

URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · JUNIO 2013 · No. 13

www.revistaurvio.org.ec



FLACSO
ECUADOR

URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · JUNIO 2013 · No. 13

Presentación	7-10
Investigación	
El debate sobre políticas de drogas en América Latina	13-25
<i>Coletta A. Youngers</i>	
Los intentos de reforma de las políticas sobre drogas en América Latina	27-39
<i>Ricardo Soberón Garrido</i>	
¿Por qué no se despenalizan las drogas? Las razones de la vigencia de una política fallida	41-55
<i>Daniel Pontón Cevallos</i>	
La prohibición de las drogas en México (1912-1929)	57-68
<i>José Domingo Schievenini Stefanoni</i>	
Guerra contra las drogas, consumidores de marihuana y legalización	69-80
<i>Adrián Restrepo Parra</i>	
Drogas en el Ecuador: ¿política prohibitiva o democracia deliberativa?	81-94
<i>Ana Isabel Jácome Rosenfeld</i>	
Bolivia y la despenalización de la hoja de coca como estrategia de cambio	95-107
<i>Loreta Telleria Escobar</i>	

Artículo

- Jóvenes en el narcomenudeo: el caso Ciudad de México 111-123
Carlos Alberto Zamudio Angles

Comparativo

- La penalización de drogas en América Latina desde el marco legal y constitucional 127-136
Javier Monroy Díaz

Entrevista

- Despenalización de drogas ilegales: una disputa de sentimientos, emociones e intuiciones
Entrevista con Francisco Thoumi 139-142
Por Jenny Pontón Cevallos

Reseña

- Pablo Emilio Angarita Cañas (2011). *Seguridad democrática. Lo invisible de un régimen político y económico*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores. 145-147
Olmo Jesús Sierra Moreno

- Fredy Rivera Vélez (2012). *La seguridad perversa. Política, democracia y derechos humanos en Ecuador 1998-2006*. Quito: FLACSO, sede Ecuador 148-150
Gilda Alicia Guerrero Salgado

- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) (2012). *Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana 2012*. Montreal: CIPC 151-154
Andrea Betancourt Urresta

- Política editorial**. 155-157

URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · JUNIO 2013 · No. 13

Presentation	7-10
Research	
<hr/>	
The debate on drug policy in Latin America. <i>Coletta A. Youngers</i>	13-25
Attempts to reform drug policy in Latin America. <i>Ricardo Soberón Garrido</i>	27-39
Why do not decriminalize drugs? The reasons for the validity of a failed policy	41-55
<i>Daniel Pontón Cevallos</i>	
The Drug Prohibition in Mexico (1912-1929)	57-68
<i>José Domingo Schievenini Stefanoni</i>	
War on drugs, marijuana consumers, and legalization. <i>Adrián Restrepo Parra</i>	69-80
Drugs in Ecuador: ¿prohibitive politics or deliberative democracy?..... <i>Ana Isabel Jácome Rosenfeld</i>	81-94
Bolivia and the decriminalization of coca leaves as a strategy for change	95-107
<i>Loreta Telleria Escobar</i>	

Article

- Youth in small scale drug traffic: the case of Mexico City 111-123
Carlos Alberto Zamudio Angles

Comparative section

- The criminalization of drugs in Latin America from the legal
and constitutional framework. 127-136
Javier Monroy Díaz

Interview

- Decriminalization of illegal drugs: a dispute of feelings, emotions and intuitions
Interview with Francisco Thoumi. 139-142
By Jenny Pontón Cevallos

Book reviews

- Pablo Emilio Angarita Cañas (2011). *Seguridad democrática. Lo invisible de un régimen político y económico.*
Bogotá: Siglo del Hombre Editores. 145-147
Olmo Jesús Sierra Moreno

- Fredy Rivera Vélez (2012). *La seguridad perversa. Política, democracia y derechos humanos en Ecuador 1998-2006.* Quito: FLACSO, sede Ecuador 148-150
Gilda Alicia Guerrero Salgado

- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) (2012).
Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana 2012. Montreal: CIPC..... 151-154
Andrea Betancourt Urresta

- Editorial policy** 155-157

Presentación

La despenalización de las drogas psicotrópicas ha sido uno de los temas más controversiales en las agendas gubernamentales de los Estados latinoamericanos. Mientras algunos sectores políticos exigen una revisión completa del prohibicionismo, en diversos países se discuten o se están aplicando reformas legales contundentes que tienden a plantear alternativas diferentes frente a esta problemática. Esta situación, que ha generado conmoción dentro de los sectores sociales más radicales, augura para algunos el comienzo progresivo de un cambio de paradigma con muchísimas implicaciones en la esfera social, política y económica de nuestros países.

Si bien el debate de la despenalización es un tema abordado desde hace mucho tiempo, las propuestas surgidas en los últimos años no parecen centrarse en el espíritu libertario de la elección individual del consumo o la discusión moral respecto al real impacto de las drogas psicotrópicas en la salud pública. Por el contrario, desde una posición más pragmática y utilitaria, las propuestas actuales parecen enfocarse en cuestionar y contrastar tres aspectos centrales. El primero de ellos, los escasos resultados obtenidos por la política hegemónica prohibicionista del Gobierno de los Estados Unidos; en segundo lugar, la gran estela de violencia, corrupción y vulneración de los derechos humanos que ha dejado la lucha contra el narcotráfico en la región; y por último, el poder financiero que genera el control del “mercado criminal” del narcotráfico de los grandes carteles, producto de la misma prohibición. Por lo tanto, existe un cuestionamiento directo a las políticas de seguridad implementadas en la región en su lucha contra el narcotráfico desde hace más de 40 años.

Bajo estos argumentos, la siguiente edición de URVIO aporta elementos de debate sobre el tema en mención a partir de artículos que responden a las inquietudes de varios países y de la región latinoamericana respecto a la despenalización de las drogas. Estos aportes giran en función del prohibicionismo y penalización de las drogas, y su vinculación con las agendas de seguridad nacional y regional en Latinoamérica, el análisis de las propuestas de despenalización y de la legalización de las drogas en los últimos años y finalmente las

razones restrictivas al cambio del paradigma prohibicionista de las drogas psicotrópicas. Estas y otras interrogantes no menos importantes son abordadas en el presente número de URVIO a través de ocho artículos de investigación, una entrevista, un texto comparativo y tres reseñas de publicaciones recientes sobre problemáticas de seguridad.

En el primer artículo, Coletta Youngers ofrece una aproximación general sobre las políticas públicas implementadas en América Latina respecto a la guerra contra las drogas. Los líderes de la región han cuestionado las políticas actuales y han hecho llamados para debatir enfoques alternativos que respondan a las políticas globales de despenalización. Para Youngers, si bien las reformas significativas de las políticas sobre drogas implican sin duda un proceso largo y complicado, algunos gobiernos como los de Bolivia y Uruguay e incluso algunos Estados de los Estados Unidos están transversalizados por intentos de reformas que van en buen sentido, razón por la cual el debate cobra cada vez más relevancia en la agenda regional dado el papel que ha desempeñado América Latina en dicho proceso. La autora concluye afirmando que es claro que en la actualidad Washington ya no puede seguir dictando el enfoque de la región respecto a las políticas de drogas.

Hasta el año 2008, nadie hubiese pensado que en América Latina ocurrirían cambios radicales en las políticas de lucha contra el narcotráfico. El artículo de Ricardo Soberón Garrido apunta justo a ello, pues los Estados Unidos han dejado de ser el escenario privilegiado para la aplicación de los moldes y estándares internacionales previstos en las convenciones de la Organización de las Naciones Unidas y las distintas políticas en la lucha con-

tra el narcotráfico. Soberón sostiene que en poco tiempo este sistema normativo ha sido perforado por una serie de iniciativas políticas, administrativas, legislativas y jurisdiccionales de distinto rango, ocurridas en diversos países de la región de forma simultánea. Este artículo apunta a analizar en dicho marco una mirada de conjunto de los intentos de reforma de las políticas de drogas, sus caracterizaciones, implicancias y resultados.

Por su parte, Daniel Pontón analiza a nivel regional las propuestas actuales en torno a la despenalización y legalización de las drogas psicotrópicas que están siendo discutidas con mucho énfasis por autoridades y opinión pública. Pontón sostiene que si bien es un avance importante hacer que el poder político discuta y cuestione abiertamente la prohibición de las drogas a nivel mundial, la variedad de propuestas existentes se enfrentan a inconsistencias técnicas que dificultan los mismos fines planteados. Asimismo afirma que el tema del prohibicionismo es un problema de alto espectro geopolítico mundial que impide la superación de este paradigma en el corto, mediano y largo plazo.

Entre tanto, partiendo de casos concretos, José Domingo Schievenini estudia los dispositivos legales nacionales promulgados en México entre 1912 y 1929. Su investigación, de carácter y contenido histórico, examina las disposiciones legales que el Gobierno mexicano tuvo para prohibir (1920) y posteriormente criminalizar (1929) algunos medicamentos. El artículo evidencia cómo la transformación de estas leyes estuvo influenciada por la presión y las tendencias internacionales; también muestra cómo este proceso se remonta al siglo XIX y desemboca en el tráfico ilegal de drogas.

Para el caso colombiano, el artículo de Adrián Restrepo plantea que las implicaciones políticas de las manifestaciones colectivas están a favor de la legalización de la marihuana, en el marco actual de la discusión sobre la pertinencia de la guerra contra las drogas. La conjetura central del texto afirma que esas manifestaciones colectivas expresan una forma de acción ciudadana. La argumentación aborda tres aspectos: la guerra contra las drogas y sus víctimas, la ciudadanía consumidora de marihuana y la legalización.

Otra de las autoras de este *dossier* manifiesta que el fracaso de la guerra contra las drogas obliga a evaluar sus aproximaciones y también a replantear las políticas que se fundamentan en la racionalidad y en la democracia deliberativa, al menos esta es la propuesta de Ana Isabel Jácome, para quien los debates han sobrepasado las representaciones sociales construidas en el Ecuador respecto a las sustancias ilegales. Su trabajo revisa las políticas internacionales sobre las drogas y sus efectos en este país y culmina con una propuesta para la conformación de una estrategia de desmitificación de tabúes que aún se hallan en los imaginarios de la sociedad civil. Estos tabúes—que están basados en la pseudociencia y en el discurso político—deben delimitarse y generar aproximaciones que rompan los mitos y puedan afontar el tema desde los diversos usos de las subjetividades.

En otro de los artículos, Loreta Tellería Escobar sostiene que las políticas implementadas por los Estados Unidos en materia de lucha antidrogas han estado marcadas por el fracaso de las mismas. Tras esta constatación, países como Bolivia han desarrollado nuevas estrategias en los últimos años, entre ellas, la despenalización de la hoja de coca. El docu-

mento analiza este proceso y lo considera un primer paso para la reforma de las convenciones de la Organización de las Naciones Unidas sobre drogas, requisito para debatir la despenalización como mecanismo alternativo de la lucha contra el narcotráfico en la región y el mundo. Adicionalmente, en la sección libre de esta revista, se presenta el artículo de Carlos Zamudio quien tiene por objetivo explicar cómo jóvenes de la Ciudad de México se insertan en el mercado de las drogas ilícitas. El autor describe las distintas modalidades utilizadas en la distribución y comercialización de las drogas y el rol que ocupa la juventud mexicana en cada una de estas etapas. Finalmente Zamudio presenta argumentos de por qué las políticas de control de drogas cuentan con escasa probabilidad de éxito.

En la sección comparativa, Javier Monroy describe algunas directrices del marco normativo y constitucional que castigan y penalizan el tráfico de drogas en América Latina. Monroy concluye luego de este recorrido que el tema legal presenta aristas distintas según su aplicabilidad en cada país. Por un lado, se hallan los gobiernos que hacen lucha frontal al tráfico de drogas con mecanismos de represión, y por el otro lado, se ubican unos gobiernos más flexibles que plantean la despenalización de las drogas. Seguidamente, esta edición presenta una entrevista realizada a Francisco Thoumi, académico con larga trayectoria en la investigación de la problemática de drogas ilegales, quien es miembro activo de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes.

En la última parte de esta publicación, varios autores reseñan libros sobre seguridad ciudadana, democracia, derechos humanos y prevención de la criminalidad. Estas lecturas

enriquecen el contenido de esta revista dado su aporte crítico y reflexivo al respecto. Por nuestra parte, estamos convencidos del papel académico que ejercerá esta edición de URVIO respecto al debate de la despenalización de las drogas en América Latina, donde abordamos, desde distintas variables y países,

los contextos y las circunstancias que rodean este tema que, a la luz del día, sigue siendo dificultoso y con muchos tabúes por resolver. Aun así, no debe desconocerse la trascendencia que este tema tiene dentro del panorama nacional e internacional como generador de debates públicos.

Jenny Pontón Cevallos
Editora de URVIO,
*Revista Latinoamericana de
Seguridad Ciudadana*



Investigación

El debate sobre políticas de drogas en América Latina

Coletta A. Youngers¹

Fecha de recepción: 4 de marzo de 2013.

Fecha de aceptación y versión final: 2 de mayo de 2013.

Resumen

Mientras los Estados Unidos mantienen su “guerra contra las drogas”, los líderes en América Latina cuestionan cada vez más las premisas que subyacen las políticas actuales y formulan llamados para debatir enfoques alternativos. Reformas significativas de las políticas sobre drogas implican sin duda un proceso largo y complicado. Ello no obstante algunos gobiernos –como Bolivia y Uruguay– y aun algunos Estados en los Estados Unidos que están avanzando en cuanto a intentos de reforma. El tema de las reformas a políticas de drogas se encuentra ahora en la primera línea de la agenda regional y, como resultado de una iniciativa lanzada en América Latina, también lo está en la agenda de la Organización de las Naciones Unidas. Es claro: Washington ya no puede dictar el enfoque de la región hacia las drogas.

Palabras clave: América Latina, cannabis, guerra contra las drogas, legalización, política de drogas.

Abstract

While the United States continues its “war on drugs”, Latin American leaders are increasingly questioning the underlying premises of present policies and are calling for debate on alternative approaches. Meaningful drug policy reform will no doubt be a long and messy process. Nonetheless, some governments –such as Bolivia and Uruguay– and even some U.S. states are moving forward with their own reform efforts. Drug policy reform is now at the forefront of the regional agenda and, as a result of an initiative launched in Latin America, is on the UN agenda as well. One point is clear: Washington can no longer dictate the region’s approach to drugs.

Keywords: Latin America, cannabis, drug war, legalization, drug policy.

¹ Asesora Principal de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Representante del Consorcio Internacional sobre Política de Drogas (IDPC), integrante del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD) y consultora independiente.

Correo electrónico: coletta.youngers@gmail.com

En un día cualquiera, unos 4 mil soldados estadounidenses son desplegados a través de América Latina para librar la llamada guerra de los Estados Unidos contra las drogas. Adicionalmente, de acuerdo con un estudio reciente realizado por Associated Press, hasta cuatro barcos de la Marina de los Estados Unidos se encuentran patrullando; pilotos aéreos registran decenas de miles de horas al año en misiones para la fiscalización de drogas; y agentes procedentes de al menos 10 agencias estadounidenses participan en actividades de capacitación y de otro tipo para el control de las drogas en la región (López y otros, 2013). En pocas palabras, pese a las esperanzas iniciales de que la Administración del Presidente Barak Obama repensaría la iniciativa estadounidense más costosa de los Estados Unidos en América Latina desde la Guerra Fría, la “guerra contra las drogas” continúa a toda máquina y está escalando peligrosamente en América Central.

No obstante, los líderes en América Latina cuestionan cada vez más las premisas que subyacen a la guerra contra las drogas. Por primera vez, presidentes en ejercicio, incluyendo a Otto Pérez Molina de Guatemala y Juan Manuel Santos de Colombia, demandan una reconsideración del régimen internacional predominante para el control de las drogas. Durante la Cumbre de Cartagena realizada en abril de 2012, los presidentes del hemisferio ordenaron la realización de un estudio de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para examinar las políticas actuales de fiscalización de las drogas y para explorar alternativas. Los gobiernos de México, Colombia y Guatemala lideraron un esfuerzo que resultó en la convocatoria a una Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas

(UNGASS) sobre drogas, a realizarse en 2016 para analizar el sistema internacional actual de control de las drogas. Aunque indudablemente las reformas a escala regional e internacional avanzarán lentamente, resultan evidentes fisuras significativas en la estructura internacional para el control de las drogas.

Mientras tanto, algunos países en la región —así como algunos Estados dentro de los Estados Unidos— impulsan sus propias reformas. Bolivia desafió con éxito la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961: es el primer país que ha denunciado y retornado al tratado con una reserva, en este caso en relación al consumo de la hoja de coca dentro de su propio territorio. El Gobierno de Uruguay ha propuesto crear mercados legales controlados por el Estado para el cannabis y observa con mucha atención los marcos regulatorios que se implementan en los Estados de Colorado y Washington donde, en noviembre pasado (2012), los votantes aprobaron referendos para la legalización del cannabis.

Políticas de los Estados Unidos sobre drogas, en piloto automático

La elección del Presidente Obama en 2008 generó esperanzas de que Washington finalmente pusiera fin a la “guerra contra las drogas”, vigente durante décadas (Youngers, 2011). Desde que asumió el cargo, la Administración Obama cambió de inmediato la terminología bélica que durante mucho tiempo había caracterizado las políticas estadounidenses para el control de drogas, cesando las referencias a una “guerra contra las drogas”. Gil Kerlikowske, director de la Oficina Nacional de Políticas para el Control de las Drogas (ONDCP), anunció que no usaría ese término ya que uno no pue-

de librar una guerra contra su propia gente. La Secretaria de Estado de los Estados Unidos, Hillary Clinton, admitió públicamente que las políticas sobre drogas habían fracasado y que, como el principal consumidor de drogas ilícitas, los Estados Unidos debían asumir una mayor responsabilidad para enfrentar el problema de la demanda. La afirmación de Clinton constituía la primera vez que una alta autoridad estadounidense formulaba una declaración en este sentido.

La Administración Obama sí implementó cambios modestos pero importantes en las políticas domésticas sobre drogas. La estrategia anual para el control de drogas de la Administración Obama enfatiza ahora programas de prevención de base comunitaria y la integración del tratamiento para el uso problemático de drogas en servicios convencionales de atención de salud. Resulta de particular importancia que el tratamiento sea obligatoriamente cubierto por el seguro de salud como parte del plan *Obamacare*, en un esfuerzo significativo para expandir el acceso a tales servicios. Sin embargo, en lo que concierne a América Latina, los cambios en la retórica y a nivel doméstico no han modificado las políticas y programas implementados en esta región. Tal como se ha señalado, la guerra de los Estados Unidos contra las drogas continúa a toda máquina e incluso está escalando peligrosamente en América Central.

El Plan Colombia, un esfuerzo desplegado durante ocho años con un costo total superior a los 7 mil millones de dólares, se ha desinflado. El principal programa de control de drogas de los Estados Unidos en México, la Iniciativa Mérida, continúa; sin embargo, la atención de los Estados Unidos se ha redireccionado hacia América Central, dado que fuentes estadounidenses reportan que aproximadamente 80%

de la cocaína que se dirige a los Estados Unidos pasa ahora por este istmo. Sin embargo, el narcotráfico es solo una fuente de violencia en Centroamérica; las guerras civiles han dejado secuelas de violencia y bandas criminales tienen larga trayectoria en una gama de actividades ilegales (Arnson y Olson, 2011).

Pero, dado el enfoque de la Administración de Obama al tema de las drogas, se ha incrementado sostenidamente la asistencia de los Estados Unidos hacia las fuerzas de seguridad de América Central a través de la Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana (CARSI). Una serie de agencias estadounidenses se ubica actualmente en el terreno de América Central; en Guatemala, los marines estadounidenses han brindado capacitación a los Kaibiles, la temida unidad de las fuerzas especiales, mientras que tropas de la Guardia Nacional de los Estados Unidos están apostadas en lo que algunos consideran uno de los países más peligrosos del mundo, Honduras. En 2011, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos capacitó a más de 300 miembros de las Fuerzas Armadas hondureñas y gastó casi 90 millones de dólares en mantener estacionado, en la Base Aérea Soto Cano, al Batallón Bravo, un contingente militar estadounidense compuesto por 600 miembros (López y otros, 2013).

Los Equipos de Asesoría y Apoyo Destacados en el Extranjero (FAST) de la *Drug Enforcement Administration* (DEA) constituyen una piedra angular de las políticas estadounidenses sobre drogas en América Central. Operando inicialmente en Afganistán para bloquear el tráfico de amapola, los equipos FAST ahora están desplegados en Honduras. El 11 de mayo de 2012, fuerzas hondureñas acompañadas por agentes de la DEA, en una misión de control de drogas cerca del pueblo de Paptalaya, abrieron fuego contra un bote que la Policía inicial-

mente afirmó que era usado para transportar drogas ilícitas, matando a cuatro personas: dos mujeres, un menor de 14 años de edad y un hombre de 21 años; una de las mujeres estaba embarazada. Todos los fallecidos tenían razones legítimas para estar en el río a esa hora de la mañana (Bird y Main, 2012). Además, los agentes de la DEA dispararon y dieron muerte a sospechosos en dos incidentes que ocurrieron posteriormente. Luego que la Fuerza Aérea hondureña derribase a disparos dos aviones sospechosos por tráfico de drogas, el Gobierno de los Estados Unidos suspendió temporalmente el acceso a información del radar y suspendió asimismo parte de su apoyo a la Policía nacional, luego de que se nombrara a un nuevo director de esta institución con vínculos a escuadrones de la muerte.

Los riesgos de una mayor militarización se ciernen sobre una región que ostenta trágicos antecedentes de conflicto interno, violencia e instituciones extremadamente débiles. Sin embargo, el Gobierno de los Estados Unidos parece dispuesto a incrementar más aún su presencia militar en América Central, donde aparentemente el Gobierno estadounidense todavía no ha aprendido las lecciones de la Guerra Fría.

El debate regional

Mientras el Gobierno de los Estados Unidos (y especialmente los militares estadounidenses) aumentan sus programas de control de drogas en América Central, los países de la región cuestionan cada vez más el enfoque y las estrategias de las políticas de drogas actuales. Desde el lanzamiento de la Iniciativa Andina en 1989, académicos a lo largo del hemisferio han documentado y analizado por qué las

políticas exportadas de Washington no iban a lograr el éxito y los costos altos de implementar estas políticas —costos pagados por los gobiernos y ciudadanía de América Latina (Aguilar y Castañeda, 2006; Galán y otros, 2008; García-Sayán, 1989 y 1990; Youngers y Rosin, 2005). En los últimos años, el Banco Mundial y la Organización Panamericana de la Salud (PAHO) han publicado libros sobre cómo repensar las políticas de drogas (Keefer y Loayza, 2010 y Babor y otros, 2010). Ahora, los mismos gobiernos de América Latina están llegando a las mismas conclusiones. Décadas después de seguir los consejos de Washington, la mayoría de los países de América Latina enfrenta problemas mucho más profundos con el consumo y tráfico de drogas. Las prisiones están abarrotadas de delincuentes de poca monta, en tanto el crimen organizado erosiona las instituciones democráticas y genera niveles significativos de violencia. Tal como lo declaró sucintamente el Presidente guatemalteco Otto Pérez Molina:

Hemos visto que el prohibicionismo y la guerra contra las drogas no ha dado los resultados que esperábamos. Todo lo contrario. Los carteles han crecido en fuerza, ha aumentado el flujo de armas desde el norte hacia América Central y las muertes en nuestro país se han incrementado. Ello nos ha forzado a buscar una respuesta más apropiada (*Guardian*, 2013).

No resulta sorprendente que oficiales estadounidenses no hayan recibido estas críticas con buenos ojos. Antes de la Cumbre de Cartagena, el Presidente guatemalteco Pérez Molina invitó a los presidentes de América Central a participar en una cumbre regional para dar forma a una posición conjunta respecto a alternativas de políticas sobre drogas. En res-

puesta a ello, las autoridades estadounidenses emprendieron una ofensiva en América Central, enviando más funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos hacia la región en un mes, de los que habían visitado la región en cualquier período de la historia reciente, incluyendo al Vicepresidente Joe Biden, la Secretaria de Seguridad de la Patria Janet Napolitano, la entonces Vicesecretaria de Estado María Otero y el máximo jefe antidrogas del Departamento de Estado, William Brownfield. El intento dio resultado: aunque todos los presidentes centroamericanos habían inicialmente aceptado la invitación, los mandatarios de El Salvador, Honduras y Nicaragua desistieron de asistir a último minuto, en una decisión que sin duda se debió, al menos en parte, a la presión de los Estados Unidos.

El Presidente Pérez Molina, sin embargo, tuvo bastante éxito llevando a debate un concepto considerado tabú durante mucho tiempo: la legalización. Aunque ha habido mucha confusión en los medios respecto al significado preciso de términos como descriminalización y legalización, por primera vez la idea de contar con mercados legales y regulados ha entrado a formar parte del debate regional en políticas sobre drogas. Para sorpresa de nadie, la respuesta de las autoridades estadounidenses ha consistido en declarar repetidamente que están dispuestos a “debatir” sobre políticas de drogas, siempre y cuando cualquier tema en discusión caiga dentro de lo que está permitido en las convenciones internacionales ya existentes, o sea, dentro del paradigma prohibicionista.

En contraste con sus esfuerzos iniciales en América Central, la Administración Obama tuvo menos éxito tratando de descarrilar la discusión de políticas de drogas en la reunión de todos los presidentes del hemisferio en

Cartagena en abril de 2012, donde este fue el único tema discutido en una reunión privada de los presidentes, realizada a puertas cerradas. Como resultado de esa discusión, la OEA recibió el encargo de analizar los resultados de las políticas actuales y de explorar enfoques alternativos. Al momento en que este artículo ingresa a prensa, dicho estudio se encuentra todavía en borrador, y queda por verse si su realización contribuirá significativamente o no al debate regional sobre el tema. (Un esfuerzo paralelo más prometedor también se encuentra en marcha para implementar un proceso de planificación de “escenarios”). No obstante, el estudio ha tenido ya un impacto inmediato. Apuntando a la necesidad de discutir el estudio, el Gobierno guatemalteco propuso que las “estrategias alternativas para combatir las drogas” sean el tema de la próxima reunión de la Asamblea General de la OEA, a realizarse en Guatemala del 4 al 6 de junio de 2013. Con objeciones menores por parte de los Estados Unidos y Canadá (los cuales expresaron preocupación respecto al amplio rango de tópicos por cubrir), la propuesta fue aprobada el 25 de febrero de 2013 (Nota de prensa de la OEA, 2013).

Los gobiernos de Colombia, Guatemala y México también tuvieron éxito en colocar en la agenda de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el tema de reforma de las políticas sobre drogas. Durante la reunión de la Asamblea General de la ONU en 2012, los países emitieron una declaración formal el 1 de octubre de ese año subrayando la necesidad de “revisar el enfoque” de las políticas actuales sobre drogas, y apelaron a la ONU a

[E]jercer el liderazgo que le corresponde en este esfuerzo y conducir una profunda reflexión que analice todas las opciones dis-

ponibles, incluyendo medidas regulatorias o de mercado, con el fin de establecer un nuevo paradigma que impida el flujo de recursos hacia las organizaciones del crimen organizado.

La declaración concluye haciendo un llamado a la ONU a llevar a cabo “una conferencia internacional que permita tomar las decisiones necesarias a fin de dar mayor eficacia a las estrategias y los instrumentos con los que la comunidad global hace frente al reto de las drogas y sus consecuencias”. Estos sentimientos fueron reproducidos en la Declaración de la Cumbre Iberoamericana –incluyendo a todos los países de América Latina, España y Portugal– que tuvo lugar el 16 y 17 de noviembre de 2012. Poco después, se anunció que se convocaría una Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU (UNGASS) a inicios de 2016 sobre el tema de las drogas.

La competencia ya ha empezado para tratar de controlar la agenda de la UNGASS sobre drogas. Una pregunta fundamental al respecto consiste en si la discusión se mantendrá o no dentro de los confines de las convenciones internacionales ya existentes para el control de drogas –en particular, la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, y la Convención Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988–, tal como propugnan los Estados Unidos y otros países clave, o si finalmente llegará a la mesa de negociaciones el tema de la reforma de las convenciones. La Convención de 1961 tiene ahora más de 50 años de vigencia y las reformas se hacen esperar desde hace mucho tiempo; lo que no resulta evidente es si los Estados miembros de la ONU están listos para asumir ese desafío.

Reformas a escala nacional

Un tema controvertido entre los gobiernos de la región ha sido si las reformas deberían iniciarse antes de culminar el estudio encargado a la OEA, o siquiera antes de forjar un nuevo consenso internacional, tal como lo ha dicho repetidamente el Presidente Santos. Sin embargo, desde hace ya algún tiempo se han producido reformas a nivel local y nacional en la región. Y cada vez más, los gobiernos están dispuestos a desafiar las convenciones internacionales para el control de drogas, ya sea indirectamente o, en los casos de Bolivia y Uruguay, directamente.

Aún antes que la Comisión de América Latina sobre Drogas y Democracia lanzara su informe en 2009 (que fue seguido dos años después por el informe de la Comisión Global sobre Políticas de Drogas), el cual generó amplia cobertura en los medios de comunicación sobre la necesidad de realizar una reforma de las políticas sobre drogas, ya se encontraban en marcha algunos intentos. La descriminalización de la posesión de pequeñas cantidades de drogas para consumo personal en aquellos países donde esta es ilegal constituye una de las reformas más ampliamente discutidas.

En 2006, Brasil aprobó una ley que descriminaliza parcialmente la posesión de drogas para consumo personal. Posteriormente, en 2008, un juez de São Paulo dictaminó que imponer sanciones para la posesión de drogas por consumo personal es inconstitucional. Actualmente se encuentra en marcha una campaña de la sociedad civil en Brasil para descriminalizar completamente el consumo de drogas. En agosto de 2009, México promulgó una ley que descriminalizaba la posesión de pequeñas cantidades de drogas para consumo personal y que ordenaba la provisión de programas de

prevención y tratamiento. Aunque las cantidades máximas establecidas para determinar el consumo personal eran problemáticamente bajas, la legislación por lo menos reconoce el consumo de drogas como un tema de salud pública, no como un delito.

Ese mismo mes, la Corte Suprema argentina determinó que imponer sanciones penales por la posesión de pequeñas cantidades de drogas para consumo personal resultaba inconstitucional; al mismo tiempo, una comisión oficial estaba redactando una nueva legislación sobre drogas. En 2012, esa y varias otras propuestas legislativas en Argentina se combinaron en una ley que descriminalizaría la posesión de drogas para consumo personal, reduciría las penalidades para delitos de drogas de poca monta, daría a los jueces mayor discreción para determinar las penalidades, y potencialmente permitiría el cultivo de cannabis para consumo personal. Desafortunadamente, aunque se forjó un consenso político en apoyo de la reforma de las leyes sobre drogas, el proyecto se encuentra actualmente estancado en la medida en que otros temas dominan la agenda política de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Con el advenimiento de elecciones para el Congreso argentino en octubre (2013), es probable que el tema continúe languideciendo durante algún tiempo. Más recientemente, Belice se encuentra contemplando la descriminalización del consumo de drogas.

Ecuador es el único país en el hemisferio cuya Constitución declara que el consumo de drogas constituye un tema de salud pública. El artículo 364 de la Constitución de 2008 declara:

Las adicciones son un problema de salud pública. Es responsabilidad del Estado de-

sarrollar programas coordinados de información, prevención y control de alcohol, tabaco, así como de sustancias psicotrópicas y narcóticas (...). Bajo ninguna circunstancia estos serán criminalizados ni se violarán sus derechos constitucionales.

El Presidente Rafael Correa también implementó un indulto para quienes han cometido delitos de drogas de poca monta, el cual supuso la liberación de aproximadamente 2.300 personas. El indulto se proponía ser una medida temporal, en tanto la legislación nacional sobre drogas era reformada para garantizar la proporcionalidad al imponer sentencias (Ecuador posee una de las legislaciones de drogas más severas del hemisferio y no establece distinciones entre los niveles de involucramiento en el tráfico de drogas, lo cual somete a infractores de poca monta a sentencias excesivamente largas). No obstante, dicho esfuerzo se ha visto entorpecido en relación al contenido propuesto por las reformas legislativas y ha languidecido en la Asamblea Nacional. Queda por verse si luego de su reelección en febrero de 2013, el Presidente Correa retornará o no a su discurso inicial de promover la reforma de la legislación sobre drogas.

Aun aquellos países que han estado abogando por reformas a nivel internacional mientras mantenían políticas de mano dura a nivel doméstico están empezando a hablar ahora de reformas dentro de sus propios países. Pese a su apoyo público a considerar la legalización de las drogas, el Presidente Pérez Molina ha incrementado la participación militar en actividades de control de drogas. Sin embargo, también ha comisionado un informe a la Fundación Beckley, con sede en el Reino Unido, sobre opciones de políticas alternativas sobre drogas, y ha dicho que considerará una propuesta para permitir el cultivo

legal de amapola para producir medicamentos analgésicos, a ser empleados domésticamente (*Prensa Libre*, 2013). A inicios de febrero, el Gobierno guatemalteco anunció un récord en la eliminación de plantas de amapola durante la primera parte del año. Resulta interesante que el Gobierno anunciara asimismo que nadie había sido detenido en este proceso. El ministro de Gobernación, Mauricio López Bonilla, declaró a *El Periódico*: “La destrucción, que se enfoca en atacar el producto y no en detener a personas, se enmarca en el modelo de despenalización que impulsa el Presidente Otto Pérez” (Boche, 2013).

Quizá resulta más significativo que el Presidente Santos haya avanzado muy recientemente en la dirección de reformas a nivel doméstico. Entre 1994 y 2009, la posesión de pequeñas cantidades de drogas para consumo personal era legal en Colombia, debido a una sentencia del Tribunal Constitucional que declaraba que la posesión de una “dosis mínima” de drogas no podía ser penalizada cuando ella tenía lugar “en el ejercicio de sus derechos personales (...) y cuando el acusado no ha afectado a otros”. Tras repetidos intentos en este sentido, el ex Presidente colombiano Álvaro Uribe tuvo finalmente éxito en enmendar la Constitución del país para abolir el dictamen del Tribunal Constitucional. No mucho después de asumir la Presidencia, el Gobierno de Santos hizo circular una propuesta enmendada para una ley de drogas que, entre otros asuntos, hubiera convertido la enmienda constitucional en ley al recriminalizar la posesión de drogas para consumo personal. El borrador del nuevo Estatuto Nacional de Drogas ha pasado por varias revisiones y, más recientemente, la ministra de Justicia de Colombia, Ruth Stella Correa, anunció que el borrador del Estatuto a ser presentado al Congreso en

los próximos meses descriminalizará el consumo personal de drogas sintéticas, como el éxtasis y la metanfetamina, además de la posesión de pequeñas cantidades de cocaína y marihuana, la cual es permitida por la legislación actual. El Estatuto Nacional de Drogas propuesto obligará también a las municipalidades a comprometer fondos para programas de prevención y tratamiento (*El Tiempo*, 2013).

La ministra de Justicia también anunció la formación de una Comisión Asesora en Políticas de Drogas, lo cual finalmente envió “una señal clara de que tiene intenciones de alinear la política interna con su discurso internacional” (*La Silla Vacía*, 2013). La Comisión tiene un mandato amplio para evaluar las políticas de drogas implementadas en el transcurso de los últimos 10 años, y hacer recomendaciones para futuras políticas de drogas. La Comisión presentará un primer borrador de su trabajo en septiembre y un documento final al término del año. Resulta particularmente interesante la composición de la Comisión, la cual parece concebida para asegurar que políticas alternativas sean de hecho presentadas. Incluye al ex Presidente César Gaviria (miembro de la Comisión Global sobre Políticas de Drogas), al ex General de la Policía Óscar Naranjo (ahora integrante del circuito de eventos sobre políticas de drogas, hablando en parte a favor de reformas), al ex integrante de Tribunal Constitucional Rodrigo Uprimny (un gran defensor de la reforma) y al profesor de Economía en la Universidad de los Andes Daniel Mejía Londoño, quien presidirá la Comisión. De hecho, Mejía es uno de los académicos que más ha estudiado y documentado el fracaso del Plan Colombia en reducir el narcotráfico en este país (Gaviria Uribe y Mejía, 2011).

Desafiando las convenciones

Dos países en la región, Bolivia y Uruguay, han ido significativamente más lejos en la propuesta de reformas a las políticas sobre drogas, desafiando directamente las convenciones internacionales existentes para el control de estas sustancias (Bewley-Taylor, 2012). En junio de 2011, el Estado Plurinacional de Bolivia se retiró de la Convención Única sobre Estupeficientes de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972, con la intención de readherirse con una nueva reserva que permita los usos tradicionales de la hoja de coca en su territorio. La Convención de 1961 erróneamente clasifica la coca como un estupefaciente peligroso, junto con la cocaína.

Para bloquear el retorno de Bolivia al seno de la Convención Única, un tercio o más de los 184 Estados miembros del Tratado debían presentar una objeción formal antes del 10 de enero de 2013. Bolivia lanzó una campaña diplomática para garantizar el apoyo necesario, y logró una importante victoria en la Cumbre Iberoamericana celebrada en noviembre de 2012 en Cádiz, España. En dicha Cumbre, se adoptó un pronunciamiento especial de apoyo al uso tradicional del masticado de la hoja de coca en Bolivia y Perú.

Hasta la fecha límite del 10 de enero, solo 15 países habían presentado objeciones formalmente. Desde el 10 de febrero de 2013, Bolivia retornó al seno de la Convención Única, habiendo ganado una significativa victoria en sus esfuerzos por corregir un error histórico en la clasificación de la hoja de coca como un estupefaciente peligroso. Sin embargo, el derecho a los usos tradicionales de la hoja de coca corresponde únicamente a Bolivia; la exportación de la hoja de coca y su consumo siguen prohibidos a nivel internacional (Ledebur y Youngers, 2013).

Los defensores de la prohibición mantienen que las convenciones internacionales sobre drogas deben quedar como están por temor a que los esfuerzos de Bolivia en relación a la hoja de coca podrían abrir una caja de Pandora, animando a otros países a proponer cambios que cuestionen los fundamentos de los tratados actuales. La exitosa readhesión de Bolivia a la Convención Única puede, de hecho, constituir un importante precedente. Bolivia es el primer país en denunciar la Convención de 1961 y reaccionar luego a ella con una reserva (aunque otros países incluyeron reservas a su adopción original del acuerdo). Al hacerlo, Bolivia ha preparado el camino para que otros países lo sigan, y ha subrayado la necesidad de que la comunidad internacional reforme las convenciones para eliminar completamente la hoja de coca de la Lista 1 de la Convención de 1961.

Creando mercados legales y regulados para el cannabis

El desafío más reciente de América Latina al régimen para la fiscalización internacional de las drogas ha provenido del Gobierno uruguayo que, el 20 de junio de 2012, dio a conocer una propuesta que, de ser adoptada por el Poder Legislativo de este país, crearía mercados legales y controlados por el Gobierno para el cannabis, como parte de una estrategia más amplia para mejorar la seguridad ciudadana y enfocar mayor atención y recursos en el consumo y tráfico de drogas más duras (Garat, 2012). El mercado estaría altamente regulado, con estrictos límites de edad, controles electrónicos que limiten la cantidad adquirida por mes y el consumo público estaría prohibido. El proyecto de ley presentado al Con-

greso también permite el cultivo de hasta seis plantas para consumo personal y la creación de “clubes de cannabis” o cooperativas, similares a los que actualmente operan en España. En momentos en que este artículo ingresa a prensa, el proyecto de ley está pendiente en la Cámara de Representantes y, de ser aprobado allí, será enviado al Senado.

Luego del anuncio del Gobierno de Uruguay, se introdujeron iniciativas en otros países, incluyendo México y Chile, para legalizar el consumo de cannabis. Quienes proponen crear mercados legales y regulados de marihuana señalan que esta supone riesgos comparativamente menores que muchas otras sustancias (incluyendo drogas legales) y, sin embargo, el enfoque prohibicionista causa enormes daños a quienes se ven atrapados en el sistema de justicia penal (Metaal y Youngers, 2010). Actitudes más tolerantes hacia el consumo de marihuana en muchos países –incluyendo los Estados Unidos– sugieren que, tarde o temprano, más y más países empezarán a implementar mercados legales y regulados.

