA UN CAMBIO
DE PARADIGMA

Comisión Latinoamericana
sobre Drogas y Democracia

SECRETARIADO
DE LA COMISIÓN:

Bernardo Sorj

Ilona Szabó de Carvalho

Miguel Darcy de Oliveira

Rubem César Fernandes

APOYO:

Open Society Institute

Instituto Fernando Henrique Cardoso

Viva Rio

Centro Edelstein de Pesquisas Sociais

Para saber más sobre la
Comisión acceda al sitio

www.drogasydemocracia.org

Para entrar en contacto,
escriba al email:

ilona@drogasydemocracia.org

Diseño gráfico // Cacumbu

Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia

César Gaviria // Colombia // co-presidente

Ernesto Zedillo // México // co-presidente

Fernando Henrique Cardoso // Brasil // co-presidente

Ana Maria Romero de Campero // Bolivia

Antanas Mockus // Colombia

Diego García Sayán // Perú

Enrique Krauze // México

Enrique Santos Calderón // Colombia

General Alberto Cardoso // Brasil

João Roberto Marinho // Brasil

Mario Vargas Llosa // Perú

Moisés Naím // Venezuela

Patricia Marcela Llerena // Argentina

Paulo Coelho // Brasil

Sergio Ramírez // Nicaragua

Sonia Picado // Costa Rica

Tomás Eloy Martínez // Argentina

DROGAS E DEMOCRACIA: HACIA UN CAMBIO DE PARADIGMA

7 Declaración

17 Fundamentación

17 Las convenciones internacionales

19 Resultados y consecuencias de la “guerra a las drogas”

21 Las políticas de erradicación en América Latina

25 El narcotráfico: violencia, corrupción y democracia

28 Los límites del prohibicionismo

31 Reducción de daños, despenalización y descriminalización

36 Nuevas dinámicas en América Latina

39 Encarando el futuro

DECLARACIÓN// UNA GUERRA PERDIDA

La violencia y el crimen organizado asociados al tráfico de drogas ilícitas constituyen uno de los problemas más graves de América Latina. Frente a una situación que se deteriora a cada día con altísimos costos humanos y sociales, es imperativo rectificar la estrategia de “guerra a las drogas” aplicada en los últimos treinta años en la región.

Las políticas prohibicionistas basadas en la represión de la producción y de interdicción al tráfico y a la distribución, así como la criminalización del consumo, no han producido los resultados esperados. Estamos más lejos que nunca del objetivo proclamado de erradicación de las drogas.

Una evaluación realista indica que:

- América Latina sigue siendo el mayor exportador mundial de cocaína y marihuana, se ha convertido en creciente productor de opio y heroína, y se inicia en la producción de drogas sintéticas;
- Los niveles de consumo continúan expandiéndose en América Latina mientras tienden a estabilizarse en América del Norte y Europa.

En América Latina la revisión a fondo de las políticas actuales es aún más urgente a la luz de su elevadísimo costo humano y amenazas a las instituciones democráticas.

Asistimos en las últimas décadas a:

- Un aumento del crimen organizado tanto por el tráfico internacional como por el control de los mercados domésticos y de territorios por parte de los grupos criminales;
- Un crecimiento a niveles inaceptables de la violencia que afecta al conjunto de la sociedad y, en particular, a los pobres y jóvenes;
- La criminalización de la política y la politización del crimen, así como la proliferación de vínculos entre ambos que se refleja en la infiltración del crimen organizado en las instituciones democráticas;
- La corrupción de los funcionarios públicos, del sistema judicial, de los gobiernos, del sistema político y, en particular, de las fuerzas policiales encargadas de mantener la ley y el orden.

ROMPER EL SILENCIO, ABRIR EL DEBATE

El modelo actual de política de represión de las drogas está firmemente arraigado en prejuicios, temores y visiones ideológicas. El tema se ha transformado en un tabú que inhibe el debate público por su identificación con el crimen, bloquea la información y confina a los consumidores de drogas a círculos cerrados donde se vuelven aún más vulnerables a la acción del crimen organizado.

Por ello, romper el tabú, reconocer los fracasos de las políticas vigentes y sus consecuencias es una condición previa a la discusión de un nuevo paradigma de políticas más seguras, eficientes y humanas.

Eso no significa condenar en bloque políticas que han costado enormes recursos económicos y el sacrificio de incontables vidas humanas en la lucha contra el tráfico de drogas. Tampoco implica desconocer la necesidad de combatir a los carteles y traficantes. Significa, eso sí, que debemos reconocer la insuficiencia de los resultados y, sin descalificar en bloque los esfuerzos

hechos, abrir el debate sobre estrategias alternativas con el concurso de sectores de la sociedad que se han mantenido al margen del problema por considerar que su solución incumbe a las autoridades.

La cuestión que se plantea es reducir drásticamente el daño que las drogas hacen a las personas, a las sociedades y a las instituciones. Para ello, es esencial diferenciar las sustancias ilegales de acuerdo con el daño que provocan a la salud y a la sociedad.

Políticas seguras, eficientes y fundadas en los derechos humanos implican reconocer la diversidad de situaciones nacionales, así como priorizar la prevención y el tratamiento. Esas políticas no deben negar la importancia de las acciones represivas – incluso con la participación de las fuerzas armadas en situaciones límite según la decisión de cada país – para hacer frente a los desafíos planteados por el crimen organizado.

LÍMITES Y EFECTOS INDESEABLES DE LAS ESTRATEGIAS REPRESIVAS

Es imperativo examinar críticamente las deficiencias de la estrategia prohibicionista seguida por Estados Unidos y las ventajas y los límites de la estrategia de reducción de daños seguida por la Unión Europea, así como la escasa jerarquía que le dan al problema de las drogas algunos países, tanto industrializados como en desarrollo.

Colombia es un claro ejemplo de las limitaciones de la política represiva promovida globalmente por Estados Unidos. Durante décadas, este país ha adoptado todas las medidas de combate imaginables, en un esfuerzo descomunal, cuyos beneficios no se corresponden con los enormes gastos y costos humanos. A pesar de los significativos éxitos de Colombia en su lucha contra los carteles de la droga y la disminución de los índices de violencia y de delitos, han vuelto a aumentar las áreas de siembra de cultivos ilícitos y el flujo de drogas desde Colombia y el área Andina.

México se ha convertido de manera acelerada en otro epicentro de la actividad violenta de los grupos criminales del narcotráfico. Esto plantea desafíos al gobierno mexicano en su lucha contra los carteles de drogas que han reemplazado a los traficantes colombianos como los que introducen la mayor cantidad de narcóticos en el mercado de Estados Unidos. México tiene el derecho de reivindicar del Gobierno y de las instituciones de la sociedad estadounidense un debate sobre las políticas que allí se aplican y también pedir a la Unión Europea un esfuerzo mayor para la reducción del consumo. La traumática experiencia colombiana sin duda es una referencia para que se evite el error de seguir las políticas prohibicionistas de Estados Unidos y se encuentren alternativas innovadoras.

La política europea de focalizar la reducción de daños causados por las drogas, como un asunto de salud pública, mediante el tratamiento de los usuarios, se muestra

más humana y eficiente. Sin embargo, al no dar prioridad a la reducción del consumo, bajo el argumento de que las estrategias de reducción de daños minimizan la dimensión social del problema, la política de los países de la Unión Europea mantiene intacta la demanda de drogas ilícitas que estimula su producción y exportación de otras partes del mundo.

La solución de largo plazo para el problema de las drogas ilícitas pasa por la reducción de la demanda en los principales países consumidores. No se trata de buscar países culpables por tal o cual acción u omisión pero sí de afirmar que Estados Unidos y la Unión Europea son corresponsables de los problemas que enfrentamos en la región, pues sus mercados son los mayores consumidores de las drogas producidas en América Latina.

Es deseable, por ello, que apliquen políticas que efectivamente disminuyan el nivel de consumo y que reduzcan significativamente el tamaño de este negocio criminal.