En ningún lugar es más clara esta tendencia que en los Estados Unidos. En las elecciones de noviembre de 2012, el 55,4% de los votantes en el Estado de Washington decidió “legalizar la producción, distribución y posesión de marihuana, y establecer regulaciones”. Una iniciativa similar fue aprobada en Colorado por el 54,8% de los votantes. En ambos casos, la posesión para consumo personal se volverá legal y, en última instancia, el cannabis podría venderse en puntos de expendio que cuenten con licencia del Estado. Colorado también permitirá a las personas cultivar seis plantas. La propuesta regulatoria de 66 páginas en Washington fue escrita cuidadosamente para resistir la presión del Gobierno federal. Si Washington y Colorado pueden implemen-

tar plenamente sus iniciativas legislativas, serían los únicos lugares en el mundo (con la posible excepción de Uruguay, tal como se ha explicado antes) donde la marihuana puede cultivarse, venderse y consumirse legalmente (incluso en Holanda la producción sigue siendo ilegal, aunque las personas pueden comprar pequeñas cantidades de marihuana en los *coffee shops* o cafetines).

La Administración Obama tiene ante sí un acertijo político mientras define su respuesta a las iniciativas de legalización del cannabis aprobadas en Washington y Colorado, que colocan frente a frente la ley estatal y la federal. (El Acta Federal de Sustancias Controladas prohíbe la producción, venta y posesión de marihuana). El Ejecutivo tiene a su disposición un arsenal de instrumentos de políticas, incluyendo el escalamiento de actividades de fiscalización de drogas a cargo de la DEA, el inicio de procesos judiciales en los tribunales o la amenaza de confiscar los ingresos por impuestos procedentes de la marihuana.

Al asumir la Presidencia, Obama inicialmente prometió respetar las leyes estatales en relación con la marihuana para consumo médico. Sin embargo, la DEA ha expresado públicamente su oposición a tal postura y, con el tiempo, ha incrementado significativamente sus allanamientos contra instalaciones donde se dispensa marihuana para uso médico, aparentemente sin objeciones por parte de la Casa Blanca. Hace dos años, cuando se produjo el voto sobre la Propuesta 19 en California, el cual hubiera legalizado la marihuana, el Fiscal General Eric Holder se pronunció enérgicamente contra la propuesta. Este año, sin embargo, el Departamento de Justicia guardó silencio antes de la votación en Washington y Colorado. (Algunos especulan que ello se debió a que Colorado era un Estado contencioso

en la elección y Obama necesitaba contar con el voto de jóvenes). Desde las elecciones, los funcionarios del Gobierno solo han hecho declaraciones generales de que están revisando las iniciativas de los votantes y que las políticas para la fiscalización de las drogas no han variado. En diciembre, al preguntarle sobre consumidores de marihuana recreacional en los Estados donde esta ha sido legalizada, el Presidente Obama respondió: “Tenemos peces más grandes que freír” (Dwyer, 2012).

Tal prudencia se encuentra justificada dado el amplio apoyo popular recibido en cada Estado y vista la clara tendencia en los Estados Unidos hacia un relajamiento de las leyes relativas a la marihuana. Las encuestas muestran ahora que más de la mitad de todos los estadounidenses apoyan alguna forma de legalización. Más de la mitad de los Estados en los Estados Unidos han descriminalizado el consumo de marihuana, han aprobado el consumo de marihuana con fines médicos, o los dos. Seis Estados tienen pendientes propuestas de ley para la legalización de la marihuana y es probable que otros tres Estados se les unan pronto. Es probable que al menos dos Estados más, incluyendo California, celebren referendos para legalizar la marihuana en las próximas elecciones presidenciales en 2016. Y se ha introducido legislación en el Congreso de los Estados Unidos para legalizar el cannabis a nivel federal, aunque esta tiene escasas oportunidades de ser aprobada en el futuro inmediato.

Conclusión

El movimiento por la legalización del cannabis en los Estados Unidos no ha pasado desapercibido en América Latina. Inmediatamente después de las elecciones en los Estados Unidos,

Luis Videgaray, a la sazón jefe del equipo de transición del Presidente mexicano Enrique Peña Nieto, comentó públicamente que esta votación cambiaba las reglas de juego, afirmando: “Obviamente no podemos manejar un producto que es ilegal en México, intentando detener su traslado a los Estados Unidos, cuando en (...) al menos en parte de los Estados Unidos, tiene un estatus diferente” (Castillo y Weissenstein, 2012). En la reunión en Davos en enero de 2013, los gobiernos de Costa Rica, México y Colombia anunciaron estar iniciando conversaciones con autoridades estadounidenses en preparación para la legalización de la marihuana en Colorado y Washington. De hecho, resulta irónico que el país que fue el principal arquitecto de las convenciones internacionales para el control de las drogas, y que es uno de sus más acérrimos defensores, se encuentra ahora incumpliendo dichos tratados.

Las iniciativas de legalización en Washington y Colorado erosionan más aún la credibilidad de los Estados Unidos en el debate regional sobre políticas de drogas; con suerte ello brindará mayor espacio político para países como Uruguay, Guatemala y Colombia que están abogando por una reforma de las políticas sobre drogas a nivel nacional, regional e internacional. Una reforma significativa de las políticas sobre drogas será sin duda un proceso largo y complicado. A nivel nacional, países como Argentina y Ecuador, que buscan implementar reformas a las leyes sobre drogas, han encontrado grandes obstáculos políticos, incluyendo informes sensacionalistas en los medios de comunicación, percepciones y temores a nivel popular de que leyes más flexibles sobre drogas lleven a un mayor consumo de estas sustancias y a mayores niveles de violencia, así como oposición por parte de sectores religiosos y políticos más conservado-

res. Aunque varios países de América Latina se han expresado a favor de la reforma, muchos otros han guardado silencio o siguen siendo firmes aliados de los Estados Unidos sobre este tema. No obstante, las demandas por una reforma aumentan sostenidamente a lo largo del hemisferio, algunos gobiernos están avanzando en cuanto a intentos de reforma y el tema de las reformas a políticas de drogas se encuentra ahora en la primera línea de la agenda regional.

Bibliografía

- Aguilar V., Rubén y Jorge G. Castañeda (2006). *El narco: la guerra fallida*. México: Punto de Lectura.
- Armenta, Amira; Pien Metaal y Martin Jelsma (2012). “Un proceso en ciernes: cambios en el debate sobre políticas de drogas en América Latina”. *Serie Reforma Legislativa en Materia de Drogas*, 21, junio. Ámsterdam: Instituto Transnacional.
- Arnson, Cynthia y Eric L. Olson (editores) (2011). *Organized Crime in Central America: The Northern Triangle*. Washington DC: The Woodrow Wilson Center.
- Babor, Thomas F. y otros (2010). *Drug Policy and the Public Good*. Washington, D.C. y Nueva York: The Panamerican Health Organization and Oxford University Press.
- Bewley-Taylor, David R. (2012). *International Drug Control: Consensus Fractured*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Bird, Annie y Alexander Main (2012). *Collateral Damage of a Drug War: The May 11 Killings in Abuas and the Impact of the U.S. War on Drugs in La Moskitia, Honduras*. Washington, DC: Center for Economic and Policy Research and Rights Action, agosto.
- Boche, Evelyn (2013). “Gobierno reporta incautación récord de amapola, sin capturas”. *El Periódico*. Ciudad de Guatemala, 6 de febrero.
- Castillo, E. Eduardo y Michael Weissenstein (2012). “Leaders in Latin America call for review of drug policy after 2 US states vote to legalize marijuana”. *The Associated Press*. México DF, 12 de noviembre.
- Corte Constitucional (1994). *Sentencia C-221/94. Despenalización del consumo de la dosis personal*. Bogotá, 5 de mayo.
- Dwyer, Devin (2012). “Marijuana Not High Obama Priority”. *ABC News*. Washington, DC, 14 de diciembre.
- El Tiempo* (2013). “Se podrían cargar tres pastillas de droga sintética”. *El Tiempo*. Bogotá, 29 de enero.
- Galán, Juan Manuel; Francisco Thoumi; William Ramírez y Ricardo Vargas (2008). *La batalla perdida contra las drogas: ¿legalizar es la opción?* Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia / Intermedio Editores Ltda.
- Garat, Guillermo (2012). *Marihuana y otras yerbas: prohibición, regulación y uso de drogas en Uruguay*. Montevideo: Editorial Sudamericana.
- García-Sayán, Diego (editor) (1989). *Coca, cocaína y narcotráfico: laberinto en los Andes*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- García-Sayán, Diego (editor) (1990). *Narcotráfico: realidades y alternativas*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Gaviria Uribe, Alejandro y Daniel Mejía (editores) (2011). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Guardian* (2013). “Guatemala’s President: My Country Bears the Scars from the War on Drugs”. *Guardian*. Londres, 22 de enero.

- Keefer, Philip y Norman Loayza (editores) (2010). *Innocent Bystanders: Developing Countries and the War on Drugs*. Washington DC: The World Bank.
- La Silla Vacía* (2013). “Santos comienza a aterrizar su discurso internacional sobre drogas”. Bogotá, 30 de enero.
- Ledebur, Kathryn y Coletta A. Youngers (2013). “From Conflict to Collaboration: An Innovative Approach to Reducing Coca Cultivation in Bolivia”. *Stability: International Journal of Security and Development* 2(1): 9, DOI. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5334/sta.aw>
- López, Darío; Garance Burke; Frank Bajak y Alberto Arce (2013). “US Military Expands its Drug War in Latin America”. *Associated Press*. San Francisco, Lima, Tegucigalpa y Ciudad de Guatemala, 3 de febrero.
- Metaal, Pien y Coletta Youngers (2010). *Sistemas sobrecargados: leyes de drogas y cárceles en América Latina*. Ámsterdam y Washington DC: The Transnational Institute / The Washington Office on Latin America.
- Nota de Prensa de la OEA (2013). “Foreign Minister of Guatemala Proposes “Alternative Strategies for Combating Drugs”, as the Central Theme of the 43rd OAS General Assembly”, 25 de febrero.
- Prensa Libre* (2013). “Otto Pérez Molina retoma impulso a regulación de droga”. Ciudad de Guatemala, 27 de febrero.
- Youngers, Coletta A. y Eileen Rosin (editoras) (2005). *Drogas y democracia en América Latina: el impacto de la política de los Estados Unidos*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Youngers, Coletta A. (2011). *La política de control de drogas de la Administración Obama en piloto automático*. Londres: Consorcio Internacional Sobre Política de Drogas, abril.

Los intentos de reforma de las políticas sobre drogas en América Latina

Ricardo Soberón Garrido¹

*Fecha de recepción: 26 de febrero de 2013.
Fecha de aceptación y versión final: 3 de abril de 2013.*

Resumen

Hasta 2008, nadie hubiese pensado que en América Latina ocurrirían cambios sustantivos en las políticas de lucha contra el narcotráfico. Durante los últimos 50 años, el hemisferio occidental fue el escenario privilegiado para la aplicación de los moldes y estándares internacionales previstos en las convenciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y las distintas políticas de los Estados Unidos para luchar contra el narcotráfico. Sin embargo no fue así, y en poco tiempo el sistema político normativo fue perforado por una serie de iniciativas políticas, administrativas, legislativas y jurisdiccionales de distinto rango, ocurridas en diversos países de la región de forma simultánea. Este artículo realiza un corte para describir y analizar, con una mirada de conjunto, los intentos de reforma de las políticas de drogas, sus caracterizaciones, implicancias y resultados.

Palabras clave: drogas, reformas, leyes, despenalización, justicia, políticas públicas, salud, legalización.

Abstract

Until the year 2008, nobody in their right mind would have thought that in Latin America substantive changes might occur in drug-control policies. In the past 50 years, the Western Hemisphere was the ideal scenario for implementing the models and international standards provided for in the UN Conventions and the different policies of USA in its international fight against drug trafficking. However, in a short amount of time the normative political system was punctured by a series of policy initiatives—administrative, legislative, and judicial—that occurred simultaneously in various countries of the region,. This article intends to describe and analyzes these global attempts of drug policy reform, focusing on how they occurred, along with their specific characterizations, implications, and results.

Keywords: drugs, supply and demand, reform, law, justice, public policy, health, and legalization.

¹ Abogado peruano, MA en Política y Relaciones Internacionales por la Universidad de Bradford, Inglaterra. Actualmente es Director del Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos (CIDDH). En 2011 ocupó la Presidencia Ejecutiva de DEVIDA, órgano rector de las políticas de drogas en el Perú.
Correo electrónico: rasg642000@yahoo.com

■ A qué nos referimos?

Cuando mencionamos a las **políticas de drogas** en este trabajo, sugerimos una temática muy compleja, variada y dispersa que pretende abarcar el conjunto del problema con sus ramificaciones. Por ello, delimitaremos los distintos aspectos que cubren estas políticas en relación con aquellas sustancias con capacidad de generar alteraciones de la conciencia y el sistema nervioso central, caracterizadas, por lo regular, como ilegales o ilícitas. En concreto, cocaína y sus derivados, marihuana, heroína y, en menor medida, drogas sintéticas.

Incluiremos lo relacionado a la **oferta de drogas**, es decir, los aspectos del cultivo de plantas y sus dinámicas junto con la transformación y producción de drogas a partir de aquellas en los países denominados productores. En el caso de países como Perú, Colombia y Bolivia, desde hace más de 30 años reúnen las condiciones sociales, económicas y ambientales que han permitido primero la colonización (Molano, 1990a, 1990b, 1991, 1996, 2009), luego el establecimiento de densas redes sociales y económicas asociadas al cultivo intensivo de coca, el procesamiento de PBC y clorhidrato de cocaína, así como su articulación a grupos armados de distinta índole, seguidos de las políticas institucionales del Estado basadas en la represión financiada desde exterior, la militarización y la criminalización de los actores sociales (Acción Andina, 1999, 2001). También debemos contemplar todas aquellas iniciativas destinadas a promover el desarrollo rural en aquellas zonas susceptibles de producir cultivos ilícitos, en la medida en que, durante su implementación, han tenido que soportar las limitaciones y obstáculos que genera el orden económico internacional (los

denominados términos de intercambio comercial) basado en una política de subsidios a productos agrícolas alimenticios provenientes del norte, por ejemplo, respecto de los que se producen en el sur.

Luego contemplaremos los aspectos relacionados con la **demandas de drogas** susceptibles de generar dependencia, es decir, “[e]l paradigma dominante desde hace cien años es, en palabras sencillas, que ciertas sustancias que alteran el estado mental de quienes las consumen, no son deseables para la sociedad, y que por tanto su consumo, tráfico, producción y posesión deben ser evitados, o minimizados, o, lo deseable, eliminados” (Pardo, 2010: 14).

De este modo, las políticas encaminadas a tratarlas han ido desde la prevención general y aquellas destinadas al tratamiento, hasta aquellas que promueven el tratamiento compulsivo, las Cortes de Drogas, pasando por las experiencias puntuales de reducción o mitigación de daños. Salvo algunas experiencias exitosas en el Cono Sur, particularmente en Brasil, Uruguay y Argentina (Touzé y Goltzman, 2011), la aproximación institucional se ha caracterizado por la escasez de importancia, de recursos y una visión asistencialista del problema.

Finalmente incluimos aquellas medidas relacionadas con la interdicción –policial y/o militar– que han marcado el rumbo de las políticas de drogas en el hemisferio, por lo menos durante los últimos 30 años (Comisión Andina de Juristas, 1993). Estas últimas pueden ser de carácter administrativo o penal, y abordan los aspectos policial, judicial, penitenciario, militar, los campos de insumos químicos, el terrorismo relacionado con las drogas, el lavado de activos, entre otros.

El enorme problema de esta espiral interdictiva es que, casi en su totalidad, se concentra en el ámbito carcelario como respuesta

final al problema. Por su parte, los Estados responden construyendo más cárceles, declarándolas en emergencia o poniéndolas bajo el mando militar. Esta situación ha determinado una crisis humanitaria en el sistema penitenciario latinoamericano, que ha dado pie a tantas masacres, matanzas y problemas en las cárceles en Honduras, Venezuela, Chile, etc. Este caos tiene como base la criminalización creciente por delitos relacionados con drogas, que ha sido debidamente documentada por ILANUD (Carranza, 2009) y otros trabajos similares (WOLA / TNI, 2010).

Gran parte de los países de América Latina ha adoptado medidas tendientes a fortalecer los mecanismos de interdicción, pasando por la cooperación para atender estos delitos transnacionales, pero también llegando a extremos que lindan con el intervencionismo político o fáctico, como pueden ser los casos de Panamá (1989) y Granada; o, en menor medida, lo que fue la presencia militar norteamericana en Manta (Ecuador); la extradición formal y la simplificada de cientos de colombianos; la desertificación anual de los países andinos de acuerdo con las conveniencias del Departamento de Estado de los Estados Unidos, u otros mecanismos cooperativos.

La aparición y evolución de políticas públicas nacionales y regionales en torno al erróneo concepto de “narco-terrorismo” proviene precisamente de experiencias y declaraciones de diplomáticos norteamericanos en Colombia (1984, Embajador Thumbs) (Comisión Andina de Juristas, 1989). En la actualidad, nuevamente los países de América Central sufren las consecuencias de una visión securitista proveniente de los Estados Unidos a partir de la Iniciativa Centroamericana por la Seguridad.

La verdad es que en nuestros países la aproximación política y académica en mate-

ria de drogas y lucha contra su tráfico ilícito, por lo regular, ha estado sesgada en función de criterios, marcos e intereses muy distintos a los de la salud pública. Así parece atestiguarlo gran parte de los analistas e investigadores. Esta dependencia se reflejó luego con el advenimiento de las normas, instituciones y procedimientos para abordarla.

¿América Latina proclive a la reforma en drogas?

Existen al menos tres razones por las que muy pocos se pudieran atrever a considerar el territorio al sur del Río Grande (frontera México-Estados Unidos) como un escenario de prueba, como un laboratorio para el cambio.

En primer lugar, por la propia trayectoria institucional y normativa de nuestros países desde 1910, luego en 1949 y más tarde durante la década de los años sesenta en adelante. La gran mayoría de analistas como Del Olmo y Bagley (Bagley y Tokatlian, 1990); Vargas y De Rementería (De Rementería, 1995) concuerda en afirmar que nuestra historia reciente es que el problema y las formas de abordarlo nos han venido importados en estas tres facetas: historia de la guerra contra las drogas, procesos de construcción de la información y los cambios ocurridos al interior de los Estados Unidos. El desarrollo de nuestras normas e instituciones públicas ha seguido un mismo derrotero: vienen de afuera hacia adentro, carecen de sustento en la realidad y más bien esta se adecua a los marcos político-jurídicos. Este derrotero ha estado caracterizado por la construcción del “drogo-problema” y su progresiva securitización, la sucesiva ampliación de los tipos penales, el aumento desproporcionado de las penas, la reducción de garantías

para consumidores, detenidos, procesados y presos.

Todas estas medidas comunes que fortalecen el poder punitivo de los Estados nacionales han sido catalogadas como síntoma de eficiencia y mayor voluntad política por aquellos organismos y medios dedicados a relevar el modelo de control y su supuesta eficacia. Este paradigma ha sido el signo de los tiempos en materia de lucha contra las drogas. Como dice Schuster:

El modelo de distribución internacional del conocimiento se formuló a través de distintos organismos internacionales y con la participación de algunos organismos estatales de diversos países, incluso con el aporte de corporaciones privadas. Este modelo planteó fuertemente en las últimas dos décadas la idea de que, así como a fin del siglo XIX había países destinados a producir y comercializar materia prima no manufacturada y otros destinados a manufacturarla, a fines del siglo XX hay países destinados a producir conocimiento y otros destinados a aplicarlo (Schuster, 2008: 55).

En la primera fase, con la primera gestación del problema, con la primera Conferencia de Opio de Shanghái en 1908, luego la aparición de las primeras convenciones internacionales en 1912, en el marco de la Sociedad de Naciones, hasta su desaparición en 1939, el advenimiento de la Organización de Naciones Unidas (ONU) representó una nueva fase de los esfuerzos globales en la lucha contra el narcotráfico. Incluso algunos tratadistas de Derecho Internacional mencionan que uno de los criterios para aceptar la participación de países latinoamericanos en el proceso de negociación de Versalles fue la aceptación de la primera convención anti-narcóticos.

En una segunda fase, podemos observar el proceso de condena de la hoja de coca ocu-

rrido entre 1949 y 1953, en el marco de la ONU y la Organización Mundial de la Salud (OMS), a solicitud de los gobiernos de Perú y Bolivia. Los esfuerzos tardíos por intentar resolver el problema creado fueron intrascendentes. Luego de la decisión técnica y su confirmación en los convenios internacionales, la ONU y los Estados Unidos empezaron sus políticas para atacar, condenar, reducir y finalmente desaparecer los cultivos de coca en su contexto cultural: Iniciativa Andina en 1989, Doctrina Bush en 1991, Plan Colombia en 2000, Iniciativa Mérida en 2005 y así, sucesivamente.

A pesar de que, entre 1890 y 1949, en algunos de nuestros países promovieron el comercio, producción e incluso la industrialización de la coca y sus derivados lícitos, como parte de la balanza comercial y la economía de nuestros países, algunos sectores académicos interesados promovieron dicha condena que se constituyó en el germen, en la gestación del sistema internacional que luego serían las convenciones de 1961, 1971 y 1988, y más exageradamente luego las conferencias de las declaraciones, las estrategias, iniciativas más concretas como el Plan Colombia y/o la Iniciativa Mérida.

En la tercera y más peligrosa de las fases, encontramos la intromisión directa de los Estados Unidos desde que el Presidente Richard Nixon en 1972 y luego Ronald Reagan en la década de los años ochenta declararan el tema como asunto que afectaba la seguridad nacional norteamericana. A partir de allí sucedieron una serie de medidas que afectaron las relaciones de los Estados Unidos con América Latina. Conceptos comunes de esa época fueron la cooperación unilateral, la interdicción policial/militar, la desertificación anual de ciertos países, la extradición en una dirección, la erradicación compulsiva.

Podemos poner sobre la mesa los impactos de las prolongadas relaciones con México, país vecino, afectadas por los procesos migratorios hacia los Estados Unidos, su calidad de país de tránsito de la droga procedente de América del Sur, el escándalo del agente Camarena de la *Drug Enforcement Administration* (DEA), la conformación y consolidación de las estructuras criminales organizadas (el caso de Suárez, Tijuana, el Golfo, entre otros), su convivencia con el poder político mexicano que se materializó en el escándalo del Gral. Rebollo, hasta llegar a la Iniciativa Mérida y la prolongada guerra desatada entre 2006 y nuestros días.

Lo mismo podemos decir de las relaciones con Colombia en su calidad de mayor productor mundial de cocaína procedente de los países andinos, en medio de un conflicto interno de 40 años de antigüedad. La dinámica de los grupos armados e irregulares desde la aparición de los carteles tradicionales de Cali y Medellín, la evolución de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) de un grupo político subversivo a un grupo delictivo asociado al narcotráfico y la extorsión, la formación de los grupos paramilitares hasta la concreción en las actuales Bandas Criminales Emergentes (BACRIM).

Un segundo motivo podía estar en el hecho de que, en temas tan complejos relacionados con la salud mental, la ciencia se ha desarrollado por fuera de la región y solo conocíamos las experiencias europeas, y quizá de América del Norte u Oceanía, de tratamiento distinto al represivo (Holanda, Inglaterra, Alemania y Suiza). Conceptos nuevos como reducción de daños, regularización, descriminalización/despenalización tienen un largo historial fuera de América Latina. Por otro lado, la información y la evidencia científica han sido frecuente-

mente utilizadas para reafirmar los conceptos de reducción de la oferta, validando enfoques médico-sanitarios o represivos.

Así, la falta de experiencia y la dependencia metodológica y presupuestal a la cooperación internacional impidieron la generación de suficiente material que avalara cualquier cambio profundo en las políticas de abordaje a esta problemática.

El tercer motivo para descartar nuestra región como escenario de prueba radica en que la prohibición comenzó a vislumbrar su fracaso al interior de los Estados miembros de la Unión, en territorio norteamericano. Desde que se debatió y perdió por escaso margen la Decisión 119 en California, hasta los resultados en Colorado y el Estado de Washington a favor del uso recreativo de la marihuana, comenzamos a evidenciar el ocaso de la prohibición en el epicentro de su gestación: el propio territorio norteamericano. Estas acciones pusieron en evidencia las profundas contradicciones entre la autoridad federal y los Estados (Uprimny, 2012).

Nuevas formas y dinámicas del narcotráfico

Con el devenir de la globalización en la primera década del siglo XXI y la reconfiguración del nuevo orden internacional, el crimen organizado, particularmente el relacionado con las drogas ilícitas, ha venido mutando en la escala global, hemisférica y regional.

Los mercados finales de la cocaína han pasado de los tradicionales mercados en los Estados Unidos en las décadas de los años ochenta y noventa, por el auge del abuso en Europa occidental en la primera década del siglo XXI, y ahora se vislumbra a Brasil como el merca-

do emergente de las drogas cocaínicas, a escala internacional.

Asimismo, como las rutas y medios de transporte utilizados han evolucionado para distraer a las fuerzas encargadas de combatirlo, hemos pasado del transporte aéreo masivo de los primeros años a formas marítimas, fluviales y más artesanales que se han compaginado con las nuevas oleadas de la migración sur-sur y sur-norte. Por ejemplo, la ruptura del puente aéreo en la región andina ayudó a generar estos cambios.

Las áreas de cultivo de hoja de coca, marihuana y amapola fueron fragmentándose, diversificándose, casi siempre a nuevas zonas más pequeñas, a las áreas de fronteras en el Trapecio Amazónico, el triángulo de la Triple Frontera en el Cono Sur, zonas alejadas en el Valle del Río Apurímac y Ene (VRAE) o en el departamento de Nariño.

Si hasta la década de los años noventa eran necesarias más de 200 mil hectáreas de coca en los países andinos para solventar la demanda internacional de cocaína, esto se modificó en virtud de los cambios tecnológicos aplicados en el cultivo y transformación de la droga. Ya no más el concepto de área de cultivo es determinante, sino el de producción de coca por hectáreas; hoy en día, según los propios datos provenientes del Informe Mundial de Drogas de la ONU y de los semestrales Informes del Departamento de Estado norteamericano por país, no se requieren más de 140 mil hectáreas en total para satisfacer esta demanda.

En el caso de la estructura propia del tráfico, esta ha evolucionado siguiendo los derroteros propios del modelo de libre mercado. Se producen actividades globales del crimen organizado que involucran diversas actividades ilícitas simultáneas (tráfico de recursos naturales, personas, armas y otros). Así por ejem-

plo tenemos el reemplazo de los mal llamados carteles y los grupos paramilitares, hasta su desmovilización, por las nuevas formas de las BACRIM o bandas criminales, más pequeñas, flexibles, pero con inmenso poder de control territorial sobre la base de la ilicitud y el ejercicio violento de la fuerza sobre la población.

La libre competencia ha sido un factor predominante del desarrollo del narcotráfico en América del Sur, que ha permitido a nuevos actores sociales y económicos involucrarse en distintos segmentos de la cadena del transporte de drogas. En el campo del crimen organizado, hemos atestiguado la ascensión de los carteles y mafias mexicanas que reemplazaron las grandes estructuras colombianas (Garay y Salcedo, 2012), provocando una contracción de la economía ilícita en ese país (Galindo, 2012).

A nivel microsocioal, por un lado, los campesinos andinos han podido ingresar al mundo de la gran transformación de PBC, incrementando sus ganancias al participar no solamente en la siembra, cultivo y cosecha, sino también en la primera transformación de la droga. Otros sectores como jóvenes estudiantes y migrantes son incorporados en el transporte de pequeñas cantidades de drogas, dentro y fuera de los territorios nacionales. En las ciudades sudamericanas, donde hay mayor cantidad de desempleados, transportistas pueden dedicarse al transporte y microcomercialización de drogas para llegar hasta los usuarios.

Frente a esta nueva situación y dinámicas, y ante la insuficiencia de recursos y presupuestos, queda clara la asimetría que existe entre los Estados para enfrentar un problema de tamaño magnitud. Por ello, es fundamental centrar los esfuerzos en aquellos aspectos donde es posible hacer daño al patrimonio o las estructuras avanzadas de las organizaciones criminales.

Inicio de las fracturas en el régimen de control de drogas

Consideramos que existe un conjunto de factores que puede explicar el inicio del proceso de ruptura del paradigma de la lucha contra las drogas. Algunos son propios a los acontecimientos del hemisferio: “Desde que se inició el siglo XXI, el tablero de ajedrez sudamericano se ha caracterizado por lo dinámico e imprevisible de su distribución y movimiento. En la última década se han producido cambios políticos significativos en la región” (Soberón, 2010). Otros no tanto, como pueden ser las iniciativas ocurridas a nivel estadual en los propios Estados Unidos.

La evidencia del fracaso de la Iniciativa Mérida para enfrentar y derrotar a las organizaciones criminales de narcotráfico, ocurrida en el sexenio del Presidente Felipe Calderón en México, han dejado más de 50 mil muertes y tremendos retos para el Gobierno del Presidente Enrique Peña Nieto (PRI).

Pero es que si debemos escoger un hito, todo se inició con el proceso de evaluación de la *United Nations General Assembly Special Session* (UNGASS) ocurrido en el plano de la ONU en Nueva York, en 1998, y que intentó infructuosamente un proceso de evaluación sobre lo hecho en la escala global, trazando objetivos en materia de reducción de la oferta y de la demanda que, por supuesto, fueron incumplidos. Un caso ejemplar de ese fracaso fue el plan denominado Estrategia Internacional para la Eliminación de Cultivos Ilícitos de Coca y Adormidera (SCOPE, por sus siglas en inglés) presentado por Pino Arlachi, Director Ejecutivo de ONUDD, para desaparecer las plantas de coca y de adormidera de la faz de la tierra en 10 años, cuestión que, desde luego, no ocurrió (Thoumi, 2010: 35). En la sesión

de 2008, luego de un año de reflexión, se hizo el reporte concluyente sobre dicho proceso y una Declaración Política subsiguiente.

Luego de 30 años de ejecución de las medidas más drásticas, los efectos en América Latina fueron evidentes: el mantenimiento del conflicto armado en Colombia, la oleada de violencia en México, la inseguridad ciudadana en América Central, la incapacidad de la Justicia penal reformada (Pásara, 2004), la crisis penitenciaria, la existencia de casos de corrupción graves como fue el caso de Fujimori y Montesinos en Perú en la década de los años noventa. Y sin embargo, el fenómeno del narcotráfico fue mutando y modificando sus dinámicas año a año, para adecuarse a las nuevas reglas económicas y financieras del orden mundial.

Algunas de las fracturas más importantes

La primera y quizá más importante es la que provino de un conjunto de personalidades de las que se extrajo el Informe de la Comisión de ex Presidentes Latinoamericanos que luego fuera seguida por un reporte de orden global. Constituyeron la base para que después un grupo de gobiernos latinoamericanos, curiosamente caracterizados por ser conservadores (México, Felipe Calderón; Colombia, Juan Manuel Santos; y Guatemala, Otto Pérez Molina), no progresistas, persistieran en sus discursos críticos frente a las políticas imperantes.

Este proceso tuvo su momento culminante en la VI Cumbre de las Américas (abril de 2012, Cartagena) cuando, sin estar presente en la agenda, el debate sobre las drogas se tomó las sesiones. Esta situación impidió la existencia de una declaración formal de finalización del evento y generó el proceso de estudio y revisión de alternativas que actualmente con-

duce la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) / OEA. Dicho estudio, que ha convocado las consultas de un numeroso grupo de expertos, debía estar listo para los meses de marzo-abril de 2013. Aunque por la circunstancia del órgano que conduce esta revisión no se pueden esperar grandes modificaciones al sistema imperante, por primera vez un sistema formal caduco fue puesto en evidencia por decisión política de un grupo de mandatarios latinoamericanos.

Pese a que, con menor fuerza, posteriores foros regionales en el marco iberoamericano (la XXII Cumbre Iberoamericana en Cádiz en noviembre de 2012 apoyó las prácticas culturales como la masticación de hoja de coca en Perú y Bolivia), centroamericano y sudamericano (*El Tiempo*, 2012) repitieron el reto al sistema imperante. Los mandatarios de otros países como Honduras, Belice y Costa Rica se han pronunciado a favor de este gran debate internacional.

En el caso de **Uruguay**, empezó con su iniciativa para dirigirse a la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas en 2009 (Viena), con su intento de reconfigurar una posición sudamericana y latinoamericana que incidiese sobre las plataformas internacionales. Su intento por quebrar el denominado Consenso de Viena (primero fue el diálogo informal en Quito, luego la intervención del delegado uruguayo Milton Romani en Viena solicitando producir opinión sobre la prevalencia de las normas e instrumentos de protección a los derechos humanos acerca de las normas y convenciones de control de drogas), casi produce una fricción en un colectivo acostumbrado históricamente a tomar decisiones de política internacional bajo el consenso de los grandes productores de políticas de drogas.

Uruguay es un país históricamente conocido por sus políticas públicas de orden social,

muy avanzadas. Es en ese contexto que vendrían los anuncios del Presidente José “Pepe” Mujica, seguidos de los debates políticos nacionales y regionales, y posteriormente de la presentación del proyecto legislativo que pretende regular los mercados del cannabis.

En el caso de **Bolivia**, el país altiplánico, ya en 2006 había ofrecido al mundo la conversión de un líder campesino cocalero en Presidente de la nación, como la muestra más palpable del fracaso de las políticas de los Estados Unidos basadas en la interdicción, el señalamiento y la criminalización de un extenso grupo social. Nuevamente el escenario fue la Comisión de Estupefacientes en Viena donde, en su discurso, el Presidente Evo Morales sacó de su bolsillo un *kintu* de coca y preguntó a los delegados asistentes si por ese motivo debía ser considerado un narcotraficante.

A partir de allí, luego de un primer intento de enmienda de la Convención que no tuvo éxito, se produjo el retiro de Bolivia de la Convención Única de 1961 para ponerla en consonancia con su nueva Constitución de 2009, que en su artículo 384 (“el Estado protege a la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente. La revalorización, producción, comercialización e industrialización se regirá mediante la ley”) reconoce a la coca como recurso natural de la cultura andino-aymara. Haciendo uso de los procedimientos que recoge el derecho internacional, Bolivia se retiró y posteriormente se reincorporó a la Convención, haciendo expresa reserva del artículo 49.2.e sobre la prohibición de la masticación de la coca. A pesar de los intentos de un grupo de países por impedir el retorno de Bolivia a la Convención Única de Estupefacientes (se re-

querían 62 votos de 184 países miembros para impedir el retorno de Bolivia, se obtuvieron solo 15 votos), no pudieron lograrlo (WOLA / TNI, 2013).

En el plano doméstico, el Gobierno de Bolivia ordenó el retiro de la DEA en 2009 y comenzó a elaborar políticas nacionales más autónomas y eficaces, en relación con la lucha contra el narcotráfico (entre 1995 y 2005 se desmantelaron 10.621 factorías para producir drogas, mientras que desde 2006 hasta 2012 se desmantelaron 33.605 factorías; asimismo se decomisaron 56.097 toneladas de cocaína versus 187.060 toneladas de cocaína en la gestión del Presidente Evo Morales, de acuerdo con cifras dadas por el Ministerio de Gobierno) (*La Razón*, 2013). Dispuso el control social como nuevo instrumento político operativo consensuado con las federaciones de cocaleros de Los Yungas y del Chapare, para racionalizar la producción de coca y evitar su desvío al narcotráfico.

Ahora tomemos el caso de **Ecuador**, considerado durante mucho tiempo un país de tránsito de drogas procedentes de Colombia y Perú. Durante muchos años, este país fue el ejemplo de la rigurosidad, desproporcionalidad y falta de racionalidad en las políticas sobre drogas, expresadas a nivel normativo en la Ley 108 de 1990 y a nivel práctico en el rol de su Policía y Fuerzas Armadas. La represión absoluta, frecuente militarización y la congestión carcelaria fueron casos recurrentes en la historia contemporánea del Ecuador. Como lo señala Rivera:

Durante la década de los ochenta las políticas estatales ecuatorianas frente al narcotráfico estuvieron marcadas por el desconocimiento que el fenómeno representaba para el país, firmando todo convenio que se le presentaba para combatir el consumo y trá-

fico de estupefacientes. Ecuador seguía al pie de la letra los diagnósticos estadounidenses que asociaban de manera general guerrilla con narcotráfico (Rivera, 2005: 297).

Tras la llegada al poder del Presidente Rafael Correa y su Revolución Ciudadana, en 2008 se planteó la medida del indulto a través de un decreto que benefició a 1.500 pequeños traficantes que habían cumplido dos tercios de la pena. Esta medida permitió una salida decorosa a la crisis humanitaria existente en el sistema carcelario ecuatoriano. Esto fue seguido por los debates de la Asamblea Constituyente de Montecristi que determinaron sendos artículos constitucionales referidos a las drogas, desde una perspectiva más humana.

Artículo 364: Las adicciones son un problema de salud pública. Al Estado le corresponderá desarrollar programas coordinados de información, prevención y control del consumo de alcohol, tabaco y sustancias estupefacientes y psicotrópicas, así como ofrecer tratamiento y rehabilitación a los consumidores ocasionales, habituales y problemáticos. En ningún caso se permitirá su criminalización ni se vulnerarán sus derechos constitucionales.

En el plano internacional, un discurso en contra del Plan Colombia y sus impactos negativos en la faja fronteriza colombo-ecuatoriana, le permitió posicionarse en contra de la influencia de los Estados Unidos, bajo la excusa de la guerra contra las drogas. Finalmente, el operativo en su territorio llevado a cabo en marzo de 2008 por fuerzas militares colombianas y que terminaron con la muerte de Raúl Reyes, fue el punto culminante de tensiones entre ambos países.

La posterior discusión de las modificaciones no solo a la Ley 108 sino al conjunto del

ordenamiento penal, procesal y penitenciario ecuatoriano, y el debate sobre el Código Orgánico Penal Integral permitió avizorar posibilidades de cambio hacia un derecho penal garantista, albergado por espacios importantes de debate abierto, como el proporcionado por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y otras instituciones. El proyecto normativo partía por separar al consumidor del microtraficante, del mediano, del grande, del capo. En junio de 2012, durante la 42 Asamblea General de la OEA en Bolivia, el Presidente Correa apoyó parcialmente la legalización de algunas drogas (*El Comercio*, 2012).

Aunque estas posibilidades de cambio fueron posteriormente debilitadas por el discurso securitista, alimentado por una intensa campaña mediática de miedo, como consecuencia de la necesidad de responder a las demandas ciudadanas frente a la delincuencia. Incluso en 2012 se propuso implantar las Cortes de Drogas en el Ecuador para abordar el problema del consumo. Lo cierto es que, en un contexto absolutamente desordenado, la posición del Ecuador ayudó a generar impulso a los vientos de cambio que ocurrieron y ocurren en el continente.

Ahora veamos el caso de **Colombia**. Este caso representa una señal muy fuerte por lo que representa Colombia en tanto ha sido considerado históricamente el país donde se produce la mayor cantidad de droga, desde la bonanza “marimbera”, el *boom* de la coca, hasta el auge de la amapola. La vigencia durante los últimos 40 años del conflicto armado, con sus terribles consecuencias en términos de violencia y destrucción (Reyes, 1990: 117), empeoró la imagen de Colombia frente al mundo.

En sus distintos gobiernos, liberales o conservadores, hemos evidenciado distintas for-

mas de entender y abordar la problemática de las drogas y el narcotráfico. Desde las políticas asimiladas a la política de los Estados Unidos que llevaron a una intensa guerra contra los carteles de Medellín y Cali que terminaron con la muerte de 200 jueces, 500 policías (Salazar, 2001), así como de Pablo Escobar y los hermanos Rodríguez Orejuela en 1993 y 1996, respectivamente, seguido del problema con el Presidente Ernesto Samper y la influencia de dinero sucio en su campaña electoral y el proceso 1008. Luego vendría la intensa política de la fumigación aérea de cultivos de la que tanto se ha escrito (Vargas, 1999) y que tantos resultados adversos ha tenido sobre poblaciones vulnerables de campesinos afrocolombianos, aumentando el número de desplazados internos (WOLA, 2012).

Esta abdicación tuvo su máximo exponente en los 10 años de *uribismo* y la seguridad democrática (2002-2008); a partir de la administración Santos, pasamos a una etapa interesante.

Una primera señal fue priorizar las relaciones con sus países vecinos. En tal sentido, la recomposición de las deterioradas relaciones con el Ecuador y Venezuela significaron una señal que alejó un poco las relaciones Washington-Bogotá. Una segunda señal fue el reinicio del proceso de diálogo con las FARC (en Oslo y luego en La Habana), que incluyen la propuesta de esta organización por legalizar los cultivos hoy denominados ilícitos.