LA VISIÓN DE AMÉRICA LATINA: HACIA UN NUEVO PARADIGMA

Considerando la experiencia de América Latina en la lucha contra el tráfico de drogas y la gravedad del problema en la región, la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia se dirige a la opinión pública y a los gobiernos de América Latina, a las Naciones Unidas y a la comunidad internacional proponiendo un nuevo paradigma sustentado en tres grandes directrices:

- Tratar el consumo de drogas como una cuestión de salud pública.
- Reducir el consumo mediante acciones de información y prevención.
- Focalizar la represión sobre el crimen organizado.

Nuestro enfoque no es de tolerancia con las drogas. Reconocemos que estas provocan daños a las personas y a la sociedad. Tratar el consumo de droga como un tema de salud pública y promover la reducción de su uso son precondiciones para focalizar la acción represiva en sus puntos críticos: la disminución de la producción y el desmantelamiento de las redes de traficantes.

Para concretar este cambio de paradigma, proponemos que América Latina tome las siguientes iniciativas en el marco de un proceso global de transformación de las políticas de combate al uso de drogas ilícitas:

1. Transformar los adictos de compradores de drogas en el mercado ilegal en pacientes del sistema de salud.

La enorme capacidad de violencia y corrupción del narcotráfico sólo podrá ser combatida efectivamente si se debilitan sustancialmente sus fuentes de ingresos. Con este propósito, el Estado debe crear las leyes, instituciones y regulaciones que permitan que las personas que han caído en la adicción de drogas dejen de ser compradores en el mercado ilegal para convertirse en pacientes del sistema de salud.

Esto, en conjunto con campañas educativas y de información, llevaría a una reducción de la demanda de drogas ilegales y al desplome de los precios de las mismas, minándose de esta manera las bases económicas de este negocio criminal.

2. 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.

La marihuana es, por lejos, la droga más difundida en América Latina. Su consumo tiene un impacto negativo sobre la salud, inclusive la salud mental. Sin embargo, la evidencia empírica disponible indica que los daños causados por esta droga son similares a los causados por el alcohol o el tabaco. Más importante aún, gran parte de los daños asociados a la marihuana – de la prisión y encarcelamiento indiferenciado de consumidores a la violencia y la corrupción que afectan toda la sociedad – son el resultado de las políticas prohibicionistas vigentes.

La simple descriminalización del consumo, si no va acompañada de políticas de información y prevención, puede tener como consecuencia la profundización de los problemas de adicción.

Estados Unidos es probablemente el país industrializado que dedica más recursos a la lucha contra el tráfico de drogas ilícitas. El problema está en la eficacia y las consecuencias de sus acciones. Su política de encarcelar a los usuarios de drogas, cuestionable desde el ángulo del respeto a los derechos humanos y de su eficacia, es inaplicable en América Latina, considerando la superpoblación carcelaria y las condiciones del sistema penitenciario. Inclusive esta política represiva propicia la extorsión de los consumidores y la corrupción de la policía. En ese país también es descomunal la magnitud de los recursos

que se usan para la interdicción del tráfico y para solventar el sistema carcelario en comparación a lo que se destina para la salud y la prevención, tratamiento o rehabilitación de los consumidores.

3. Reducir el consumo a través de campañas innovadoras de información y prevención que puedan ser comprendidas y aceptadas, en particular por la juventud, que es el mayor contingente de usuarios.

Las drogas afectan el poder de decisión de los individuos. El testimonio de ex-adictos sobre estos riesgos puede tener mayor poder de convencimiento que la amenaza de represión o la exhortación virtuosa a no consumir. Los cambios en la sociedad y la cultura que llevaron a reducciones impresionantes en el consumo de tabaco demuestran la eficiencia de campañas de información y prevención basadas en lenguaje claro y argumentos consistentes con la experiencia de las personas a que se destinan.

Cabe a las campañas de comunicación alertar de modo constante a la población en general y a los consumidores en particular sobre la responsabilidad de cada uno frente al problema, los peligros que genera el “dinero fácil” y los costos de violencia y corrupción asociados al tráfico de drogas.

La mayor parte de las campañas de prevención que hoy se desarrollan en el mundo son bastante ineficaces. Hay mucho que aprender con las experiencias de países europeos como, por ejemplo, el Reino Unido, Holanda y Suiza y es preciso explorar experiencias de otras regiones.

4. Focalizar las estrategias represivas hacia la lucha implacable contra el crimen organizado.

Las políticas públicas deberán priorizar la lucha contra los efectos más nocivos del crimen organizado para la sociedad, como la violencia, la corrupción de las instituciones, el lavado de dinero, el tráfico de armas, el control de territorios y poblaciones. En esta materia es importante el desarrollo de estrategias regionales y globales.

5. Reorientar las estrategias de represión al cultivo de drogas ilícitas.

Los esfuerzos de erradicación deben ser combinados con la adopción de programas de desarrollo alternativo, seriamente financiados y que contemplen las realidades locales en términos de productos viables y con acceso a los mercados en condiciones competitivas. Se debe hablar no sólo de cultivos alternativos sino de desarrollo social de fuentes de trabajo alternativo, de educación democrática y de búsqueda de soluciones en un contexto participativo. Simultáneamente se deben considerar los usos lícitos de plantas como la coca, en los países donde existe larga tradición sobre su uso ancestral previo al fenómeno de su utilización como insumo para la fabricación de droga, promoviendo medidas para que la producción se ajuste estrictamente a ese tipo de consumo.

LA PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL Y DE LA OPINIÓN PÚBLICA

Un nuevo paradigma para enfrentar el problema de las drogas deberá estar menos centrado en acciones penales y ser más incluyente en el plano de la sociedad y la cultura. Las nuevas políticas deben basarse en estudios científicos y no en principios ideológicos. En ese esfuerzo se debe involucrar no sólo a los gobiernos sino al conjunto de la sociedad.

La percepción de la sociedad sobre el problema así como la legislación sobre drogas ilícitas se encuentran en proceso acelerado de transformación en América Latina. Un número creciente de líderes políticos, cívicos y culturales han expresado la necesidad de un cambio drástico de orientación.

La profundización del debate en relación con las políticas sobre consumo de drogas debe apoyarse en evaluaciones rigurosas del impacto de las diversas propuestas y medidas alternativas a la estrategia prohibicionista, que ya están siendo probadas en diferentes países, buscando la reducción de los daños individuales y sociales.

Esta construcción de alternativas es un proceso que requiere la participación de múltiples actores sociales: instituciones de justicia y seguridad, educadores, profesionales de la salud, líderes

espirituales, las familias, formadores de opinión y comunicadores. Cada país debe enfrentar el desafío de abrir un amplio debate público sobre la gravedad del problema y la búsqueda de las políticas más adecuadas a su historia y su cultura.

En el ámbito continental, América Latina debe establecer un diálogo con el gobierno, congresistas y la sociedad civil de Estados Unidos para desarrollar en forma conjunta alternativas a la política de “guerra a las drogas”. La inauguración de la administración de Barack Obama representa una oportunidad propicia para la revisión en profundidad de una estrategia que ha fracasado y la búsqueda en común de políticas más eficientes y más humanas.

Simultáneamente, a nivel global, debemos avanzar en la articulación de una voz y visión de América Latina capaz de influir en el debate internacional sobre drogas ilícitas, sobre todo en el marco de las Naciones Unidas y de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. Esta participación activa de América Latina en el debate global marcaría la transición de región-problema a la de región-pionera en la implementación de soluciones innovadoras para la cuestión de las drogas.

FUNDAMENTACIÓN// LAS CONVENCIONES INTERNACIONALES

El actual régimen internacional de control de drogas se sustenta en tres convenciones de las Naciones Unidas que establecen las bases de Derecho Internacional sobre el control de drogas ilícitas. Estas Convenciones – la primera de ellas realizada en 1961 – fueron formuladas bajo una directriz básica: todas las drogas definidas por las Convenciones como ilícitas sólo pueden tener fines medicinales y de investigación, lo que implica calificar como crimen la producción para todos los demás objetivos.

Las políticas derivadas de las Convenciones pretenden la eliminación de cualquier uso recreativo, ritual, experimental o de automedicación de la coca, cocaína, opio, heroína, marihuana y otras diversas drogas. El sistema de control que de ellas emerge se basa esencialmente en políticas de represión, sanción y punición. La primera Convención estableció como objetivo la eliminación del consumo de opio en 15 años y de la coca y la marihuana en 25.

En cuanto al consumo, los principios adoptados dejan espacio para iniciativas de despenalización o descriminalización de los usuarios, aunque ellas continúen siendo ilegales. Los países signatarios de la Convención pueden, de esta forma, ser flexibles en el tratamiento de los consumidores, aunque deban combatir la producción y la comercialización de drogas ilegales.

Las tres convenciones de las Naciones Unidas sobre el tema de las drogas son:

- Convención Única Sobre Estupefacientes, de 1961: creó la estructura del Régimen Internacional de Control de Drogas, o sea, las prácticas, las instituciones y los criterios orientadores que los países deben seguir en relación a la política internacional de drogas, que determinó:

- Qué sustancias y sus consumos deben ser fiscalizadas (opio, cocaína, marihuana);
 - Cómo añadir nuevas sustancias a la lista de control de este tratado;
 - Las atribuciones de la ONU en el sistema de control internacional de drogas.
- Convención sobre Sustancias Psicotrópicas, de 1971: creada para lidiar con la creciente variedad de drogas que surgieran en los años 60 y 70, como los estimulantes, las anfetaminas y el LSD (Dietilamida del ácido lisérgico). La convención definió medidas de control de la preparación, del uso y del comercio de estas nuevas sustancias.
- Convención contra el Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas y Sustancias Psicotrópicas, de 1988: lidió con cuestiones específicas directamente relacionadas al tráfico de drogas, tales como el control de precursores (sustancias que en sí no son peligrosas, pero que sirven para la producción de drogas ilícitas) o el combate al lavado de dinero. Ella representa el ápice de la expectativa de que la represión puede llevar a un “mundo libre de drogas”, o por lo menos reducir significativamente la producción y consumo de drogas ilícitas.

RESULTADOS Y CONSECUENCIAS DE LA "GUERRA A LAS DROGAS"

Actualmente 208 millones de personas en el mundo usan algún tipo de drogas ilícitas por lo menos una vez por año. De este total, se calcula que 15% sufren problemas crónicos de dependencia. La marihuana es la droga más consumida (160 millones). Drogas sintéticas, a base de anfetaminas, y el ecstasy ya superan, en número de usuarios, a la cocaína y a la heroína¹. El negocio de las drogas ilícitas controlado por el crimen organizado es estimado en centenas de miles de millones de dólares.

1// UNOC, World Drug Report 2008, http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_eng_web.pdf

El último *Informe Mundial sobre Drogas*², de la UNODC (Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen), reconoce que la aplicación de las Convenciones de las Naciones Unidas sobre drogas ilícitas produjo varias consecuencias negativas inesperadas:

2// UNODC, World Drug Report 2008, http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/WDR_2008_eng_web.pdf

- La creación de un mercado negro controlado por el crimen.
- La lucha contra el crimen, consorciado con el comercio de drogas, exige recursos crecientes, muchas veces en detrimento de la inversión en salud pública, que era la razón de ser de la política prohibicionista.
- La represión a la producción en un lugar llevó a que ésta fuese transferida para otras regiones, manteniendo la oferta global estable.
- El desplazamiento del tipo de drogas usadas, en función de cambios en los precios relativos producidos por la represión.
- Finalmente, la política prohibicionista ha generado la estigmatización de personas adictas, que son marginalizadas socialmente, sufriendo dificultades para obtener tratamiento adecuado.

El objetivo fijado se reveló irrealizable y los propios organismos de las Naciones Unidas reconocen que se pasó del objetivo inicial de eliminación de las drogas a una política de contención de los niveles de producción y comercialización.

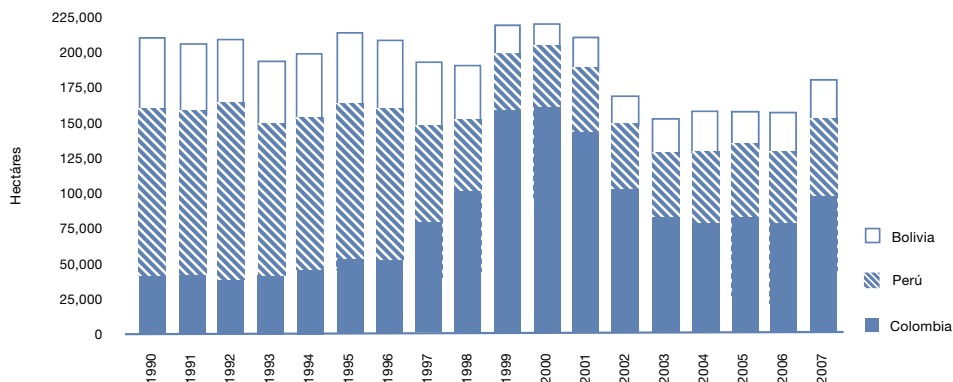
Los costos para mantener la prohibición resultaron enormes. El informe de la UNODC subestima lo que denomina consecuencias inesperadas. El narcotráfico produjo incrementos enormes en los niveles de violencia. Él corrompe las instituciones y la democracia. Transforma millones de personas que viven en barrios pobres en rehenes del crimen organizado. Empuja a los dependientes de drogas a utilizar jeringas trasmisoras de VIH y otras enfermedades contagiosas. Las Convenciones internacionales desconocen formas ancestrales de utilización de la coca, criminalizando culturas y pueblos. En muchos países, las penalidades son desproporcionadas, causando el encarcelamiento masivo y, en algunos países, ejecuciones.

LAS POLÍTICAS DE ERRADICACIÓN EN AMÉRICA LATINA

Tres países latinoamericanos (Colombia, Perú y Bolivia) producen la totalidad de la oferta mundial de cocaína (www.unodc.org/brazil/pt/pressrelease_20080619.html). En las últimas décadas, con apoyo del gobierno de Estados Unidos, estos países iniciaron políticas de erradicación de plantíos, aprehensión y represión al tráfico. El programa más importante fue el *Plan Colombia*, que se proponía acabar con el conflicto armado en ese país, elaborar una estrategia de enfrentamiento con el narcotráfico, erradicar la producción de coca, revitalizar la economía del país y ofrecer alternativas a los productores rurales.

Las principales metas del Plan Colombia y de los otros programas de erradicación no fueron alcanzadas. La producción, aunque llegase a sufrir fluctuaciones, continúa siendo suficiente para suplir el mercado mundial:

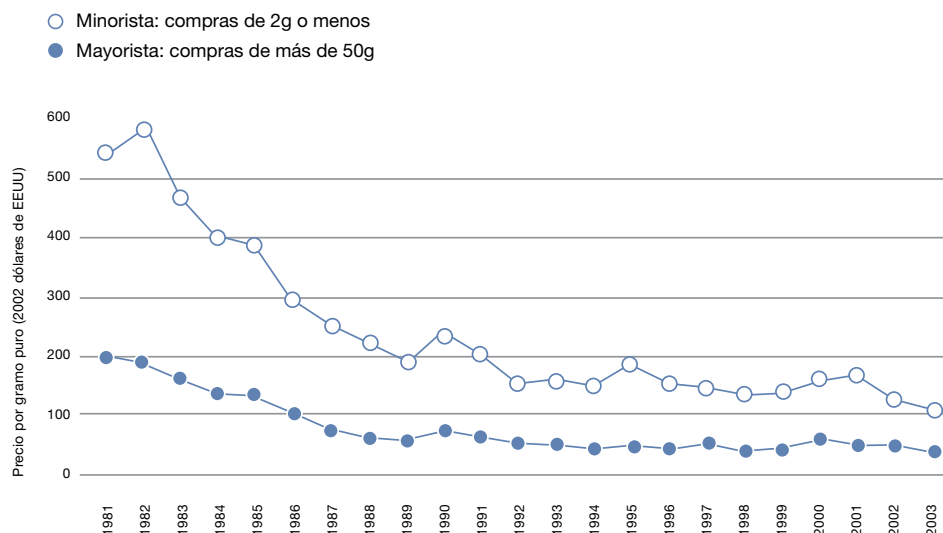
Gráfico 1: Cultivo de coca en la región andina (ha), 1997 a 2007



Fuente: *Coca Cultivation in the Andean Region: A survey of Bolivia, Colombia and Peru*, June 2008, United Nations Office on Drugs and Crimen (www.unodc.org/brazil/pt/pressrelease_20080619.html).