Luego, la Corte Constitucional, misma que en 1994, bajo la conducción de Carlos Gaviria, había despenalizado el consumo y el porte de dosis personal, el 28 de junio de 2012 se tiraría abajo nuevamente las intenciones de criminalizar la posesión y el consumo de drogas de la Ley 1453 de Seguridad Ciudadana de 2009, que estuvieron permanentemente en riesgo de convertirse en realidad, bajo la

administración Uribe, sea mediante penas concretas o a través de multas y trabajo social. Otras decisiones jurisdiccionales evidenciaron la gravedad del problema: en febrero de 2013, el Consejo Seccional de la Judicatura se pronunció sobre el carácter inconstitucional de la situación penitenciaria, haciendo mención a la Cárcel Modelo de Bogotá.

Vendrían después las señales políticas más claras cuando el Presidente Santos lideró las críticas contra las políticas tradicionales e invocó a una posibilidad de cambio y de reforma (febrero de 2012). Incluso se atrevió a sugerir la necesidad de abrir el debate a la legalización. En distintos foros y entrevistas impulsó el inicio de un gran debate a escala mundial sobre este espinoso tema.

Esta nueva corriente reformadora tendría un componente interesante bajo la administración municipal de Gustavo Petro en Bogotá, quien anunció la necesidad de instituir los Centros de Atención Médica para Adictos (CAMAD) como una nueva forma de abordar los usos problemáticos en el ámbito urbano. Incluso hubo propuestas legislativas de representantes del Partido Liberal que plantearon la despenalización de los cultivos ilícitos, toda vez que habían hasta 22 mil detenidos en departamentos como Guaviare, Vichada o Meta, pero estos no prosperaron en las Cámaras (*Vanguardia*, 2012).

Como puede observarse, las experiencias puntuales de estos países han permitido progresivas perforaciones a un régimen jurídico internacional que había demostrado ser incólume a sus propias contradicciones u omisiones, debido a la enorme carga geopolítica que se encuentra detrás de sus principales postulados. Esta inamovilidad y rigurosidad frente al cambio parecen haber sido perforadas, cual miles de hormigas frente a un enorme paquidermo.

¿Cuál es el camino adelante?

No cabe duda de que el camino iniciado en América Latina en estos últimos años marcará el paso de las grandes transformaciones que pudieran ocurrir en el futuro próximo, en el monolítico régimen internacional del control de drogas y su reflejo en los ordenamientos jurídicos nacionales.

Podrá haber retrocesos parciales como los que ocurren ante el pavor de la inseguridad ciudadana, podrán ocurrir quiebres como consecuencia de la tensión entre posiciones contrarias sobre un mismo tema. En este proceso de reforma normativa e institucional, creemos que la trayectoria actual hacia el cambio y su convergencia con un fracaso continuo de 100 años del régimen internacional, alimentan la posibilidad de un nuevo paradigma en construcción. La necesidad de nuevas formas de pensar obliga a adoptar decisiones que trascienden el debate de izquierdas y derechas.

La interrogante es saber ¿cómo se realizará este cambio? ¿Cuánto tiempo llevará producir estos cambios de paradigma? No es fácil responder esta pregunta, lo único claro es la tendencia y su direccionalidad.

Los que pensaron en grandes cambios de paradigmas conceptuales, ideológicos o filosóficos en torno a las drogas se equivocaron. Ninguna gran conferencia global los producirá porque se romperían una serie de superestructuras, procesos e intereses creados en torno a las políticas de drogas.

Los escenarios globales y hemisféricos no ofrecen aún posibilidades de cambios profundos porque las grandes superpotencias todavía conservan cuotas de poder significativo en escenarios como la OEA, UE y la ONU misma. En este sentido, los tratados internacionales y las grandes estrategias no son modificables,

salvo la voluntad de los Estados manejados por complejos organismos diplomáticos, asentados en el manejo y control de procesos, mecanismos y presupuestos de la cooperación internacional.

Los verdaderos cambios de política anti-drogas comienzan a ocurrir en escala mucho más pequeña, con decisiones administrativas y/o jurisdiccionales de distinta índole, que empiezan a debilitar un sistema institucional uniforme, caduco, pero que causa severos perjuicios a la sociedad.

Estos daños se reflejan en los actores más vulnerables como los productores agrarios, pueblos indígenas, sociedades urbanas marginales, jóvenes, mujeres, pacientes mentales, entre otros. Pero también se refleja en el profundo daño que ocasionan en el Estado, incluso a las instituciones propias de los regímenes democráticos. Esto ha sido debidamente documentado para el caso latinoamericano por WOLA (Youngers y Rosin, 2005): en temas de rendición de cuentas, falta de transparencia, atentados contra libertades civiles, creciente corrupción, aumento de la militarización, debilitamiento en capacidades estatales para tomar decisiones. O si no, los cambios también ocurren con decisiones prácticas de autoridades nacionales interesadas en resolver pequeños y concretos problemas originados sea por el narcotráfico o por las políticas que se implementan.

En conclusión, aunque no se puede dar un parte de victoria, creemos que las fisuras provocadas al régimen global de control de las drogas y el apoyo que significó en ese sentido la experiencia latinoamericana, primero, como escenario de la guerra, y luego, como escenario del cambio progresivo, resultan fundamentales.

Bibliografía

- Acción Andina (1999). *Políticas antidroga e interdicción, año 3, 3*. Bogotá: CINEP / Acción Andina, agosto.
- Acción Andina (2001). *Erradicación forzosa y conflictos, año 4, 4*. Bogotá: CINEP / Acción Andina, julio.
- Bagley, Bruce y Juan Tokatlian (compiladores) (1990). *Economía y política del narcotráfico*. Bogotá: Uniandes.
- Carranza, Elías (2009). *Cárcel y justicia penal en América Latina y el Caribe*. San José de Costa Rica: Siglo XXI Editores.
- Comisión Andina de Juristas (1989). *Coca, cocaína y narcotráfico, laberinto en los Andes*. Lima: Industrial Gráfica S.A.
- Comisión Andina de Juristas (1993). *Drogas y control penal en los Andes*. Lima: Industrial Gráfica S.A.
- De Rementería, Ibán (1995). *La elección de las drogas. Examen de las políticas de control*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Declaración de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2010). *Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma*. Río de Janeiro: Viva Río.
- El Comercio* (2012). “Sobre apoyo de Correa a la legalización parcial de algunas drogas”. *Diario El Comercio*. Quito, 4 de junio.
- El Tiempo* (2012). “Declaraciones de María Mejía, Secretaria General de UNASUR”. *Diario El Tiempo*. Bogotá, 1 de junio.
- Galindo, Mauricio (2012). “La droga pesa cada vez menos en la economía del país”. *Diario El Tiempo*. Bogotá, 29 de septiembre.
- Garay, Luis y Eduardo Salcedo (2012). *Narcotráfico, corrupción y Estados. Cómo las redes ilícitas han reconfigurado las instituciones en Colombia, Guatemala y México*. México: Debate.
- La Razón* (2013). “Sobre desmantelamiento de factorías”. *Diario La Razón*, 20 de enero.

- Molano, Alfredo (1990a). *Siguiendo el corte. Relatos de guerras y tierras*. Bogotá: El Ancora Editores.
- Molano, Alfredo (1990b). *Selva adentro*. Bogotá: El Ancora Editores.
- Molano, Alfredo (1991). *Aguas arriba. Entre la coca y el oro*. Bogotá: El Ancora Editores.
- Molano, Alfredo (1996). *Trochas y fusiles*. Bogotá: El Ancora Editores.
- Molano, Alfredo (2009). *Abí les dejo esos fierros*. Bogotá: Aguilar.
- Pardo, Rafael (2010). “Introducción: hacia un nuevo pensamiento sobre drogas”, en: Juan Tokatlian (compilador). *Drogas y prohibición. Una vieja guerra, un nuevo debate*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Pásara, Luis (compilador) (2004). *En busca de una justicia distinta. Experiencias de reforma en América Latina*. Lima: Consorcio Justicia Viva.
- Reyes, Alejandro (1990). “La violencia y la expansión territorial del narcotráfico”, en: B. Bagley y Tokliatan. *Economía y política del narcotráfico*. Bogotá: CEREC Ediciones.
- Rivera, Freddy (2005). “Ecuador: los bemoles de la guerra contra las drogas”, en: Youngers y Rosin (editoras). *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*. Washington: WOLA / Editorial Biblos.
- Salazar, Alonso (2001). *La parábola de Pablo. Auge y caída de un gran capo del narcotráfico*. Bogotá: Planeta.
- Schuster, Federico (2008). “Teoría social, políticas públicas y su impacto en la vida cotidiana”, en: G. Touzé (compilador). *Visiones y actores del debate, II y IV Conferencia Nacional sobre políticas de drogas*. Buenos Aires: Intercambios / Universidad de Buenos Aires.
- Soberón, Ricardo (2012). “Las dinámicas nacionales, las relaciones con EE.UU. y la nueva institucionalidad latinoamericana”. *Yuyaykusun*, 3. Lima: Departamento Académico de Humanidades, Universidad Ricardo Palma.
- Thoumi, Francisco (2010). “Debates recientes de la Organización de las Naciones Unidas acerca del régimen internacional de drogas: fundamentos, limitaciones e (im)posibles cambios”, en: Juan Tokatlian (compilador). *Drogas y prohibición. Una vieja guerra, un nuevo debate*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Touzé Graciela y Goltzman Paula (2011). *América Latina, debate sobre drogas, I y II Conferencias latinoamericanas sobre políticas de drogas*. Intercambios, Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Uprimny, Rodrigo (2012). “El ocaso de la prohibición”. *Diario El Espectador*, 10 de noviembre.
- Vanguardia* (2012). “Sobre iniciativas legislativas no prosperadas”. *Diario Vanguardia*, Barcelona, 24 de octubre.
- Vargas, Ricardo (1999). *Drogas, máscaras y juegos. Narcotráfico y conflicto armado en Colombia*. Bogotá: TNI / Acción Andina.
- Washington Office on Latin America (WOLA) (2012). *Ineffective US Fumigation Policy Adversely affects Afro Colombians*. Washington: WOLA.
- Washington Office on Latin America (WOLA) (2010). *Sistemas sobrecargados: leyes de drogas y cárceles en América Latina*. Buenos Aires: WOLA / TNI.
- Washington Office on Latin America (WOLA) (2013). *Bolivia obtiene una merecida victoria respecto a la hoja de coca*. WOLA / TNI, 11 de enero. Comunicado de prensa disponible en: <http://druglawreform.info/es/sala-de-prensa/comunicados-de-prensa/item/4271-bolivia-obtiene-una-merecida-victoria-respecto-a-la-hoja-de-coca> (Consulta: 25 de marzo de 2013).
- Youngers, Coletta y Eileen Rosin (editoras) (2005). *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos*. Buenos Aires: WOLA / Editorial Biblos.

¿Por qué no se despenalizan las drogas? Razones de la vigencia de una política fallida

Daniel Pontón Cevallos¹

Fecha de recepción: 4 de marzo de 2013.

Fecha de aceptación y versión final: 7 de mayo de 2013.

Resumen

El presente trabajo analiza las actuales propuestas en torno a la despenalización y legalización de las drogas psicotrópicas discutidas con mucho énfasis por autoridades y opinión pública. Se argumentará que si bien es un avance importante hacer que el poder político discuta y cuestione abiertamente la prohibición de las drogas a nivel mundial, la variedad de propuestas presentadas se enfrentan a inconsistencias técnicas que hacen inviable una tesis de este estilo para los fines planteados. Por el contrario, el tema sobre el prohibicionismo debe ser ubicado y mirado como un problema de alto espectro geopolítico mundial, lo cual impide una posible superación de este paradigma en el corto, mediano y largo plazo.

Palabras clave: geopolítica, despenalización, hegemonía, legalización, drogas psicotrópicas, economías criminales, narcotráfico.

Abstract

This paper analyzes current proposals for the decriminalization and legalization of psychotropic drugs emphatically discussed by authorities and public opinion. I argue that despite the importance of political powers openly discussing and questioning the worldwide prohibition on drugs, the variety of proposals for drug decriminalization on offer face technical inconsistencies that prove self-defeating. Instead, the topic of prohibitionism must be located as a major global and geopolitical problem, making such a paradigm shift impossible to overturn in the short, medium and long term.

Keywords: geopolitics, decriminalization, hegemony, legalization, psychotropic drugs, criminal economies, drug trafficking.

¹ Licenciado en Sociología por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y Máster en Política Pública por FLACSO, sede Ecuador. Investigador sobre temas de seguridad, reforma policial, narcotráfico y crimen organizado. Actualmente se desempeña como Coordinador de la Red Latinoamericana de Seguridad y Delincuencia Organizada (Relasedor) desde FLACSO, sede Ecuador.
Correo electrónico: dpc1975@hotmail.com

La teleología es una de las ramas de la filosofía que asume que las ideas, las cosas y los valores triunfan en virtud de su eficiencia y utilidad histórica. Esta es una de las herramientas que occidente ha utilizado para explicar el triunfo de la democracia, el mercado, la razón como capacidad cognitiva, entre muchas cosas más.

Pero si de eficiencia histórica hablamos, la política antidrogas está lejos de justificarse en sí misma. Por esta razón, llama la atención en estos últimos tiempos la postura de autoridades y ex autoridades por todo el continente a favor de la despenalización de las drogas ilegales. No existe parangón, al menos durante los últimos 40 años, en el que personajes del más alto nivel se atrevan a plantear una mirada distinta al problema de las drogas ilegales. Esta situación ha sido vista con tanto beneplácito y agrado, que muchos auguran un cambio de paradigma frente al problema de la prohibición de las drogas ilícitas a nivel mundial. Pero, ¿podemos concebir a esto como la supremacía de la eficiencia histórica?

El presente trabajo tiene como objetivo central analizar las razones que restringirían la despenalización de las drogas ilícitas en el mundo actual. Se argumentará que si bien es un avance importante hacer que el poder político discuta y cuestione abiertamente la prohibición de las drogas a escala internacional, el tema sobre el prohibicionismo debe ser ubicado y mirado como un problema de alto espectro geopolítico mundial, lo cual restringe o hace inviable una posible superación de este paradigma en el corto, mediano y largo plazo.

En el documento se abordará en primer lugar el debate sobre por qué se habla de despenalización actualmente. En segundo lugar, se analizarán los debates y posturas surgidos alrededor de la despenalización de drogas psi-

cotrópicas en la región. Luego se observarán las hipotéticas consecuencias políticas que plantearía la legalización de las drogas de manera unilateral por los países. Y finalmente se estudiarán las razones restrictivas geopolíticas al cambio de paradigma.

¿Por qué hablar de despenalización actualmente?

El discurso contra la prohibición de las drogas psicotrópicas a nivel mundial es considerado uno de los grandes paradigmas encaminados a proteger el proyecto civilizatorio moderno. ¿Quién podría negar los efectos dañinos que el consumo de drogas ilegales trae a la salud física y mental de la población de un país? Por esta razón, la comunidad internacional occidental entera, durante el último siglo, en nombre mismo de la humanidad, diseñó complejos instrumentos jurídicos internacionales y estrategias universales de intervención para luchar contra este fenómeno que afecta devastadoramente a la sociedad a escala global.

A nivel histórico, la primera normativa internacional sobre drogas tuvo su origen a principios del siglo XX con la Comisión del Opio de Shanghái en 1909 (Thoumi, 2009). No obstante, la radicalización, severidad, intensidad e imposición de la misma toma mayor relevancia hace más de 40 años con la declaración de la “guerra contra las drogas” perpetrada por el Presidente Richard Nixon en 1971 y complementada por la política de Ronald Reagan en 1982. Estas políticas buscaban a toda costa reducir o aplacar el elevado consumo de marihuana, heroína y después de cocaína en los Estados Unidos, pero al mismo tiempo, la necesidad de un control geoestratégico de una actividad ilegal que producía cuantiosas cifras

económicas y que está en capacidad de activar una maquinaria criminal que atenta contra la seguridad nacional de ese país (Bagley, 1990; Bonilla, 1993).

Si bien esta política tuvo un proceso de configuración de varios años que se ha ido adaptando a diferentes momentos y contextos locales durante cuatro décadas, marcó la dinámica de la geopolítica mundial y, por ende, la supremacía de la “mirada hegemónica” del problema que consiste en: a) militarización y criminalización del consumo y la oferta; b) clasificación geopolítica mundial entre países consumidores y países productores; c) focalización en la lucha contra la producción in situ; d) alta injerencia en los espacios multilaterales mundiales y regionales para la promulgación de legislación, tratados y mecanismos de regulación del tráfico de drogas.

Luego de más de cuatro décadas, la política ha sufrido amplios cuestionamientos por varios sectores, con base en sus logros y consecuencias. Por esta razón, en los últimos años, a lo largo de la región, varias son las voces de autoridades y ex autoridades que plantean la despenalización de las drogas ilegales como una medida que permita superar las limitantes de la política antidrogas a nivel mundial. Entre ellas tenemos a los ex presidentes: Fernando Henrique Cardoso (Brasil); César Gaviria (Colombia); Ernesto Zedillo, Vicente Fox (México); Jimmy Carter, Bill Clinton (Estados Unidos). El mismo Presidente colombiano Juan Manuel Santos simpatizó con la idea al igual que los presidentes de varios países centroamericanos. María Emma Mejía, ex Secretaria General de Unasur, anunció que se requiere poner este debate en la próxima Cumbre de Presidentes Sudamericanos.²

2 La situación ha llegado a ser tal, que el debate sobre la despenalización fue uno de los temas centrales de la Cumbre

El tema a favor de la despenalización de las drogas, sin embargo, no es un tema nuevo a escala internacional. Este espacio, por lo general, fue un reducto marginal y relegado a la discusión de un grupo de libertarios, bohemios, *hippies* e intelectuales que veían en la liberalización del consumo de drogas la posibilidad de tener una alternativa antisistémica al discurso moralizante y hegemónico construido alrededor de este tema por parte de élites políticas de los centros del poder mundial. Pese a esto, un aspecto diferenciador de las actuales propuestas es que estas no se basan en una postura centrada en el espíritu o principio libertario de la elección del individuo en el consumo y la discusión moral respecto al real impacto en la salud pública, sino, desde una posición pragmática y utilitaria, adoptar un mediada que permita superar: 1) los escasos resultados obtenidos por esta política en la reducción del consumo a nivel mundial (UNODC, 2011). 2) El poder que genera el control del “mercado criminal” del narcotráfico a los grandes carteles (Fernández, 2008; Haken, 2011). 3) La estela de corrupción y violencia que deja la producción y tráfico de este tipo de sustancias en ciertos países (Garzón, 2010). 4) Los costos sociales, económicos y ambientales de las políticas antidrogas, entre muchas cosas más (Núñez, 2006; Corporación Nuevo Arco Iris, 2009; Ramírez y otros, 2005; Rivera, 2005). La pregunta en este caso es: ¿cuál es el alcance de las distintas posturas en función de los resultados mencionados?

de las Américas celebrada en Cartagena, Colombia, en abril de 2012.

Las propuestas: ¿despenalización o legalización?

Uno de los aspectos que más llama la atención es la poca claridad de los objetivos de la sugerente e innovadora propuesta sobre el prohibicionismo de drogas ilegales. Consecuentemente no podemos hablar de propuesta sino de propuestas.

Centrémonos primero en la propuesta que mayor atención ha captado, la relacionada con la despenalización del consumo de la marihuana planteada por los ex presidentes Cardoso, Gavira, Zedillo, Fox, entre otros (*El Universo*, 2011). De acuerdo con *United Nations on Drugs and Crime* (UNODC, 2011), existen 202 millones de personas aproximadamente que consumen marihuana en el mundo, convirtiéndose esta en la droga de mayor preferencia por parte de la población. En consecuencia, la despenalización del consumo de marihuana parece guardar coherencia con la magnitud de un problema mundial en la medida en que evita criminalizar una práctica altamente difundida en la población y sugiere optimizar mejor los recursos disponibles para la lucha contra las drogas con base en una estrategia de reducción del consumo; y, si no es posible, en la reducción de daño. En otras palabras, se asume una actitud indiferente frente al consumo ya no basada en preceptos morales, sino en valoraciones pragmáticas de la utilidad social, pero también reconoce, al mismo tiempo, la responsabilidad del Estado frente al problema de salud pública que implica el consumo de la marihuana en la población. No obstante, la propuesta parece ser poco efectiva para atacar los mercados criminales por dos razones:

a) *No se despenaliza y legaliza la oferta de marihuana.* Esto significa dejar intactos los mercados criminales en el control de la producción, tránsito y distribución al menudeo de la droga. Por concepto, un mercado criminal nace cuando hay una demanda efectiva y potencial de productos prohibidos y donde existe una serie de actores que, a pesar de las sanciones impuestas para castigar este ilícito, se atreven a evadir las leyes para controlar y manejar este mercado. Por ser economías que se mueven en el mundo de la ilegalidad, la oferta a gran y mediana escala no es competitiva (tienden a los monopolios), haciendo de esta actividad una cuestión sumamente rentable.

Es cierto que la propuesta inicial de la despenalización de la marihuana apunta estratégicamente a una reducción de la demanda para así progresivamente acabar con los mercados criminales. Sin embargo, las características particulares de las medidas de prevención del consumo se refieren a procesos largos y complicados, muchas veces sin metodologías claras de evaluación. La despenalización del consumo no garantiza en nada la reducción de la demanda de la marihuana; y, si se mantiene una prohibición rígida de la oferta, el mercado criminal seguirá siendo por mucho tiempo igual de rentable y atractivo para las redes criminales.

Podría haber otra alternativa, como la presentada por el Presidente uruguayo José Mujica para frenar el monopolio de las redes criminales de la oferta, atribuyéndole al Estado un rol protagónico en la regulación de la venta a través del control de la provisión directa de este producto a los consumidores (Armenta y otros, 2012).

El Estado, en ese caso, sería el que decide cuál es la cantidad mínima diaria o semanal de consumo personal de una persona para determinar así las cantidades o dosis mínimas que se podrían vender.

No obstante, más allá del debate ético sobre la posibilidad de que el Estado pueda proveer o controlar la provisión de productos perjudiciales a la población en general, la demanda de marihuana es tan alta y tan dispersa entre la preferencia de un consumidor frente a otro, que sería imposible que el sistema de dosis mínimas evite los mercados negros que se producirían, producto de esta práctica regulatoria. Toda práctica regulatoria o prohibicionista de un producto altamente demandado, por principio, genera mercados negros; consecuentemente, economías criminales. De igual forma, sería muy difícil discernir entre consumidores y traficante, lo cual puede ser muy fácilmente aprovechado por mafias dedicadas a la venta de esta droga para evitar sanciones y evadir controles.

- b) *El valor mercantil de la marihuana.* Al ser la droga de mayor consumo mundial es por ende la que mayor cantidad de recursos económicos genera. Por ejemplo, se estimó que en 2003 esta economía movió alrededor de 141 mil millones de dólares (incluye venta al por mayor y por menor), por encima incluso de mercados como la cocaína (85 mil millones de dólares) y la heroína (65 mil millones) (ONUDD, 2005, en: Haken, 2011). Sin embargo, existe una gran dispersión de la producción a nivel mundial que no respeta geografía ni tipos de economías ni sociedades.

Actualmente se dice que la marihuana es producida localmente en casi todos los

países del mundo y con mejor calidad, la misma que es usada en muchos de los casos para consumo personal. Por ello, si se pretende atacar los mercados criminales a través de la despenalización del consumo de la marihuana, es necesario que esta droga represente una cantidad insignificante en el poder económico de los grandes carteles de la droga. En un país como México, donde el peso del mercado de la marihuana ha sido históricamente importante, la venta de cannabis actualmente solo representaría entre 15% y 26% de los ingresos de sus carteles (RAND Corporation, en: Armenta y otros, 2012).³

Lo dicho nos conecta necesariamente con otra de las propuestas surgidas alrededor de la despenalización de las drogas ilegales como la cocaína y la heroína (*El Espectador*, 2012). Es más, esta propuesta se presenta altamente sugerente debido al peso que tienen estas drogas en los mercados ilegales. Hay incluso criterios que articulan la propuesta inicial sobre la despenalización del consumo de marihuana a la despenalización progresiva de otro tipo de drogas más fuertes, la cual, a través de una medida de ensayo y error, permita evaluar la medida en función de resultados. Pero otra vez esa propuesta no vislumbraría un progreso si el peso sigue estando en la despenalización del consumo y no de la oferta como lo vimos anteriormente.⁴

³ Tal vez por esta razón, en países como los Estados Unidos se han dado paso a modificaciones legales estatales para permitir el consumo y, en algunos casos, la producción de marihuana por parte de sus habitantes como lo es el caso de los Estados de Colorado y Washington.

⁴ Los países han tenido ciertos grados de libertad para flexibilizar el consumo de drogas ilegales, pero no así con la producción ni peor aún con la comercialización donde existe total rigidez, drasticidad y firmeza (Thoumi, 2009).

Existe otra postura como la presentada por el Presidente guatemalteco Otto Pérez que propone la despenalización del tránsito de cocaína sustentando que los países centroamericanos reciben las consecuencias directas de un problema que nace y termina fuera de sus territorios (Jelsma, 2012; Armenta y otros, 2012). Sin embargo, la propuesta puede ser interpretada fácilmente por los traficantes de droga como un callejón paradisíaco del tráfico de drogas, lo cual traería amplias consecuencias políticas internacionales como lo miraremos más adelante.

Por último, a pesar de que no existe una postura explícita sobre despenalización de la oferta de todo tipo de drogas ilegales en general, sí se hace alusión al fracaso de la guerra contra las drogas bajo la figura de “bicicleta estática”, como lo expresado por el Presidente de Colombia Juan Manuel Santos (Armenta, 2012), lo cual supondría un revisionismo del prohibicionismo en general (despenalización y legalización).⁵ Esto supondría que la economía ilegal de la droga sea considerada legal y en consecuencia regulada por el sistema de precios, propaganda y competencia de las economías legales, protegida y resguardada por las leyes e instituciones de comercio estatales e internacionales, sometidas a control de calidad y defensa del consumidor. En esa perspectiva, se permitiría al consumidor elegir libremente las opciones que el mercado ofrece en cuanto a su gusto, calidad y precio del producto.

El modelo a seguir de esta propuesta sería idéntico a la posición que tuvieron los Estados Unidos frente al consumo de drogas legales

⁵ La despenalización apunta a eliminar la capacidad de criminalizar y reprimir el consumo, producción, tráfico y venta de estupefacientes por parte del Estado. La legalización supondría un ejercicio más complejo, pues implicaría que el Estado avale su consumo y sus múltiples usos, y permita y proteja la producción, la distribución masiva y la venta.

como el alcohol, cuando se pasó de una etapa histórica de drásticas restricciones a una etapa de libre comercialización. En otras palabras, drogas cuya venta y consumo está permitido libremente a la sociedad, pero al mismo tiempo con una fuerte conciencia, cada vez más fuerte por parte de la opinión pública en general, de los importantes daños que generan a la salud. Por lo tanto, se trataría de una política libertaria en esencia pero combinada con regulaciones mínimas al consumo de menores de edad, lugares, horas y con campañas publicitarias y educativas para evitar los excesos del uso y la propagación del consumo en la población. Incluso —dado que se reconocen los perjuicios que las drogas generan a la salud pública y a la sociedad— se podría imponer un impuesto al consumo para financiar agresivas campañas de prevención, tratamiento y reducción del daño, así como desestimular por medio de elección de precios el elevado consumo en la sociedad.

Pero esta sugerente y radical propuesta como la única posibilidad de poder atacar los mercados criminales de raíz nos conduce necesariamente a los cimientos propios del prohibicionismo y a mirar así la viabilidad política de poder sortear el sistema de regulación antidroga a nivel mundial. Observemos esto a continuación.

La despenalización de las drogas y su viabilidad política

Uno de los temas que se debe tomar en cuenta en la despenalización de las drogas ilegales es la complicada legislación internacional que la sostiene. Para autores como Thoumi (2008), la legislación internacional es una verdadera “camisa de fuerza” a la que se encuentran

sometidos los Estados suscritos, y plantearse un potencial desconocimiento de la misma de manera unilateral por parte de un país, ciertamente, no es un problema menor de índole internacional. En efecto, el sometimiento que los Estados han puesto en la legislación internacional de drogas parte del profundo convencimiento de que todos los países tienen responsabilidad frente al problema y, por lo tanto, su no cumplimiento sería una grave violación a sus compromisos y responsabilidades internacionales y un claro atentado a la gobernanza global del tema.

Frente a esta situación, habrá voces que digan que es justamente ahí donde radica lo ideológico de esta política, la cual, en función de la opinión de algunos sectores articulados a los centros del poder mundial, han homogeneizado globalmente una realidad nacida en esos contextos locales determinados para adaptarla, estandarizarla y difuminarlos a la realidad mundial. Para visiones críticas, las leyes y las normativas, por más internacionales que sean, no son entelequias creadas por una divinidad, sino producto de procesos sociales históricos que reflejan relaciones de poder concretas.

Por esta razón, aquí es donde radicaría la importancia de abrir el debate mundial sobre la despenalización de drogas, porque el debate, tal cual se plantea, no es jurídico sino político. Los cambios en la política antidrogas y por ende la legislación internacional deben reflejar relaciones de poder distintas en función de realidades y contextos distintos. En este caso, el desafío mundial de los países es discutir evaluativamente las lecciones y fracasos dejados por las políticas antidrogas hegemónicas a nivel mundial y plantear nuevos paradigmas de entendimiento e intervención. Pese a ello, el debate político internacional respecto

a la despenalización y legalización de drogas ilegales ofrece tensiones insalvables que harían inviable una medida como esta.

Una de estas tensiones estaría dada en los conflictos que originaría una medida como esta, producto de la interdependencia que tienen los países en la producción, tráfico y consumo de drogas a escala mundial. Debido a que casi siempre terminan imponiéndose visiones realistas basadas en el uso de la fuerza militar antes que la diplomacia cuando existen diversos criterios respecto a condiciones que afectan la seguridad internacional, la decisión soberana de un país por legalizar y despenalizar las drogas acabaría minando y desequilibrando la “paz mundial”. Un país que se considere afectado por la adopción soberana de otro Estado de legalizar y despenalizar el consumo y oferta de drogas puede justificar la intervención armada hacia ese país bajo el argumento o pretexto de que organizaciones criminales e incluso el terrorismo internacional estarían usando el país que ha legalizado la droga para hacer de este un centro de operaciones, como sucedió en Panamá en 1989. Esto, en la medida en que, mientras haya prohibición sobre drogas en cualquier parte del mundo, tener espacios libres de regulación sería una real ventaja comparativa para la operación de cualquier mercado criminal en el mundo entero. Por lo tanto, sería iluso pensar actualmente que la despenalización y legalización de drogas ilegales en un país no termine afectando la seguridad de otro que no optó por una medida como esta.

La situación se agravaría aún más si el país que decide la legalización y despenalización de drogas es un territorio productor o de tránsito de drogas y el país afectado sea un país con altos niveles de consumo. Esto sería interpretado como una competencia y actitud desleal de

los Estados productores para afectar a los consumidores. Por ende, se reforzaría la tesis del término “Estados fallidos”, muy utilizado por la comunidad política conservadora estadounidense para categorizar al mundo en función de su peligrosidad dentro de los paradigmas de seguridad internacional (Rotberg, 2003; Santos, 2009), con amplias repercusiones en la geopolítica actual. Es más, los regímenes internacionales multilaterales no tendrían ninguna capacidad de acción o regulación (si es que alguna vez la tuvieron) ante tan abierta amenaza internacional, que generaría una clara justificación para la intervención militar por parte de las superpotencias a países productores.

Por esto, las estrategias para la legalización y despenalización de las drogas solo tendrían sentido si existiese la voluntad, consenso, convicción y compromiso conjunto de la comunidad internacional para adoptar una media. Sin embargo, es imperante que este compromiso sea impulsado, resguardado y respaldado por las grandes potencias económicas como los Estados Unidos y Europa occidental por dos razones: 1) estos países siguen siendo los principales centros de consumo del mundo y los más rentables dada su alta capacidad de poder adquisitivo; 2) su histórica amplia influencia política en los acuerdos multilaterales.

Pese a ello, actualmente esas condiciones no están dadas en absoluto. Un aviso de esto ya se planteó a nivel internacional por parte de los Estados Unidos unos días antes del desarrollo de la Cumbre de las Américas celebrada en Cartagena, Colombia, en abril de 2012, cuando justamente se creía que el tema de la despenalización de la droga iba a tomar una relevancia transcendental en la reunión. Según la exclusiva dada para el Grupo de Diarios de América (GDA), el Presidente

Barack Obama declaró que: “Ese país no va a legalizar ni tampoco a despenalizar las drogas” (*El Comercio*, 2012). Por lo tanto, se trata de un escenario poco promisorio de cambio en el corto, mediano y largo plazo a nivel mundial.

Ahora bien, lo dicho hasta ahora nos explica las dificultades y en definitiva la inviabilidad práctica de una política de legalización del consumo y venta de drogas ilegales en la comunidad internacional, sin embargo, habrá voces que aún se cuestionen ¿cómo es posible que, a pesar de 40 años de políticas fallidas en materia antidrogas, todavía las superpotencias y la comunidad internacional sigan sosteniendo una política con sus mismos principios y presupuestos? Si se asume que, a lo largo de la historia, la misma humanidad entera ha aprendido a manera de ensayo y error sobre buenas y malas medidas o políticas en función de resultados visibles, ¿no es hora de cambiar este tipo de política? Caso contrario, ¿qué tipo de intereses o motivaciones sustenta esta rigidez? ¿En qué radicaría la tozudez de los políticos? Centrémonos entonces en analizar esto.

Razones de la negativa al cambio de paradigma

Mucho se ha dicho respecto a los motivos e intereses que explican la restricción al cambio de paradigma sobre las drogas psicotrópicas a escala internacional. Pese a ello, descartemos dos hipótesis que se repiten a manera de sentido común en la opinión pública mundial sobre este tema:

La primera de ellas sostiene que la negativa motivación para la legalización de la oferta y consumo de drogas a nivel mundial se debería al ineficaz dominio que tienen los grandes centros de consumo en la producción y refi-

namiento de drogas ilegales. En efecto, sobre las dos drogas ilegales más lucrativas que el mundo produce –cocaína y heroína–, vemos que en el primer caso cerca del 100% de la siembra de coca sale de la región andina, y en el segundo caso, más de un 90% de la siembra de amapola proviene de varios países del centro y sur de Asia (UNODC, 2011). Esta situación significaría estimular una industria donde se tiene muy poco control estratégico por parte de las superpotencias, con el peligro inminente, como consecuencia de su alta propensión al consumo, de someter a una dependencia estructural económica de estos países con los centros de producción de drogas a nivel mundial, con amplias consecuencias en la geopolítica económica mundial.

Pese a que las cifras sobre la geopolítica de la producción son inapelables, esta explicación parece más bien una adaptación antojadiza y forzada de la economía política de los bienes estratégicos como el petróleo, el carbón, el acero, entre otros, donde el dominio de la producción y/o extracción tiene importantes efectos en la regulación de la economía mundial. No obstante, nada más apartado de la real comprensión de la naturaleza y comportamiento de la economía de las drogas ilegales.

En primer lugar, la producción de drogas psicotrópicas a nivel mundial no se parece en nada a la producción de bienes estratégicos. Si bien el cultivo de drogas naturales y la producción de bienes estratégicos son parte del sector primario de la economía, las drogas ilegales no tienen efectos multiplicadores en la economía mundial como sí lo tienen los otros. Es decir, la economía mundial depende estructuralmente de la producción de bienes estratégicos para su reproducción y supervivencia al punto de que se dice que estos bienes son el motor mismo del capitalismo y la

modernidad; mientras que las drogas ilegales, salvo los usos medicinales y científicos atribuidos, serían consideradas bienes ilegales destinados a cubrir la industria del vicio, el ocio y la diversión. Es más, su combate se ha justificado históricamente por ser un producto antisistémico que limita la capacidad productiva y laboral de la sociedad y el ser humano.

En segundo lugar, la capacidad de regulación del mercado de drogas ilegales no depende casi nada del control de la producción como sí los bienes estratégicos. Un ejemplo de esto es que la economía del narcotráfico ha mostrado comportamientos inelásticos tradicionalmente frente a la relación cantidad-precio a nivel internacional. Según la UNODC (2011), los cultivos de cocaína y la capacidad de producción de cocaína de los países andinos ha sufrido francas disminuciones desde la década anterior. De 220 hectáreas de cultivo en 1999 a 150 mil en 2010, y de 1.020 toneladas métricas de cocaína pura a menos de 700 en 2009, respectivamente. Frente a ello, los precios del kilogramo puesto en las calles de los grandes centros de consumo como Europa y Estados Unidos se han mantenido estables y con tendencia a la baja en estos 10 años.

Ello se debe al hecho de que, al mirar la distribución de los ingresos del narcotráfico de la cocaína a nivel mundial, un 50% va a parar a manos de microtraficantes menores en las calles de los grandes centros de consumo (Sansó, 2011). En efecto, debido a las mezclas y cortes de la droga (por cada gramo en estado puro se puede obtener hasta seis mezclados), el precio al por mayor de un kilo de cocaína puesto en las calles de los Estados Unidos es de aproximadamente una cuarta parte superior a los precios a nivel minorista (UNODC, 2011: 23). De acuerdo con Fernández (2008: 166), el precio de narcomenudeo puede llegar a ser 10 veces

por arriba del precio al por mayor. Es decir, si de control estratégico se trata, contrariamente a lo que se piensa, son los mismos países de alta renta y consumo los que tienen la capacidad de regulación en el microtráfico.

Es más, si se legalizara la producción de drogas a nivel mundial, las grandes corporaciones transnacionales cooptarían mercados altamente demandados como la industria de alimentos, medicina y el mismo tabaco. Esto haría perder la capacidad de regulación del mercado de los países productores tradicionales, pues estos territorios competirían con otros países en el cultivo y producción de este tipo de drogas naturales en el planeta; estimulados, claro está, por estas grandes multinacionales. Incluso actualmente se tiene la tecnología para producir drogas, tal cual está pasando con la marihuana, en sitios o territorios anteriormente impensados para su producción.

Otra de las hipótesis comúnmente usadas para explicar la renuencia de los centros de consumo mundial a la despenalización corresponde a los altos réditos que la economía ilícita —producto de la prohibición misma— genera a la economía mundial. Según los cálculos dados por la UNODC, el narcotráfico en general mueve alrededor de 320 mil millones de dólares anualmente, siendo este, la principal y más rentable economía criminal del mundo actual (Haken, 2011).

Esta cifra, nada despreciable, reforzaría por sí sola la tesis de la importancia que representa este mercado en la economía mundial; es más, entraría en competencia con otro tipo de sectores o áreas altamente lucrativas como los automotores (770 mil millones); la fabricación de productos de refinación de petróleo (668 mil millones); y la extracción de petróleo y gas natural (617 mil millones). Esto quiere decir que la economía del narco-

tráfico aproximadamente representaría la mitad de cada uno de estos sectores y estaría a la par con la fabricación de radios, televisores y celulares en importancia (356 mil millones).⁶ Por consiguiente, desprenderse de este mercado generaría efectos devastadores en el sistema financiero internacional.

A esta situación se sumaría la alta dependencia de las economías capitalistas a este tipo de economía. Según Haken (2011), el 85% de los ingresos del mercado de la cocaína vendida en los Estados Unidos va a parar a la economía de este país. Esto quiere decir que el grueso de la rentabilidad de esta economía ilícita se queda en los centros de consumo y no retornan a los centros de producción como se suele creer. Esta afirmación es corroborada por un estudio realizado por Perez, Brada y Drabek (2011), donde se muestra cómo los fondos de inversión económica directa internacional facilitan el lavado de dinero y la fuga ilícita de capitales. Esto quiere decir que la estrategia utilizada por los agentes económicos ilegales es aprovechar los grandes volúmenes de capitales para mimetizar e invisibilizar dinero sucio en la economía legal.⁷ Si a esto se suma la desregulación financiera promovida por la economía de capital global, se podría entender cómo actualmente estos flujos de dinero van a parar en su gran mayoría a plazas *off shore*, países con sigilo bancario y los mismos centros financieros mundiales como Londres, Nueva York, entre otros (Fernández, 2008). Por lo tanto, es posible inferir que el lavado de dinero proveniente de actividades como el narcotráfico es parte sustancial del pulmón de la economía mundial.

⁶ *World Integrated Trade Solution*. Disponible en: <http://wits.worldbank.org/wits/>

⁷ Por ser montos relativamente bastante menores al dinero lícito, se hace muy complicado su control y detección por una cuestión probabilística.

Pese a ello, las estimaciones realizadas respecto al poder económico del narcotráfico muchas veces terminan siendo sobrevaluadas. En primer lugar, por ser parte de lo que se denomina la economía sumergida del mundo, es muy difícil cuantificar efectivamente el peso del lavado de dinero del narcotráfico (la corrupción y la evasión fiscal son las otras), debido al carácter clandestino y oculto de sus operaciones. Esto genera que, a nivel de expertos, existan grupos de optimistas y pesimistas en la valoración de esta actividad que no está exenta de intereses individuales, corporativos y políticos en sus apreciaciones. Reuter (2010, en: Haken, 2011) estima que el peso del mercado de drogas a nivel mundial es menor a la mitad de la cifra dada por la UNODC. Es decir, un margen demasiado grande de error como para poder evaluar de manera objetiva la importancia del mercado de drogas ilegales en las finanzas internacionales.

Por otro lado, la estimación del mercado de drogas no es muy comparable con otro tipo de industrias o sectores. De forma general, las estimaciones del valor de la economía de automotores y petróleo se dan con base en los reportes de exportaciones e importaciones de los distintos países. En el caso del narcotráfico, el cálculo de 320 mil millones de dólares se realiza con base en estimaciones que toman como referente el precio de venta al menudeo en los grandes centros y el consumo mundial para dicha estimación, sin contar que en una misma ciudad la diferencia de precios puede ser del 200% (Fernández, 2008).

Por último, otro de los errores cometidos para determinar el peso del mercado de drogas ilegales en la economía mundial es creer que todo el rubro estimado va a parar al sistema financiero internacional. Este sector, como sabemos, por su tendencia monopólica y vio-

lenta, tiende a concentrar en pocas manos (carteles) los repartos del tráfico de drogas a gran escala internacional. Los productores y los vendedores al por menor, por su parte, gastan gran capacidad de sus ingresos en su subsistencia personal y en la compra de bienes suntuosos (Fernández, 2008). Por esto, según la UNODC (2005), de los 90 mil millones que se estima movería el mercado de la cocaína a nivel mundial, solamente 19.500 millones quedarían en manos de los grandes carteles. Si descontamos los gastos de subsistencia y el consumo en bienes suntuosos, esta cifra podría reducirse al 25%, (15 mil millones de dólares anuales). Fernández (2008) estima incluso que la capacidad de lavado se reduce a 9.000 millones de dólares al año.

En conclusión, no se pretende decir aquí que la industria del narcotráfico no sea un rubro importante en la economía mundial ni que no tenga impacto diferenciador en la economía de ciertos territorios, países y regiones, ni peor aún, minimizar el poder que da este mercado a las organizaciones criminales. No obstante, lo que sí se argumenta es que el peso del narcotráfico no representaría la importancia que muchos le quieren dar en las finanzas internacionales hasta el punto de marcar un desequilibrio económico mundial en el caso de su ausencia.

Ahora bien, dado que se han desestimado las hipótesis económicas, la pregunta que salta a la vista es: ¿cuál es motivo para el poco interés de los grandes centros del consumo para la legalización y despenalización de las drogas a nivel internacional a pesar de los fracasos obtenidos?

Es importante señalar que los intereses que mueven la prohibición del consumo y oferta de drogas a nivel internacional son confusos y oscuros. Pese a ello, dada la hegemonía e influencia que tienen los Estados Unidos en

la legislación y política internacional contra las drogas a nivel mundial en los últimos 40 años, las razones de restricción al cambio de paradigma deben remontarse a las características que este tipo de política ha generado en el seno de la sociedad estadounidense.

Un primer punto tiene que ver con lo que Bagley (2012) denomina “la ideología contra las drogas” cimentada en los principios puritanos que articulan los valores institucionales, políticos y sociales de ese país. Esta ideología consiste en una visión moral binaria que busca separar o aislar de la sociedad lo que se considera pernicioso y moralmente inaceptable para ella como el juego, la prostitución, el alcohol, las drogas, etc. En este escenario, las drogas han adquirido en este último siglo un estatus de intolerancia muchísimo más acentuado que el mismo alcohol en la década de los años treinta, medida que ha sido reforzada en su momento por los comités médicos o científicos.

Un segundo punto tiene que ver con la utilidad o uso político que le ha dado la sociedad estadounidense a estos valores puritanos, pues juegan, tanto a nivel interno como externo de ese país, un rol importante en la constitución del poder hegemónico de los Estados Unidos a nivel mundial (Ferguson, 2003). Así, los Estados Unidos han necesitado constantemente diferenciarse taxativamente de aquellos anti-valores que atentan contra su sistema o ideal de vida. Durante la guerra fría, como nos dice Fernández (2008), lo pernicioso o moralmente inaceptable tuvo un valor en la legitimación geoestratégica de la democracia capitalista a nivel internacional bajo el esquema del “sueño americano”. Mientras que la política y doctrina de seguridad nacional luchaba contra el enemigo comunista, la política de seguridad interna no debía permitir por consiguiente tolerar aquellas amenazas que ponían en tela

de juicio el bien acomodado modo de vida estadounidense.

Pero más allá de este uso discursivo interno del narcotráfico, este nuevo esquema también ha significado un estratégico posicionamiento geopolítico de los Estados Unidos como la mayor fuerza militar y económica mundial. Con el fin del comunismo, el tráfico de drogas fue catalogado dentro del ámbito de “nuevas amenazas” y por ende un asunto de seguridad nacional. En términos económicos, por lo general, la gran inversión en seguridad es vista convencionalmente como un gasto que es preferible evitar, aunque inevitable. Consecuentemente este gasto irá bajando cuando la intensidad del riesgo de las amenazas vaya desapareciendo. Justamente en esto se han basado las principales críticas internacionales respecto a los resultados de las estrategias antidrogas en función de los recursos invertidos.

Pese a ello, esta política no debe ser vista solamente como una estrategia defensiva contra el grupo de amenazas que atentan contra el modo de vida de su población, sus instituciones y su sistema político en general. En un país que tiene casi el 50% del gasto de defensa mundial (IISS, 2011), la lucha contra el narcotráfico debe ser vista más bien como una economía de guerra que genera una cadena de condicionantes geopolíticos, que dinamiza y aumenta, aún más, su poder económico de forma directa e indirecta.

Desde el lado directo, es necesario mirar los beneficios que la guerra contra las drogas trae a la industria de la seguridad de ese país. Según *World Integrated Trade Solution*, solo el comercio de venta de armas y municiones en ese país reportó, entre 2006 y 2011, un monto de total de más de 25 mil millones. Este monto es 3,5 veces mayor que los 7 mil millones de dólares de ayuda internacional

invertida aproximadamente por los Estados Unidos para Latinoamérica y el Caribe para la guerra contra las drogas en ese mismo período de tiempo.

De otro lado existen también beneficios indirectos, anclados a este poderío militar, que aseguran, por la vía de la diplomacia y la negociación, amplias ventajas económicas y políticas a esos países en sus procesos de apertura comercial y financiera. En este sentido, son conocidos los acuerdos y negociaciones comerciales que los Estados Unidos han generado con el mundo (cartas democráticas, tratados de libre comercio, preferencias arancelarias, entre otros), de los cuales muchos de ellos estuvieron condicionados a los resultados y esfuerzos realizados por los países para la lucha antinarcóticos a nivel mundial. De igual forma, su manejo de la diplomacia y la opinión pública internacional ha servido para neutralizar los conflictos internacionales que afectan comercialmente a ese país, bajo el pretexto de no estar cumpliendo compromisos internacionales sobre el combate de drogas y las “nuevas amenazas”.

Conclusiones

El fin del paradigma del prohibicionismo de las drogas psicotrópicas a nivel mundial, según lo planteado hasta ahora, parece ser una quimera difícil de lograr debido a las inconsistencias de las propuestas planteadas y las consecuencias políticas que generaría una media como esta a escala mundial. Ni siquiera el hecho de que por primera vez autoridades políticas pretendan cuestionar los cimientos de la política antidrogas actual nos hace presagiar que este paradigma se halle en el comienzo del fin; y peor aún, que esté siendo puesto

en cuestión por los países que deben llevar la vanguardia en este tema.

Ahora bien, una de las críticas que generaría una postura como la expuesta sería la excesiva carga realista aplicada para el análisis de las alternativas de despenalización alrededor del mundo. Después de todo, como dirían algunas voces, “la experiencia antidrogas en ciertos países es tan traumática y dolorosa, que no se pierde nada en tener la capacidad de soñar y pelear por alternativas distintas a las fallidas políticas actuales”.

El presente artículo, sin embargo, no pretende desmerecer la importancia y el papel que juega abrir un debate mundial o al menos regional sobre el problema del prohibicionismo. Lo que sí se pretende es ubicar el debate donde siempre debió estar, es decir, como un tema de geopolítica mundial antes que un asunto de política pública local.

Pese a ello, en términos históricos, las posiciones de los países frente al prohibicionismo de la oferta y demanda de drogas en la población han sido más bien ambiguas, plagadas incluso de ejemplos de “doble moral.” Por esta razón, la verdadera naturaleza de este tipo de medidas debe ser entendida bajo una lógica de economía política de la moral, la cual imbrica históricamente entre los grandes intereses económicos de los Estados y las justificaciones morales (conservadoras o libertarias) frente al tema. Consecuentemente, una economía al servicio de la moral y una moral al servicio de la economía.

Bibliografía

Armenta, Amira (2012). *La bicicleta estática*. Transnacional Institute. Disponible en: <http://www.tni.org/es/article/la-bicicleta-estatica>

- Armenta, Amira; Pien Metaal y Martin Jelsma (2012). *Un proceso en ciernes. Cambios en el debate sobre política de drogas en América Latina*. Transnational Institute. Disponible en: <http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/dlr21s.pdf>
- Bagley, Bruce (1990). "América Latina y la administración Bush". *Cuadernos de política exterior*. Quito: AFESE / ILDIS.
- Bagley, Bruce (2001). *Narcotráfico, violencia política y política exterior de Estados Unidos hacia Colombia en los noventa*. Bogotá: Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de los Andes.
- Bagley, Bruce (2012). *Tráfico de drogas y crimen organizado en América Latina y el Caribe en el siglo XXI: retos para la democracia*. Conferencia dictada en el marco del encuentro internacional: Drogas, usos y prevenciones, organizado por el Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP), mayo, Quito.
- Bagley, Bruce; Adrián Bonilla y Alexei Páez (editores) (1991). *La economía política del narcotráfico: el caso ecuatoriano*. Miami y Quito: North-South Center, University of Miami / FLACSO, sede Ecuador.
- Bonilla, Adrián (1993). *Las sorprendentes virtudes de lo perverso. Ecuador y narcotráfico en los 90*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Bonilla Adrián y Alexei Páez (2006). "Estados Unidos y la región andina: distancia y diversidad". *Revista Nueva Sociedad*, 206: 126-139. Buenos Aires, disponible en: http://www.nuso.org/upload/articulos/3399_1.pdf
- Corporación Nuevo Arco Iris, (2009). "¿El declive de la seguridad democrática?". Disponible en: http://www.nuevoarcoiris.org.co/sac/files/oca/analisis/Consolidado_informe_2009.pdf
- El Comercio* (2012). "Estados Unidos no va a legalizar ni tampoco a despenalizar las drogas". *Diario El Comercio*. Disponible en: http://elcomercio.com/mundo/EEUU-va-legalizar-despenalizar-drogas_0_680932094.html (Consulta: 13 de abril de 2012).
- El Universo* (2011). "Líderes mundiales critican guerra antidrogas y piden despenalizar la marihuana". *Diario El Universo*. Disponible en: <http://www.eluniverso.com/2011/06/02/1/1361/lideres-mundiales-critican-guerra-antidrogas-piden-despenalizar-marihuana.html> (Consulta: 13 de mayo de 2012).
- El Espectador* (2012). "Las drogas: alternativa regulatoria (II)". *El Espectador.com*. Disponible en: <http://www.elespectador.com/impreso/opinion/columna-337205-drogas-alternativa-regulatoria-ii>. (Consulta: 13 de junio de 2012).
- Ferguson, Niall (2003). "Hegemony or Empire?" *Foreign Affairs en Español*, octubre-diciembre. Disponible en: <http://www.foreignaffairs-esp.org/20031001faenespreviewessay030418/niall-ferguson/hegemonia-0-imperio.html>
- Fernández Steinko, Armando (2008). *Las pistas falsas del crimen organizado. Finanzas paralelas y orden internacional*. Madrid: Catarata.
- Garzón, Juan Carlos (2010). "Narcotraficantes, carteles y otros demonios: violencia e ilegalidad en México y Colombia". *Serie Policy Briefs*, 10, junio. Consorcio Global para la Transformación de la Seguridad (GCST). Disponible en: http://www.securitytransformation.org/esp/gc_publications
- Haken, Jeremy (2011). *Transnational Crime in the Developing World*. Global Financial Integrity. Disponible en: http://www.gfintegrity.org/storage/gfip/documents/reports/transcrime/gfi_transnational_crime_web.pdf
- International Institute for Strategic Studies (IISS) (2012). *The Military Balance 2011: The An-*

- nual Assessment of Global Military Capabilities and Defense Economics*. Londres: Institute for Strategic Studies. Disponible en: <http://www.iiss.org/publications/military-balance/the-military-balance-2011/>
- Jelsma, Martin (2012). *Crónica de un debate anunciado: las drogas en las cumbres de América Latina*. Transnational Institute. Disponible en: <http://www.druglawreform.info/es/weblog/item/3336-chronica-de-un-debate-anunciado>
- Núñez Vega, Jorge (2006). *Cacería de brujos*. Quito: FLACSO, sede Ecuador/Abya Yala.
- Payne, Antony (2005). "The Study of Governance in Global Political Economy", en: Nicola Phillips (editora) (2005). *Globalization International Political Economy*: 55-81. Londres: Palgrave Macmillan.
- Pérez, M. Fabricio; Josef C. Brada y Zdenek Drabek (2011). "Illicit Money Flow as Motives for FDI". *Journal of Comparative Economics*, 40 (1) (2012): 108-126. Association for Comparative Economic Studies Published by Elsevier. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0147596711000229>
- Ramírez, María Clemencia; Staton Kimberly y John Walsh (2005). "Colombia, un círculo vicioso de drogas y guerra", en: Coletta A. Youngers y Eileen Rosin (editoras). *Drogas y democracia en América Latina*: 131-184. Washington DC: WOLA / Editorial Biblos.
- Rivera, Fredy (2005). "Ecuador, los bemoles de la guerra contra las drogas", en: Coletta A. Youngers y Eileen Rosin (editoras). *Drogas y democracia en América Latina*: 287-324. Washington DC: WOLA / Editorial Biblos.
- Rivera Vélez, Fredy (2012). *La seguridad perversa: política, democracia y derechos humanos en Ecuador 1998-2006*. Quito: FLACSO, sede Ecuador / Universidad Nacional del Cuyo.
- Rotberg, Robert I. (2003). *When States Fail*. Estados Unidos: Princeton University Press. Disponible en: <http://press.princeton.edu/chapters/s7666.pdf>
- Sansó Rubert, Daniel (2011). *Conferencia dictada en el marco Programa de capacitación para el análisis de inteligencia criminal estratégica aplicada a la criminalidad organizada*. FLACSO / SENAIN.
- Santos Villareal, Gabriel (2009). *Estados fallidos: definiciones conceptuales*. México DF: Centro de Documentación, Investigación y Análisis, Subdirección de Política Exterior, Cámara de Diputados. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/cedia/sia/spe/SPE-ISS-07-09.pdf>
- Thoumi, Francisco (2009). "La normativa internacional de drogas como camisa de fuerza". *Revista Nueva Sociedad*, 222: 42-59. Buenos Aires. Disponible en: www.nuso.org/upload/articulos/3620_1.pdf
- United Nations on Drugs and Crime (UNODC), (2005). *World Drugs Report 2005*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: http://www.unodc.org/pdf/WDR_2005/volume_1_web.pdf
- United Nations on Drugs and Crime (UNODC) (2011). *World Drugs Report 2011*. Nueva York: Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/World_Drug_Report_2011_ebook.pdf
- Youngers, Coletta y Eileen Rosin (2005). "La guerra contra las drogas impulsada por Estados Unidos su impacto en América Latina y el Caribe", en: Coletta A. Youngers y Eileen Rosin (editoras). *Drogas y democracia en América Latina*: 13-28. Washington DC: WOLA / Editorial Biblos.

La prohibición de las drogas en México (1912-1929)

José Domingo Schievenini Stefanoni¹

Fecha de recepción: 28 de febrero de 2013.

Fecha de aceptación y versión final: 22 de abril de 2013.

Resumen

Este trabajo analiza una serie de dispositivos legales de aplicación nacional relacionados con la prohibición de drogas promulgados en México entre 1912 y 1929. Este análisis se realiza en función del contexto legislativo en el que cada uno de esos dispositivos fue elaborado, para, con ello, aproximarse a las razones históricas por las cuales el Gobierno mexicano optó por prohibir (1920) y años después por criminalizar (1929) medicamentos que antes él mismo regulaba. Este texto muestra cómo la transformación de las leyes en materia de drogas ocurrida en las primeras décadas del siglo XX fue influida por la presión y las tendencias internacionales, y muestra también cómo esta transformación fue parte de un proceso interno que se remonta al siglo XIX y que desemboca en la gestación del tráfico ilegal de drogas.

Palabras clave: narcóticos, drogas, prohibición, contrabando, leyes.

Abstract

This work analyzes the nationally applied set of legal mechanisms that led to the prohibition of drugs in Mexico between 1912 and 1929. This analysis is carried out within the legislative context in which each one of these legal mechanisms were passed, so as to approach the historical reasons for which the Mexican government opted to prohibit (1920) and years later to criminalize (1929) medicines that government previously regulated. This work shows how the transformation of drug laws in the first decades of the 20th century was influenced by international trends and pressures. It also shows how this legal transformation was part of an ongoing internal process dating back to the 19th century, leading to the birth of illegal drug trafficking itself.

Keywords: narcotics, drugs, prohibition, smuggling, laws.

¹ Licenciado en Derecho con Maestría en Estudios Históricos por la Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ). Actualmente es catedrático en la Facultad de Derecho de esa misma Universidad.
Correo electrónico: schievenin13@hotmail.com

Durante el siglo XX, el Estado mexicano promulgó diversas leyes que regularon, prohibieron o criminalizaron la producción, posesión, distribución, prescripción médica, venta y consumo de varias sustancias. A lo largo de este proceso, las disposiciones legales denominaron de distintas formas a las sustancias objeto de control. Hoy el Código Penal y la Ley General de Salud vigentes en México denominan a estas sustancias “narcóticos”. Estos dispositivos legales, alineados con los tratados internacionales de 1961 y 1971, clasifican los “narcóticos” en dos categorías: “estupefacientes” y “psicotrópicos”, sin definir alguno de estos tres conceptos. Las leyes promulgadas por el Estado mexicano a lo largo del siglo XX —muchas de las cuales se mantienen vigentes actualmente— han considerado, por un lado, que el consumo de varias sustancias “narcóticas” debe ser regulado, como se hace, por ejemplo, con los medicamentos disponibles en farmacias. Por otro lado, estas disposiciones legales han considerado que el consumo de muchas otras sustancias “narcóticas” no debe ser regulado, sino prohibido y criminalizado, como se hace, por ejemplo, con la marihuana, el opio, la heroína y la cocaína. El criterio con el que la legislación mexicana considera —y ha considerado desde las primeras prohibiciones a principios del siglo XX— que una sustancia debe ser prohibida y otra similar regulada es confuso.

La revisión documental en la que se sustenta el presente trabajo muestra que el criterio empleado por las autoridades mexicanas para prohibir/criminalizar sustancias durante las primeras décadas del siglo XX fue influido por la presión internacional, particularmente por el Gobierno de los Estados Unidos. Sin embargo, otras fuentes documentales muestran

que el criterio empleado por las autoridades mexicanas para prohibir/criminalizar sustancias respondió no solamente a esa influencia, sino a una lógica interna que se mantuvo al margen de dichas presiones internacionales. De esta forma, el proceso a través del cual las autoridades mexicanas decidieron que ciertos medicamentos disponibles bajo regulación se convirtieran en drogas prohibidas es —además de confuso— complejo debido al origen de las causas, la diversidad de fuentes documentales y la cantidad de variables historiográficas involucradas. Ante la amplitud del tema, el siguiente trabajo se enfoca en el contexto jurídico de las leyes promulgadas entre 1912 y 1929, años particularmente cruciales en un proceso legislativo que en México se mantiene vigente hasta el día de hoy.

La temporalidad de este texto se inicia en 1912, año en que se firmó la Convención Internacional de La Haya, destinada al control mundial de sustancias. Con la firma de esta Convención, México se comprometió por primera vez como país a regular alguna sustancia. La temporalidad termina en 1929, año en que se consolidó la criminalización de varias drogas en el territorio mexicano. Entre 1912 y 1929 se promulgó una serie de dispositivos legales en torno a la regulación de sustancias que serán el hilo conductor del presente trabajo. Para ello, en primer término fue necesario revisar todas las publicaciones del Diario Oficial de la Federación en México (DOF), para después ordenar los dispositivos legales acerca de las drogas a través de una secuencia cronológica. En segundo término, se analizó la letra de dichas leyes en función de fuentes documentales complementarias, para, con ello, dilucidar el contexto jurídico y las posibles razones por las cuales se prohibió y criminalizó la producción, venta y consumo de

algunas sustancias. Este texto presenta parte de los resultados de una investigación de mayor alcance, la cual, a través de las perspectivas teórico-metodológicas de la historia jurídica y de la historia cultural, analiza la génesis del narcotráfico y el proceso mediante el cual se legitimó la criminalización de ciertas sustancias en México.

De la regulación a la prohibición

En el Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California de 1871 (México, 1871) aparece por primera vez en la legislación mexicana el concepto “delitos contra la salud pública” (art. 842). Dentro de este apartado, se castigaba al que elaborara sin autorización ciertas sustancias y se tenía como objetivo principal proteger a los consumidores de que estas no fueran adulteradas. El consumo —medicinal o no— que se hiciera de las sustancias, no era aún una preocupación para el Estado mexicano. En este Código todavía no se hablaba de “drogas”, “narcóticos”, “psicotrópicos” o “estupefacientes”; se hablaba de “sustancias nocivas para la salud”, las cuales podían ser alimentos, bebidas o medicinas con deficiencias en su elaboración. Tanto el Código Penal de 1871 como los códigos sanitarios promulgados en años posteriores (México, 1891; 1894; 1902) tenían como prioridad la protección del consumidor, velando por la pureza y la calidad de las sustancias. Dichas leyes no buscaban combatir el consumo o las drogas en sí.

Durante el siglo XIX y hasta principios del siglo XX, varias de las sustancias que hoy en día se prohíben y criminalizan se consumían como medicamentos y no requirieron restricciones legales de corte penal. Durante

este período de tiempo, las principales instituciones farmacéuticas en México reconocían el uso medicinal de muchas sustancias que actualmente se consideran narcóticos prohibidos (Sociedad Farmacéutica de México, 1874, 1884 y 1896; Noriega, 1902). El opio, la morfina, la marihuana, la cocaína y la heroína eran parte de la oferta terapéutica disponible para la sociedad mexicana (Martín y Valverde, 1995; Durán, 2000; Ponce, 2004). De las mencionadas, el opio era el más empleado, se usaba en cientos de preparados; sin embargo, muchas otras recetas incluían sustancias prohibidas en la actualidad. No se ha encontrado evidencia documental que muestre que en ese período de tiempo el consumo no medicinal de las sustancias reguladas fuese más allá de algunos casos aislados, que si bien no eran perseguidos por las leyes penales, sí eran desaprobados por una parte de la sociedad urbana en México (Pérez, 1997: 163-168).

En vísperas del siglo XX y durante las primeras décadas de este, las necesidades y los usos medicinales de algunas sustancias se mantenían, pero las restricciones aumentaban, y lo hacían sin tener una justificación legal precisa. Los usos medicinales que eran reconocidos por la Sociedad Farmacéutica fueron reafirmados en los códigos de salubridad de 1891, 1894 y 1902 con algunas restricciones en la producción y venta —aún no en el consumo—. En estos códigos se enumera una lista de “plantas y animales medicinales que los colectores sólo pueden vender a los farmacéuticos y droguistas”; otra lista de “sustancias que sólo pueden venderse por prescripción escrita y firmada por médico”; y otra de “dosis máximas que los farmacéuticos pueden despachar a un adulto” (México, 1891: art. 212 y 213; 1903: art. 209 y 210). En estas listas aparece la cicuta, la belladona, el falso estramonio o toloache, la

marihuana, la nicotina, el cloroformo, la cocaína, la codeína, la ergotina, el estramonio, el opio, la morfina, el extracto de adormidera, la tintura de hachís, la cafeína, el ácido salicílico, entre otras. Unos cuantos años después, el uso medicinal de varias de estas sustancias fue objeto de una nueva regulación. Los dispositivos legales durante la segunda década del siglo XX (1912, 1916, 1920) exigieron cierto control ya no únicamente en el comercio y la producción de sustancias, sino también en el consumo —medicinal o no— de las mismas.

En 1912 se llevó a cabo la Convención de La Haya, la cual obtuvo resultados importantes en cuanto al control internacional de “drogas” —término empleado en este tratado—, particularmente del opio: se prohibieron sus usos no medicinales y se exigió a los países firmantes regular la importación, exportación y venta interna del opio como medicamento (México, 1927: art. 1-14). Cabe destacar que en dicha Convención el Gobierno de los Estados Unidos trató de que —además del opio— se prohibiera la marihuana, pero la mayoría de los países que asistieron se opuso a esta medida ya que en sus territorios no se consideraba a esa planta una “droga amenazante” (Musto, 1993: 79). Tras la firma de este acuerdo internacional de 1912, México, gobernado en ese momento por Francisco Madero, comenzó formalmente ante el mundo su compromiso por controlar ciertas sustancias, empezando por los opiáceos. Cabe señalar que la Convención de La Haya, no obstante haber sido suscrita por el Gobierno mexicano en 1912, fue ratificada por el Senado hasta 1924 y publicada en el DOF en 1927 (México, 1927). Este aplazamiento en la formalización del acuerdo se debió a la inestabilidad política que vivió México durante el período armado de la revolución, sin embargo, durante estos años

los compromisos adquiridos por el Gobierno mexicano tras la firma de este tratado no quedaron por completo en el aire. En ese período de tiempo se promulgaron diversos dispositivos legales (1916, 1920, 1923, 1925, 1926) que, junto con los códigos penales federales de 1929 y 1931, sentaron las bases de la posición prohibicionista que justificó la criminalización de la producción, venta y consumo de varias sustancias que unos cuantos años antes eran consideradas medicamentos por el Estado mexicano.

El primero de los dispositivos legales promulgados tras la Convención de 1912 fue firmado por el Presidente Venustiano Carranza ante la presión del Gobierno estadounidense para que México formalizara los compromisos adquiridos en La Haya (ASRE, 1916). Este decreto entró en vigor el 1 de enero de 1916 y con él se prohibió la importación y el tráfico de opio destinado a fines no medicinales. A pesar de esta prohibición, los permisos para importar opio al territorio mexicano y para comercializarlo eran concedidos sin ninguna dificultad. La revisión del Archivo Histórico de Salubridad muestra que estos permisos solían darse para la importación y venta de opio en bruto, morfina, heroína y cocaína, permisos y sustancias destinadas, en el papel, a fines medicinales (Schievenini, 2012: 52).

En los años posteriores al decreto de 1916, el criterio gubernamental en torno a la regulación de sustancias mantuvo una línea prohibitiva que entrelazó el espíritu de las convenciones internacionales con las particularidades de la realidad mexicana de esa época. Como se verá en el siguiente punto, en el período de tiempo comprendido entre 1917 y 1920 se dio un giro significativo al criterio empleado por las autoridades desde el Código Penal de 1871, es decir, las preocupaciones sanitarias ya

no estuvieron orientadas a velar por la calidad de las sustancias y la regulación de las mismas, sino que la estrategia se orientó a erradicar de raíz la producción, el comercio y el consumo mediante la sanción administrativa y penal.

El nuevo orden constitucional

En 1916 y 1917, en plena revuelta revolucionaria, se reunió el Congreso Constituyente con el fin de poner las bases necesarias para construir un nuevo Estado mexicano. En dicho evento se habló, entre muchos otros temas, “sobre la necesidad de legislar sustancias como el opio y sus derivados, la cocaína, el éter y la marihuana”, para, con ello, contrarrestar “el abuso del comercio de estas sustancias tan nocivas para la salud” (Congreso Constituyente, 1960: 648). Estas sustancias habían sido reguladas desde varias décadas atrás, sin embargo, el espíritu de las propuestas buscaba darle una nueva justificación a la necesidad de legislar las drogas, lo cual no resultaba una tarea sencilla en un contexto en el que el consumo no medicinal de estas sustancias era mínimo y no representaba un problema de salud pública (Pérez, 1997: 163-168). En este sentido la construcción de un discurso jurídico que apelara a la moral, a la modernidad, a la salud pública y a la defensa social ayudó a justificar el marco legal que se gestaba alrededor de las drogas (Schievenini, 2012: 42, 154, 78-81, 203-211).

En función de lo dispuesto por el Congreso Constituyente, el Presidente Adolfo de la Huerta retomó las preocupaciones que quedaron plasmadas en la Constitución Política de 1917 al emitir, en 1920, el decreto titulado “Disposiciones sobre el comercio de productos que pueden ser utilizados para fomentar

vicios que degeneren la raza y sobre el cultivo de plantas que pueden ser empleadas con el mismo fin” (México, 1920). Además de hablar de “vicios” y de denominar “sustancias que degeneren la raza” a ciertos medicamentos contemplados por el Código de Salubridad vigente en ese momento, llaman la atención algunas disposiciones contenidas dentro de este decreto. En primer lugar, se destaca que el opio, la morfina, la codeína y la heroína podrían ser importadas como medicamentos siempre y cuando se obtuviera el correspondiente “permiso del Departamento de Salubridad, quien lo otorgará a establecimientos comerciantes de drogas que tengan un responsable farmacéutico legalmente titulado” (México, 1920). El opio incluso se podría cultivar en el territorio mexicano, no obstante la preocupación que este producto había despertado a escala mundial durante las primeras dos décadas del siglo XX. Por su parte, la repentina prohibición de la marihuana castigaba incluso sus usos medicinales permitidos por el Código de Salubridad de 1902 vigente en ese momento. Si bien la planta de la marihuana era fumada con fines no medicinales por un sector marginal de la población mexicana sin representar un problema de salud pública (Pérez, 1997: 163), la justificación y el argumento legal con que las autoridades mexicanas decidieron prohibir repentinamente cualquier actividad relacionada con esta planta han sido poco estudiados por la historiografía mexicana.

En relación con el decreto de 1920 también se destaca el hecho de que las antes llamadas por las leyes mexicanas “sustancias nocivas para la salud” o “drogas enervantes” se convirtieron en “sustancias que degeneran la raza”. Habría que puntualizar que en México el tema de la “degeneración racial” fue central en el debate científico de las últimas décadas del

siglo XIX y primeras del XX (Cházaro, 2005: 66-69; Urias, 2005: 348-350; Piccato, 2001: 63). Durante este período de tiempo, algunos médicos higienistas hicieron una sólida mancuerna con criminólogos y políticos positivistas, diagnosticando a un número significativo de la población mexicana “como antihigiénica, degenerativa y de vida breve” (Cházaro, 2005: 76). Los individuos pertenecientes a estos sectores fueron catalogados como anormales o como delincuentes potenciales, en parte por su “raza”, en parte por sus vicios y enfermedades, y en gran medida por su condición social. En tal contexto, la manera idónea con la que el Gobierno mexicano podría desarrollar una población mexicana fortificada en función de los estándares “científicos” de normalidad y patología sería a través de una reglamentación que articulara sanciones morales implícitas junto con sanciones administrativas o penales tipificadas en la ley. Estas ideas –junto con las preocupaciones y la presión internacional en materia de drogas gestada en la Convención de 1912– se infiltraron tanto en el Congreso Constituyente como en el régimen gubernamental posrevolucionario, plasmándose en leyes cada vez más estrictas con respecto a ciertas sustancias. En un discurso pronunciado en el Congreso Constituyente –por exponer uno de los varios ejemplos que se desprenden de dicho documento–, el diputado y presidente del Consejo Superior de Salubridad, José María Rodríguez, comentó:

Como la degeneración de la raza mexicana es un hecho demostrado también por los datos estadísticos, extraídos principalmente de los datos de la ciudad de México, y como en iguales condiciones, y con poca diferencia, se presenta también en todas las principales poblaciones de la república, es indispensable que las disposiciones dic-

tadas para corregir esta enfermedad de la raza proveniente principalmente por sustancias medicinales como el opio, la morfina, el éter, la cocaína, la marihuana, etcétera, sean dictadas con tal energía, que contrarresten de una manera efectiva, eficaz, el abuso del comercio de estas sustancias tan nocivas a la salud, que en la actualidad han ocasionado desastres de tal naturaleza, que han multiplicado la mortalidad al grado que ésta sea también de las mayores del mundo (Congreso Constituyente, 1960: 646-647).

La opinión del diputado Rodríguez, al igual que varias opiniones vertidas dentro de ese Congreso, equiparaban el consumo de “sustancias que degeneraban la raza” con las epidemias que habían azotado al país en décadas anteriores, como la peste bubónica en Michoacán y Sinaloa, la fiebre amarilla en Nuevo León y Tamaulipas y la meningitis, el cólera y el tifo en otros Estados de la República. En este contexto y con relación a las sustancias que “degeneraban la raza”, Rodríguez afirmaba que la intervención debía darse a través de una “dictadura sanitaria” que impusiera “las disposiciones, ya de carácter violento o paulatino, necesarias para ir corrigiendo tan enormes males” (Congreso Constituyente, 1960: 647). En las discusiones del Constituyente se puede observar que la intención legislativa ya no era proteger la salud de los individuos evitando la adulteración de sustancias, como lo fue en las disposiciones penales y sanitarias en las últimas décadas del siglo XIX, sino que la intención era combatir costumbres y hábitos que, en apariencia, pudieran degenerar los elementos que conformaban el cuerpo social. En estas discusiones se decía que “en todos los pueblos cultos de la tierra, desde la infancia hasta la vejez, el Estado se preocupa por la conservación de todas aquellas cualidades que

ennoblecen y fortifican al individuo y por la extirpación de todos aquellos vicios que lo degradan y lo nulifican y lo hacen desgraciado” (Congreso Constituyente, 1960: 936).

De la prohibición a la criminalización: la década de los años veinte

La urgencia por reglamentar cualquier actividad o fenómeno social relevante fue una característica de los gobiernos mexicanos en la década de los años veinte. Ante la necesidad de reconstruir un país susceptible a una amplia gama de eventualidades tras la revolución, el tema de la salubridad y el control de sustancias fue, sin duda, parte de la agenda gubernamental. La primera de las leyes posrevolucionarias que buscaba reglamentar el fenómeno de las drogas fue el referido decreto de 1920, para que, tres años después, aparecieran dos dispositivos legales complementarios promulgados por el Presidente Álvaro Obregón. En el primero de ellos se especificaba que a todo aquel que denunciara la venta o el consumo de las sustancias prohibidas por el reglamento de 1920 (en este decreto de 1923 se les llama “drogas heroicas”), se le otorgaría el 50% de las multas y de lo obtenido por el remate de las sustancias confiscadas (México, 1923a). Tales recompensas ayudarían a que la vigilancia ya no fuera competencia exclusiva de las autoridades y a que el control de las drogas prohibidas, con su respectiva sanción moral, se extendiera legítimamente en gran parte del tejido social.

El segundo decreto firmado en 1923 prohibió a los particulares la importación de varias sustancias reguladas (México, 1923b). El Estado mexicano sería el único que podría intro-

ducirlas legalmente al país. Dos años después, ya con Plutarco Elías Calles en la Presidencia, se promulgó un decreto complementario en el que se especificaba con mayor detalle la reglamentación de las disposiciones promulgadas anteriormente (México, 1925). La contravención de cualquiera de estos decretos con el fin de traficar drogas reguladas se tipificaba penalmente como “contrabando”. Esta contravención legal –a diferencia del consumo ilegal de sustancias– era un supuesto delictivo que, en el debate jurídico de la época, ya se encontraba enraizado en el terreno del crimen y la delincuencia (Aguilar, 1930; Rosales, 1939). Según cifras del Departamento de Salubridad en México y del Departamento de Estado de los Estados Unidos (Astorga, 2004: 192), los consumidores de drogas en aquellas décadas eran muy pocos dentro del territorio mexicano, y los “contrabandistas” que producían y/o comerciaban sustancias ilegales vendiéndolas en México o exportándolas a los Estados Unidos eran numerosos, particularmente en Sinaloa, Chihuahua, Durango y Baja California, Estados mexicanos que el día de hoy siguen siendo, junto con Tamaulipas, Michoacán y Guerrero, los principales involucrados en la actual problemática del narcotráfico (Astorga, 2005: 161-182).

Así, mientras en México varios decretos presidenciales en materia de drogas estaban ya en vigor, en 1925 se llevó a cabo en Ginebra una nueva Convención Internacional destinada al control de sustancias. Este acuerdo complementó al de La Haya de 1912 y amplió su alcance obligando a los países participantes a implementar controles más eficaces en la producción y en la vigilancia del comercio nacional e internacional, tratando de evitar “los subterfugios de los traficantes para substraerse a las restricciones [...] inventando nuevas

combinaciones químicas en las que puede encontrarse morfina, heroína, cocaína y otras drogas nocivas” (ASRE, 1931). Cabe destacar que en la letra de este tratado internacional de 1925 solamente aparece en una sola ocasión la palabra “droga”; los términos empleados en este texto son “sustancias” o “estupefacientes”, incluso “sustancias medicamentosas”.

Al promulgarse la Convención de 1925, México parecía estar más que alineado con las políticas internacionales en materia de control de drogas y, en tal contexto, se promulgó un nuevo Código Sanitario (México, 1926), el cual sustituyó al de 1902, aquel en el que aún se reconocían los usos medicinales de varias sustancias que en este punto eran ya ilegales. En este nuevo Código Sanitario apareció una lista de sustancias que serían consideradas “drogas enervantes”. Esta lista se ajustaba a la perfección con el espíritu del Congreso Constituyente, con los decretos presidenciales de la década de los años veinte y con lo solicitado por las convenciones internacionales de 1912 y 1925. El Código Sanitario de 1926 especificaba que las “drogas enervantes” eran el opio, la morfina, la cocaína, la heroína y la marihuana (art. 198) y que las infracciones relacionadas con estas drogas se castigarían con multa económica. Es indispensable señalar que, con base en el art. 21 constitucional vigente desde 1917, el infractor podía cambiar la multa por un arresto de hasta 15 días. En el caso de los traficantes a los que no se les podía comprobar su intención de “contrabando”, la sanción económica era saldada de inmediato; pero en el caso de los consumidores, que eran la gran mayoría de los casos remitidos por estas infracciones, la multa era permutada por el arresto de 15 días debido a la incapacidad económica de estos individuos para pagar la sanción (Aguilar, 1930: 15). Contrario a lo

que publicaban las notas de prensa en la década de los años veinte, las cuales se distinguían por un tono alarmante y sensacionalista en contra de los consumidores que eran recluidos en la cárcel por “vagos”, por “viciosos”, por “degenerados” (Schievenini, 2012: 79), el encierro por este tipo de faltas no implicaba la existencia de un crimen y no infringía una ley que ameritara sanción penal. Esto se debía a que los “delitos contra la salud” en materia de “drogas enervantes” aún no se tipificaban en el Código Penal vigente (1871), el cual se enfocaba en la no adulteración de sustancias, ya fueran alimentos, bebidas o medicamentos, y no hablaba en ningún caso de “drogas enervantes” ni de sancionar el consumo de estas sustancias.

Pero la criminalización no tardó en llegar, pues en 1929 se promulgó un nuevo Código Penal Federal (México, 1929) que derogaba el de 1871 y que amplió el espectro de actos que podían ser considerados “delitos contra la salud”. Además de la adulteración y comercio sin regulación se enumeran la importación, exportación, siembra, cultivo, cosecha, compra, venta, enajenación, uso y “ministración” (art. 507). Nótese que en esta lista no se contempló la “posesión”, lo cual provocó confusión en la interpretación judicial de esta ley: si a un individuo se le sorprendía en simple posesión de alguna “droga enervante” o “planta prohibida” —como les llamaba este Código Penal de 1929—, sin poder comprobar su intención de venta, se castigaba con multa o encierro de 15 días al incurrir tan solo en una falta en contra del Código Sanitario. Este vacío se subsanaría dos años después, con el Código Penal de 1931 (México, 1931), el cual incluyó la “posesión” como una variable de los delitos contra la salud. Un punto notable del Código de 1931 fue considerar al individuo que

“poseía” drogas enervantes con el fin de consumirlas como un “toxicómano” que requería atención médica y no como un delincuente que debía ser castigado (art. 194). El Código anterior, el de 1929, si bien buscaba sancionar penalmente diversos actos relacionados con sustancias prohibidas, no dejaba en claro la situación jurídica del consumidor; esto se puede observar tanto en la letra de la ley como en resoluciones judiciales de la época (SCJN, 1929; 1932), en las cuales el consumidor era considerado en ocasiones como un enfermo, en ocasiones como un delincuente, o como ambas simultáneamente.