A pesar de que los niveles de aprehensión, tanto en los países exportadores como en los importadores, hayan presentado aumentos considerables, ellos no afectaron la oferta final y ni aún el precio al consumidor. Por el contrario, el precio de la cocaína presenta una tendencia dominante de caída, en tanto el producto aumenta su grado promedio de pureza.

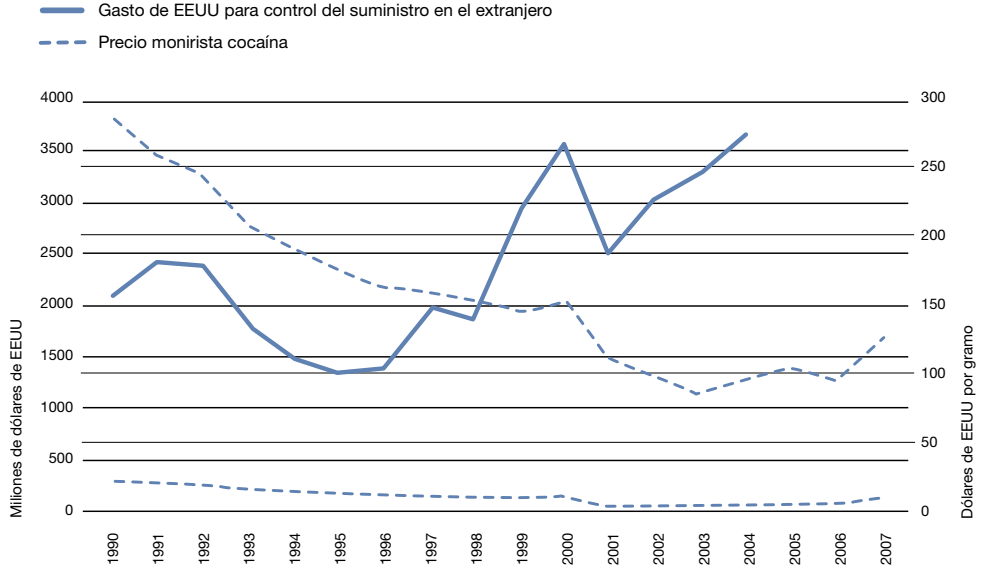
Gráfico 2: Precios Mayorista y Minorista de Cocaína en EEUU



Nota (dentro del área del gráfico, en el original): Fuente: preparado por ONDCP para RAND Corporation; valores de 2003 con base en datos sólo de Enero a Junio. Fuente: WOLA, Washington Office on Latin America, 2008, "U.S. Drug Policy: At What Cost? Moving Beyond the Self-Defeating Supply-Control Fixation" Walsh, John, Senior Associate for the Andes and Drug Policy, p.7.

En suma, la política prohibicionista se mostró ineficaz. No solamente la oferta fue mantenida en niveles estables, como los precios cayeron, a pesar de los enormes gastos realizados por Estados Unidos en la represión al comercio exportador de los países productores:

Gráfico 3: Gastos de EEUU en el Extranjero en la Guerra a las Drogas y Precios Minoristas de la Cocaína, 1990 - 2006



Notas: Datos de gastos para el control de suministro de drogas en el extranjero para los años 2005, 2006 y 2007 no estaban disponibles. Fuente: Gastos: Washington Office on Latin America 2005; Precios: Naciones Unidas, 2008.

Esta situación es el resultado, en primer lugar, de la diferencia entre el precio de la materia prima y el precio pagado por el consumidor final. La prohibición produce un mercado que ofrece lucros exorbitantes:

Tabla 1: Precios de la Cocaína a Través del Sistema de Distribución

Producto	Nivel de mercado	Precio Efectivo (Precio/Kg)
Hojas de Coca	Puerta de la Hacienda/Colombia	\$300
Coca base	Puerta de la Hacienda/Colombia	\$900
Cocaína hydrchloride	Exportación/Colombia	\$1,500
Cocaína hydrochloride	Importación/EEUU	\$15,000
Cocaína (67% pura)	Distribuidor/EEUU	\$40,000
Cocaína (67% pura)	Monorista/EEUU	\$150,000

Fuente: Reuters, Peter, 2008, "Assessing U.S. Drug Policy", School of Public Policy and Department of Criminology University of Maryland.

En segundo lugar, los programas de erradicación no consiguieron disminuir de forma relevante la producción, que se desplazó para otros lugares. El resultado efectivo de la represión fue un cambio constante de la localización de la producción y de los principales centros de comercialización. Hasta mediados de la década de 1990, la hoja de la coca era cultivada principalmente en Perú y en Bolivia, dos países que detentaban el 80% de las plantaciones mundiales de coca y que procesaban las hojas en pasta. La pasta era transportada en pequeños aviones hacia la Selva Amazónica en territorio colombiano, donde, entonces, era mezclada con sustancias químicas y se convertía, finalmente, en cocaína. En seguida, la droga era enviada para Estados Unidos, país que consumía más de la mitad de la cocaína en el mundo.

El primer cambio sustancial en la localización de la producción ocurrió con la reducción de las áreas de cultivo en Perú y Bolivia, compensada por el crecimiento de la producción en Colombia, que se tornó el mayor productor mundial. En Colombia, parte de las áreas cultivadas estaba localizada en territorio bajo el control de las FARC — Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia —, que pasaron a organizar los productores e intermediar las ventas de la producción. La coca se transformó en un componente importante del ingreso del grupo guerrillero colombiano. A su vez, los grupos paramilitares autodenominados Autodefensas Unidas de Colombia (AUC), también pasaron a participar del negocio de la coca³.

Los carteles formados por traficantes colombianos controlaron buena parte de la exportación de coca para Estados Unidos hasta los años 1990, cuando las principales organizaciones se debilitaron. La muerte y las prisiones de narcotraficantes colombianos llevaron al desmantelamiento de los Carteles de Medellín y de Cali. Esto produjo una fragmentación del narcotráfico y el desplazamiento del control de parte del sistema de comercialización en Estados Unidos para el crimen organizado mexicano.

Los traficantes mexicanos expandieron su dominio sobre la distribución de cocaína en Estados Unidos ingresando también en el mercado europeo. Esto ha llevado a un aumento enorme de la criminalidad y violencia asociadas al tráfico en México, con importantes ramificaciones en las instituciones públicas.

3// Pecaut, Daniel. *Guerra contra la sociedad*, Bogotá, Editorial Espasa, 2001.

EL NARCOTRÁFICO: VIOLENCIA, CORRUPCIÓN Y DEMOCRACIA

Los niveles globales de consumo de drogas ilícitas tuvieron, durante décadas, un crecimiento constante y persistente, pero se han estabilizado relativamente en los últimos años. No fue esto lo que aconteció en América Latina, donde el uso de drogas ilícitas continúa creciendo. Así, además de enfrentar el crimen organizado asociado al comercio internacional de drogas, la región debe enfrentar, simultáneamente, el tráfico para el consumo doméstico.

La producción y la comercialización de drogas ilícitas han promovido el surgimiento de poderes marginales paralelos, llevando a la degradación o incluso a la quiebra de las instituciones públicas y al consecuente debilitamiento del orden democrático. Los mercados de drogas ilegales representan una proporción relevante de las economías en países productores.

Las principales consecuencias de la guerra contra las drogas en las sociedades de América Latina pueden ser resumidas en cinco grandes puntos:

- El desarrollo de poderes paralelos en los espacios de fragilidad de los Estados nacionales (barrios pobres de las grandes ciudades y periferia; regiones distantes del interior, regiones fronterizas, territorio amazónico);
- La criminalización de los conflictos políticos;
- La corrupción de la vida pública (sobretudo en la estructura policial, en la Justicia y en el sistema penitenciario);
- La alienación de la juventud, sobretudo de la juventud pobre;
- El desplazamiento de campesinos y el estigma sobre culturas tradicionales (más de dos millones de desplazados internos y millares de refugiados del combate a las drogas en Colombia; estigma lanzado sobre el cultivo de coca, planta de base de las culturas andinas en Bolivia y Perú).

Según datos de las Naciones Unidas y del Banco Mundial, América Latina posee actualmente la mayor tasa de homicidios del mundo. Entre los jóvenes, en varios países, la cantidad de muertes supera inclusive la de muchos países en otras regiones en estado de guerra (www.ritla.net/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=542). Los cinco primeros lugares en el ranking mundial de tasa de homicidios juveniles por cada 100 mil habitantes son países latinoamericanos. El Salvador aparece en primer lugar (con tasa de 92,3), seguido por Colombia (73,4), Venezuela (64,2), Guatemala (55,4) y Brasil (51,6):

Tabla 2: Tasa de Homicidio Juvenil

País	Tasa	Pos	País	Tasa	Pos
El Salvador	92,3	1°	África del Sur	16,6	15°
Colombia	73,4	2°	Domínica	15,4	16°
Venezuela	64,2	3°	EEUU	12,9	17°
Guatemala	55,4	4°	San Vicente y G.	12,1	18°
Brasil	51,6	5°	México	10,4	19°
Puerto Rico	46,6	6°	Guayana Francesa	9,7	20°
Islas Vírgenes	27,1	7°	Argentina	9,4	21°
Santa Lucía	26,4	8°	Costa Rica	9,2	22°
Ecuador	26,1	9°	Rep. Dominicana	9,1	23°
Paraguay	22,3	10°	Israel	8,0	24°
Trinidad y Tobago	21,2	11°	Chile	7,9	25°
Guayana	21,2	12°	Cuba	7,7	26°
Panamá	17,8	13°	Uruguay	7,0	27°
Nicaragua	16,6	14°			

La relación entre homicidios, armas de fuego y comercio de drogas es central. Las drogas financian las compras de armas que sustentan la guerra entre pandillas por el control de territorios y del tráfico. La geografía del tráfico de drogas y de armas no respeta soberanías nacionales ni fronteras.

En Brasil, el tráfico de armas y drogas pasó a dominar la dinámica criminal en las regiones metropolitanas y alcanza el conjunto de la sociedad y sus instituciones. Las drogas financian la compra de armas, que son usadas en las luchas entre las pandillas por el control de territorios y en el enfrentamiento con la policía.

Los traficantes controlan grandes espacios urbanos donde viven los sectores más pobres, actuando como autoridades de hecho. Parte de los recursos es canalizada para corromper autoridades policiales y del sistema de seguridad pública. En ciertos estados y municipios, la influencia del tráfico afecta al conjunto de las instituciones públicas.

El mercado ilegal de armas de fuego, asociado generalmente a las drogas, es el mayor responsable por los altos niveles de homicidio, en particular entre los jóvenes. Aunque la violencia y la inseguridad afecten a todos los ciudadanos, las tasas de homicidio son considerablemente mayores en los barrios en que la renta promedio es menor y los servicios urbanos son más deficientes. El comercio de drogas usa sistemáticamente la población infanto-juvenil, muchas veces niños de 10 años de edad, muchos de ellos armados.

Según estudios del Observatorio de Favelas (www.observatoriodefavelas.org), los menores de 18 años representarían entre el 50% y 60% de la mano-de-obra empleada en este servicio. Niños y adolescentes cumplen funciones no-armadas o armadas.

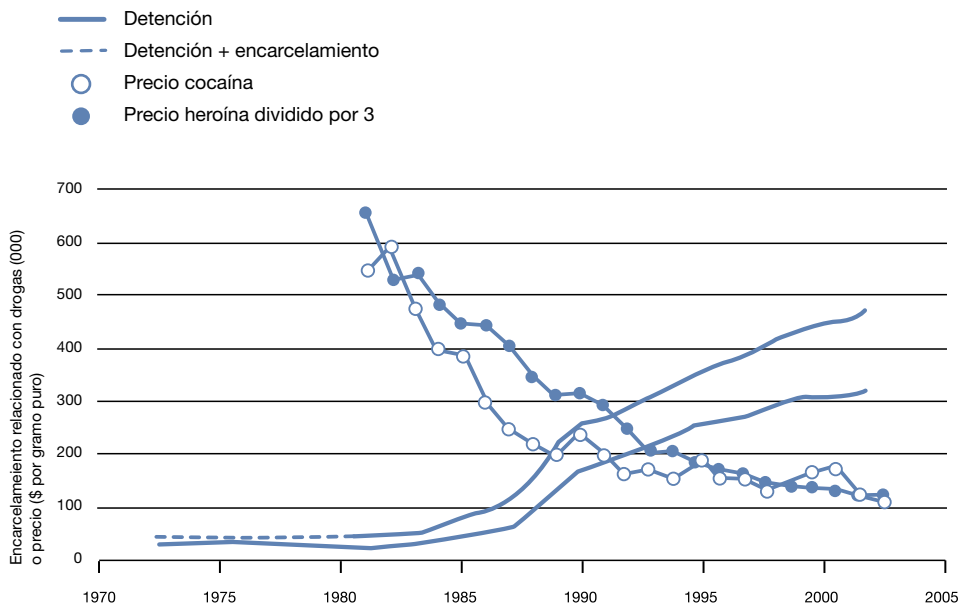
LOS LÍMITES DEL PROHIBICIONISMO

En el documento preparado para la Comisión, el Profesor Peter Reuter, de la Universidad de Maryland, señala que la consecuencia más notable en Estados Unidos derivada de este énfasis en las medidas de represión fue la prisión de un inmenso número de personas por crímenes relacionados con drogas:

En tanto que en 1980, menos de 50.000 personas fueran presas, ese número aumentó para 500.000 en el año 2007. El medio millón estimado (que incluye tanto aquellas personas que se encuentran en prisiones locales como las que se encuentran en prisiones estatales y federales) comprende sólo aquellos condenados por venta y posesión de drogas, no incluye aquellos que fueron presos en función de crímenes violentos o crímenes contra la propiedad derivados de su dependencia de las drogas. Lo que es realmente sorprendente es que el número haya continuado aumentando aún a pesar de que existiesen buenas razones para creer que la escala del tráfico de drogas venía cayendo moderadamente durante los últimos quince años.

Hoy existen en Estados Unidos cerca de 500 mil personas encarceladas por algún tipo de crimen ligado a las drogas — 12 veces más presos que en el año 1980 —, aunque ningún estudio pruebe la eficacia de la cantidad de prisiones masivas en la evolución de la formación del precio de las drogas. En efecto, como se ve en el gráfico abajo, en los últimos 25 años, en cuanto el número de prisiones aumenta, el precio de las drogas disminuye, sistemáticamente:

Gráfico 4: Encarcelamiento relacionado con drogas y comercialización minorista de heroína y cocaína en EEUU:



Nota: precios ajustados por inflación Fuente: Reuters, Peter, 2008, "Assessing U.S. Drug Policy", School of Public Policy and Department of Criminology University of Maryland.

El prohibicionismo ayudó a convertir Estados Unidos en el país con la mayor población carcelaria del mundo. El costo total para sustentar un traficante en cárcel en Estados Unidos puede llegar a 450 mil dólares: los costos de prisión y juicio están calculados en 150 mil dólares; los costos de proveer una plaza adicional en el sistema carcelario es de aproximadamente 50 mil a 150 mil dólares, dependiendo de la jurisdicción; los costos de mantenimiento de un preso es de cerca de 30 mil dólares por año — con una condena promedio de cinco años, son 150 mil dólares. Con este mismo monto de 450 mil dólares, se puede conceder tratamiento y educación a aproximadamente 200 personas.