Mientras la discusión acerca de la naturaleza jurídica del consumidor de drogas era una constante en los años posteriores a la promulgación de los códigos penales de 1929 y 1931, particularmente en tesis universitarias, en artículos publicados por revistas médicas y jurídicas y en las resoluciones de jueces locales y federales (Schievenini, 2012: 179-185), el tráfico ilícito de sustancias gestado unos cuantos años atrás expandía sus dimensiones, y lo hacía ante la tolerancia, la colusión y la inoperancia de las autoridades mexicanas (Astorga, 2005). Cabe señalar que la ambigüedad legal en torno a si el Estado debía “curar” o más bien “castigar” al consumidor de drogas se dilucidaría hasta 1940. En ese año el Presidente Lázaro Cárdenas promulgó un decreto que consolidaba la aplicación de sanciones penales en contra de cualquier acto relacionado con los “delitos contra la salud” (ASRE, 1940). Si bien este decreto fue influido por el espíritu de las convenciones internacionales de 1912 y 1926 y con las subsiguientes de 1931 y 1936 (ASRE, 1955), el factor determinante fue la presión manifiesta del Gobierno de los Estados Unidos para que las autoridades mexicanas adoptaran esa pos-

tura legal, aun en contra de sus evidencias y de su voluntad (ASRE, 1940). La revisión documental de este hecho histórico muestra que los altos mandos del Gobierno mexicano eran conscientes de que el consumo de sustancias existiría en la legalidad o en la ilegalidad y que, en caso de existir en la ilegalidad, provocaría detrimento de la salud pública, un gran negocio y graves problemas de tráfico ilícito, consecuencias que podían ser evitadas si el Estado mexicano monopolizaba la producción, la distribución y la regulación del consumo de sustancias. Sin embargo, ante una serie de condiciones adversas, el Gobierno de Lázaro Cárdenas tuvo que ceder frente a la presión estadounidense (ASRE, 1940), consolidando una postura jurídica contradictoria que fue arrastrada por la legislación mexicana, década tras década, sin realizar modificaciones sustanciales (Astorga, 2004; 2005), hasta llegar al estatus legal que actualmente prohíbe y criminaliza diversos actos relacionados con “narcóticos”, con sus respectivas consecuencias en materia de salud y seguridad pública.

Conclusiones

Se podría suponer que los tratados internacionales en materia de drogas vigentes al día de hoy –Convención de Estupefacientes de 1961 y Convención de Psicotrópicos de 1971– son el antecedente más remoto a considerar cuando se debaten las consecuencias del actual estatus legal de los “narcóticos” en México, como si dichos tratados hubiesen sido suscritos espontáneamente por el Gobierno mexicano al detectar las dimensiones que, a principios de la segunda mitad del siglo XX, alcanzaba el tráfico ilegal de narcóticos. Sin embargo, el origen de la problemática en Mé-

xico se remonta al momento de las primeras prohibiciones, es decir, al menos medio siglo atrás de la publicación de los tratados internacionales hoy en día vigentes. La prohibición y criminalización de algunas sustancias que la legislación mexicana vigente denomina “narcóticos” respondió en sus orígenes a un proceso que puede ser analizado en función de una lógica interna con tintes científicos heredada desde el siglo XIX. Esta lógica en un inicio velaba por la calidad y la no adulteración de sustancias, para años después enfocarse en la patología o criminalidad del consumidor, sin importar en lo absoluto la calidad y pureza del producto consumido. Este proceso interno tuvo un punto coyuntural en el período revolucionario (1910-1920), particularmente en el Congreso Constituyente de 1916-1917, donde se sentaron las bases sobre las que se promulgó una serie de leyes destinadas a controlar sustancias durante la década de los años veinte. De manera paralela y complementaria, la presión del Gobierno de los Estados Unidos derivada de las convenciones internacionales de las primeras tres décadas del siglo XX afectó ese proceso nacional y las disposiciones legales promulgadas en el territorio mexicano para prohibir y criminalizar la producción, la venta y el consumo de algunas sustancias. Esta influencia internacional provocó que la simple prohibición de sustancias, con su sanción administrativa, deviniera en criminalización, incluso del consumo, con sus respectivas sanciones penales privativas de la libertad.

Al analizar el contexto jurídico en el que se promulgaron los primeros dispositivos legales en materia de drogas, se puede observar la génesis de la problemática actual derivada del criterio con el que se prohibieron —y se siguen prohibiendo— algunas sustancias en México. Con el estudio de dicho contexto jurídico se

establece un punto de partida para el análisis del proceso a través del cual se consolidaron las actuales políticas públicas en materia de control de “narcóticos”. Los dispositivos legales que en 1912, 1916, 1920, 1923, 1925, 1926, 1929 y más adelante en 1931 y 1940 prohibieron y/o criminalizaron la producción, venta y consumo de sustancias que unos cuantos años antes eran reguladas por el Gobierno mexicano como medicamentos, sentaron las bases sobre las que se legitimarían las políticas penales y sanitarias en torno al control de drogas. El problema derivado de la prohibición/criminalización fue detectado por el Gobierno desde su origen, sin embargo, las autoridades mexicanas prefirieron mantener —en aquel momento, durante las décadas posteriores y lamentablemente hasta el día de hoy— las políticas públicas que indirectamente originaron el tráfico ilegal de sustancias, con sus respectivas consecuencias en materia de salud y seguridad pública.

Bibliografía

- Aguilar, Fernando (1930). *La situación legal de los toxicómanos y traficantes de drogas enervantes (reformas al nuevo Código Penal)*. México: Tesis, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Archivo de la Secretaría de Relaciones Exteriores (ASRE) (1916). “Dirección General de Consulados y Embajada de México en EUA, legajo 501.10/17 y 494.5/18”. México.
- ASRE (1931). “Departamento Diplomático, Expediente III/502-6(2)”. México.
- ASRE (1940). “Departamento de Archivos, Clasificación Oficial II/101(72)/5”. México.
- ASRE (1955). “Departamento de Archivos, Expediente III-502-5-V. México.

- Astorga, Luis (2004). *El siglo de las drogas*. México: Plaza & Janés.
- Astorga, Luis (2005). *Drogas sin fronteras*. México: Grijalbo.
- Cházaro, Laura (2005). “Reproducción y muerte de la población mexicana: cálculos estadísticos y preceptos higiénicos a fines del siglo diecinueve”, en: Elisa Speckman y Claudia Agostini (coordinadoras). *De normas y transgresiones. Enfermedad y crimen en América Latina (1850-1950)*. México: UNAM.
- Congreso Constituyente (1960). *Diario de los debates del Congreso Constituyente 1916-1917*. México: Ediciones de la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana.
- Durán, Francisco (2000). *Bitácora médica del Dr. Falcón. La medicina y la farmacia en el siglo XIX*. México: Plaza y Valdés.
- Martín, Carmen y José Valverde (1995). *La farmacia en la América colonial; el arte de preparar medicamentos*. Granada: Universidad de Granada / Hermandad Farmacéutica Granadina.
- México (1871). Código Penal para el Distrito Federal y Territorio de la Baja California sobre Delitos del Fuero Común y para toda la República sobre Delitos contra la Federación. Edición Oficial.
- México (1891). Código de Salubridad de 1891. Imprenta del Gobierno Federal.
- México (1894). Código de Salubridad de 1894. Imprenta del Gobierno Federal.
- México (1903). Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos de 1902. Herrero Hermanos Editores.
- México (1920). “Disposiciones sobre el cultivo y comercio de productos que degeneran la raza”. DOF, 15 de marzo.
- México (1923a). “Acuerdo concediendo un tanto por ciento a los denunciantes del tráfico o comercio ilícitos de drogas heroicas”. DOF, 26 de junio.
- México (1923b). “Decreto prohibiendo la importación de drogas heroicas”. DOF, 28 de julio.
- México (1925). “Decreto fijando las bases bajo las cuales se permitirá la importación de opio y morfina”. DOF, 8 de enero.
- México (1926). Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos. Edición Oficial, Imprenta de Manuel León Sánchez.
- México (1927). “Decreto por el cual se promulga la Convención Internacional del Opio y el protocolo respectivo celebrados entre varias naciones, en La Haya, Países Bajos, el día 23 de enero de 1912”. DOF, 18 de marzo.
- México (1929). Código Penal para el Distrito y Territorio Federales. Puebla: Escuela Lino-tipográfica Salesiana.
- México (1931). Código Penal para el Distrito y Territorio Federales en materia de Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal. Talleres Gráficos de la Nación / Tolsa y Enrico Martínez.
- Musto, David (1993). *La enfermedad americana: orígenes del control antinarcóticos en EU*. Colombia: Ediciones Uniandes.
- Noriega, Juan (1902). *Curso de historia de drogas*. México: Instituto Médico Nacional / Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento.
- Pérez, Ricardo (1997). “El veneno paradisíaco o el olor a tortilla quemada. Fragmentos de historia de las drogas en México 1870-

- 1920". *Hábitos, normas y escándalo. Prensa, criminalidad y drogas durante el porfiriato tardío*. México: Plaza y Valdés.
- Piccato, Pablo (2001). *City of Suspects, Crime in Mexico City, 1900-1931*. Estados Unidos: Duke University Press.
- Ponce, Eugenia (2004). *Algunas enfermedades, remedios y tratamientos terapéuticos en el México del siglo XIX*. México: Universidad Iberoamericana.
- Rosales, Carlos (1939). *Intervención penal y administrativa del Estado frente a la peligrosidad de los toxicómanos y traficantes de estupefacientes*. México: Tesis, Facultad de Jurisprudencia, UNAM.
- Schievenini, Domingo (2012). *La prohibición de la marihuana en México, 1920-1940*. México: Tesis, Maestría en Estudios Históricos, Universidad Autónoma de Querétaro (UAQ).
- Sociedad Farmacéutica de México (1874); (1884); (1896). *Nueva farmacopea mexicana*. México: Imprenta de Ignacio Escalante, primera edición; Imprenta de Francisco Díaz de León, segunda edición; Oficina Tipográfica de la Secretaría de Fomento, tercera edición.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (1929); (1932). *Semanario Judicial de la Federación*. México: Tesis aisladas del 25 de noviembre de 1929 y del 25 de enero de 1932.
- Urias, Beatriz (2005). "Locura y criminalidad: degeneracionismo e higiene mental en México posrevolucionario 1920-1940", en: Elisa Speckman y Claudia Agostini (coordinadoras). *De normas y transgresiones. Enfermedad y crimen en América Latina (1850-1950)*. México: UNAM.

Guerra contra las drogas, consumidores de marihuana y legalización¹

Adrián Restrepo Parra²

Fecha de recepción: 28 de febrero de 2013.

Fecha de aceptación y versión final: 15 de abril de 2013.

Resumen

El artículo analiza, a partir del caso colombiano, las implicaciones políticas de la presencia pública de las manifestaciones colectivas a favor de la legalización de la marihuana en el marco actual de discusión sobre la pertinencia de la guerra contra las drogas ilegales. La conjetura central del texto es que esas manifestaciones colectivas expresan una forma de acción ciudadana. Para sustentar la argumentación, el artículo aborda tres aspectos: la guerra contra las drogas y sus víctimas, el ciudadano consumidor de marihuana y la legalización.

Palabras clave: fracaso de la guerra contra las drogas, ciudadano consumidor de marihuana, legalización.

Abstract

The article analyzes, from the Colombian case, the political implications the public presence of the collective's demonstrations in favor of the legalization of marijuana in current discussion on the relevance of the war against illegal drugs. The text's central conjecture asserts that these demonstrations express a form of collective citizen action. To support the argument, the paper focuses on three aspects: the drug war and his victims, consumers of marijuana citizens and the legalization.

Keywords: failure of the drug war, citizens consumers of marijuana, legalization.

1 Una versión inicial de este artículo fue presentada en la conferencia anual *Globalización, violencia y seguridad: impactos locales de la integración regional* organizada por Research on Regional Integration and Social Cohesion (RISC). México, noviembre de 2012. Este texto hace parte del proyecto doctoral "Ciudadanos consumidores de drogas", tesis adscrita a la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la Universidad de Antioquia, proyecto apoyado por el grupo de investigación Recursos Estratégicos, Región y Dinámicas Socioambientales del Instituto de Estudios Regionales y el grupo Estudios Políticos del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

2 Profesor del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia. Magíster en Ciencia Política y estudiante del Doctorado en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la misma universidad.

Correo electrónico: adrian.restrepo@udea.edu.co

En 1971, el Presidente norteamericano Richard Nixon popularizó la expresión *guerra contra las drogas* para indicar el carácter prohibicionista y el tratamiento militar que los Estados habían definido dar, desde 1961, a las drogas declaradas por ellos como ilegales. Con esta declaratoria de guerra, los ciudadanos y ciudadanas desaparecieron de la escena democrática, especialmente porque la cuestión de las drogas adquirió el estatus de seguridad nacional con lo cual primó el secreto en detrimento de la participación ciudadana.

La implementación de la guerra contra las drogas por más de 40 años ha dejado diferentes resultados, entre ellos, la expansión y diversificación del mercado de estas sustancias, grandes ganancias económicas concentradas en pocas manos, miles de muertos y el fortalecimiento del vínculo entre narcotraficantes con políticos. Estos aspectos, en su conjunto, han permitido a investigadores y políticos afirmar que el Estado ha sido “capturado” por poderes que utilizan la institucionalidad pública para lucro privado en declive de los avances democráticos que supone la consolidación constitucional del Estado social de derecho.

La política prohibicionista, de alcance intercontinental, también ha suscitado el cuestionamiento público a la guerra contra las drogas. Algunos periodistas, artistas, intelectuales y ex presidentes –aunque no podría dejar de notarse que de manera tardía–, amparados en su prestigio, han logrado llamar la atención de los medios masivos de comunicación al plantear serias dudas sobre la pertinencia de dicha política para tratar las drogas declaradas ilegales. Las críticas han llegado al punto de afirmar la derrota de la guerra contra las drogas y, a la vez, la necesidad de replantear la línea de acción política seguida hasta el momento por los Estados.

En los últimos años, esas “voces” opuestas a la guerra contra las drogas han tomado fuerza y protagonismo inusitado. Ahora miles de manifestantes salen a las calles de las ciudades de distintos países (por ejemplo, Buenos Aires, Copacabana, Montevideo, Ámsterdam, California, Madrid, British Columbia) a exigir a la comunidad de Estados un trato a las drogas ilegales diferente al militar y punitivo. Entre las ciudades colombianas, Medellín protagoniza este tipo de reivindicación, especialmente en el mes de mayo, cuando se hace la mayor concentración de manifestantes del país.

Estas manifestaciones masivas y globales en las cuales Colombia está involucrada permiten conjeturar, por un lado, que actualmente el problema de las drogas ilegales es la guerra declarada contra ellas más que las drogas mismas. Y, por otro lado, estas manifestaciones parecen configurar una exigencia de *ciudadano* en la media en que los manifestantes exigen a la comunidad de Estados el reconocimiento del consumo de drogas –particularmente la marihuana– como parte del derecho al libre desarrollo de la personalidad.

La pertinencia de esta conjetura conllevaría a aceptar que los manifestantes opositores a la guerra contra las drogas ilegales y a favor de otro trato conforman, a nivel global, una expresión ciudadana porque luchan por quitarse el estigma de enfermos y delincuentes, etiquetas que han permitido el confinamiento de los consumidores en el ámbito clínico y penitenciario como forma de disciplinamiento social y silenciamiento del consumidor. Asimismo, al esforzarse por entrar en la esfera pública, los manifestantes demandan el reconocimiento del diferente (el consumidor de marihuana) y la limitación del poder interventor y normali-

zador del Estado en la vida de los ciudadanos, acción que ensancha y pluraliza el ámbito democrático.

Para desarrollar y sustentar esta conjetura a partir del caso colombiano, en este artículo se esboza, en primer lugar, en qué ha consistido la guerra contra las drogas ilegales y destaca la percepción creada sobre quiénes son las víctimas de esa confrontación. En segundo lugar, se analiza las manifestaciones de los consumidores de marihuana y su postura ante el prohibicionismo. En tercer lugar, se reflexiona sobre las implicaciones políticas que acarrea la legalización de la marihuana; y finalmente, se proponen conclusiones.

La guerra contra las drogas y sus víctimas

En 1961, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) realizó la primera convención para el control de las drogas ilícitas, donde estableció el objetivo de “la eliminación del consumo de opio en 15 años y el de coca y marihuana en 25 años” (CLDD, 2010: 17). El enfoque prohibicionista que acompañó la política establecida por la ONU tomó impulso y publicidad en la administración del Presidente estadounidense Richard Nixon quien popularizó, en 1971, la expresión *guerra contra las drogas*, una nueva guerra que tendría gran ímpetu avivada por los Estados Unidos.

El enfoque prohibicionista se concretó en una serie de políticas, algunas de las cuales fueron puestas en práctica en Colombia: “1) erradicación de cultivos ilícitos; 2) dismantelamiento de grupos de narcotraficantes; 3) militarización de la lucha antidrogas; 4) criminalización de la cadena interna ligada al negocio de los narcóticos; 5) aplicación

de la extradición de nacionales (en especial hacia los Estados Unidos); y 6) rechazo a cualquier iniciativa pro legalización de drogas” (Tokatlian, 2009: 13-14).

La guerra contra las drogas ha sido más que una frase de propaganda utilizada por el Presidente Nixon, pues ha desatado una trama violenta que, articulada al tradicional conflicto armado, envuelve la realidad política colombiana. En palabras de Thoumi: “La producción y el tráfico de drogas ilegales en Colombia han estado asociados con altísimos niveles de violencia tanto entre los mismos grupos de narcotraficantes como entre éstos y el Estado y actores de la sociedad civil” (Thoumi, 2009: 51).

Colombia ha vivido la exacerbación de la violencia producida por la persecución a los narcotraficantes, quizá la más recordada sea la de Medellín al final de la década de los años ochenta y el primer quinquenio de los noventa, famosa por la guerra del Estado colombiano contra el cartel de Medellín encabezado por Pablo Escobar. Esta confrontación permitió avizorar la magnitud del entonces naciente negocio del narcotráfico, peculiarmente el poder que de esa economía ilegal emana tanto por los bienes económicos que produce como por los profundos vínculos que tiene con un sector de los políticos y con distintas fuerzas militares, incluida la del Estado.

La guerra del Estado contra los carteles del narcotráfico, la guerra entre varios de los carteles (como los de Medellín y Cali) y paulatinamente la incursión de grupos de naturaleza político-militar en estas confrontaciones, como la guerrilla y los paramilitares (Henderson, 2012), harían de la guerra contra las drogas un hecho político y social que marcaría la historia colombiana. Esta guerra ha sido desarrollada de manera soterrada y abierta en las ciudades

colombianas, especialmente en los grandes centros urbanos; en ámbitos locales, la guerra contra las drogas también se hace por la vía de la guerra al microtráfico, que supone cárcel para consumidores y jibaros,³ así como extinción de dominio de casas y habitaciones miserables, que ahondan la miseria de quienes las habitan.

La guerra contra las drogas, con su estela de violencia, ha esparcido miles y múltiples víctimas. Las más recurrentes, como suelen ser presentadas por los medios de comunicación y por las instituciones estatales, son en primera línea los políticos, los militares y los periodistas que perdieron la vida por denunciar y combatir el narcotráfico. Y debido a que, en la época de los grandes capos en Colombia, las acciones con carros bomba y masacres costaron la vida de civiles ajenos a la confrontación, cayó una sombra tenue sobre toda la población como potencial víctima.

La percepción de que la víctima del narcotráfico es toda la sociedad ha sido reforzada por dos aspectos más: de un lado, los grupos armados inmiscuidos en la guerra colombiana vienen subsidiando de forma importante (aunque no única) los aparatos militares con recursos provenientes del narcotráfico. Esta relación ha facilitado el discurso beligerante de sectores políticos, como los que cerraron filas con los dos gobiernos del ex Presidente Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), para afirmar que los grupos guerrilleros no tenían naturaleza política y, por ello, debían ser tratados como un cartel más del narcotráfico.

Del otro lado, la guerra contra las drogas ha enarbolado el discurso moralizador según el cual toda la población puede ser una potencial víctima de las drogas ilegales, es decir, cualquiera puede llegar a ser un drogadicto

(Bourgeois, 2005). Para sostenerse, este discurso acude a la imagen y a los relatos de las personas que han llegado a consumos problemáticos de drogas ilegales y, con estas pretendidas “pruebas”, se concluye que las drogas ilegales son un peligro para la vida, particularmente la vida de niños y jóvenes, y que por ello no solo debe combatirse el narcotráfico sino también debe protegerse al ciudadano común del riesgo de caer en el consumo de drogas, así sea contra su voluntad. En esa cruzada moralizante, el Estado adopta y aplica medidas penitenciarias y clínicas para intentar redimir al adicto y al delincuente a la vez que dice proteger a la sociedad de un flagelo que, tal como es representado, parece más letal y peligroso que la pobreza.

La creación del narcotráfico como problema público (Manjón-Cabeza, 2012) y la guerra contra las drogas como la política de solución a tal invención han sido sostenidas por los gobiernos durante varias décadas. A lo largo de este tiempo, la línea de acción empezó a ser cuestionada hasta el punto de poner en discusión su pertinencia y eficacia para encarar la problemática de las drogas ilegales. Entre sus críticos contemporáneos, están las manifestaciones colectivas de miles de ciudadanos que, en diferentes ciudades del mundo, exigen reorientar la política punitiva del Estado hacia las drogas, especialmente la marihuana.

La ciudadanía consumidora de marihuana

La preeminencia de la guerra contra las drogas en la política colombiana, como en buena parte de la región latinoamericana, desató la oposición a ella diferente a la emprendida por los narcotraficantes. Las críticas y obje-

³ Una de las denominaciones utilizadas en Colombia para referirse a quien vende droga al menudeo.

nes son de variado tipo, como por ejemplo, las que discuten su eficacia. Al respecto, en el caso de Colombia había sembradíos de coca en ocho departamentos cuando comenzó el Plan Colombia y para el año 2010 el cultivo había llegado a 24 departamentos (Semana, 2010). Aún con toda la inversión en la guerra contra las drogas, el país sigue siendo uno de los primeros productores mundiales del alcaloide y, a la vez, ocupa un puesto intermedio entre los países consumidores en Latinoamérica (Camacho y otros, 2011).

Bajo la política de la prohibición que creó las drogas ilegales, los resultados contradicen los objetivos formalmente declarados en esta guerra: el negocio del narcotráfico es más rentable, el crecimiento de la demanda no detiene su tendencia, la violencia relacionada con el narcotráfico aumenta y las drogas son cada vez más variadas y sofisticadas.

La persistencia en el enfoque prohibicionista, con sus magros resultados, ha creado una oportunidad política para que las posturas alternativas al mero punitivismo puedan realizar públicamente sus planteamientos e influir en la escena pública. Al respecto, Thoumi plantea que

a pesar del permanente énfasis en las políticas contra las drogas, la industria ilegal no sólo ha sobrevivido, sino que ha evolucionado y se ha hecho más compleja. Este aparente fracaso para alcanzar resultados significativos y sostenibles ha generado un amplio respaldo de analistas, periodistas y algunos políticos a la idea de un cambio sustantivo en las políticas (Thoumi, 2009: 52).

El cuestionamiento al enfoque prohibicionista y sus logros ha llegado al punto que personalidades como los ex presidentes César Gaviria (Colombia), Ernesto Zedillo (México) y Fernando Henrique Cardoso (Brasil), miembros

de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (CLDD), declaren el fracaso de la guerra contra las drogas y aboguen por un cambio de política.

Estos críticos han logrado, poco a poco, crear un espacio de opinión pública para discutir la pertinencia del enfoque prohibicionista y, con él, la guerra misma contra las drogas ilegales. Ante las distintas alternativas que cada contradictor del enfoque prohibicionista puede plantear, lo interesante para el análisis radica en un aspecto en común: la guerra contra las drogas está en cuestión, al punto que los más optimistas afirman que es una política fracasada.

Este escenario de oportunidad política ha favorecido también la emergencia de un actor colectivo adscrito a la tendencia política de poner en discusión la pertinencia de la guerra contra las drogas ilegales: los consumidores, en particular de marihuana, un sector silenciado por la guerra contra las drogas. Estas personas, etiquetadas como enfermos y delincuentes, perseguidas y encerradas, conforman el núcleo *central* de las manifestaciones colectivas que a escala mundial exigen un cambio en la política prohibicionista.

Una de las experiencias de carácter ciudadano más “sonadas” internacionalmente sobre el cuestionamiento a la guerra contra las drogas ocurrió en California, Estados Unidos, en 2010. La consulta sobre la legalización de la marihuana ganó como hecho político de resonancia internacional, a pesar de que la legalización de la marihuana, como pregunta central de la consulta, perdió en las urnas (Sí: 44% y No: 56%).⁴

⁴ Esta expresión ciudadana tiene como organizador central a la Drug Policy Alliance (DPA), una organización que hace doce años emprendió el camino para lograr el cambio de la política prohibicionista hacia una política que permita “una sociedad justa en donde el uso de las drogas sea regulado con

Es llamativo que en los Estados Unidos de Norteamérica, el país de mayor consumo de drogas en el mundo y quien dirige la guerra contra los narcóticos, esté abriéndose cada vez más la posibilidad de legalizar ciertas drogas consideradas ilegales, entre las cuales la de mayor acogida es la marihuana. Tendencia que fue ratificada en noviembre de 2012 cuando los Estados de Colorado, Washington y Oregon consultaron a sus ciudadanos y ciudadanas sobre la legalización de la marihuana para usos diferentes al médico, el cual ya está aprobado en 19 Estados de ese país. Según los resultados electorales, Colorado y Washington, el primero por medio de la Enmienda 64 y el segundo con la Iniciativa 502, obtuvieron la aprobación de la mayoría de sus ciudadanos para que las personas mayores de edad compren y consuman marihuana para uso recreativo.

En América Latina, esta tendencia tiene a Argentina y Uruguay, países prohibicionistas, discutiendo la legalización de la dosis personal de marihuana. En estos países la discusión y la puja política por el tratamiento que debe dársele a la marihuana ha involucrado de forma creciente a la ciudadanía, el tema se ha fortalecido en el debate público, viene ganando presencia y visibilidad, como muestran quienes salen a las calles de forma masiva y organizada agitando las banderas de la legalización. Este protagonismo puede rastrearse, entre otros medios, en el nivel de movilización de opinión que han logrado en las redes sociales.

Colombia no ha sido ajena a este panorama. Ciudades como Cali, Bucaramanga, Manizales, Bogotá y Medellín registran manifestaciones colectivas contra la prohibición del

cannabis. En Medellín –escenario recurrente de la guerra contra las drogas– se han realizado cinco acciones de este tipo.⁵ En la última, el 5 de mayo de 2012, participaron aproximadamente 40 mil personas, según afirmaron los organizadores. Esta manifestación tiende a convertirse en la más importante de Colombia por su capacidad de convocatoria pues, vía redes sociales, se logró la participación de delegaciones de distintas ciudades del país. La quinta versión de la manifestación ratificó la magnitud del fenómeno de oposición colectiva a la política prohibicionista. El debate sobre las drogas y las maneras de tratarlas cuenta ahora con un actor diferente a las figuras individuales tradicionales de ex presidentes, políticos e intelectuales.

Las manifestaciones de los consumidores de marihuana califican como fracaso a la guerra contra las drogas, se oponen a su aplicación y abogan por un cambio de perspectiva política. Esta posición tiene parte de su sustento político en la apelación al derecho ciudadano del libre desarrollo de la personalidad y, consecuente con él, al límite que el Estado debe conservar en materia que atañe solo al individuo (Zaffaroni, 2009).

Para los participantes de estas manifestaciones, la violencia desatada en el marco de la guerra contra las drogas es percibida como *el problema*, no las drogas⁶ como dicen los prohibicionistas, sino la guerra desatada contra ellas; los manifestantes de Medellín lo expresaban en una pancarta de la siguiente manera: “La marihuana no mata, pero el policía sí”. Estas movilizaciones no se dan por falta de

base en la ciencia, la compasión, los derechos humanos y la salud”. Disponible en: <http://www.drugpolicy.org/about-us/mission-and-vision> (Consulta: 18 de mayo de 2012).

5 Para mayor información, ver: <http://www.facebook.com/marchamundial.procannabica>

6 Esta afirmación, a modo de consigna, es polémica porque corre el riesgo de banalizar los consumos problemáticos de droga conocidos como adicción.

represión, como pensaría un prohibicionista; son el paradójico resultado de ella y expresa el grado de ilegitimidad alcanzado por la política prohibicionista, sus bajos resultados, así como el lento posicionamiento político que alcanzan los consumidores de marihuana cuando actúan como ciudadanos.

En medio de la polémica sobre la efectividad de la guerra contra las drogas y los alcances de las manifestaciones colectivas a favor de la marihuana, hay dos aspectos centrales que pueden inferirse de la incursión de estos consumidores en el ámbito público: uno, el prohibicionismo es un enfoque para el tratamiento de las drogas seriamente cuestionado, pues para personas como los manifestantes, la guerra contra las drogas ha hecho más mal que el daño que presume resolver (Neuman, 2009); y, dos, existe un mercado consolidado y creciente que aviva la producción mundial de drogas. Los consumidores empiezan a actuar como ciudadanos y ciudadanas que consideran el consumo como parte del derecho al libre desarrollo de la personalidad. Consecuentes con esa posición, los usuarios de marihuana exigen al Estado un cambio de política de manera que garantice el goce efectivo de su derecho.

Legalización de la marihuana

La emergencia del ciudadano o ciudadana que consume marihuana, su aparición colectiva⁷ y pública, configura una situación histórica con implicaciones políticas para la guerra contra las drogas. Los alcances derivan de la propuesta que formula como alternativa al trata-

⁷ En el caso de Colombia, la sentencia C-221/94 que condujo a la legalización de la dosis personal fue el resultado de una tutela interpuesta por un ciudadano.

miento punitivo: la legalización.⁸ Esta es una propuesta realizada hace años por diferentes líderes de opinión, pero solo ahora cuenta con la organización de un número importante de ciudadanos y ciudadanas que la respaldan.

Los argumentos pro legalización tienen una urdimbre que, por ejemplo, fluctúa entre contenidos que apelan al libre desarrollo de la personalidad, a la necesidad de un cambio de estrategia de control del Estado (pasar de lo punitivo al campo de la salud y de la educación), o la legalización por razones puramente económicas con base en costos y beneficios desde el punto de vista fiscal (Cussen y Block, 2000). Más allá de estas razones, lo cierto es que la legalización compromete, entre otros aspectos, el papel desarrollado tradicionalmente por el Estado en la guerra contra las drogas.

El cambio en el rol del Estado supone que la legalización no sería la renuncia del Estado al eventual control de la producción, comercialización y consumo de las drogas consideradas ilegales. La legalización conduciría, en principio, al cambio de estrategia del Estado para regular el mercado de las drogas, con lo cual el carácter punitivo disminuiría y variaría⁹ en beneficio del aumento de la intervención estatal con carácter preventivo y de asistencia brindado, casi siempre, desde el campo de la educación y la salud. Este giro en el papel del Estado compromete una discusión de fondo referida al enfoque de tratamiento a las dro-

⁸ Tomo la legalización para el análisis porque es la opción que aparece de manera recurrente en los discursos públicos como alternativa a la guerra contra las drogas. La legalización es una opción pero no es la única, existen también la despenalización y la descriminalización, entre otras.

⁹ Legalizar el mercado no quiere decir que el Estado tenga que renunciar al uso de la fuerza para hacer cumplir las reglas. La legalización conduce a que gran parte del aparato represivo del Estado sea destinado a labores en otras áreas y, a la vez, redefine los perfiles de los sujetos considerados objeto de persecución.

gas, aspecto que trasciende el debate centrado en la mera eficacia.

La discusión de la eficacia de la política de tratamiento de las drogas ilegales adquirió centralidad en el debate público porque, en aras del pragmatismo, según la valoración que de ella se haga, derivará o no el punto de quiebre de la política adoptada, en este caso la guerra contra las drogas. Pero la eficacia por sí sola es insuficiente a la hora de discutir la *conveniencia* de adoptar una política pública. Los fundamentos ético-políticos, los propósitos y las formas de ponerla en práctica –su justificación con aspiración de aceptación pública– juegan un papel importante para el sostenimiento de la misma. En estos términos, la guerra contra las drogas ilegales fuera de ineficaz, según los resultados obtenidos a la fecha, resulta ante todo, según sus críticos, inconveniente porque es una guerra que, como toda guerra, en su desarrollo causa miles de víctimas.

Entre esas víctimas están los consumidores de marihuana, pero no del tipo de víctimas como las presenta la guerra contra las drogas: personas que han “caído” en una adicción perdiendo su capacidad de autonomía¹⁰ y que, por ello, deben ser protegidos tanto de las drogas como de sí mismos. Los manifestantes pro legalización expresan un sentimiento de víctimas pero referido al trato que les ha dado la política prohibicionista al etiquetarlos como enfermos y delincuentes, denominación bajo la cual los consumidores han sido perseguidos y estigmatizados hasta perder el trabajo, las relaciones familiares, el estudio, entre otros vínculos, relaciones que el consumo de drogas quizás afectaba sin llegar necesariamente a romperlas, como sí lo logra el castigo impuesto al consumidor (Álvarez, 2010).

10 Sobre la relación drogas y autonomía, ver Ortiz, 2010.

En variados casos, la **imposición** de sanciones judiciales y psiquiátricas al consumidor de marihuana logra envilecer la vida del consumidor y agravar el consumo contrariando el objetivo declarado de curar al sujeto considerado enfermo. El resultado político de este trato al consumidor es su silenciamiento y marginación del debate público sobre las drogas ilegales. Esta situación justamente entra en cuestión con la participación organizada de los manifestantes pro legalización de la marihuana que discuten el enfoque prohibicionista y, en contra de él, promueven la legalización abogando por una mirada libertaria para el trato de las drogas.

La posibilidad de la legalización de la marihuana, como lo reclama la ciudadanía pro legalización, suscita en la opinión pública varios temores, entre ellos, creer que legalizar es declarar al Estado insubsistente y, por tanto, quedar en manos de los narcotraficantes. Esta idea ha sido reforzada por algunos políticos que, con un discurso pretendidamente moralizante y con cálculo electoral, exaltan las salidas punitivas para generar en el público la sensación de ser adalides de la justicia y férreos opositores al narcotráfico. En Colombia, este tipo de compromiso con la lucha contra el narcotráfico condujo al Proyecto de Ley 248 de 2010, con el cual se pretendía criminalizar la dosis personal bajo el pretexto de obligar al adicto a su tratamiento. El Proyecto en mención cambiaba el encierro de la cárcel por el encierro del manicomio con la esperanza de acabar con el consumo. Sin embargo, esta representación pasa por alto que los réditos del narcotráfico provienen de su clandestinidad, de su carácter de ilegal y de sus relaciones con políticos y militares.¹¹

11 Tal invisibilidad ha hecho posible la narco-política con todos sus lamentables resultados de corrupción y violencia

La creación del narcotráfico, fruto de la prohibición (Pérez, 2006), ha permeado el sistema político; los dineros del narcotráfico en la política son noticia casi diaria en países como Colombia y México. El poder económico y militar del narcotráfico es fortalecido por la connivencia de sectores de políticos que usufructúan su capacidad de influencia en la toma de decisiones estatales (Garay y Salcedo, 2012). La narcotización de la política (Dabéne, 1997) está en detrimento de la democracia porque envilece el ejercicio de lo público al ponerlo al servicio de intereses privados que actúan sin transparencia y en detrimento de los bienes comunes.

Con la legalización, el Estado no renuncia al reto de acabar con el narcotráfico; si renuncia a algo, es a la preeminencia de la estrategia de enfrentamiento punitivo. El establecimiento de un mercado legal, regido por una lógica de mercado (Szasz, 2001) y garantizado por el Estado (Leitzel, 2012) puede afectar las finanzas y el poder de los narcotraficantes.¹² Un factor a favor del Estado, en esa situación, es

que han conducido, en su conjunto, a que ciertos analistas afirmen que Colombia es una narco-democracia. De allí también que no haya sorpresa entre la decisión del Congreso de penalizar la dosis personal y que sea justamente ese Congreso, bajo el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez, el investigado por los casos de la para-política, la cual no puede entenderse sin narcotráfico abordo.

12 El análisis de las implicaciones políticas de la legalización de la marihuana reconoce que esta es la droga que viene generando mayor consenso entre diferentes sectores sociales y políticos para ser legalizada. Sin embargo, las implicaciones de la legalización de la marihuana aunque son importantes por lo que permiten políticamente augurar en el escenario de la legalización como la afectación del narcotráfico, resultan a la larga marginales al considerar, por ejemplo, que si bien la marihuana es una de las drogas más consumidas en el mundo, no es económicamente una de las más rentables. Los carteles de narcotráfico reciben ingresos por la marihuana pero sus mayores rentas provienen de la cocaína y de negocios como el tráfico de armas. Ante ello, la legalización de la marihuana no afectaría tan fuertemente como se esperaba las finanzas de estos grupos.

justamente aquel que ha favorecido a los narcotraficantes: el consumidor busca el producto. Los narcotraficantes están armados para enfrentar al Estado y a los competidores pero no para obligar al consumidor a consumir. Si la marihuana es legal, el consumidor tiene, como incentivo para proveerse en los establecimientos autorizados para ello, la desaparición de la persecución policial. Asimismo, en tales establecimientos, como en todo régimen de mercado, el consumidor tiene la certeza de la calidad de lo que compra y la posibilidad de exigirlo, una prenda de garantía importante en un enfoque de salud pública; no siempre la droga hace daño por ser droga sino por su calidad, la cual en la ilegalidad es dudosa (Majón-Cabeza, 2012). Así, el consumidor, al pasar de la ilegalidad a la legalidad del mercado, resta al narcotráfico ingresos y, con ello, capacidad de injerencia política.

No obstante los posibles resultados que pueda lograr la legalización, como la afectación de la economía y del poder del narcotráfico, la emergencia de un actor colectivo de carácter ciudadano, como el que se expresa en las manifestaciones pro legalización, trae de por sí implicaciones políticas en la orientación de la lucha contra las drogas. El discurso de los grupos a favor de la legalización de la marihuana está en concomitancia con el derecho ciudadano al libre desarrollo de la personalidad. La justificación del consumo de la marihuana basada en el lenguaje de los derechos politiza una situación considerada por los manifestantes como del ámbito privado y que, por el enfoque prohibicionista, derivó en la intromisión del Estado en esa dimensión del individuo. La legalización representa una exigencia ciudadana al Estado para que limite su capacidad de intervención en la vida de los individuos y a la vez garantice el acceso a un

bien que condensa la posibilidad de realización de un derecho de quienes, bajo el signo de la prohibición, perdieron la voz.

La politización de los manifestantes conlleva también acción, por ejemplo, la presencia colectiva de miles de personas en las calles, que son registradas por los medios de comunicación masiva; el aprovechamiento del potencial de las redes sociales; el contacto entre manifestantes de distintos lugares del mundo para compartir experiencias y coordinar actividades; y la consecución de apoyo a iniciativas legislativas para la legalización, actividades, entre otras, que permiten augurar, tal como viene sucediendo, un creciente impacto de la ciudadanía consumidora de marihuana en la política antidrogas. Esta politización indica, entonces, la existencia de un actor político, configurado bajo el régimen de la guerra contra las drogas, con capacidad de influencia en el público y posiblemente en la institucionalidad estatal para incidir en las decisiones que finalmente tomen las instancias respectivas sobre el tratamiento de drogas como la marihuana.

Conclusiones

La invención del narcotráfico como problema público y la guerra contra las drogas como la política para solucionarlo está en discusión. Sus contradictores discuten tanto su enfoque como la eficacia para encarar la problemática de las drogas ilegales. El discurso contra el prohibicionismo que acompaña la guerra contra estas sustancias ilegales y las alternativas de su tratamiento, como la legalización, cuentan ahora en su acervo con la emergencia de una expresión colectiva de carácter ciudadano: el consumidor o la consumidora de marihuana.

La presencia pública de los consumidores de marihuana, organizados y con el respaldo creciente de miles de personas, pone en duda la legitimidad del Estado para prohibir la producción, la comercialización y el consumo de la marihuana. En consecuencia, con esa posición, los consumidores de marihuana exigen al Estado un cambio de política de manera que garantice el acceso a un bien que representa para ellos el goce efectivo del derecho al desarrollo libre de la personalidad y, por contrapartida, la limitación de la capacidad de intervención del Estado en el ámbito íntimo y privado del ciudadano o ciudadana.

La legalización como alternativa al prohibicionismo fortalece al Estado porque, de un lado, puede limitar el poder corruptor del narcotráfico al restarle ingresos y, con ello, capacidad de influencia política y social; y, de otro lado, porque el Estado –al reconocer un marco de existencia legal para un ciudadano diferenciado, el cual ahora actúa de forma colectiva y organizada para reclamar lo que considera el contenido sustantivo de un derecho: el consumo de marihuana sin ser perseguido y castigado– funge efectivamente como el garante de una democracia contemporánea que da lugar a la pluralidad.

Por supuesto que la legalización, como toda línea de acción política, tiene riesgos, pero ante ellos países como Colombia, y ciudades como Medellín, cuentan con una larga y lamentable historia de guerra contra las drogas ilegales que, con todos los recursos, tiempo y vidas invertidas en ella no ha afectado el posicionamiento del país como uno de los primeros en la producción de narcóticos y narcotraficantes, quienes a su vez continúan corrompiendo la vida pública y las instituciones estatales, guerra que también sigue dejando muertos y encarcelados. Este panorama

permite pensar que posiblemente lo peor hace rato lo estamos viviendo y que, por eso mismo, es necesario pensar en otras opciones para el trato de las drogas llamadas ilegales.

Bibliografía

- Álvarez Licona, Nelson E. (2010). “¿Se debe criminalizar el consumo de drogas ilegales?” *Cuicuilco, Escuela Nacional de Antropología e Historia Distrito Federal, XVII*, 49. México.
- Bourgois, Philippe (2005). “Crack-cocaína y economía política del sufrimiento social en Norteamérica”. *Monografías Humanitas, Fundación Medicina y Humanidades Médicas*, 5.
- Camacho, Adriana; Alejandro Gaviria y Catherine Rodríguez (2011). “El consumo de droga en Colombia”, en: Alejandro Gaviria y Daniel Mejía (2011). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Colombia, Congreso de la República (2010). “Proyecto de Ley 248/2010”. *Gaceta del Congreso 146*, 22 de abril.
- Colombia. Corte Constitucional. *Sentencia C-221/1994*.
- Comisión Latinoamericana de *Drogas y Democracia (CLDD) (2010). Drogas y democracia en América Latina: hacia un cambio de paradigma*. Disponible en: http://bibliodrogas.cl/bibliodrogas/documentos/livro_espanhol_04.pdf (Consulta: 10 de febrero de 2011).
- Cussen, Meaghan y Walter Block (2000). “Legalize Drugs Now! An Analysis of the Benefits of Legalized Drugs”. *American Journal of Economics and Sociology, LIX*, 3.
- Dabéne, Olivier (1997). “Las narcodemocracias andinas”. *América Latina Hoy, 15*. Salamanca: Universidad de Salamanca.
- Drug Policy Alliance. Disponible en: <http://www.drugpolicy.org/about-us/mision-and-vision> (Consulta: 18 de mayo de 2012).
- Garay Salamanca, Jorge Luis y Eduardo Salcedo-Albarán (2012). *Narcotráfico, corrupción y Estados*. Bogotá: Debate / Random House Mondadori / SAS.
- Henderson, James D. (2012). *Víctima de la globalización: la historia de cómo el narcotráfico destruyó la paz en Colombia*. Bogotá: Siglo de Hombre Editores / Universidad Autónoma de Sinaloa.
- Leitzel, Jim (2012). “Toward Drug Control: Exclusion and Buyer Licensing”. *Crim Law and Philos. Symposium on The Law and Theory of Vice Crimes*. Newark: Rutgers School of Law.
- Manjón-Cabeza Olmeda, Araceli (2012). *La solución: la legalización de las drogas*. Barcelona: Debate / Random House Mondadori / SAS.
- Neuman, Elías (2009). “La legalización de las drogas frente a los estereotipos y la victimización”. *Entre el control social y los derechos humanos. Los retos de la política y la legislación de drogas*. Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Ecuador.
- Ortiz Millán, Gustavo (2010). “El prohibicionismo, las adicciones y la autonomía individual”, en: Rodolfo Vásquez (compilador). *¿Qué hacer con las drogas?* México: Fontamara.
- Pérez Montfort, Ricardo (2006). *Yerba, goma y polvo*. México: Era / Conaculta-INAH.
- Semana. *¿Marihuana legal?* Disponible en: <http://www.semana.com/noticias-accion/marihuana-legal/146636.aspx> (Consulta: 30 de octubre de 2010).

- Szasz, Thomas (2001). *Nuestro derecho a las drogas*. Barcelona: Anagrama.
- Thoumi, Francisco E. (2009). “Debates recientes de la Organización de las Naciones Unidas acerca del régimen internacional de drogas: fundamentos, limitaciones e (im)posibles cambios”, en: Juan Gabriel Tokatlian (2009). *La guerra contra las drogas en el mundo andino: hacia un cambio de paradigma*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Tokatlian, Juan Gabriel (2009). *La guerra contra las drogas en el mundo andino: hacia un cambio de paradigma*. Buenos Aires: Libros del Zorzal.
- Zaffaroni, Eugenio Raúl (2009). “La legislación anti-droga latinoamericana: sus componentes de Derecho Penal Autoritario”. *Entre el control social y los derechos humanos. Los retos de la política y la legislación de drogas*. Ecuador: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Ecuador.

Drogas en el Ecuador: ¿política prohibitiva o democracia deliberativa?

Ana Isabel Jácome Rosenfeld¹

Fecha de recepción: 4 de marzo de 2013.

Fecha de aceptación y versión final: 4 de mayo de 2013.

Resumen

El fracaso de la guerra contra las drogas obliga no solamente a evaluar sus aproximaciones sino también a replantear políticas que se fundamenten en la racionalidad y en la democracia deliberativa, posibilitando debates que sobrepasen las representaciones sociales que se han construido en torno a las sustancias ilegales. Este trabajo revisa las políticas internacionales sobre drogas y sus efectos en el Ecuador, y culmina con planteamientos que priorizan la información adecuada y la posibilidad de organización de la sociedad civil a partir de la acción comunicativa, de forma que pueda abrirse un debate democrático desde el cual sea posible desmitificarse un tabú basado en pseudociencia y en discurso político, y genere nuevas aproximaciones que rompan los mitos y puedan enfrentar el tema de las drogas y sus diversos usos desde las subjetividades.

Palabras clave: drogas, democracia deliberativa, usos conflictivos, prohibición.

Abstract

The failure of the war on drugs requires not only an evaluation of previous approaches to the topic, but also a rethinking of drug war policies from a rational and deliberative democratic perspective allowing for debates that overcome the social representations that have been built up around illegal substances. This work reviews the international policies regarding drugs and their effects in Ecuador, and it ends with propositions that prioritize adequate information access and the possibility of organizing civil society through communicative action. The argument here is that communicative action remains the only way a democratic debate could possibly be generated, demystifying a taboo topic based largely in pseudo science and politicized discourse, and developing new approaches that break with myths and come face-to-face with the drug issue in all its diverse subjective applications.

Keywords: drugs, deliberative democracy, conflictive uses, prohibition.

¹ Psicóloga Clínica y Forense. Al momento cursa un Doctorado en Ciencias Sociales con especialización en Estudios Políticos en FLACSO, sede Ecuador. Ha laborado como profesora de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador; Directora Nacional de Programas en la Organización Hebrea de Ayuda a Inmigrantes y Refugiados (HIAS); mediadora pedagógica e investigadora para la Fundación Acción Integral Comunitaria. Consultora, perito experta en Psicología Forense y psicoterapeuta.

Correo electrónico: ana.jacome@gmail.com

En la actualidad, el sitio que las drogas ocupan constituye uno de los problemas más complejos dentro del campo de la investigación. Las drogas, independientemente de ser legales o ilegales, o de tener fines médicos o recreativos, han formado parte de las sociedades desde siempre. Sin embargo, a partir del siglo XX se generó un fenómeno de regulación que ha excedido las necesidades reales y que ha llevado a la creación de una nueva forma de cruzadas o de cacería de brujas, con consecuencias catastróficas a escala mundial.

La guerra a las drogas, potencializada en las cuatro últimas décadas, es un fenómeno que partió de sentidos fijos y delimitados, pero ha evolucionado hacia cuestionamientos y críticas. A nivel mundial, los discursos se transforman desde los conceptos totalizadores hacia las subjetividades y las singularidades, lo que obliga a repensar las aproximaciones que han primado hacia las sustancias.

El debate sobre drogas no excluye la posibilidad de usos conflictivos de ciertas sustancias por algunos sujetos. Por el contrario, plantea una aproximación que posibilite cambios paradigmáticos en torno a las percepciones respecto a la diversidad de usos y consumos que demanda, y consecuentemente, nuevas políticas que se sustenten en el consenso y en el conocimiento, ya no en la imposición.

Este trabajo se desarrolla en este encuadre, a partir del análisis de la prohibición en cuanto manifestación del ejercicio del poder de los Estados sobre los cuerpos, de sus efectos y de la posibilidad de acceso a espacios de democracia deliberativa que permitan revisar los fundamentos de la prohibición y las propuestas contemporáneas frente al tema de las drogas.

La guerra a las drogas

Para el psicoanálisis, el ser humano está en la constante búsqueda de la felicidad, la dicha, el placer, la ausencia de dolor o displacer. Sin embargo, la “felicidad” solo puede conseguirse “como un fenómeno episódico”, correspondiente a la satisfacción de “necesidades retenidas” (Freud, 2001: 76), pues la satisfacción irrestricta de todas las necesidades conllevaría su costo o su castigo, ya que el principio de realidad se impone sobre el principio del placer y obliga a anteponer la precaución sobre el goce. Freud plantea que la intoxicación por sustancias es el mecanismo más efectivo y rápido para la consecución tanto de sensaciones placenteras como de disminución de displacer, en el caso de analgésicos, por ejemplo, y que permite no solamente “la ganancia inmediata de placer, sino una cuota de independencia, ardientemente anhelada, respecto del mundo exterior” (Freud, 2001: 78). Sin embargo, la posibilidad que ofertan ciertas sustancias de sustraer a quien las usa de las presiones de la realidad a cambio de mejores condiciones de sensación en un mundo propio es, justamente, lo que las hace peligrosas pues, para Freud, al escoger el refugio interno de la toxicidad, las personas desperdician energía que podía haber sido sublimada en aras de mejorar la suerte de la humanidad, es decir, se pierde productividad a costa del placer inmediato e independiente.

Esta posibilidad ha llevado a confundir los usos conflictivos con la droga, generando políticas prohibitivas en las sociedades, que pasan por alto las subjetividades y que, en lugar de proteger a los individuos, muchas veces generan más malestar, violencia y abuso de derechos que los usos. Uno de los aspectos respecto a las sustancias que llama la atención

es la falsa dicotomía atravesada por la legalidad y la ilegalidad de las drogas, permitiendo sustancias como el alcohol y prohibiendo otras como la marihuana y los cannabinoides, la cocaína y sus derivados o los opiáceos, aunque el uso conflictivo del alcohol presente dificultades parecidas, o incluso peores, que los usos conflictivos de otras sustancias (Levine y Reinerman, 2010).

En el primer tercio del siglo XX se ensayó la prohibición del alcohol en algunos lugares, siendo quizá los más representativos los Estados Unidos, Canadá y Finlandia (Levine y Reinerman, 2010), lo que generó nuevas formas de organización económica marcadas por la ilegalidad y el tráfico, fomentando también formas de poder y de violencia nuevas, y cerrando el acceso a personas con usos conflictivos para acceder a espacios de ayuda, lo que significó una suerte de trauma del que estos países debieron recuperarse.

Luego de esta experiencia, el uso de alcohol se sostuvo como práctica legal y socialmente aceptada, a diferencia de otras sustancias que se constituyeron en ilegales y que progresivamente fueron objeto de persecución, incluyendo en esta cacería también a los productores, vendedores y usuarios. Los parámetros desde los cuales se determinó si una sustancia debe ser legal o ilegal respondieron a razones políticas y a un sesgo en función de los valores culturales de los países que se veían afectados por el consumo de sustancias sobre el cual “no pudieron establecer pautas de control social que surgen de la asimilación y domesticación de las mismas” (Rossi, 2010: 21).

La Convención de las Naciones Unidas de 1961 estableció la prohibición de los opiáceos, el cannabis, drogas estimulantes y psicodélicas, incluso criminalizando su uso, algo que no sucedió con el alcohol (Levine y Rei-

narman, 2010). Al mismo tiempo, las políticas prohibitivas fomentaron el crecimiento de economías paralelas que no pagan impuestos y que crecen desproporcionadamente a través del narcotráfico.

Las sociedades se manifiestan de modos diversos frente a las drogas. Para algunos pueblos, ciertos usos y ciertas sustancias han sido legitimados, siendo el caso más interesante el de Holanda² (Mac, 2010). En la década de los años setenta, este país despenalizó no solo el uso, sino además la venta de la marihuana y el hachís, asumiendo que la guerra contra las drogas no podía ganarse y pensando en la posibilidad de disminuir el riesgo de uso de otras sustancias cuyos usos conflictivos pueden ser mucho más dañinos.

Cuatro décadas después, puede observarse en el mundo cambios que surgen de la sociedad civil organizada que ha comenzado a ejercer presión sobre la arena política y judicial en distintos países. En las elecciones de 2012, dos Estados de los Estados Unidos, Colorado y Washington, aprobaron una enmienda que legaliza el uso recreativo de marihuana, mientras que Massachusetts aprobó el uso medicinal de esta sustancia (CNN, 2012). Los Estados Unidos ya contaban con legislación respecto a la marihuana medicinal en 19 de los Estados miembros (NORML, 2012), pero el uso recreacional de esta planta es nuevo. Estos cambios se juntan a un contexto de cuestionamiento creciente en los países latinoamericanos respecto de lo político y lo jurídico en torno a las políticas prohibitivas, lo que ha posibilitado el debate en la región.

En países como Colombia, Costa Rica y Guatemala se ha planteado el debate para

² El caso de Portugal también es interesante, pues tras 10 años de despenalización no se han observado aumentos en los índices de consumo de sustancias.

legalizar y establecer dosis permitidas o no criminalizadas; en Argentina, Ecuador y Bolivia se discute un nuevo marco normativo que transforme la visión prohibicionista y se han otorgado indultos a personas presas por delitos relacionados; en Brasil y México se promueven políticas de salud para la “determinación de umbrales más acordes con la realidad de los usuarios” y en Chile y Uruguay se han dado propuestas legislativas y gubernamentales para legalizar ciertas drogas como la marihuana (Paladines, 2012: 11). El debate en Uruguay atravesó cambios en la propuesta inicial, desde la que el Estado sería el comercializador, hacia otra en la que el uso y acceso a marihuana se limitaría a los autocultivadores, clubes de membresía y usos medicinales, y la regulación implicaría el pago de una tasa por cultivo al Ministerio de Salud Pública o al de Ganadería, Agricultura y Pesca (*La Red*, 2013). Si bien se prevé acciones para revertir adicciones o evitar el inicio de usos, Uruguay se plantea la revisión de la estrategia represiva con todos los gastos que la misma implica, para dirigir esos recursos a la educación y a la prevención.

El debate sobre drogas en la región está atravesado por los tratados de fiscalización internacional de drogas, lo que dificulta la despenalización y la legalización, y genera la oposición de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) (*El Diario*, 2013).

Las drogas en el Ecuador

La prohibición en el Ecuador se inició en 1934, año en que este país ratificó la Convención de las Naciones Unidas sobre el

opio, dada en 1925 (Bonilla, 1991: 18). Sin embargo, esta política fue adoptada en función del ambiente internacional y no de las necesidades de la población ecuatoriana, pues las drogas no representaban un problema en la nación. A partir de la ratificación de este tratado, las políticas hacia las drogas se vieron marcadas por las necesidades de los Estados Unidos, país que en el comienzo del siglo XX ya contaba con aproximadamente 250 mil adictos a opiáceos y que requería de estrategias para enfrentar las dificultades asociadas (Bonilla, 1991: 19).

En la década de los años ochenta, el Gobierno norteamericano declaró la guerra a las drogas y empezó un programa de control de narcóticos con altos montos de financiamiento. Esto generó políticas y leyes más duras, campañas educativas y políticas internacionales relacionadas, pero, pese a todos los esfuerzos y a los recursos humanos, económicos y políticos que tuvo este proceso, fracasó rotundamente, fortaleciendo más bien el uso en los Estados Unidos y la producción y el narcotráfico en otros países (Bagley, 1991). El énfasis de la guerra a las drogas estuvo fundamentalmente en la oferta, es decir, en perseguir, reprimir y castigar, y en generar y financiar políticas en la misma línea en países considerados como productores o de tránsito, mientras que se destinaron pocos recursos a la educación, investigación, tratamiento y rehabilitación, temas relacionados con la demanda. Para Bagley, esta es una de las razones por las que la guerra a las drogas fracasó, pues el paradigma conceptual sobre el que se basaron las campañas contra las drogas tenía “deficiencias y distorsiones incrustadas en premisas subterráneas”, lo que impidió que las propuestas fueran efectivas (1991: 172). Otros autores cuestionan los fundamentos de la prohibición: “La

creencia de que nuestras leyes contra drogas se apoyan sobre bases científicas y racionales es una de las causas primeras de nuestro problema con drogas. Por el contrario, se apoyan sobre pseudociencia, originan diagnósticos pseudomédicos y se sirven de intervenciones pseudoterapéuticas” (Szasz, 1992: 135).

En 1984, con León Febres Cordero como Presidente del Ecuador, se fortaleció la perspectiva punitiva y de guerra hacia las drogas a través de la suscripción de un tratado internacional firmado conjuntamente por algunos países de América Latina, en el que se presentó al narcotráfico como enemigo de la humanidad y se fortaleció la retórica que rodearía la aproximación al fenómeno de las sustancias (Bonilla, 1991). En 1985 se suscribió un acuerdo bilateral con los Estados Unidos que implicaba una inversión de dicho país de 400 mil dólares americanos en la represión a las sustancias ilícitas, y la apertura para que la *Drug Enforcement Administration* (DEA) pudiera trabajar en el Ecuador (Bonilla, 1991). A partir de entonces, se generaron medidas cada vez más represivas sin tomar en cuenta acciones orientadas a la demanda y libres de sesgo, y sin considerar los efectos que estas políticas tendrían sobre los ecuatorianos y ecuatorianas, a cambio de incentivos económicos que el país ha recibido por su participación en la guerra contra las drogas (Paladines, 2012).

Pese a estas intervenciones, la oferta no solo aumentó en cuanto a cantidad de las drogas que ya se consumían, sino que además comenzaron a circular nuevas drogas, mejoró la calidad, bajó el precio, es decir, pasó lo contrario a lo que se esperaba que pasara con la guerra antidrogas (Tenorio, 2010).

La generación de representaciones marcadas por el tabú ha dado espacio para abusos, discriminaciones, acusaciones categóricas,

represiones y escasos resultados en el entendimiento de los usos y consumos a nivel subjetivo, anulando las posibilidades de plantear nuevas estrategias y políticas que se adecuen a la realidad del fenómeno. Se ha creado una sociedad panóptica bajo la premisa de vigilar y castigar, y en función de los resultados (incautaciones de droga, destrucción de cultivos, apresamiento de traficantes y usuarios, y reclusión forzada en centros de tratamiento), se han construido los referentes que justifican esta guerra sin considerar las libertades y los derechos de las personas, y cerrando las posibilidades de investigación. Por otra parte, la retórica construida alrededor de las drogas excluye, niega, silencia los usos no conflictivos que muchas personas tienen de diversas sustancias.

El primer estudio confiable relacionado con el uso de sustancias en el Ecuador se realizó recién en 1988, luego de haberse iniciado la fuerte campaña “antidrogas” ligada a los acuerdos internacionales (Andrade, 1991). En esta investigación se encontró que las sustancias que presentaban un índice de consumo más alto eran las legales, es decir, el alcohol, el tabaco y los psicofármacos, con un porcentaje de uso del 14% en la población ecuatoriana. El consumo de marihuana se reducía a un 5%, el de base de coca al 1,2%, y el de cocaína apenas al 1,1%. No queda claro si lo que se contabiliza son los usos conflictivos o simplemente los usos. Las políticas, entonces, no respondían a las necesidades locales.

Actualmente el Ecuador se encuentra en un debate respecto al Código Penal ecuatoriano, en el que uno de los temas relevantes es la legislación respecto al uso de drogas. Desde la Constitución de 2008, el uso de drogas se considera un problema de salud pública, por lo que se plantea la posibilidad de especificar

dosis mínimas y de imponer tratamientos en lugar de criminalizar (Paladines, 2012). Para Szasz (1992), tanto la posición criminalizadora como la terapéutica sostienen un poder desmedido del Estado sobre los cuerpos, por lo que el debate no hace más que cambiar el mecanismo de intervención sin generar mayores cambios.

Efectos de la prohibición

La satanización de las drogas ha sido tan eficaz que ha dificultado la visibilidad de sus consecuencias, muchas veces más graves que los usos conflictivos de las sustancias. Szasz explica este fenómeno de ceguera colectiva: “Hipnotizados por los peligros mortales de nuevas enfermedades ficticias, como “dependencia química” y “abuso de sustancias”, hemos llegado a apartar nuestra atención de los peligros políticos de nuestros esfuerzos totalitario-terapéuticos orientados a la autoprotección colectiva” (Szasz, 1992).

Entre las consecuencias obvias de la guerra contra las drogas se encuentra el aumento de la población carcelaria a nivel mundial. En el Ecuador, hasta 2005, aproximadamente 33,5% de hombres privados de su libertad se encontraban presos por delitos relacionados con estupefacientes, cifra considerablemente mayor en las mujeres privadas de su libertad, que alcanza el 77% (Pontón y Torres, 2007).³ Esto implica otro tipo de dificultades en el sistema penitenciario, como el hacinamiento en las cárceles y todo lo que involucra para sus internos e internas. Actualmente, pese a que el país cuenta con 10 mil plazas para personas privadas de libertad, existen 21.500 perso-

nas dentro del sistema penitenciario ecuatoriano, de las cuales aproximadamente 5.389 están internas por delitos relacionados con sustancias⁴ (Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos, 2013). La desproporcionalidad de la ley se evidencia en las penas que, en materia de drogas, son más altas que los delitos contra las personas, es decir que “si una persona es acusada de tráfico de drogas puede recibir una pena mayor que la de un homicida” (Paladines, 2012: 40). Esto es solamente posible en función de la retórica antidrogas que fundamenta las acciones legales desde probabilidades futuras del supuesto daño que pueden causar las sustancias, es decir, desde la legitimación de lo ilegítimo. Se asume que los usuarios de drogas son peligrosos porque usan drogas, y se anticipa un castigo que desconoce las teorías de criminalidad que incluyen, entre otros temas, las contradicciones que se generan en un sistema capitalista, las teorías sociológicas del crimen como la *Strain Theory*,⁵ los elementos disposicionales y los situacionales,⁶ el modelamiento, entre otros. Las leyes ecuatorianas, además, no distinguen las jerarquías del narcotráfico sino que aplican la misma condena a las mulas como a los líderes de un cartel (Paladines, 2012).

4 El Estado ecuatoriano está actualmente construyendo tres cárceles nuevas como respuesta a la crisis carcelaria.

5 La Teoría del Estrés o *Strain Theory* de Agnew surge de los planteamientos de Durkheim y Merton y plantea en su origen que un aumento en las aspiraciones y una baja en las expectativas llevará a un aumento en la delincuencia. Posteriormente, Robert Agnew revisa los planteamientos de la *Strain Theory* y propone la teoría general del estrés, que se basa en la idea general de que cuando la gente es maltratada, se puede enojar e involucrar en actividades criminales. Esta teoría identifica modos de medir el estrés, los diferentes tipos de estrés, el vínculo entre estrés y crimen, y las recomendaciones para políticas basadas en esta teoría.

6 El Experimento de la Prisión de Stanford de Philip Zimbardo ilustra de un modo impresionante la capacidad de influencia que pueden tener los factores situacionales en el comportamiento de los individuos.

3 Para el análisis de género, ver Pontón y Torres, 2007.

La decisión de optar por las políticas represivas no ha logrado detener la oferta y la demanda de algunas drogas (Miron, 2001; Comisión Latinoamericana Sobre Drogas y Democracia, 2012). Si bien el fracaso de la guerra contra las drogas es palpable, se continúan impulsando leyes y decisiones que excluyen a los sujetos y que no han aportado en la disminución de los usos. Una gran parte de la población continúa demandando y proveyendo ciertas comodidades prohibidas, entre las que se encuentran muchas sustancias. La prohibición genera un mercado negro que, a su vez, complica cada vez más las aproximaciones oficiales, sociales, científicas o subjetivas al fenómeno de las drogas.

Dado que las representaciones sociales en torno a las drogas las ubican en el lado del mal y de la enfermedad, la guerra a las drogas ha posibilitado la creación de centros privados de tratamiento que fundamentan su propuesta desde la prohibición más que desde la salud. Así, el Estado ecuatoriano asume, a partir de estadísticas que recibe de estos centros, que 22.500 ecuatorianos y ecuatorianas requieren de tratamiento, y que solo el 15% lo está recibiendo en los mismos, mas no plantea ni cuáles son los criterios para asumir que las personas que usan drogas requieren este tratamiento, más allá de la estadística y la frecuencia de usos, ni cuál es el fundamento desde el que estos tratamientos se estructuran (CONSEP, 2012).

El Referente Teórico de Prevención del Consejo Nacional de Sustancias y Estupefacentes es cuestionable en cuanto estandarizar las significaciones subjetivas que tiene cada sustancia para cada sujeto, aproximándose a los usos desde fórmulas de consumo que generen los resultados estadísticos, aparentemente precisos, pero vacíos, justamente, de un re-

ferente teórico que sobrepase las representaciones que se han construido desde la guerra a las drogas. Además, no se especifica si los centros que han atendido a las 4.141 personas las ingresaron a partir de esta fórmula de determinación de necesidad de tratamiento o si se realizó un diagnóstico diferencial que incluyera, al menos, los criterios psiquiátricos, pues muchas personas son ingresadas a la fuerza a partir de los miedos y creencias de familiares que relacionan a las drogas con la criminalidad y la enfermedad, sin que importe la opinión del recluso o la valoración médica. Tampoco especifica ni el tipo de tratamiento ni los resultados en términos de personas recuperadas de sus usos conflictivos, menos aún da cuenta de lo que sucede en los centros. De hecho no existen datos oficiales en nuestro país respecto al número de personas que se recuperan, ni una definición clara de lo que implicaría el tratamiento o la recuperación para esta enfermedad definida desde lo legal. Sin embargo, el Estado asume que los centros de tratamiento son necesarios ante enfermedades definidas desde la ambigüedad y sin propuestas terapéuticas claras, pero que al menos cubren el 15% de la “demanda” de atención para personas con problemas de consumo de drogas, a partir de las estadísticas. Demanda que, para Szasz, no tiene nada de demanda, pues las personas que usan drogas lo que demandan es usar drogas, y no un tratamiento impuesto a partir de formulaciones legales y creencias que regulan el propio cuerpo (Szasz, 1992), menos aún cuando ese tratamiento no está definido ni se ha demostrado su efectividad, carece de respaldo teórico y empírico.

Finalmente uno de los efectos más complejos de la prohibición es la dificultad que la misma ha generado para la relegalización de las drogas, pues la construcción de una

legislación que permita un abordaje distinto necesita de la voluntad popular como de la infraestructura política y legal que posibilite que se pueda respaldar. En consecuencia, uno de los primeros pasos hacia la política deliberativa en torno a las drogas implicaría permitir la generación de opinión pública desde la oferta de información que desmienta la retórica que ha generado la prohibición, lo cual solo puede construirse desde grupos de sociedad civil organizada que logren vencer la estigmatización que los usos de drogas construyen.

Drogas y poder

La guerra a las drogas y la respuesta de las poblaciones puede entenderse como una manifestación de las relaciones de poder, en cuanto esta es transversal, es decir, no se limita a un país (Foucault, 2001). Por otra parte, los efectos que la prohibición ha tenido sobre las personas son los que motivan a la generación de debates, reclamos y nuevas protestas, cuestionando “la forma en que el conocimiento (sobre drogas, en este caso) circula y funciona, sus relaciones con el poder. En pocas palabras, el *régime du savoir*” (Foucault, 2001: 245).

La creciente manifestación de las personas contra la prohibición de las drogas refleja, precisamente, “un rechazo de estas abstracciones, del estado de violencia ideológico y económico que ignora que somos individuos, y también un rechazo a una investigación científica o administrativa que determina lo que es cada uno” (Foucault, 2001: 245).

El poder que se puede observar en la dinámica política de la guerra contra las drogas es el que Foucault consideró como nueva forma de poder pastoral (Foucault, 2001), un poder de los Estados que conduce a las personas a

la salvación en este mundo, salvación de la maldad de las drogas. Las drogas, en cuanto concepto ambiguo que se relaciona con la enfermedad (adicción) y con la criminalidad, exigen que el Estado paternalista proteja a su rebaño, lo que justifica las acciones políticas y jurídicas que rodean a las sustancias.

La prohibición de las drogas implica el despojo del derecho a los propios cuerpos de los individuos y el derecho a la propiedad privada, a partir de fundamentos paternalistas que pretenden proteger a los sujetos de sí mismos y que criminalizan o patologizan a quien desee usar drogas. Szasz plantea que la retórica desde la cual se prohíben las sustancias podría servir para prohibir el plutonio o el comercio de armas o explosivos que tienen el potencial de hacer daño a otros, pero en el caso de las drogas no se sostiene: termina siendo un control sobre el cuerpo y la propiedad que contradice los derechos fundamentales de la Constitución americana y que genera una suerte de “esclavitud terapéutica”, generando castigos desproporcionados que se pueden comparar con los castigos impuestos ante crímenes como el asesinato (Szasz, 1992: 42).

El caso de las drogas es especial pues la ruptura de una norma se considera como manifestación de enfermedad, de adicción a una sustancia, ante lo cual el Estado se atribuye el poder para determinar que una persona necesita tratamiento, amparado en un discurso médico que regula, además, el mercado de los fármacos desde la legitimación de un saber que solo tendrían los facultativos. La prohibición de las drogas ejemplifica la relación saber-poder que plantea Foucault en la clase del 10 de enero de 1979: “El acoplamiento serie de prácticas-régimen de verdad forma un dispositivo de saber-poder que marca efectivamente en lo real lo inexistente, y lo somete en

forma legítima a la división de lo verdadero y lo falso” (Foucault, 2007: 37).

A través de la prohibición, el Estado determina lo que los sujetos pueden o no ingerir, haciéndose cargo de la vida y disminuyendo las libertades que sobre su propia existencia tiene cada sujeto. La prohibición es un fenómeno que da cuenta de cómo el Estado busca, a través de la disciplina, regir la multiplicidad de las personas pero resolviéndola en los cuerpos individuales, a quienes puede no solo vigilar sino también adiestrar, utilizar e incluso castigar (Foucault, 1976). La guerra a las drogas es una manifestación del paso de la soberanía sobre el territorio a la regulación de las poblaciones, desde la retórica de la seguridad. A partir de la biopolítica, el Estado toma bajo su cargo la salud de los gobernados, lo que posibilita la creación de políticas y normativas que protejan (entiéndase “controlen”) al pueblo desde sus propios cuerpos. Así, de la mano de la ilusión fatalista respecto a toda sustancia ilegal, el Estado se permite a sí mismo vigilar y castigar a los usuarios del mismo modo que a los productores o los traficantes, disminuyendo considerablemente la libertad de elección y la subjetividad.

Sin embargo, el mismo discurso médico afirma que el mero uso de drogas no es automáticamente problemático (Lewis y otros, 2002). Los usuarios que este discurso considera que necesitan ayuda son aquellos que han desarrollado problemas en sus vidas o peligros médicos.⁷ Esto es aplicable a muchas otras cosas, como la industria alimenticia, a partir de la cual muchas personas pueden desarrollar usos conflictivos sin que eso implique

su criminalización o persecución tanto de los usuarios como de los productores. Es decir, no puede prohibirse la comida en función del potencial peligro que esta puede tener en algunas personas. Sin embargo, la comida no se ha satanizado como ciertas sustancias; no existe una opinión pública lo suficientemente convencida como para permitir una legislación que resultaría irracional, mientras que la prohibición de ciertas sustancias es perfectamente aceptada, a pesar de sus consecuencias.

De la prohibición al debate

La guerra a las drogas ha fracasado. Se ha reprimido la producción, el tráfico, la distribución, se ha criminalizado el consumo, pero el objetivo de erradicar las drogas se aleja cada vez más (Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2012).

La posibilidad de legalizar ciertas drogas y descriminalizar otras indudablemente generaría beneficios para los Estados, ya que se reduciría el gasto destinado al control, represión y manutención de las personas privadas de su libertad, y permitiría un mayor ingreso por impuestos y la descriminalización reduciría las ganancias que genera el narcotráfico, lo que debilitaría a muchos sistemas violentos que se benefician de la prohibición (Bagley, 1991). Sin duda, el cambio de políticas en torno a las drogas también sería beneficioso para aquellos usuarios que tienen usos conflictivos, puesto que sin la estigmatización, el acceso a tratamientos voluntarios o a espacios de ayuda sería mayor (Levine y Reinerman, 2010).

Para Bagley, la legalización y la descriminalización son políticamente irrealizables en función de una “extendida oposición moral-religiosa al consumo de narcóticos y los te-

⁷ Podría entenderse desde la concepción de lo clínicamente significativo: un síntoma es clínicamente significativo cuando interfiere en el normal desenvolvimiento de la persona en lo social, laboral, académico, familiar.

mores naturales a las consecuencias en salud pública y en productividad” (1991: 196). Lo más efectivo de la guerra contra las drogas ha sido, justamente, la generación de una opinión pública manipulada que continúa apoyando su propia dominación desde el paternalismo de los Estados, sin importar los altos costos, no solo para el presupuesto nacional, sino para las personas que se ven afectadas en su cotidianidad por estas políticas.

A partir de esto surge el problema respecto al tipo de democracia que existe en el Ecuador, observable en función de la guerra: desde una perspectiva liberal, la democracia apunta a la legitimación del ejercicio del poder político, es decir, a partir de las elecciones, el ganador tiene licencia para “asumir el poder de gobernar”, justificando ante el Congreso y la opinión pública lo que haga con ese poder. Por el contrario, una concepción republicana de la democracia apuntaría hacia la constitución de la sociedad como comunidad política, a partir de la deliberación apoyada en “un consenso de fondo inculcado por la propia cultura en la que se ha crecido y se está” (Habermas, 1992: 376, 372).

Un sistema de democracia deliberativa posibilitaría argumentaciones que no estén cargadas de prejuicios y de creencias irracionales, con la participación activa de quienes se ven afectados en su cotidianidad, es decir, de quienes usan drogas, de quienes ven sus cultivos y su tierra destruidos por agentes químicos, de quienes aceptan movilizar drogas para conseguir algo de ingresos, y también de expertos que fundamenten sus argumentos en la investigación, cosa difícil considerando el tabú que rodea a las sustancias. En el Ecuador, el debate continúa manejándose en los mismos conceptos totalizantes en los que se fundamentó la prohibición, como puede leerse en la prensa nacional, cambiando la prisión en

cárceles por la prisión en centros o asumiendo que la descriminalización o legalización hará que las personas usen drogas compulsivamente. La propuesta de la dosis mínima conlleva también el planteamiento de que el Estado, a través del Ministerio de Salud, sea quien distribuya dichas dosis a quien desee comprarlas, exponiendo a las personas a un control aún mayor con la posibilidad de oficializar más la estigmatización que el uso de drogas conlleva, bajo la consigna de no dar facilidades al narcotráfico, en lugar de plantear un libre mercado regulado como todo lo demás.

Para Szasz (1992), el debate sobre las drogas tiene tres propuestas fundamentales. La primera se relaciona con la criminalización, a partir de la cual los delincuentes en tema de drogas son tanto criminales como pacientes, por lo que deben ser tratados al igual que castigados, es decir, debe imponérseles un castigo e imponérseles un tratamiento. La segunda posición es la legalizadora, a partir de la noción de que la guerra contra las drogas ha fracasado y el problema debe abordarse como un asunto de salud pública. Los usuarios de drogas, entonces, son enfermos y deben ser forzados a tratamiento a partir de programas que respalde el Estado. Finalmente, hay una posición que no ha tenido aún cabida en la esfera de la opinión pública o en la arena política, que es la partidaria del libre mercado, ubicando a las drogas en el mismo lugar que tiene el alcohol y el tabaco o los fármacos de venta libre, y considerándolas ya no como un crimen o una enfermedad, sino como una elección personal, como en los Estados de Colorado y Washington.

El debate en América Latina se centra en las primeras dos, que se fundamentan en conceptualizaciones sobre las drogas generadas en el marco de una guerra impregnada de

intereses políticos, que necesitaba del apoyo de la sociedad norteamericana y que excedió sus fronteras en un ataque desproporcionado a la oferta. De hecho, la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, aunque reconoce el fracaso de la guerra a las drogas, especifica que su enfoque no es de tolerancia hacia las drogas, pues reconoce que “provocan daños a las personas y a la sociedad” (Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2012: 11). Desde esta perspectiva, las posibilidades sostienen aún los discursos oficiales, apuntando a la disminución de la producción, algo que aparentemente no se ha logrado en los últimos 30 años, y el desmantelamiento de redes de narcotráfico, que tampoco se ha logrado, es decir, se captura y se seguirá capturando, pero el negocio no dejará de ser lucrativo, la gente no dejará de vender mientras la gente no deje de comprar.

En un Estado democrático, las decisiones vinculantes deberían originarse en la periferia, es decir, tendrían que surgir del pueblo y no del gobierno (Habermas, 1992). En el caso de las drogas, la legislación ha surgido no de una necesidad real del Ecuador, sino de acuerdos internacionales entre los gobiernos, acuerdos liderados por los intereses de los Estados Unidos. La reforma que se plantea tampoco surge de una demanda de las personas por tratamiento, sino de un fracaso internacional de esta guerra que ha producido consecuencias como el aumento del crimen organizado, el crecimiento de violencia, la criminalización de la política y la politización del crimen, la corrupción de funcionarios públicos como legisladores, miembros de la Función Judicial y policías (Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2012). Sin embargo, no incluyen los argumentos de los usuarios, conflictivos o no; no se mencionan los riesgos que

una persona que desea usar drogas debe correr para conseguirla ni la calidad de las sustancias que obtiene ni las condenas desproporcionadas que alguien que posee drogas debe enfrentar, sin importar si es productor, comercializador o usador. Se silencia la estigmatización que conlleva el uso de drogas, la discriminación o la desigualdad, puesto que quienes están presos son los más vulnerables, como los pobres o las mujeres (Pontón y Torres, 2007). El debate, en este sentido, no es todavía democrático.

Los medios de comunicación reproducen las distintas posiciones que se ponen en juego para este debate. Es a través de los medios, justamente, que la opinión pública puede formarse. En representación de las personas que han sido criminalizadas, por ejemplo, el defensor público Ernesto Pazmiño argumenta que el 34% de detenidos ha ingresado al sistema penitenciario ecuatoriano por delitos de drogas, de los cuales el 95% lo hizo por tráfico de cantidades menores; menciona también que, a partir del indulto a 2.500 personas que tenían menos de dos kilos, en 2008, menos del 1% reincidió, lo que para él da cuenta de una legislación que criminaliza la pobreza y castiga a los actores más débiles en la cadena de tráfico de sustancias (Vistazo, 2011).

Del lado de la legalización, el Asambleísta Mauro Andino ha afirmado que las adicciones no pueden ser criminalizadas, lo cual da por sentado que los usos equivalen a las adicciones. A partir de esto, el argumento pro legalización se centra en los usos de drogas como enfermedad que requiere respuestas de rehabilitación desde el sistema de salud (Hoy, 2012). Sin embargo, el mismo Asambleísta afirma que deberá revisarse la propuesta con el fin de no fomentar el microtráfico de sustancias (Vistazo, 2011). Es indispensable considerar, de cualquier manera, que la Constitución ecuatoriana, en el art. 364,

plantea que las adicciones son un problema de salud pública (sin especificar los criterios para considerar adicción al uso de sustancias), y afirma que al Estado le corresponde regular, prevenir, controlar las sustancias, y además ofrecer tratamiento y rehabilitación, pero en ningún caso obligar a dicho tratamiento.