En editorial del día 2 de julio de 2008, titulado *Not Winning the War on Drugs* (No venciendo la guerra a las drogas), el diario *The New York Times* parecía representar el nuevo pensamiento de parte de la sociedad estadounidense cuando afirma que:

El próximo gobierno, por encima de todo, debe esforzarse mucho más en el sentido de frenar la demanda, gastando más dinero en tratar viciosos y usuarios, en lugar de prenderlos. Tribunales de drogas – cuyas condenas están relacionadas siempre a métodos y períodos de tratamientos para usuarios – todavía lidian con una pequeña fracción de los casos de drogas en el sistema judicial. La cantidad de esos tribunales debe ser aumentada sustancialmente.

El problema de la droga debe ser contemplado, sobre todo, como una cuestión de salud pública y menos como una cuestión policial. En cuanto la demanda no sea inhibida en el país, no existe chance de vencer la guerra a las drogas.

REDUCCIÓN DE DAÑOS, DESPENALIZACIÓN Y DESCRIMINALIZACIÓN

En las últimas décadas, varios países desarrollaron políticas innovadoras para enfrentar el problema del uso de drogas ilícitas, teniendo como pilares la despenalización y/o la descriminalización del usuario y la política de reducción de daños.

Las políticas de reducción de daños consisten en una estrategia que trata el consumo de drogas como una cuestión de salud pública, en la cual el dependiente es visto como persona que precisa ser auxiliada en vez de criminal que debe ser castigado. El objetivo inicial de los países que desarrollaron la política de reducción de daños fue reglamentar la distribución de jeringas, agujas y pipas a los usuarios de drogas, con la finalidad de reducir el número de casos de enfermedades como SIDA y hepatitis, cuyo riesgo de contaminación es alto cuando se comparten jeringas. Posteriormente esta política pasó a incluir programas de apoyo y tratamiento de personas dependientes.

4// CERVINI, Raul.
*Los procesos de
descriminalización.*
2a. ed., San
Pablo: Revista
de los Tribunales,
1995, p.75, en
Boiteux, p.82-83.

La despenalización es definida por Cervini⁴ como “el acto de disminuir la pena de un ilícito sin descriminalizarlo, es decir, sin retirar del hecho el carácter de ilícito penal”. O sea, la prohibición legal del uso y porte de estupefacientes continua vigente en el derecho penal, pero el ilícito deja de ser sancionado con la privación de libertad.

El problema presentado por la despenalización del consumo, manteniendo su criminalización, es que ella todavía otorga a la autoridad policial un alto poder discrecional. En países donde la corrupción de la fuerza policial es endémica, la criminalización puede ser utilizada para chantajear al usuario de drogas, práctica común en países de América Latina.

La alternativa a la despenalización es la descriminalización, aplicada solamente al consumidor:

La descriminalización quita el status de ley criminal de aquellos actos a los cuales se aplica. Eso significa que ciertos actos dejan de constituir transgresiones criminales. Con relación a las drogas, ella generalmente se refiere a la demanda, actos de adquisición, posesión y consumo. Según la descriminalización, aún es ilegal usar, poseer, adquirir o, en algunos casos, importar drogas, pero esos actos dejan de ser crímenes. Sin embargo, todavía pueden ser aplicadas sanciones administrativas; estas pueden ser una multa, suspensión de la licencia de conducir o de porte de armas o sólo una advertencia. A diferencia, la legalización es el proceso de traer al control de la ley una actividad específica que fue previamente ilegal y prohibida o estrictamente reglamentada⁵.

La política de combate a las drogas adoptada oficialmente por diversos países asocia la despenalización o la descriminalización del consumo a políticas de reducción de daños. Esta perspectiva está probando ser un modelo más eficaz y humano, en contraste con el enfoque prohibicionista.

En la mayoría de los países europeos (con excepción de Suecia y Grecia), Canadá y Australia, la posesión de cantidades pequeñas de marihuana no lleva a la criminalización de los usuarios. Tanto en la práctica legal como en la represión al comercio, se observa una distinción entre drogas débiles y fuertes. En la mayoría de los países, los traficantes, en particular de drogas pesadas, pueden ser tratados con penas severas.

A pesar de presentar muchos aspectos en común, las políticas nacionales muestran variaciones:

- En Portugal, España e Italia, la posesión de drogas para uso personal fue descriminalizada. Las personas pueden estar sujetas sólo a sanciones administrativas, como multas (que en algunos casos pueden ser retiradas si el usuario concorda en someterse a un tratamiento). En España es permitido plantar marihuana para uso personal y en Italia la posesión de cualquier droga en cantidad de consumo individual fue descriminalizada.
- La política suiza se funda en “cuatro pilares”: prevención, terapia, reducción de los riesgos y represión. En Suiza, la posesión de cualquier droga para uso personal es tratada como una contravención (sometida a sanciones administrativas). En 2001, el Senado aprobó una ley para legalizar la posesión, el cultivo y el uso de marihuana (para mayores de 18 años). La

5// “Decriminalisation in Europe? Recent developments in legal approaches to drug use” EMCDDA, ELDD Comparative Analysis, November 2001; European Legal Database on Drugs. Published at: http://eldd.emcdda.org/databases/eldd_comparative_analyses.cfm

medida, sin embargo, fue derrotada por pocos votos en la Cámara de los Diputados y en un referendo reciente. A pesar de eso, la marihuana es tolerada por la policía y puede ser adquirida prácticamente en forma abierta. En Suiza existe un programa pionero de prescripción de heroína, que fue aprobado por un referendo nacional.

- En Holanda, la posesión de pequeñas cantidades de marihuana y su cultivo en pequeña escala para uso personal fueron despenalizados y su venta y uso en los llamados coffeeshops – con licencia oficial para uso y venta de marihuana en pequeñas cantidades – fueron descriminalizados. El objetivo original era permitir el acceso a la marihuana para consumo individual, disociándola de drogas más pesadas. La heroína es accesible bajo prescripción médica, y salas para inyección segura están disponibles para dependientes. La oferta legal de marihuana no ha producido tasas de consumidores más altas que en varios países europeos donde el comercio permanece ilegal. Los coffeeshops funcionan regularmente desde 1976, aunque su continuidad esté siendo cuestionada por la incomodidad causada por los turistas que visitan Holanda exclusivamente para comprar marihuana y por la presencia de pequeños traficantes en busca de turistas para venta de drogas pesadas.
- En abril de 2001, Luxemburgo descriminalizó el uso y porte de marihuana. Problemas relacionados al uso, adquisición y cultivo de marihuana son tratados con sanciones administrativas en vez de penalidades criminales.
- En Bélgica, desde 2002, el uso de marihuana fue descriminalizado. Procesos penales sólo se desarrollan y prisiones sólo suceden en casos de grave perturbación social y del orden público. Una ley semejante está siendo adoptada en el Reino Unido y ya rige hace pocos años en Irlanda.
- En Alemania, la posesión de pequeñas cantidades de cualquier tipo de droga fue despenalizada (la tolerancia con relación al peso es determinada por los gobiernos regionales). Desde 1994 fueron abiertos más de 50 centros para inyección segura de heroína, con supervisión médica. Desde 2002, un programa sofisticado de disponibilidad de heroína a usuarios altamente dependientes funciona en grandes ciudades.
- En Dinamarca, la posesión de pequeñas cantidades de marihuana es tratada con simple advertencia policial, mientras pequeñas cantidades de

cocaína o heroína son tratadas por la ley con advertencia y aprehensión. Multas son impuestas para los reincidentes. En ciertos casos de drogas pesadas, los usuarios con posesión de una única dosis, para uso propio, en algunos casos, reciben permiso para permanecer con la droga. El motivo dado por la policía es que el efecto de ese tipo de aprehensión sería mínimo y los costos pueden ser altos ya que el usuario podría cometer un crimen o delito para obtener dinero para otra dosis.