Uno de los requisitos para la democracia deliberativa en el tema de drogas está en que la sociedad civil logre transferir los conflictos periféricos al sistema político, es decir, que los planteamientos originados en la periferia constituyan una caja de resonancia a partir de la opinión pública que deberían ser elaborados por el sistema político (Habermas, 1992). Esta opinión pública se podría reproducir a través de la acción comunicativa, para la cual es suficiente con dominar un lenguaje natural, y surge a partir de encuentros simples y episódicos entre pocas personas que se ven afectadas por las políticas, y que evoluciona hacia espacios más grandes, como asambleas, foros, escenas, ruedos, hasta llegar a los medios de comunicación masivos. La opinión pública siempre es intersubjetiva, los actores deben tener la misma posibilidad de participar de la construcción de esa opinión. Habermas distingue a los actores que surgen del público y participan de la reproducción del espacio público, de los que ocupan un espacio público ya constituido para servirse de él (prensa corrupta, corporativismo, no necesariamente sociedad civil). La opinión pública se establece desde la esfera de la vida privada, a través de un cambio en las condiciones de comunicación. El espacio de la opinión pública se alimenta de la elaboración privada de problemas sociales que tienen resonancia en la vida individual (Habermas, 1992).

Por otra parte, un proceso de democracia deliberativa requiere de la presencia de organizaciones voluntarias, autónomas frente al Es-

tado y al mercado, autoconvocadas, que puedan ejercer influencia en la arena política. El Ecuador cuenta con pocas organizaciones de la sociedad civil que han comenzado a moverse en esta dirección. El Colectivo Diabluma y Ecuador Cannábico son dos de ellas. Estos grupos han iniciado procesos comunicativos que apuntan hacia la construcción de una opinión pública informada, racional y argumentativa. Han abierto foros en comunidades virtuales, han generado propuestas específicas en torno a sustancias como la marihuana e incluso han podido expresar sus planteamientos en la Asamblea Nacional (Ecuador Cannábico, 2012). El 2 de mayo de 2013 se realizó la segunda marcha por la despenalización de la marihuana en Quito, con pedidos específicos de autocultivo como alternativa de lucha contra el narcotráfico, entre otros (Hoy, 2013). Si bien aún falta mucho por hacer respecto a los imaginarios sociales que rodean a las sustancias, el debate ya está planteado.

Por otra parte, los cambios en políticas respecto a la marihuana en los mismos Estados Unidos (la reciente creación de una comisión federal de marihuana que apunta a la reconciliación de las leyes federales con las estatales) dan cuenta de un proceso de cambio ineludible ante tres décadas de atropello innecesario de derechos en nombre de la protección del sujeto, de sí mismo.

Conclusiones

Pese a los cambios que se están gestando a nivel mundial respecto de la aproximación a las drogas, la estigmatización todavía dificulta el debate dado que las personas que no usan drogas asimilan los discursos oficiales como verdaderos, lo que hace que los usuarios se

mantengan en la clandestinidad, sin poder aportar a la construcción de una opinión pública racional, libre e informada.

La invasión del mundo de la vida a partir de significaciones impuestas por los impulsores de la guerra contra las drogas ha limitado la posibilidad de acceder a espacios de debate que permitan la participación de la sociedad civil y la construcción de normativas desde el consenso, aunque vivimos en un momento de cambio en el que los cuestionamientos y las críticas son cada vez más fuertes, generando resonancia en la arena política y legal.

En el Ecuador, el debate actual sobre el Código Penal abre la puerta a la democracia deliberativa, con la participación de grupos organizados de la sociedad civil, que generan cada vez más presión en la arena política. Queda mucho por hacer en este aspecto, sobre todo en el espacio de la opinión pública. El debate sobre las sustancias da cuenta de un despertar ante las políticas oficiales, da cuenta de la inconformidad de la gente ante las mismas, ante el fracaso de la guerra contra las drogas, fracaso relacionado al menos con el discurso manifiesto de la misma.

Bibliografía

- Andrade, Pablo (1991). “Consumo, prevención y tratamiento: el caso ecuatoriano”, en: Bagley, Bonilla y Páez (editores). *La economía política del narcotráfico: el caso ecuatoriano*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Bagley, Bruce (1991). “La política exterior estadounidense y la guerra de las drogas: análisis de un fracaso político”, en: Bagley, Bonilla y Páez (editores). *La economía política del narcotráfico: el caso ecuatoriano*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- Bonilla, Adrián (1991). “Ecuador: actor internacional en la guerra de las drogas”, en: Bagley, Bonilla y Páez (editores). *La economía política del narcotráfico: el caso ecuatoriano*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.
- CNN (2012). “Colorado, Massachusetts y Washington aprueban la legalización de la marihuana”, 7 de noviembre. Disponible en: <http://cnnespanol.cnn.com/2012/11/07/colorado-massachusetts-y-washington-aprueban-la-legalizacion-de-la-marihuana/>
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia (2012). *Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma*. Disponible en: http://www.drogasedemocracia.org/Archivos/livro_espanhol_04.pdf
- Connors, Gerard; Dennis Donovan y Carlo DiClemente (2004). *Substance Abuse Treatment and the Stages of Change*. Nueva York: The Guilford Press.
- CONSEP (2012). *Referente teórico para la prevención*. Disponible en: http://www.consep.gob.ec/descargas/referente_teorico_de_prevenccion.pdf
- Ecuador Cannábico (2012). “Inconformidades y propuestas en la Asamblea Nacional. Diabluma/Ecuador Cannábico exponen tema drogas en la Asamblea Nacional”. Disponible en: <http://ecuadorcannabico.blogspot.com/2012/07/inconformidades-y-propuestas-en-la.html?m=1>
- El Diario* (2013). “ONU critica propuestas de legalización de drogas en América Latina”. Portoviejo: *El Diario*, 5 de marzo. Disponible en: [http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/255579-onu-critica-propuestas-de-legalizacion-de-drogas-en-america-latinal/](http://www.eldiario.ec/noticias-manabi-ecuador/255579-onu-critica-propuestas-de-legalizacion-de-drogas-en-america-latinal)
- Foucault, Michel (1976). *Vigilar y castigar*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- Foucault, Michel (1996). *Genealogía del racismo*. La Plata: Altamira.
- Foucault, Michel (2001). “El sujeto y el poder”, en: Dreyfus y Rabinow (2001). *Michel Fou-*

- cault: más allá del estructuralismo y la hermenéutica*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Foucault, Michel (2007). *Nacimiento de la biopolítica. Curso en el College de France (1978-1979)*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Freud, Sigmund (2001). "El malestar en la cultura". *Obras completas, XXI*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Gobierno del Ecuador (2008). Constitución Política del Ecuador. Disponible en: www.mmrree.gob.ec/ministerio/constituciones72008.pdf
- Habermas, Jurgen (1992). *Facticidad y validez. Sobre el derecho y el Estado democrático de derecho en términos de teoría del discurso*. Madrid: Trotta.
- Hoy (2013). "Marcha por la legalización de la marihuana se desarrolló en Quito". Quito: Hoy, 2 de mayo. Disponible en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/marcha-por-la-legalizacion-de-la-marihuana-se-desarrollo-en-quito-580224.html>
- Hoy (2012). "Dosis personal de drogas, en debate". Quito: Hoy, 28 de junio. Disponible en: <http://www.hoy.com.ec/noticias-ecuador/dosis-personal-de-drogas-en-debate-553308.html>
- La Red (2013). "Nuevo bandazo: el Estado no producirá marihuana en Uruguay, lo harán autocultivadores y clubes de membresía que deberán pagar una tasa". *La Red*. Montevideo, 15 de abril. Disponible en: <http://www.lr21.com.uy/politica/1098442-marihuana-estado-no-cultivara-lo-haran-particulares-que-pagaran-una-tasa>
- Levine, Harry y Craig Reinerman (2010). "The Trouble with Drink and Drugs: Why Prohibition and Criminalization Matter". *Journal of Addiction* 105: 805-807. Nueva York.
- Lewis, Judith; Robert Dana y Gregory Blevins (2002). *Substance Abuse Counseling*. Pacific Grove: Thomson Learning / Inc.
- Mac (2010). "Holanda, 34 años de tolerancia con las drogas". *Noticias. Lamarihuana.com*. Disponible en: <http://www.lamarihuana.com/noticias/holanda-a-34-anos-de-tolerancia-con-las-drogas/>
- Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos (2013). *Datos por grupo de delito*. Quito: Coordinación General de Planificación, Equipo de Estadística y Análisis.
- Miron, Jeffrey (2001). "The Economics of Drug Prohibition and Drug Legalization". *Social Research, LXVIII*, 3: 835-855.
- NORML (2012). "Medical marijuana". Legal Issues. Disponible en: <http://norm.org/legal/medical-marijuana-2>
- Paladines, Jorge (2012). La (des)proporcionalidad de la ley y la justicia antidrogas en Ecuador. Quito: DPE / CEDD. Disponible en: <http://www1.defensoria.gob.ec:8080/defensoria/images/PDFS/publicacionesdefensoria/desproporcionalidadjorgepaladines.pdf>
- Pontón, Jenny y Andreina Torres (2007). "Cárceles del Ecuador: los efectos de la criminalización por drogas". *Urvio, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana*, 1: 55-73. Quito, mayo.
- Rossi, Adriana (2010). "Narcotráfico y los desaciertos de la política antinarcóticos", en: R. Tenorio (compilador). *Ecuador, academia y drogas*. Quito: El Conejo.
- Szasz, Thomas (1992). *Nuestro derecho a las drogas: en defensa de un mercado libre*. Nueva York: Praeger.
- Tenorio, Rodrigo (2010). *El sujeto y sus drogas*. Quito: CONSEP / El Conejo.
- Vistazo (2011). "Yo consumo, tú traficas, él produce". Guayaquil: Vistazo, 1 de diciembre de 2011. Disponible en: <http://www.vistazo.com/ea/pais/?eImpresa=1063>

Bolivia y la despenalización de la hoja de coca como estrategia de cambio

Loreta Telleria Escobar¹

Fecha de recepción: 4 de marzo de 2013.

Fecha de aceptación y versión final: 29 de abril de 2013.

Resumen

Después de más de 50 años de guerra contra las drogas encabezada por los Estados Unidos, el común denominador ha sido el fracaso de las políticas implementadas. Tras esta constatación, países como Bolivia han desarrollado en los últimos años nuevas estrategias, entre ellas, la despenalización de la hoja de coca. El documento analiza este proceso y lo considera un primer paso para el cambio o reforma de las convenciones de la Organización de las Naciones Unidas sobre drogas, requisito esencial para debatir la despenalización como mecanismo alternativo de la lucha contra el narcotráfico en la región y el mundo.

Palabras clave: despenalización, convenciones, hoja de coca, política antidroga, Bolivia, Estados Unidos, Organización de las Naciones Unidas.

Abstract

After more than 50 years of the United States-led War on Drugs, the common denominator between these efforts has been the failure of all implemented policies. In response, countries like Bolivia have recently developed new strategies, such as decriminalizing the coca leaf itself. The paper analyzes Bolivia's process of coca leaf decriminalizations and considers it as a first step toward change or reform of the UN Conventions on drugs, which is an essential move for discussing alternative mechanisms in the fight against trafficking both in the region and around the world.

Keywords: decriminalization, conventions, coca leaf, drug policy, Bolivia, U.S., United Nations.

1 Politóloga y Economista. Magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos. Directora del Observatorio de Democracia y Seguridad, La Paz, Bolivia.
Correo electrónico: loretatteria@yahoo.es

La preocupación “por la salud y el bienestar de la humanidad” con la que empieza el preámbulo de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) denota que el camino para la construcción de un mundo sin drogas no estaba equivocado. No obstante, tras 50 años de su implementación, sus resultados están muy lejos de haber logrado estos objetivos. Frente a la constatación de que un mundo sin drogas hoy en día es impensable, queda pendiente dilucidar por qué después del fracaso de la pretendida “guerra contra las drogas”, esta sigue en pie; y sobre todo, comprender cuál es el principal motivo por el que una alternativa no es planteada de manera seria por los actores de este fracaso.

Si la guerra contra las drogas ha sido la estrategia, la militarización fue el principal instrumento implementado para ganarla. En este escenario, la violencia es parte de una espiral que se incrementa en la medida en que la estrategia y el instrumento se refuerzan. Lo lamentable es saber que las víctimas se multiplican; se afecta a toda la estructura política y social de los países involucrados; y se logra, en el saldo final de los hechos, que el medio y los fines de esta guerra se confundan.

El actor principal de la lucha contra las drogas son y han sido los Estados Unidos; desde que la administración de Richard Nixon lanzó en 1971 la “guerra contra las drogas”, Washington encabezó la arremetida. Esta guerra se extendió a gran parte del mundo y en la región se hizo cada vez más palpable, con políticas como la Iniciativa Andina (1989), el Plan Colombia (2000) y la Iniciativa Mérida (2008). El enfoque antidroga basado en la “oferta” guió todas las estrategias implementadas e hizo que las acciones se focalizaran en los países fuente. En el caso de la región, Colombia, Perú y Boli-

via fueron los destinatarios de miles de millones de dólares en ayuda antidroga, pero a su vez, los directamente afectados por las duras consecuencias de la militarización y violencia que imprimía esta guerra a su paso.

No obstante, si los Estados Unidos son el actor principal de esta guerra, los actores secundarios, y no por eso menos responsables, son aquellos gobiernos que aceptaron y aceptan ciegamente la estrategia norteamericana y desplazan su soberanía para contribuir al bienestar y la salud de la ciudadanía de los países demandantes,² mientras que, en los suyos, se tolera la violación a los derechos humanos, la criminalización del eslabón más vulnerable de la cadena productora de drogas y una espiral de conflictividad social con diversas consecuencias. Escenario complejo, si se toma en cuenta que la aceptación de la estrategia antidroga siempre vino acompañada de una vasta cooperación bilateral en ámbitos militares, económicos y sociales; mientras que la falta de apoyo o rechazo de esta política traía consigo una serie de sanciones, siendo la más notable la implementación de una medida unilateral por parte de los Estados Unidos llamada “desertificación”.³

En estricto sentido, la estrategia antidroga implementada en la región latinoamericana nunca fue democrática, sino impuesta por una agenda externa. A esto se suma que políticas como la erradicación forzada, la interdicción, la criminalización de los actores involucrados,

2 La región con el mercado de drogas ilícitas más grande del mundo es América del Norte, aunque ninguna región queda fuera de ese mercado (ONUDD, 2012).

3 Es un mecanismo mediante el cual el Presidente de los Estados Unidos identifica anualmente a los países que han colaborado en la lucha contra las drogas, en cuanto cumplimiento de las Convenciones de Naciones Unidas y compromisos con su país. La desertificación implica, de acuerdo con cada caso, suspensión de ayuda bilateral y una implícita sanción “moral” al país desertificado.

así como las destinadas al desarrollo alternativo, tuvieron en distinta medida resultados precarios, coyunturales y adversos, sobre todo en las condiciones de vida de los sectores más vulnerables de países con altos niveles de pobreza. Estas políticas abarcaban tanto el área ejecutiva como legislativa en los distintos gobiernos, de ahí que las estructuras normativas y organizacionales destinadas a la lucha contra las drogas, mantenían un hilo conductor directo con la estructura burocrática del país del norte, quien a su vez se encargaba de la evaluación permanente de las políticas y leyes implementadas.

Bajo este escenario, el renombrado “fracaso” de la lucha antidroga encabezada por los Estados Unidos y expandido en la región se resume en la constatación de que, después de décadas de su implementación, la demanda mundial de drogas se mantiene y en algunos países crece.⁴ Producto de esto, la violencia se multiplica, las víctimas siguen desatendidas y los grandes carteles de la droga mantienen una enorme capacidad para reciclarse en todo el mundo. Por esta razón, muchas destacadas personalidades de los ámbitos políticos y académicos a escala mundial han coincidido en que el enfoque de la estrategia es equivocado y que se debería cambiar no solo los objetivos, sino también los actores, indicadores y mecanismos de su evaluación.⁵

⁴ Los principales mercados de cocaína siguen estando en América del Norte, Europa y Oceanía (especialmente Australia y Nueva Zelanda). En América del Norte se ha registrado una clara disminución del consumo de cocaína, atribuible sobre todo a un descenso de las tasas de los Estados Unidos, del 3% (2006) al 2,2% (2010) de los adultos de 15 años a 64 años; sin embargo, no se ha observado una disminución similar en Europa, donde el consumo de cocaína se estabilizó durante ese período. Los datos más recientes procedentes de Australia muestran un aumento del consumo de cocaína (ONUDD, 2012).

⁵ En esta perspectiva se destacan dos informes de renombre de importancia, el informe “Drogas y democracia, hacia un

En el balance final, actualmente las drogas ilícitas constituyen la tercera industria más rentable del mundo, después de la industria alimenticia y el petróleo, con un valor estimado de 450 billones de dólares anuales, completamente bajo el control de los criminales (Fundación Beckley, 2011). Mientras que, en el otro lado de la moneda, el número de muertos por la violencia ligada al tráfico de drogas se incrementa, las cárceles están cada vez más hacinadas y crece el número de adictos sin atención, generando la duda razonable de que estos resultados, más que producto de la evolución natural de la demanda de drogas, sea producto de la propia estrategia desarrollada para combatirla.

En este contexto, el presente artículo busca delinear las principales características de la política antidroga implementada en Bolivia bajo la tutela norteamericana y el cambio de estrategia surgido a partir del Gobierno de Evo Morales en 2006. Se toma la despenalización de la hoja de coca como punto de inflexión para reflexionar sobre la reforma o cambio de las convenciones de la ONU, y de esta forma, pensar la despenalización como alternativa política al reconocido fracaso de la guerra contra las drogas.

Bolivia y el paradigma antidrogas de los años noventa

El caso boliviano se convierte en el paradigma de la estrategia contra las drogas implemen-

cambio de paradigma” firmado en 2009 por la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia; y el Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas de 2011, firmado por ex presidentes y destacadas personalidades de la región y el mundo. Ambos informes tuvieron un impacto importante en la reflexión mundial sobre el tema. No obstante, aún quedan pendientes acciones claras para implementar el cambio de timón sugerido.

tada por los Estados Unidos en un país productor. La participación activa de personeros norteamericanos en la definición de normas y políticas antidrogas marcó no solo la excesiva dependencia en materia de financiamiento externo en el tema, sino la falta de soberanía nacional para delinear políticas que se correspondían con la realidad cultural, social y económica del país.

En el marco normativo, el hito de esta dependencia fue la implementación en Bolivia de la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas en 1988, llamada comúnmente Ley 1008. Esta Ley reproduce hasta el momento, fielmente el espíritu de la “guerra contra las drogas” implementada por los gobiernos de los Estados Unidos, convirtiéndose en una norma caracterizada por la criminalización, la sobrepenalización⁶ y por la violación flagrante del derecho a la presunción de inocencia de los detenidos.

De manera general, la política antidroga en Bolivia en las décadas de los años ochenta y noventa y a partir del año 2000, giró en torno a tres ejes de acción: erradicación forzosa, interdicción y desarrollo alternativo; y tres tipos de consecuencias: militarización, violación a los derechos humanos y conflictividad social. La cooperación norteamericana abarcó todas las áreas de acción y hasta el diseño de las estructuras encargadas de llevar a cabo la polí-

tica diseñada por ellos mismos. La sobrecarga militarizada imprimió un matiz violento a las tareas de erradicación, dando lugar a una gran cantidad de campesinos muertos y heridos, lo que a su vez provocó el surgimiento de una respuesta también violenta por parte de los sectores cocaleros, creando un círculo vicioso en el cual se ponía en evidencia la prioridad gubernamental de rendir cuentas a intereses externos a costa de preocupantes saldos internos.⁷

En el campo de la interdicción y el desarrollo alternativo, los resultados tampoco fueron positivos: ninguno de los dos mecanismos logró reducir la producción de cocaína en Bolivia. De manera específica, el efecto más visible de la interdicción fue el hacinamiento en las cárceles y la sobresaturación del sistema de Justicia. Por su parte, se observó que el desarrollo alternativo se implementó más como una compensación obligada a la erradicación de cocales, que como una alternativa económica para los campesinos cocaleros en sus respectivos territorios. De esta manera, la cantidad de operativos realizados, hectáreas de coca erradicada, droga secuestrada, fábricas destruidas, secuestro de precursores y personas detenidas y procesadas eran los principales indicadores de una estrategia que reportaba resultados cada vez menos alentadores.

Evo Morales y el “proceso de cambio” de estrategia

La espiral de conflictividad social en Bolivia desatada desde 2000, producto del descrédito

⁶ “Un ejemplo de esto es que la ley no establece la diferencia entre narcomenudistas y narcotraficantes mayores, de modo que, sin contemplarse el volumen de droga implicada, las penas van desde un año para productores de plantas controladas hasta 25 años por tráfico. La ley es ambigua también en la definición de fabricación, posesión, almacenamiento, entrega, suministro, compra, venta, como donación y/o cualquier tipo de transacción” (Giacoman, 2010: 22). Uno de los efectos más negativos de esta ley fue el hacinamiento carcelario; de acuerdo con datos de WOLA, tras su implementación, la proporción de reclusos en las cárceles por narcotráfico y delitos conexos estaba alrededor del 45% respecto a la totalidad de la población penitenciaria.

⁷ Según datos de la Asamblea Permanente de Derechos Humanos de Bolivia, entre 1998 y 2002 en la zona del trópico de Cochabamba la represión ejercida ocasionó 33 cocaleros muertos, 567 heridos, 693 detenidos, 27 bajas policiales y militares, y 135 policías y militares heridos (Tellería, 2008: 136).

del sistema de partidos y del crecimiento de la pobreza y la exclusión, dio lugar a la emergencia de movimientos sociales fuertes y con proyección política, siendo uno de los más poderosos el movimiento cocalero, cuya demanda consistía principalmente en frenar la criminalización y el abuso a los derechos humanos de la política antidroga, propiciada por la injerencia norteamericana. En este escenario, asumió la Presidencia, en enero de 2006, por voto popular mayoritario, Evo Morales Ayma, primer Presidente indígena que durante varios años lideró el movimiento cocalero, lo que vino a constituir un quiebre en la tradicional estrategia antidrogas en Bolivia.

La expulsión durante 2008 del Embajador de los Estados Unidos Philip Goldberg y de la *Drug Enforcement Administration* (DEA), principal organismo antidroga de los Estados Unidos, acusados de conspiración e injerencia, marcó la tendencia de la estrategia gubernamental en materia antidroga y el fin de la dependencia económica y militar en el tema.

Hasta el momento, el actual Gobierno ha desarrollado dos estrategias de lucha contra el narcotráfico⁸ caracterizadas por lo que se ha denominado la nacionalización de la política antidroga. Ambas estrategias han sido elaboradas por el Gobierno boliviano y mantienen un espíritu concertador y de revalorización de la hoja de coca, respetando las tradiciones y cultura del Estado Plurinacional, lo que ha eliminado la violencia en las zonas productoras y la violación de los derechos humanos por parte de la fuerza pública encargada de este trabajo.

8 Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Revalorización de la Hoja de Coca 2007-2010 y la Estrategia de Lucha Contra el Narcotráfico y Reducción de Cultivos Excedentarios de Coca 2011-2015.

Tabla 1. Evolución de la estrategia de lucha contra el narcotráfico en Bolivia

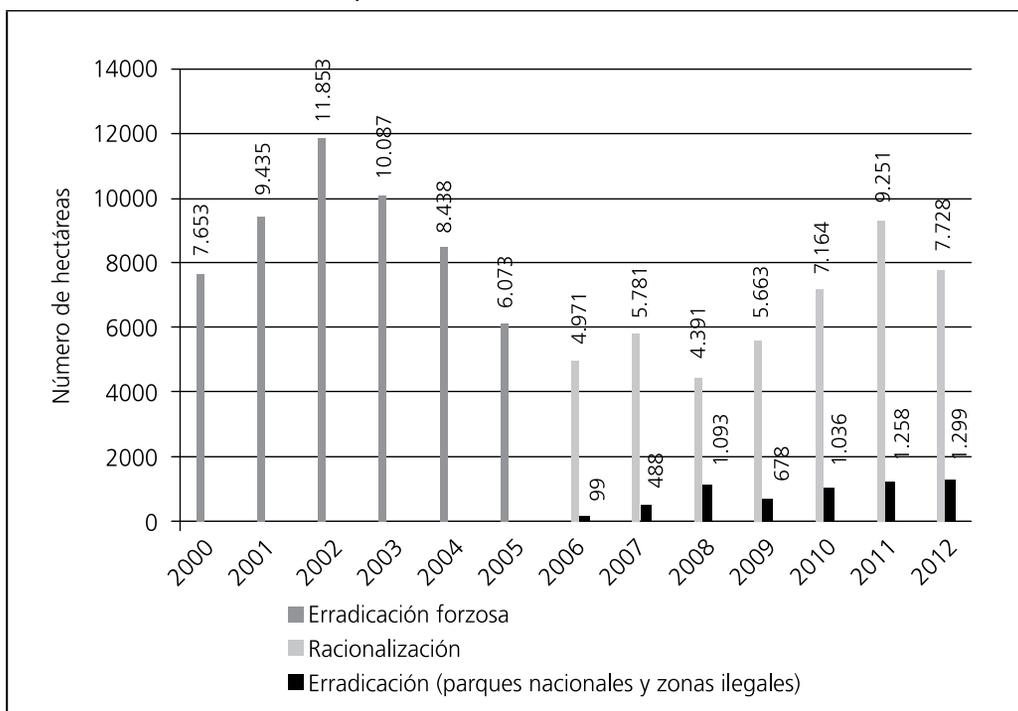
Estrategia 2007-2010	Estrategia 2011-2015
<ul style="list-style-type: none"> • Revalorización de la hoja de coca. • Racionalización. • Desarrollo integral. • Industrialización. • Medidas de control e interdicción. • Prevención. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción de cultivos excedentarios. • Delimitación de zonas productoras. • Racionalización / erradicación • Control social. • Coca cero en áreas protegidas. • Reducción de la oferta. • Reducción de la demanda.

Fuente: Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas. Bolivia.

De forma específica, el principal cambio realizado por ambas estrategias, además de la nacionalización, fue la incorporación de procesos concertados de reducción de cultivos con los productores de coca, denominado “racionalización”, logrando cumplir con los compromisos internacionales en la materia y, sobre todo, reducir la violación a los derechos humanos que en el pasado caracterizaba esta política. No obstante, se siguió aplicando la erradicación forzosa en aquellos lugares donde no estaba permitida la plantación de cocales, como las zonas no tradicionales y parques naturales, con avances sustanciales y el reconocimiento expreso de la ONU por la labor desempeñada.⁹ A esto se suma la construcción

9 El Monitoreo de Cultivos de Coca de la ONUDD para 2013, dado a conocer en septiembre de 2012, indica que el cultivo de la hoja de coca en Bolivia se redujo a 27.200 hectáreas en 2011, una disminución del 12% respecto a las 31 mil hectáreas cultivadas en 2010. Según el jefe de la sede de la ONUDD en Bolivia César Guedes, “el avance logrado en Bolivia es innegable. Este año Bolivia es el único país que presenta una disminución en el cultivo de hoja de coca” (Ledebur y Youngers, 2012: 4).

Gráfico 1. Racionalización y erradicación de cultivos coca, año 2000 a octubre de 2012, expresado en hectáreas



Fuente: Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas. Bolivia. Elaboración propia.

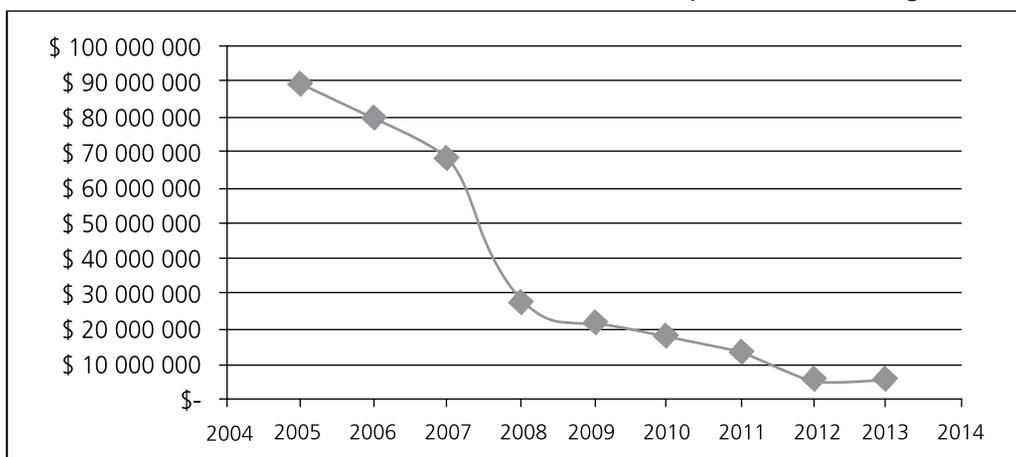
de nuevos instrumentos institucionales y sistemas de bases de datos que prometen una constante modernización, con apoyo de la Unión Europea, así como la firma de convenios en materia antidroga con países vecinos, como los casos con Brasil y Perú.

Por otro lado, de acuerdo con los datos obtenidos, también se lograron avances importantes en temas de interdicción y desarrollo integral, donde se apostó por la diversificación productiva, con resultados alentadores.¹⁰ En el caso de la interdicción, el inicio de una política de regionalización de la lucha contra las

drogas promete resultados positivos a través de procesos de integración regional como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la formación del Consejo Sudamericano de Lucha contra el Narcotráfico. En este tema, también se tiene la firma de convenios con diferentes países, siendo el más importante el proyecto piloto trilateral entre Bolivia, Brasil y los Estados Unidos firmado en enero de 2012, con el objetivo de desarrollar un sistema integrado de control de la reducción de cultivos excedentarios. Sin embargo, a pesar de los avances nombrados, en las áreas de industrialización y prevención los resultados, como en el pasado, siguen siendo escasos y casi imperceptibles.

¹⁰ Según el Monitoreo de Cultivos de Coca correspondiente a 2011, la mayoría del área cultivada del Chapare (principal región de cultivo de coca en Bolivia) está cubierta por plátanos, seguidos de cítricos y palmito, y luego la hoja de coca (ONUDD, 2011: 47).

Gráfico 2. Financiamiento de los Estados Unidos hacia Bolivia para control de drogas



Fuente: Informes de Asuntos Internacionales de los Estados Unidos sobre Estupefacientes y Aplicación de la Ley (INL).
Elaboración propia.

Estados Unidos ante el cambio de estrategia

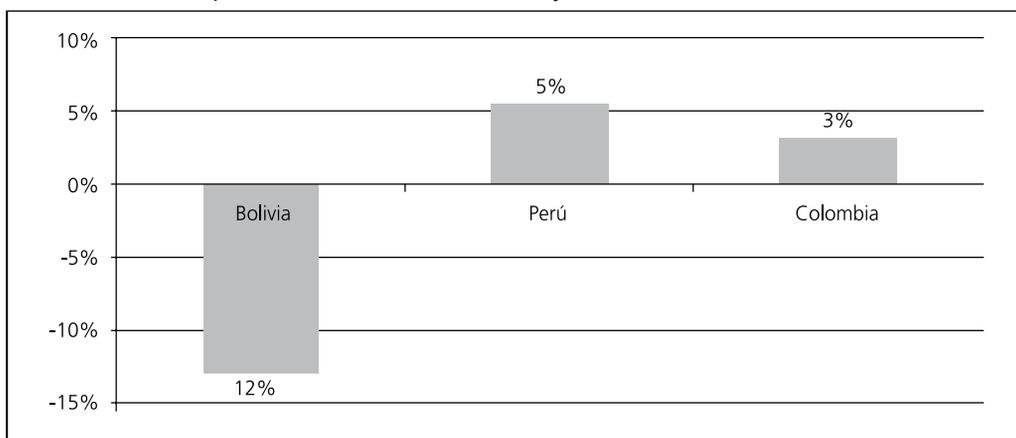
La securitización de la agenda norteamericana implementada desde hace algunos años ha repercutido en la respuesta de este país ante el cambio de la estrategia boliviana. El rol fundamental del Comando Sur como eje articulador de la política norteamericana hacia la región (Withers y otros, 2008) supone que la nacionalización de la estrategia antidroga en Bolivia se convierta en una amenaza latente a la seguridad nacional de los Estados Unidos, lo que ha derivado en la adopción de una serie de medidas de sanción y condena, especialmente en materia de cooperación económica.

Bolivia es el tercer productor de hoja de coca en la región andina (produce alrededor del 20%), luego de Colombia y Perú, y ha cumplido fielmente los convenios internacionales en materia de erradicación de hectáreas de coca. No obstante, sucesos como la emergencia del Gobierno de Evo Morales, de

tendencia de izquierda; el cambio de estrategia antidroga; y la expulsión del embajador de los Estados Unidos y de la DEA del país fueron los detonantes de que el Gobierno norteamericano tomara acciones unilaterales en desmedro de la imagen y los intereses bolivianos. Primero, el Gobierno estadounidense desertificó cinco años consecutivos a Bolivia (2009, 2010, 2011, 2012, 2013); segundo, le suspendió el acceso a la Ley de Promoción del Comercio y Erradicación de Drogas para los Andes (ATPDEA, por su nombre en inglés), causando grave impacto al sector exportador boliviano; y tercero, redujo drásticamente la asistencia económica dirigida a los programas antidrogas, de 90 millones de dólares en 2005 a menos de 10 millones de dólares en 2012.

A todo lo anterior se suman los datos confusos que presentan los informes de los Estados Unidos sobre la producción potencial de cocaína en Bolivia ya que, a pesar de haber disminuido las hectáreas de plantación, se atribuye a la coca boliviana un rendimiento tres veces mayor que a la coca colombiana, entran-

Gráfico 3. Cambio porcentual en cultivos de la hoja de coca en 2011. Cifras de la ONU



Fuente: ONUDD (2011). *Informes de monitoreo de cultivo*.

do en franca contradicción con los reportes de la ONU (Ledebur y Youngers, 2012: 16).

Por lo expuesto, se observa que el Gobierno de los Estados Unidos no acompaña los esfuerzos desplegados por Bolivia en la lucha antidroga. Esta actitud se refleja en medidas como la desertificación, la expulsión de Bolivia de prerrogativas arancelarias, la reducción de la cooperación económica y el descrédito internacional a través de sus informes gubernamentales. Lo que refleja que cualquier intento de desmarcarse de la estrategia antidroga norteamericana está destinado a una embestida diplomática, política y económica por parte del país del norte.

Las “permanencias” del cambio

Frente al cambio planteado por el Gobierno boliviano en los últimos años, hay quienes afirman que la lucha contra el narcotráfico en Bolivia mantiene las mismas metas y políticas que en el pasado. Ante esta afirmación, es necesario dilucidar cuáles son las permanencias de la política antidroga de los Estados Unidos

y si estas conservan viva la “guerra contra las drogas” en Bolivia.

En estricto sentido, Bolivia no cuenta con una política antidroga, entendida esta como un objetivo macro que se diferencie radicalmente de la política antidroga norteamericana. Lo que tiene es una estrategia de lucha contra el narcotráfico compuesta por tres pilares: 1) reducción de cultivos excedentarios de coca; 2) reducción de la oferta; y 3) reducción de la demanda (Viceministerio de Defensa Social, 2011). Como se puede observar, los pilares 1 y 2 corresponden al mismo objetivo que la tradicional estrategia de reducción de la oferta de los Estados Unidos fundamentada en la “guerra contra las drogas”, con la única variante de la implementación de procesos de racionalización en lugar de erradicación forzosa que, en años anteriores, trajo consigo graves problemas de violación de derechos humanos y conflictividad social de niveles alarmantes. Es así que acciones como la interdicción, el control de sustancias químicas, las sanciones al enriquecimiento ilícito, control de fronteras, entre otras, reproducen el mismo espíritu

conservador y criminalizador que en el pasado. Por su parte, la estrategia de reducción de la demanda reproduce el nivel marginal que tuvo en años anteriores. En los hechos, la prevención del consumo de drogas en Bolivia, a través de procesos de tratamiento, rehabilitación y posibilidades de reintegración social a personas afectadas, es aún un mero formalismo ya que poco o casi nada se conoce de los logros o indicadores de este pilar estratégico.

A lo anterior, se suma que el actual Gobierno ha trabajado sobre el mismo marco normativo que en el pasado. La Ley 1008 vigente desde la década de los años noventa y diseñada por funcionarios estadounidenses permanece intacta a pesar de que el actual Gobierno prometió eliminarla y reemplazarla por dos leyes distintas, una sobre la hoja de coca y otra sobre sustancias controladas.¹¹ La realidad confirma que los esfuerzos del Gobierno por cumplir los compromisos internacionales han primado sobre los intereses nacionales en materia de normativa antidroga.

La priorización del control de la oferta junto a la permanencia de marcos normativos coercitivos supone la continuidad de lo más retrógrado de la política antidroga norteamericana: la criminalización de los sectores vulnerables y el protagonismo policial y militar en el tema. Coherente con la falta de acciones concretas en materia de prevención, la militarización de la lucha contra el narcotráfico es una constante, al igual que la subsistencia de relaciones entre el Viceministerio de Defensa Social de Bolivia y la Sección de Asuntos

11 “Estos dos elementos de reforma anunciados contrastan en la medida en que el primero resalta la importancia de la revalorización de la hoja de coca para el pueblo boliviano, mientras que el segundo expresa más la necesidad del Gobierno boliviano de mostrar a la comunidad internacional y a la propia opinión pública boliviana su firmeza en la lucha contra el narcotráfico” (Giacoman, 2010: 29).

de Narcóticos de la Embajada de los Estados Unidos (NAS) en torno al preocupante problema del incremento de la producción y consumo regional y mundial de cocaína.¹²

Sin embargo, lo que refleja la continuidad, más que el cambio de política, es la utilización de los mismos indicadores de lucha antidrogas que en el pasado.¹³ La cantidad de hectáreas cultivadas y erradicadas, el número de operativos, la incautación de pasta base y clorhidrato de cocaína, la destrucción de laboratorios y el secuestro de sustancias químicas siguen siendo las directrices de la evaluación del trabajo desarrollado. A pesar de las críticas al fracaso de las políticas antidroga de los Estados Unidos, en Bolivia y en el mundo los mismos indicadores siguen guiando el camino, provocando de manera insólita una espiral de resultados negativos.

La despenalización de la hoja de coca como primer paso

La nueva Constitución Política del Estado boliviano promulgada en 2009, en su art. 384, establece que “El Estado protege a la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social”. Este reconocimiento marca una tendencia

12 Bolivia se ha convertido en un país tránsito en la actualidad; la producción de cocaína se ha desplazado hacia otros territorios y se percibe un creciente tráfico de drogas en el país, lo que promueve la militarización de las fronteras, con todo el peligro que ello implica.

13 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 (Ramírez y Youngers, 2011: 74).

pionera frente al marco normativo internacional, principalmente con la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, que incluyó a la hoja de coca en la lista de narcóticos peligrosos y prohibió su masticado hasta 1989.¹⁴ Convención que, junto a otras, limita abiertamente la libre disponibilidad de los Estados para definir las políticas al respecto.¹⁵

Dos años después de promulgada la Constitución, y con el afán de darle validez, en 2011 el Gobierno boliviano notificó de manera formal al Secretario General de la ONU su retiro de la Convención Única sobre Estupefacientes, solicitando en diciembre de ese mismo año su readmisión con la reserva referida a la hoja de coca y sus usos tradicionales. De acuerdo con los procedimientos establecidos, una vez difundida esta decisión entre los 183 países miembros, se tenía un plazo de 12 meses para aceptar o rechazar la reserva; si más de un tercio la rechazaba, esta se consideraría inválida.

El texto de la reserva presentada, en su parte más sobresaliente, establecía lo siguiente: “El Estado Plurinacional de Bolivia se reserva el derecho de permitir en su territorio la masticación tradicional de la hoja coca, el consumo y uso de la coca en su estado natural para fines culturales y medicinales, como su uso en infu-

sión, así como también el cultivo, el comercio y la posesión de la hoja de coca”. Cumplido el plazo, y con la objeción de solo 15 países,¹⁶ el 10 de febrero de 2013 Bolivia fue aceptada nuevamente como miembro pleno de la Convención. Sin duda, el respaldo pasivo de 168 países, significó un claro signo del cambio de mentalidad en la lucha antidroga y un espacio abierto para las nuevas alternativas.

En palabras del Presidente Evo Morales: “La readhesión, con la reserva del acullico, incluyó la aceptación al cultivo y el comercio de la hoja de coca” (*La Razón*, 18/01/2013), mientras que en la opinión de César Guedes, representante de la ONUDD en Bolivia, la admisión de la reserva no significa que se pueda exportar coca, ya que su despenalización rige solo en Bolivia, por lo que la hoja sigue en la lista de estupefacientes de la Convención de Viena.