- En Francia, aunque el uso de estupefacientes no haya sido despenalizado, la autoridad competente decide, caso por caso, si da una advertencia por una primera infracción, aplica las penalidades criminales o direcciona el usuario para tratamiento. Una directriz, de 1999, del Ministerio de Justicia, recomienda no procesar los casos de uso individual de drogas ilegales, cuando no existan otras infracciones agravantes. También determina que la prisión deba ser usada sólo como “último recurso”.
- En mayo de 2004, Rusia presentó una nueva ley que sustituye la prisión de usuarios por multas administrativas para la posesión de “hasta dos dosis” de cualquier droga para uso personal. En tanto, los extranjeros pueden ser expulsados o tener negadas futuras entradas en el país caso se involucren en situaciones de infracciones por posesión de drogas.

En América del Norte, las políticas igualmente están cambiando. En Canadá, el debate sobre la política de combate a las drogas viene evolucionando rápidamente en los últimos años. Una comisión del Senado canadiense propuso la legalización de la marihuana, así como la realización de reformas importantes en la legislación de prevención y represión a las drogas.

Aún en Estados Unidos, varias legislaciones estatales y municipales garantizan tratamiento diferenciado a los usuarios de drogas leves. Hace más de 35 años, en octubre de 1973, el estado de Oregón redujo la infracción de posesión inferior a 30 gramos de marihuana a una “violación civil”, con pena máxima de una multa de 100 dólares. Otros diez estados norteamericanos (incluyendo Alaska, que llegó a descriminalizar la posesión para uso personal) promulgaron leyes que redujeron sólo a una multa la pena máxima por posesión de marihuana. En el estado de California, no sólo la producción de marihuana es permitida para “uso médico”, como también ya es gravada.

El uso de marihuana para fines medicinales y terapéuticos fue descriminalizado a comienzos de diciembre de 2008 en el estado de Michigan. Michigan se volvió, así, el 13er estado del país a legalizar la marihuana para uso clínico y terapéutico, a pesar de que las leyes no sean claras en relación a los medios de obtención de la hierba. La ley, aprobada en referendo por electores, permite que pacientes con cáncer, SIDA, glaucoma, y algunas otras enfermedades, utilicen la marihuana, bajo recomendación médica, como forma de atenuar los síntomas tanto de las enfermedades como de los respectivos tratamientos. Las personas habilitadas pueden registrarse oficialmente en oficinas del estado para recibir carnés especiales de identificación. Las personas con posesión de ese carné “podrán adquirir, poseer, portar y cultivar una cantidad limitada – no superando el peso de 2,5 onzas (cerca de 30 gramos) y 12 plantas – de marihuana. Los contemplados con ese derecho de posesión, cultivo y consumo, pueden además nombrar otra persona – de quien sean dependientes o reciban cuidados – para obtener el “carné de la marihuana”.

La ley es aplicada de forma muy diferente según el Estado y municipio. En la ciudad de San Francisco, por ejemplo, proliferan pequeños establecimientos – case siempre cafeterías – que tienen a disposición para venta cigarros, tés y cantidades limitadas de marihuana. A pesar de ser ilegal, la policía raramente interviene en ese tipo de comercio.

Además de los cambios en las legislaciones nacionales, comienzan a surgir movilizaciones para modificar las Convenciones internacionales, en particular en relación a la exclusión de la marihuana como droga ilícita. El *The Global Marijuana Commission Report* (www.beckleyfoundation.org/pdf/BF_Marihuana_Commission_Report.pdf), preparado por la Beckley Foundation, presenta varias alternativas en este sentido. El informe argumenta que la marihuana tiene efectos negativos sobre la salud — sea directos o indirectos — menores que el alcohol o el tabaco. La propuesta de descriminalizar la marihuana está asociada a políticas públicas de control e informaciones sobre su uso, como ocurre con otras drogas lícitas.

Si se compara el impacto sobre el consumo de las políticas seguidas en Europa y Estados Unidos, las tendencias son, en general, las mismas. O sea, políticas menos represivas, con menos costos sociales y más humanas, no produjeron incrementos en el consumo.

NUEVAS DINÁMICAS EN AMÉRICA LATINA

En América Latina, varios países implementaron políticas, o están en vías de hacerlo, para despenalizar la posesión para uso personal de drogas ilícitas. Entre ellos están Venezuela, Argentina, Colombia y Brasil. Además, crece, en los países de la región andina con tradiciones ancestrales de uso de la coca, la exigencia de respeto a las culturas locales y la demanda de usos alternativos. Pequeños cultivos de hoja de coca en Bolivia son diferenciados de los graneros del tráfico, y el lema del presidente Evo Morales es “cocaína cero, pero no coca cero” – un objetivo todavía a ser alcanzado, pues Bolivia continua siendo un importante productor de coca para usos ilícitos. Desde 1988, Bolivia permite, por ley, el cultivo de la coca, para mascar o hacer infusiones, en hasta 12 mil hectáreas. La cuota fue ampliada en 2004. Lo que supera el área debe ser erradicado. Aunque descontenta y presionando por límites menores de cultivo, la Casa Blanca cedió al formato y continuó enviando ayuda al gobierno para realizar acciones antidrogas. La cooperación, sin embargo, fue suspendida con el veto de La Paz a las erradicaciones forzadas.

En Brasil, la primera política nacional de control de drogas fue formulada por el gobierno del presidente Fernando Henrique Cardoso, a través de la creación del Secretaría Nacional de las Drogas, que debería desarrollar una orientación para conciliar métodos de represión, planos de prevención y reducción de demanda. En 2006, bajo el gobierno del presidente Luis Inácio Lula da Silva, la política de drogas fue reorientada con la Ley nro. 11.343, fortaleciendo acciones de prevención y garantizando medidas educativas, en lugar de penas para usuarios, y abriendo espacio para el cultivo de plantas para uso comprobadamente personal.

En México, en marzo de 2003, el ex presidente mexicano Vicente Fox hizo el siguiente comentario: “Mi opinión es que, en México, no es delito poseer

o portar en el bolsillo una cantidad pequeña de droga. [...] la Humanidad un día verá la legalización de las drogas como la alternativa más sensata”. Ya en octubre pasado, el presidente mexicano Felipe Calderón envió un proyecto de ley que descriminaliza la posesión de pequeñas cantidades de drogas con el objetivo de mantener viva su cruzada contra el narcotráfico y calmar la violencia en las calles. La iniciativa de Calderón propone que no sean punidos usuarios con quien se encuentren hasta dos gramos de marihuana, 50 miligramos de heroína, 500 miligramos de cocaína y 40 miligramos de metanfetamina.

La medida pretende diferenciar, de forma legal, el consumidor, el proveedor y el vendedor de drogas. “Lo que se busca es tratar el adicto no como un delincuente, sino como un enfermo y darle tratamiento psicológico o médico”, comentó el Senador Alejandro González, presidente de la Comisión de Justicia del Senado mexicano.

El gobierno argentino, a su vez, promete en breve un proyecto de ley para descriminalizar el consumo de drogas. El ministro de Justicia, Aníbal Fernández, declaró que el gobierno busca “una norma moderna, inteligente y que conceda responsabilidades al Poder Judicial para resolver la problemática, a medida que se vaya presentando”. La presidenta argentina Cristina Fernández de Kirchner criticó recientemente aquellos que “condenan al adicto sin entender el problema personal y social” e insistió que “deben ser punidos los que venden narcóticos, no los que consumen”.

En Medellín y Cali, en Colombia, programas de reinserción social de consumidores muestran buenos resultados, donde las tasas de homicidios fueron reducidas en forma considerable.

Recientemente, los gobiernos de Brasil y Bolivia firmaron un acuerdo lanzando una estrategia regional contra las drogas, de la cual también deberán hacer parte Argentina, Perú y Chile. El acuerdo prevé acciones conjuntas de policías, localización y destrucción de laboratorios y pistas de aterrizaje clandestinas, soporte de las Fuerzas Armadas y cambio de informaciones sobre el tráfico.

En suma, como muestran estos ejemplos, con características y ritmos diversos, los países de América Latina se orientan hacia la mis-

ma dirección: la demanda de alternativas a políticas de represión indiscriminada, reconociendo que la complejidad de los temas y de los diferentes actores sociales involucrados exigen respuestas innovadoras que movilicen el conjunto de recursos de la sociedad y una amplia gama de políticas públicas.

ENCARANDO EL FUTURO

El incremento de la violencia en América Latina, en buena medida asociada al tráfico de drogas, se ha transformado en los últimos años en uno de los principales problemas para los ciudadanos y las instituciones democráticas de la región. La orientación de combatir las drogas por la prohibición, represión, sanción y punición no sólo no resuelve el problema, como genera otros nuevos y más graves. La experiencia con drogas legales, como el tabaquismo y el alcoholismo, indica que pueden ser obtenidos resultados altamente positivos utilizando campañas de informaciones, educación y concientización y, cuando sea necesario, apoyo terapéutico.

Aún con fuerte represión policial-militar, erradicación de plantaciones, daños causados a las estructuras físicas del narcotráfico y con las constantes aprehensiones de voluminosos cargamentos de drogas, los márgenes de lucro del crimen organizado superan, ampliamente, sus perjuicios. La oferta de coca fue suficiente para suplir los mercados e inclusive bajar los precios.

Como ya fue señalado, los conflictos involucrando la producción ilegal para exportación y para consumo interno llevaron la región a tener los mayores índices de homicidios del planeta. El lucro de las drogas es el principal financiador del comercio ilegal de armas y millares de jóvenes son muertos en luchas internas por el control del comercio o en combates con la policía o con militares, que también son víctimas fatales de esta guerra singular. Parte de las fuerzas responsables por el mantenimiento del orden y de las estructuras de poder fue captada por el crimen organizado y el poder corruptor del dinero asociado al tráfico de drogas penetra en todos los niveles de los poderes públicos y corroe los propios fundamentos de la democracia.

¿Cómo enfrentar este problema? La estrategia centrada fundamentalmente en la represión fracasó en América Latina. El deseo de un mundo sin drogas

no constituye un horizonte realista y, por lo tanto, no puede ser el fundamento de políticas públicas, cuyos objetivos deben tener como prioridad la prevención, el tratamiento y la reducción de daños para el conjunto de la sociedad, los individuos, las familias y las instituciones.

A pesar de la importancia y la gravedad que el tema presenta para los ciudadanos de la región, él es tratado marginalmente en las campañas electorales, los medios y el debate público en general. Los avances en la región – y muchos de ellos importantes – hechos por diversos países en la legislación o en las formas prácticas de tratar el tema, así como las declaraciones públicas realizadas por líderes políticos, aunque representen pasos importantes, todavía son insuficientes. Los gobiernos y las sociedades de América Latina deben profundizar el debate sobre el fenómeno de las drogas. Con la ausencia de una discusión amplia y bien informada, los problemas relativos a la violencia, la corrupción y la erosión del poder público tienden no solamente a agravarse, como se vuelven cada vez más difíciles de ser resueltos.

Las políticas de combate a las drogas, adoptadas oficialmente por diversos países, en particular en Europa, con enfoque en la despenalización o en la descriminalización del consumo, en el tratamiento de las personas adictas, en la prevención de efectos secundarios extremadamente maléficos (como utilización de jeringas contaminadas que vehiculan enfermedades contagiosas, como el VIH), se han mostrado un modelo más eficaz y humano.

En América Latina, diversos países implementaron (o están en vías de adoptar) políticas de despenalización de posesión de drogas para uso personal, entre ellos Uruguay, Venezuela, Colombia, Argentina y Brasil. Adicionalmente, crecen en la región nuevas formas de pensar y obrar en la lucha contra las drogas con foco en los derechos humanos, en el respeto a las culturas ancestrales y en la búsqueda de nuevos tipos de cultivos y de usos alternativos.

Parte de la legislación y de las políticas públicas, en los diferentes países de la región, se muestra insuficiente y/o ineficaz para contener el uso y la comercialización de las drogas. Cambios en la legislación, campañas de educación, tratamiento de los consumidores, informaciones y concientización son elementos centrales para lidiar con los problemas citados. Las declaraciones

claras a favor de la despenalización, o mismo de la descriminalización, de la reglamentación del tratamiento del problema de la droga como tema de salud pública, parten hoy de figuras de los diversos países de la región y diferentes matices ideológicos y partidarios.

Las campañas de concientización de los maleficios de las drogas, en las cuales deben participar los medios de comunicación, los formadores de opinión pública, el sistema educacional y las organizaciones de la sociedad civil, deberán utilizar mensajes eficaces y realistas, que alcancen efectivamente al público receptor. La movilización de ex adictos que transmitan el drama vivido, ciertamente impacta mucho más que peticiones de principios.

Los sistemas de salud pública deben ser capacitados y dotados de recursos para apoyar los dependientes, así como se debe apoyar organizaciones de la sociedad civil dedicadas al tratamiento de dependientes.

Las fuerzas de seguridad pública deberían focalizar sus esfuerzos y recursos en la lucha contra el crimen organizado y el tráfico de armas a él asociado, buscando dismantelar las grandes redes de comercio de drogas y armas y de lavado de dinero. Esfuerzos desmedidos en la represión del usuario representan un desperdicio de recursos limitados y abre las puertas de forma innecesaria a la corrupción de las fuerzas policiales y militares.

La política de seguridad deberá orientarse por un sólido sistema de inteligencia. Sin él, la represión es ineficaz y sus efectos sociales pueden ser hasta contraproducentes. Las nuevas políticas deberán utilizar peritajes sobre la calidad de las drogas ilícitas utilizadas y estudios sobre sus impactos en la salud. El conocimiento producido a nivel nacional debe ser compartido entre los países de la región, lo que permitirá identificar inclusive el origen y rutas de las drogas.

Nuevas políticas y campañas educativas deben estar acompañadas de investigación sistemática que apoye la toma de decisiones para actuar de forma eficaz en la prevención, información, educación y tratamiento. Observatorios de investigación deben estudiar regularmente los modelos y cambios en el uso de drogas ilícitas, de acuerdo con tipos, franjas etarias y estratos sociales de los usuarios. Esto exige un monitoreo constante sobre lo que está sucediendo con los consumidores, incluyendo consecuencias

indirectas, como transmisión de VIH (sea por vía sexual, sea por vía sanguínea en el compartir de jeringas).

La búsqueda de alternativas de desarrollo rural que cree infraestructura y mercados viables para los actuales productores de drogas ilícitas no debe excluir a priori la posibilidad del aprovechamiento lícito de ellas. Nuevas investigaciones científicas pueden valorizar el uso de la marihuana y de la coca como ingredientes para aplicaciones medicinales, uso culinario, goma de mascar, producción de fibras extremadamente resistentes para uso textil y cuerdas, productos de higiene, biocombustibles y plásticos vegetales.

La construcción del bien común exige soluciones corajudas que sólo pueden ser desarrolladas por un debate abierto que fortalezca la disposición a experimentar nuevas soluciones. Se trata de un tema complejo que exige la movilización de las más diversas áreas de conocimiento y de la acción coordinada de varias instituciones y de políticas públicas. En él, deberán participar parlamentos, gobiernos, poder judicial, órganos de seguridad pública, especialistas del sector de la salud y organizaciones de la sociedad civil, para un diálogo abierto e informado, que trascienda los intereses corporativos. Un problema complejo exige la movilización de los más diversos saberes e instituciones, que traten el problema a través de políticas integradas.

El problema de las drogas debe ser debatido frontalmente – a través de discusiones, debates, estudios, investigaciones – por cada país y por el conjunto de la región. Él no sólo afecta a las respectivas sociedades, sino que crea espacios de criminalidad que desconocen límites nacionales. El tema exige, por lo tanto, nuevos foros de debate en cada país y a nivel regional, que posibiliten la libre e intensa discusión, el intercambio de experiencias locales y la búsqueda de soluciones conjuntas para una problemática regional. La región que más ha sufrido con las consecuencias negativas de la política de “guerra a las drogas”, América Latina, puede contribuir efectivamente para la búsqueda de nuevos paradigmas en el enfrentamiento de los problemas planteados por el comercio y el consumo de las drogas ilícitas.