No cabe duda que lo significativo de este hecho fue su valor simbólico y procedimental. Si bien en Bolivia y demás países de la región sudamericana, el masticado de coca nunca fue penalizado y, más aún, practicado sistemáticamente y de manera primordial por pueblos indígenas, el reconocimiento internacional de que la hoja de coca no es un narcótico sino un recurso natural de valor ancestral y cultural, a través de una reserva hecha por un país productor del arbusto, implica la posibilidad de cambios a la predicada “inmutabilidad” de las convenciones internacionales. De manera formal y legítima, hoy en día la hoja de coca en Bolivia no es cocaína.

14 Art. 49.2e: “La masticación de hoja de coca quedará prohibida dentro de los 25 años siguientes a la entrada en vigor de la presente Convención conforme a lo dispuesto en el inciso 1 del artículo 41” (Convención de Viena, 1961).

15 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 (Ramírez y Youngers, 2011: 71-72).

16 Estados Unidos, Canadá, Inglaterra, Rusia, Suecia, México, Japón, Irlanda, Alemania, Finlandia, Portugal, Israel, Holanda, Francia e Italia.

¿Convención(alismos) en crisis? Alternativas futuras

Para nadie es un secreto que la “guerra contra las drogas” ha fracasado, pero, más que una urgente necesidad de cambio, al parecer se ha transformado en un cliché. El uso en exceso de esta afirmación ha supuesto su inercia y, por lo tanto, la continuidad de una estrategia fallida. A esto se suma la existencia de convenciones en materia antidrogas de carácter decimonónico, que más que acuerdos susceptibles a revisión, se han tornado en convencionalismos inobjetable. En la actualidad, el cambio de una convención es más difícil que replantearse una nueva política antidroga, no obstante, en materia global, se requiere la primera para legitimar la segunda.

En el escenario internacional, las convenciones “implican una camisa de fuerza que restringe las posibilidades de un país para manejar internamente el consumo de drogas que alteran la mente. Los países tienen cierto grado de flexibilidad para manejar el consumo de drogas ilegales, pero no su producción” (Thoumi, 2009: 47). Su compleja elaboración y el tiempo que tarda la aprobación de todos los países hace que las convenciones se conviertan en una verdadera limitante para una sincera y desinteresada evaluación de sus resultados, y su consecuente ajuste y modificación, no solo a partir de estudios científicos sino de realidades socio-políticas y humanas, tomando en cuenta nuevas alternativas y enfoques novedosos en el tema que, de manera lógica, respondan a distintos contextos regionales y nacionales.

Con base en lo normativamente establecido, existen dos vías para cambiar una Convención Antidroga de la ONU: la modificación y la enmienda, la primera significa

cambios en las listas de las drogas y la segunda cambios en los artículos. Ambas alternativas requieren procesos tediosos y largos ya que deben aceptar los cambios entre dos tercios y la totalidad de los países (Bewley, 2003). Proceso complejo al que se suma la consolidación de un bloque duro de oposición a la reforma, encabezado por los Estados Unidos y sus aliados ideológicos.

Ante la necesidad pero imposibilidad de cambio de estrategia, el contexto mundial de lucha contra las drogas mantiene la vigencia de mercados ilícitos, el crecimiento de la violencia, el militarismo y la emergencia de grupos irregulares que atentan no solo contra la salud pública, sino contra la estabilidad y gobernabilidad de los Estados, siendo México y los países de Centroamérica y El Caribe un ejemplo claro de esta compleja realidad.

Frente a la crisis del statu quo, la alternativa indiscutible si se desea mantener un sistema con características consensuales es el cambio de la estructura normativa y organizacional en materia antidroga. Todas las convenciones de drogas y tráfico deben ser reemplazadas o modificadas a la luz del nuevo escenario internacional. Es irracional que la violencia generada por la guerra antidroga hoy en día mate más personas que el consumo de drogas, así como que países productores y consumidores sigan las mismas políticas que refuerzan la reducción de la oferta a través de la militarización y, por otro lado, desplazan los temas de prevención a un segundo plano.¹⁷

El escenario actual muestra que así como la mayoría de los países es necesaria para cambiar las convenciones, es también necesario que las normas y políticas implementadas estén de

¹⁷ De acuerdo con datos de la ONU, se estima que solo el 20% de los consumidores problemáticos de drogas en 2010 recibió tratamiento de drogodependencia (ONUDD, 2012).

acuerdo con las realidades nacionales y regionales. En el caso de la cocaína, con una prevalencia anual de consumidores de 0,3% y 0,4% en el mundo y una demanda centrada principalmente en América del Norte, Europa y Oceanía (ONUDD, 2012), es interesante ver las especificidades entre países productores, de tránsito y consumidores. Cada uno de estos grupos de países debe repensar las estrategias implementadas hasta el momento y replantearlas para que no únicamente respondan a convenciones internacionales, sino a necesidades nacionales de salud pública y estabilidad política y social. En este sentido, la despenalización es una opción, sobre todo si se tiene como objetivo principal terminar con la violencia ejercida no solo por los traficantes a pequeña y gran escala, sino por los gobiernos con carreras siempre inconclusas de militarización de la lucha antidroga.

Bajo este contexto, es difícil pensar en la despenalización sino se tiene el camino preestablecido hacia el cambio o la reforma de las convenciones antidrogas de la ONU. Por este motivo, lo hecho por Bolivia en el tema de la hoja de coca es importante y pionero, ya que abre las puertas para repensar la normativa internacional sobre las drogas desde el lente de las particularidades, como fueron en este caso las tradiciones y cultura de un país andino. El cambio o reforma de las convenciones implica reflexionar sobre la pertinencia o no de la despenalización y sus efectos en el futuro de los Estados y de las sociedades.

En el caso de los países productores como Bolivia, a pesar de que la despenalización de la cocaína actualmente no es parte del debate político y social, la despenalización de la hoja de coca se ha convertido en un primer paso para repensar no solo un nuevo marco normativo, sino también las estrategias de su industrialización y exportación. Alternativas

viables, siempre y cuando existan facilidades comerciales tanto en el entorno nacional como regional, mediante la implementación de mercados seguros y buenos precios, lo que ayudaría de manera trascendental a reducir el *stock* de coca destinada a la producción de cocaína y dirigir mayores esfuerzos institucionales y económicos a tareas de prevención, priorizando como objetivo central de la política antidroga, la salud pública.

En resumen, no se puede hablar de despenalización de las drogas si antes no se trabaja sobre el cambio o reforma de las convenciones antidroga de la ONU. Sin embargo, a pesar de que es el único camino para lograr acuerdos internacionales legítimos y de largo plazo, no representa una vía fácil para ser encarada por un único país. Es imperioso que el proceso se inicie a través de la construcción de bloques regionales con propuestas y políticas claras sobre lo que debe significar el nuevo marco normativo internacional, teniendo siempre en cuenta la presencia de una fuerte tendencia al statu quo por parte de aquellos países para quienes la política antidroga, más que una política de control de narcotráfico, es y ha sido una estrategia de expansión de su doctrina de seguridad nacional a la región y el mundo.

Bibliografía

- Bewley, David (2003). "Challenging the UN Drug Control Conventions: Problems and Possibilities". *The International Journal of Drug Policies*, XIV, 2: 171-179. Disponible en: www.ijdp.org/
- Carter, Jimmy (2011). "Suspensión de la guerra mundial contra las drogas". *New York Times y publicaciones asociadas*. Estados Unidos.

- Comisión Global de Políticas de Drogas (2011). *Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas*. Disponible en: www.globalcommissionondrugs.org
- De Rementería, Ibán (2009). “La guerra de las drogas: cien años de crueldad y fracasos sanitarios”. *Nueva Sociedad*, 222: 70-80. Disponible en: www.nuso.org
- Fundación Beckley (2011). *La guerra mundial contra las drogas ha fracasado, es hora de un nuevo enfoque*. Disponible en: www.beckleyfoundation.org
- Giacoman, Diego (2010). “Política de drogas y situación carcelaria en Bolivia”, en: Pien Metaal y Coletta Youngers (editoras). *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*. Ámsterdam y Washington: TNI / WOLA.
- Haugaard, Lisa; Adam Isacson; George Withers; Abigail Poe; Joy Olson; Lucila Santos y Colin Smith (2010). *Esperando el cambio: tendencias de la asistencia en seguridad de EE.UU. para América Latina y el Caribe*. Washington: Latin America Working Group Education Fund / WOLA / Center for International Policy.
- La Razón (2013). *Morales plantea exportación de derivados de coca sin alcaloides*. Bolivia: Periódico La Razón, 18 enero.
- Ledebur, Kathryn y Coletta Youngers (2012). *Los esfuerzos bolivianos para el control de las drogas. Avances genuinos, desafíos considerables*. Washington y Cochabamba: Red Andina de Información / Políticas / WOLA.
- Metaal, Pien y Coletta Youngers (editoras) (2010). *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*. Ámsterdam y Washington: TNI / WOLA.
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) (2011). *Estado Plurinacional de Bolivia: Monitoreo de cultivo de coca*. Disponible en: <http://www.unodc.org/>
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) (2012). *Informe mundial sobre las drogas*. Nueva York: ONU.
- Organización de las Naciones Unidas (ONU) (1961). *Convención Única de 1961 Sobre Estupefacientes*. Nueva York: ONU.
- Ramírez, Socorro y Coletta Youngers (2011). *La política de drogas en los Andes. Buscando alternativas humanas y eficaces*. Estados Unidos: Instituto para la Democracia y Asistencia Electoral / IDEA Internacional / Centro Carter.
- Telleria, Loreta (2008). “Bolivia: Fuerzas Armadas y lucha contra el narcotráfico”, en: Rut Diamint y Loreta Telleria. *Límites y desafíos de la agenda de seguridad hemisférica*. La Paz y Washington: Observatorio de Democracia y Seguridad / Woodrow Wilson International Center for Scholars.
- Thoumi, Francisco (2009). “La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza”. *Nueva Sociedad*, 222: 42-59. Disponible en: www.nuso.org
- Viceministerio de Defensa Social y Sustancias Controladas (2011). *Estrategia de lucha contra el narcotráfico y reducción de cultivos excedentarios de coca 2011-2015*. Bolivia: Ministerio de Gobierno.
- Walsh, John (2012). *Just How “New” is the 2012 National Drug Control Strategy?* Washington: Senior Associate / WOLA.
- Withers, George; Adam Isacson; Lisa Haugaard; Joy Olson y Joel Fyke (2008). *La política exterior se viste de camuflado*. Washington: Latin America Working Group Education Fund / WOLA / Center for International Policy.



Artículo

Jóvenes en el narcomenudeo: el caso Ciudad de México

Carlos Alberto Zamudio Angles¹

Fecha de recepción: 4 de marzo de 2013.

Fecha de aceptación y versión final: 13 de mayo de 2013.

Resumen

El objetivo de este artículo es explicar cómo algunos jóvenes de la Ciudad de México se insertan en el mercado de drogas ilícitas a pequeña escala y cómo su participación influye en la expansión de los mercados locales. Se describen las diferentes modalidades que son utilizadas en el comercio de drogas y se especifica el rol que ocupan los y las jóvenes en cada una; finalmente se presentan ideas sobre por qué las políticas de control de la oferta de drogas que se están instituyendo en la región cuentan con escasa probabilidad de éxito.

Palabras clave: narcomenudeo, jóvenes, comercio de drogas, políticas de drogas, vulnerabilidad.

Abstract

The aim of this article is to explain how young persons in Mexico City are inserted in the illicit small-scale drug market, and how their participation influences in expansion local drug markets. For this purpose, the different modalities used in the drug trade are described, and the role taken by youth in each modality is specified, exposing also the reasons for the slim chance of success of drug supply control policies that are being implemented in region.

Keywords: small scale drug traffic, youth, drug trade, drug's policies, vulnerability.

¹ Etnólogo. Investigador del Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas, AC.
Correo electrónico: aangles@cupihd.org

Los y las jóvenes son el grupo poblacional que se ha señalado como principal objetivo de los mercados de drogas ilícitas a pequeña escala (Conadic, 2011), fenómeno también conocido como *narcomenudeo* (Cameras, 2006; Vilalta, 2009; Zamudio, 2012a), comercio al detal (Del Olmo, 1998) o microtráfico (*El Tiempo*, 2009) en otros países de la región latinoamericana. Sin embargo, poco se ha estudiado cómo estos se integran a las redes del tráfico en el rol de vendedores.

Este artículo se enfoca en jóvenes que forman parte de la oferta de drogas y en analizar las maneras de participación en las ventas de drogas a pequeña escala y en cómo esta participación resulta en el escaso éxito de las políticas que combaten la oferta de drogas; a este rol de vendedor o vendedora a pequeña escala se lo conoce como *narcomenudista* o *dealer* en México, o como pequeño traficante (Andrade, 1991). A su vez se reflexiona sobre la vulnerabilidad en que se encuentran los y las jóvenes *dealers* ante autoridades policíacas y *narcomenudistas* adultos que suelen utilizarlos para cubrir las posiciones de mayor riesgo.

El análisis parte de considerar el comercio de drogas al menudeo como una red de relaciones comerciales que unen a narcomenudistas con usuarios clientes; relaciones comerciales en las que una de las partes estima el valor de uso por encima del valor de cambio de la droga, a diferencia del resto de relaciones en la cadena del tráfico de drogas donde las partes se interesan por el valor de cambio.

Para explicar cómo participan los y las jóvenes de estas redes del comercio ilegal, se presentan los resultados de un trabajo de campo etnográfico en puntos de venta de drogas del oriente de la Ciudad de México. Y a partir de describir la participación de los y las jóvenes

en este fenómeno delictivo, se analiza cómo sus relaciones sociales los ayudan a comerciar drogas y a disminuir los riesgos de ser aprehendidos por autoridades.

Como parte de los hallazgos se encontró que: 1) Los y las jóvenes *dealers* son también usuarios de drogas en la casi totalidad de casos y, por tanto, clientes del mercado ilícito. 2) Durante su trayectoria como clientes, estos usuarios han aprendido las modalidades del mercado ilegal y sus precauciones, lo cual permite disponibilidad permanente de jóvenes que, conociendo las dinámicas del mercado ilícito, decidan participar de la oferta. 3) Hay jóvenes que participan del comercio como subordinados al crimen organizado y otros que comercian de manera relativamente independiente a partir de distribuir drogas entre sus pares usuarios. 4) En dependencia de las modalidades de venta adoptadas, los y las jóvenes necesitan de relaciones cómplices con pares usuarios, parientes y/o delinquentes para contener el impacto negativo de posibles reacciones en contra por parte de vecinos y/o autoridades, y continuar comerciando drogas.

Posteriormente, con base en la participación de jóvenes en el mercado de drogas, se analiza la tendencia latinoamericana actual de realizar cambios legislativos en materia de combate al tráfico local de drogas, tales como: la política judicial de manejo de umbrales para diferenciar entre usuarios de drogas y traficantes de pequeña escala (Hernández y Zamudio, 2009; Asamblea Legislativa de la República del Ecuador, 2012); o la Ley de extinción de dominio sobre las propiedades utilizadas para comerciar drogas ilícitas (Iturralde y Ariza, 2012).

Los hallazgos apuntan a que la posibilidad de manejar distintas modalidades de puntos de venta y el uso en el rol de vendedor de jóvenes

nes usuarios fácilmente reemplazables ayuda a que los narcomenudistas se adapten a las leyes que se han establecido para su combate. Y esta adaptación del mercado ilegal hace necesaria la reconsideración de los resultados de las políticas basadas en la prohibición del tráfico y la exploración de formas de regular los mercados de drogas que resulten menos lesivas a nuestras sociedades.

El método de aproximación al fenómeno de estudio

El presente trabajo forma parte de los resultados del análisis del comercio de drogas a pequeña escala en la Ciudad de México. Para ello, primero se describe cómo se realiza este comercio de drogas con base en un trabajo de campo etnográfico realizado en puntos de venta de drogas ilícitas de barrios marginados de la Ciudad de México, entre 2003 y 2005.

Este trabajo de campo estuvo dividido en dos etapas, la primera se centró en el entorno de jóvenes usuarios de drogas y en cómo conseguían las drogas consumidas; aquí las técnicas usadas fueron principalmente la observación y la observación participante (LeCompte y Schensul, 1999; Guber, 2001), primero en compañía de vecinos de los puntos de consumo y después de los usuarios de drogas.

En la segunda etapa se realizó el contacto con jóvenes narcomenudistas. En esta etapa, además de las técnicas de observación, también se incluyeron técnicas de entrevistas coloquiales (Augé, 2007) y semiestructuradas (Delgado y Gutiérrez, 1999; Hammersley y Atkinson, 2005). Algunos de los *dealers* fueron entrevistados, de manera informal primero, y con guías semiestructuradas después, mientras que otros permitieron observar sus

actividades por un tiempo mayor a un año, lapso durante el cual se observaron con detalle algunas dinámicas del comercio de drogas ilícitas a pequeña escala; por ejemplo, la venta de drogas era realizada exclusivamente por hombres, principalmente jóvenes mayores de edad, mientras que las mujeres participaban del embalaje y la administración del punto de venta (Zamudio, 2009).

Posteriormente se interpretan los resultados de la política actual en materia de oferta de drogas con base en contrastarlos con los datos del trabajo de campo. Los datos oficiales se obtuvieron a partir de solicitudes de información a las dependencias públicas encargadas del combate a la oferta en la Ciudad de México: la Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal (SSPDF), la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal (PGJDF) y la Procuraduría General de la República (PGR).

El mercado al menudeo en México: protagonistas y sus relaciones

Los protagonistas del narcomenudeo son usuarios de drogas que compran y *dealers* que las comercian. En estas relaciones comerciales, al ser ilegales, los comerciantes no solo buscan incrementar el lucro a partir de aumentar el margen de ganancia por transacción realizada —como sucede en los mercados legales— sino que además intentan evitar los riesgos de ser aprehendidos por las autoridades, razón por la cual necesitan la complicidad de sus clientes y otros actores del entorno de venta.

Durante los primeros encuentros es cuando los narcomenudistas señalan a sus clientes las acciones que deben tomar para encubrir el comercio, aunque también hay *dealers* que dan por hecho que el cliente sabe cómo actuar

y, en caso que el nuevo cliente realice acciones no toleradas, hacen responsable de ello a quien los haya presentado.

Las acciones precautorias que suelen cumplir los actores del mercado se pueden agrupar en cuatro ejes: 1) conocer la ubicación de los puntos de venta de drogas; 2) identificar al otro; 3) ocultar la prueba del delito; y 4) mantener la discreción del punto de venta. Esta secuencia de acciones conforma un código de conducta que ayuda a los protagonistas del comercio a relacionarse entre sí, a la vez que disminuye los riesgos de que sean observados y denunciados por vecinos que rechacen el ilícito o detenidos por autoridades. Así, este código ayuda a encubrir el comercio de drogas y dificulta las acciones de las autoridades encargadas de la política de control de la oferta de drogas basada en el combate de la distribución local.

Los usuarios saben que cometen actos ilícitos (comercio y posesión de drogas) y comparten la disposición por evitar dificultades con las autoridades, razón por la que suelen cumplir las medidas precautorias que les son señaladas; además que, en caso de no cumplirlas, podrían negarles la venta y tendrían que buscar otro punto de venta, lo cual no es sencillo para los usuarios que recién se integran a comprar drogas.

Por su parte, los usuarios que se convierten en consumidores habituales tienden a incrementar el cuidado con que cumplen las medidas precautorias, ya que la probabilidad de ser aprehendidos por la Policía aumenta de forma proporcional a la frecuencia de visitas a puntos de venta de drogas y al tiempo en que se encuentran en posesión de la prueba del ilícito, la droga.

También hay que considerar que las acciones que implica cada uno de los cuatro ejes varían de acuerdo con las modalidades de

puntos de venta y las relaciones que los comerciantes puedan establecer con clientes y autoridades que acepten o toleren sus ilícitos; así por ejemplo, los *dealers* que comercian en casas o locales comerciales requieren mayor participación de vecinos y autoridades que aquellos que comercian de forma ambulante, ya que el mayor número de relaciones comerciales en un mismo lugar aumenta el riesgo de que estas sean percibidas y denunciadas por personas ajenas al mercado de drogas.

A continuación se presentan las modalidades de puntos de venta y las medidas precautorias que las caracterizan, haciendo énfasis en cómo los y las jóvenes participan del comercio de drogas y permiten la permanencia de su mercado.

Las modalidades de puntos de venta de drogas ilícitas

Los protagonistas del comercio de drogas suelen conocer los lugares donde se realizará(n) la(s) transacción(es): los puntos de venta de drogas; esta es la primera precaución tomada, ya que, conforme se conozca mejor un lugar y su dinámica, más aumentan las posibilidades de contrarrestar reacciones en contra por parte de vecinos y/o autoridades.

Los puntos de venta ideales para los *dealers* son aquellos donde pueden acceder a un buen número de clientes y ganancias, sin que sus actos ilegales generen reacciones en contra por parte de autoridades y/o vecinos o, cuando menos, tengan la posibilidad de contrarrestar tales reacciones. Sin embargo, la competencia entre los distribuidores de drogas lleva a que jóvenes que participen de esta actividad ocupen roles que corren mayor riesgo ante la acción de las autoridades.

Considerando la movilidad de los narcomenudistas, son tres las modalidades de puntos de venta de drogas: fijas, semifijas y ambulantes. A continuación se presentan algunos elementos característicos de cada una de las modalidades de puntos de venta de drogas, así como la manera en la que aprovechan la participación de jóvenes.

a) Puntos de venta fijos

Los puntos de venta fijos son aquellos lugares donde se venden drogas ilícitas de manera permanente; la *tiendita* es el modelo más común y representativo, casas o locales comerciales donde se venden drogas al menudeo. Esta es la modalidad de venta más común en la Ciudad de México, y algunas *tienditas* pueden llegar a ofrecer drogas durante las 24 horas.

Entre los aspectos relevantes de estos puntos de venta es la mayor probabilidad de que los *dealers* sean detectados y tengan encuentros conflictivos con policías y vecinos del lugar que no participan del mercado. Como una de las medidas para disminuir esta probabilidad, en los puntos de venta fijos suele prohibirse el consumo de drogas, ya que señalan que es más fácil de percibir para los vecinos. Así, en los puntos de venta fijos de la Ciudad de México suele no permitirse el consumo, a diferencia de las crackhouses que describe Terry Williams (1991).

Los narcomenudistas de estos puntos intentan tener buenas relaciones con sus vecinos para aumentar la posibilidad de evitar reacciones en contra y permanecer realizando transacciones en el lugar; algunos, incluso, intentan controlar los conflictos que originan algunos usuarios –tales como robos u ofensas–,

para evitar que los vecinos se quejen ante las autoridades (Zamudio, 2012b).

Estos *dealers* también mantienen un mayor número de medidas precautorias, entre ellos utilizan espacios privados para mantener escondida la droga que venden y emplean a jóvenes para que ocupen los roles de mayor riesgo. Los jóvenes empleados suelen ser elegidos por los narcomenudistas entre los clientes que han mostrado lealtad y disposición de participar del mercado. En este sentido, hay que señalar que la disposición de participar en el mercado suele originarse en las deudas contraídas con el *dealer*, antes que en la idea de obtener ganancias económicas; lo cual concuerda con lo señalado por Graeber respecto a que es la deuda el origen de las relaciones económicas (2011).

Así, en esta modalidad hay jóvenes empleados que deambulan alrededor de los puntos de venta para evitar que todos los clientes lleguen a la casa o local que funge de bodega y otros que permanecen en lugares desde donde pueden vigilar la llegada de autoridades, desconocidos y/o clientes.

El empleo de jóvenes en estas actividades es importante porque tienden a crear empatía con los clientes –jóvenes en su mayoría–, especialmente cuando son carismáticos y/o poseen una amplia red de relaciones con otros usuarios de drogas. Sin embargo, también es frecuente que participen jóvenes parientes de quienes organizan el comercio (Zamudio, 2009). En otras palabras, los narcomenudistas de la Ciudad de México aprovechan las relaciones de jóvenes empleados con pares usuarios para incrementar el flujo de clientes hacia sus *tienditas*; empleo de jóvenes, por parte de grupos delictivos estructurados, que también ha sido observado en barrios marginados de otras ciudades, como Chicago (Levitt y Dub-

ner, 2005) o Nueva York (Bourgois, 1989; Cajas, 2004).

Pero los jóvenes empleados como *dealers*, además de ayudar en la expansión de las relaciones comerciales, también suelen ser utilizados como chivos expiatorios en caso que las autoridades policíacas necesiten detenidos con los cuales justificar su participación en el combate a las drogas, y es que los *dealers* adultos que los emplean suelen no dudar en entregarlos con tal de evadir cargos judiciales, lo cual aumenta su vulnerabilidad.

Y sucede que, al ser ellos quienes comercian drogas, suelen ser vistos como parte del tráfico de drogas, lo cual también despierta imaginarios sobre violencia en torno a sus actores (Astorga, 1995), por lo que, en caso de operativos policíacos, ellos son los actores denunciados por los vecinos inconformes. Así, los jóvenes sirven para que los policíacas justifiquen su trabajo, a la vez que ayudan a que los narcomenudistas continúen comerciando drogas; dinámica que no solo vulnera mayormente a jóvenes empleados por *dealers* adultos, sino que representa una versión contemporánea de las históricas relaciones de corrupción entre traficantes de drogas y policíacas (Astorga, 2000; Pérez Monfort, 1999) y conforma una de las causas del fracaso de la actual política de combate a la oferta de drogas, ya que los narcomenudistas adultos no tienen más que remplazar a los jóvenes detenidos por algunos más de las decenas de jóvenes clientes que buscan una oportunidad.

En resumen, en esta modalidad los jóvenes *dealers* tienen amplia participación como subordinados de adultos que deciden contratarlos porque generan mayor empatía con los clientes. Pero estos jóvenes no solo ayudan a mantener la vigilancia y a dispersar el flujo de clientes en calles aledañas, sino que sirven de

chivos expiatorios para que los *dealers* adultos sigan comerciando drogas, aun cuando las autoridades tengan que presentar detenidos para justificar el combate al narcomenudeo.

b) *Puntos de venta semifijos*

Los puntos de venta semifijos son espacios donde es posible realizar transacciones durante un tiempo limitado. Los narcomenudistas que utilizan esta modalidad de venta suelen comerciar en espacios y eventos públicos donde se usan drogas.

En los puntos de venta semifijos el tiempo de venta útil es variable, desde algunos pocos minutos en canchas deportivas o parques, hasta la noche entera, lapso que acostumbran durar las fiestas de los barrios o el servicio en centros nocturnos.

Al igual que el resto de *dealers*, quienes comercian en esta modalidad prefieren espacios donde es posible encubrir sus actos ilícitos con otros comunes a quienes participan del entorno; por ejemplo, observar un partido de fútbol en un deportivo, divertirse con amigos en fiestas barriales o esperar a sus parejas en la puerta de la escuela. En otras palabras, estos *dealers* suelen utilizar lugares donde el consumo es tolerado, y en cierta medida, disimulado por el consumo de drogas legales, para encubrir el comercio ilícito.

Los lugares donde se consumen drogas suelen ser conocidos solo por vecinos del mismo barrio o de barrios cercanos, además de que los desconocidos que se aproximan suelen ser vistos con recelo por quienes ahí consumen, razones por las cuales son los jóvenes narcomenudistas quienes dominan esta modalidad del comercio de drogas; de hecho, en esta modalidad es común encontrar a jóvenes *empren-*

dedores que eligen espacios conocidos cuando solo consumían drogas, para iniciarse en el comercio ilícito, tal como ya sucedía hace tres décadas (Chávez de Sánchez y otros, 1990).

Un ejemplo de *dealer* con punto de venta semifijo es *Tigre*,² un joven mercante de *crack* y cocaína en las fiestas del barrio, donde suele haber gran cantidad de usuarios que solicitan la droga para contrarrestar los efectos de la embriaguez del alcohol. *Tigre* prefería los bailes barriales porque en ellos encontraba un buen número de usuarios que aprovechaban la escasa o nula presencia de autoridades públicas para consumir drogas; en otras palabras, *Tigre* aprovechaba el mayor nicho de mercado para estas drogas estimulantes: un punto de reunión de usuarios que abusan del alcohol, a la vez que señalaba conocer a varios de sus clientes desde la infancia, por lo que pensaba que podían auxiliarlo en caso de que alguno de los presentes quisiera evitar que vendiese drogas en el lugar (Zamudio, 2009).

Otro ejemplo de *dealer* con modalidad semifija lo ofrecen Martínez y otros (2012), quienes describen cómo los vendedores de drogas de tipo anfetamínico comercian en ambientes festivos en los que participaban como clientes, y los cuales cambian constantemente de domicilio. El que los *dealers emprendedores* distribuyan entre pares usuarios y lo intenten entre pares no usuarios coloca a esta modalidad de venta como la más importante en la expansión del mercado ilícito.

Como se observa, los narcomenudistas de esta modalidad están más expuestos a ser identificados y tratados por usuarios que acuden a puntos de consumo en busca de nuevos proveedores, y este reconocimiento público,

en especial por personas ajenas al mercado, aumenta el riesgo de que sean denunciados y aprehendidos por autoridades policíacas, especialmente cuando no tienen tratos con autoridades ni grupos delictivos.

c) Puntos de venta ambulantes

Los puntos de venta ambulantes son lugares donde se realiza el comercio de drogas de manera efímera; prácticamente puede ser casi cualquier lugar elegido por los protagonistas al momento de acordar la transacción, casi siempre a través de teléfonos o medios electrónicos. El ejemplo más común y extendido es el conocido como entrega de pizzas (Cajas, 2004), el cual también se presenta en espacios académicos (Mohamed y Fritsvold, 2006).

La elección del lugar puede ser determinada por el *dealer*, acordada con base en lugares utilizados previamente o incluso a sugerencia del cliente. En general, los vendedores que utilizan esta modalidad de venta se pueden adaptar a distintos espacios, desde lugares privados o con personas conocidas entre sí, como fiestas o centros de recreación, como lugares con un alto flujo de transeúntes desconocidos, como plazas públicas y cruceros viales —una suerte de *no lugares* (Augé, 1993)—. Esto es, los *dealers* de esta modalidad pueden mimetizarse en distintos tipos de lugares que suelen utilizar con frecuencia limitada, lo que les ayuda a evitar sospechas entre quienes estuviesen presentes. De hecho, al mantenerse en permanente movilidad, estos *dealers* guardan mayor discreción y evitan que los vecinos sospechen de la comisión de un delito, razón por la que esta modalidad es la menos denunciada de las tres.

La tecnología celular es determinante en esta modalidad; los narcomenudistas utilizan

2 Los sobrenombres de los informantes han sido cambiados por motivos de confidencialidad.

uno o más números telefónicos para comunicarse con sus clientes, números que suelen cambiar ante el aumento de percepción de riesgo; en este sentido, lo común es que estos *dealers* no contesten llamadas de números no identificados, por lo que los nuevos clientes requieren de un cliente previo que funcione de intermediario y aval. *Roles* decía que solo podía confiar en los usuarios que le presentasen los clientes, ya que los desconocidos podían delatarlos con autoridades u otros vendedores.

Los jóvenes *dealers* contactados señalaron que esta modalidad de venta no es común en barrios marginados, ya que la mayor parte de consumidores prefiere usar el costo de la llamada a celular para comprar un poco más de droga y porque el número de puntos de venta es tal que los clientes recorren poca distancia antes de conseguir la droga. Sin embargo, algunos jóvenes señalaron utilizar esta modalidad cuando consideraban que el monto de la venta valía la pena, o cuando la competencia en los puntos de venta de su barrio les permitía pocas ganancias.

El mayor riesgo para este tipo de *dealers* es transportar la droga hasta el lugar donde la comercian. Los jóvenes que participan en esta modalidad de venta pueden ser *emprendedores* que aprovechan su red de pares usuarios para iniciar su negocio, sin embargo, estos *dealers* suelen ser detectados por los grupos dedicados al narcomenudeo después de un tiempo y, a partir de ello, cooptados o eliminados de la competencia.

A su vez, debido a que la mayor parte de los clientes de esta modalidad son adultos que pagan el servicio a domicilio como forma de anular el riesgo de ser aprehendidos por la Policía, la empatía juega en contra de los jóvenes, quienes participan de esta modalidad solo de forma marginal.

Políticas de combate al narcomenudeo y su impacto en jóvenes usuarios

En México, la política de “guerra contra las drogas” que se llevó a cabo durante el Gobierno del Presidente Felipe Calderón (2006-2012) se justificaba en la preocupación por los jóvenes expuestos a la oferta de drogas ilícitas; el eslogan oficial recitaba: “Para que las drogas no lleguen a tus hijos”.

En esta lógica, y como medida para controlar la oferta de drogas ilícitas, la Presidencia decretó modificaciones a la Ley General de Salud (LGS), al Código Penal Federal (CPF) y al Código Federal de Procedimientos Penales (CFPP), modificaciones conocidas mediáticamente como Ley contra el Narcomenudeo.³ Estas modificaciones entraron en vigencia en agosto de 2012, razón por la que no es posible conocer la magnitud del impacto que tendrán; sin embargo, sí es posible analizar, con base en los datos etnográficos, lo que ha ocurrido en años previos y durante los primeros meses de aplicación de la nueva Ley.

Respecto a los años previos, se destaca que jóvenes detenidos en la Ciudad de México por delitos contra la salud conformaron prácticamente la mitad del total de detenciones realizadas entre 2007 y 2012: 44,9% (tabla 1).

En la tabla 1 también se observa que la proporción de detenidos jóvenes se ha mantenido alrededor del 45%, pero que en el último año representó la mitad del total de detenidos (52%) menos ocho puntos porcentuales arriba del promedio sexenal.

³ Una legislación similar está actualmente en discusión en el Ecuador con el Proyecto de Código Orgánico Integral de Garantías Penales (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2012).

Tabla 1. Detenidos por delitos contra la salud. Ciudad de México, 2007-2012

	2007	2008	2009	2010	2011	2012 enero-junio	Total sexenio
Total	6.365	7.986	10.258	11.154	7.463	2.887	46.113
Jóvenes	3.098	2.842	4.807	5.205	3.251	1.517	20.270
Proporción	48,6	35,6	45,7	46,7	43,6	52,6	44,9

Fuente: Procuraduría General de la República, 2012.

Se destaca que el número de detenidos entre 2007 y 2012 (46.113) aunque corresponde a todos los delitos contra la salud –y no solo a los que ahora se consideran narcomenudeo–, representa prácticamente la mitad de la población de usuarios habituales de drogas ilícitas: 85.819, según datos de la Encuesta Nacional de Adicciones (ENA) (Conadic, 2012).

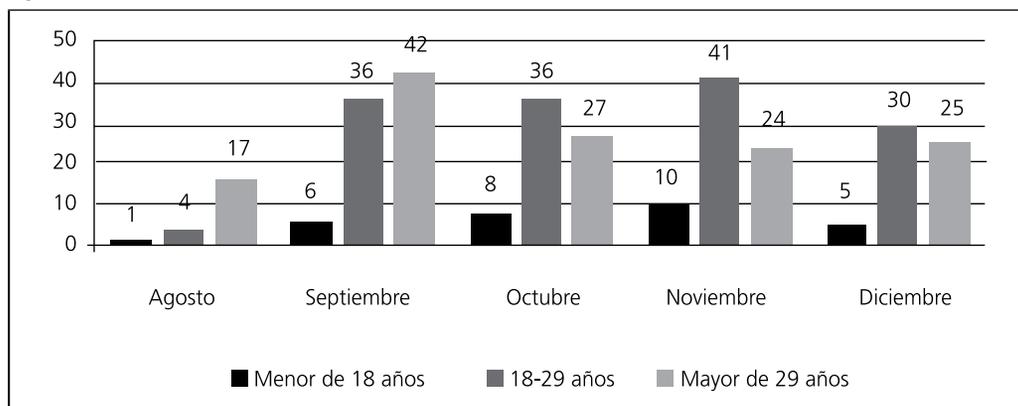
Que el total de personas que usa drogas se haya mantenido estable pese al alto número de detenidos, evidencia que las detenciones masivas no han sido una buena política de control de la oferta, especialmente porque los detenidos por comerciar al menudeo pueden fácilmente ser remplazados por usuarios que, a partir de participar de clientes, conocen las dinámicas y precauciones utilizadas en el mer-

cado ilegal; además de tener disposición para participar en este.

Por otra parte, que el número de detenidos en el Gobierno anterior sean la mitad de la población que usa drogas parece apuntar a que una buena parte de detenidos no son sino jóvenes que ocupan las posiciones más vulnerables del comercio de drogas.

La vulneración de jóvenes que son detenidos es aún más evidente si se considera solo a los procesados judicialmente por delitos de narcomenudeo, entre estos los jóvenes conforman el 57%, a partir de agosto de 2012 (gráfico 1). Por lo que esta tendencia de detener a jóvenes como presuntos narcomenudistas parece no solo mantenerse, sino incluso incrementarse, con los cambios en la ley.

Gráfico 1. Personas procesadas judicialmente por narcomenudeo, según grupo de edad, agosto-diciembre, 2012.



Fuente: Datos de la PGJDF, 2013.

En otras palabras, considerando las proporciones de detenidos jóvenes y las formas de participación, el número de detenidos sugiere que la política de control de la oferta está basando sus resultados en detenciones masivas que vulneran especialmente a jóvenes que participan del mercado de drogas en el rol de *dealers*, en el de clientes o en ambos.

Un elemento a destacar de la política de control de los mercados locales de drogas es la escasa capacitación que tienen las policías para realizar investigación en la materia, lo que apunta a una mayor vulnerabilidad de los jóvenes que son empleados como *dealers*, así como de jóvenes *emprendedores* que no tienen tratos con policías ni con la delincuencia organizada, además de una buena proporción de usuarios según deja ver el número de detenidos respecto al de usuarios de drogas según la ENA, especialmente de usuarios que consumen en vía pública.⁴

Por último, la adaptación que muestran los *dealers* de la Ciudad de México con base en el uso de distintas modalidades de venta apunta a que la aplicación de las leyes que permiten la extinción de dominio puede resultar poco útil en el objetivo de controlar la oferta de drogas, ya que los narcomenudistas adultos podrían emplear más jóvenes para distribuir drogas de forma ambulante. Además, esta política tiene la desventaja de concentrarse en las zonas urbanas marginales, que es donde se concentran los narcomenudistas que utilizan la modalidad de puntos de venta fijos.

⁴ Una situación similar es señalada para el caso colombiano donde la aplicación de la ley "suele recaer sobre indigentes y hombres jóvenes pobres que fuman marihuana o bazuco en parques y plazas" (Lemaitre y Albarracín, 2012: 237).

Conclusiones

Los y las jóvenes narcomenudistas suelen ser usuarios de drogas que aprenden las modalidades y precauciones del comercio ilegal a partir de su participación como clientes. A su vez, el uso de drogas permite a estos *dealers* conocer otros usuarios a quienes intentan convertir en sus clientes; ya sea que vendan drogas de forma relativamente independiente o emprendedora o que formen parte de grupos organizados.

Los y las jóvenes *dealers* que participan de puntos de venta fijos suelen ser subordinados de adultos que los utilizan para expandir sus relaciones comerciales, así como de chivos expiatorios cuando las autoridades requieren detenidos para mostrar a sus superiores que cumplen en el combate de los delitos por drogas. Es en esta modalidad donde los jóvenes se encuentran más vulnerables, no solo ante los adultos que pueden delatarlos sino también ante autoridades que los pueden detectar cuando comercian en la vía pública.

Los puntos de venta semifijos son una opción utilizada por jóvenes *emprendedores* que, mediante esta modalidad, intentan evadir las reacciones contrarias por parte de parientes y autoridades a partir del silencio cómplice de parte de usuarios y no usuarios presentes en el espacio público en que se realiza el comercio. A su vez, el uso de esta modalidad permite a estos *dealers*, aunque sea temporalmente, evitar la competencia con *dealers* que participan de los grupos dedicados al tráfico.

En los puntos de venta ambulantes, los y las jóvenes suelen participar de forma subordinada a adultos, parientes o vecinos; sin embargo, su rol es marginal en tanto que la empatía que pueden causar en clientes jóvenes es menor en esta modalidad, en la que los clientes casi siempre son adultos.

El uso de las distintas modalidades de comercio permite la adaptación del mercado de drogas, y esto deja entrever las escasas posibilidades de éxito de las políticas de control de la oferta basadas en la represión de los actores más vulnerables del mercado, así como de las políticas de extinción de dominio sobre los lugares utilizados para comerciar y almacenar las drogas.

Por último, las recientes políticas de control de la oferta han llevado a los y las jóvenes que participan del mercado a una situación de mayor vulnerabilidad. Por un lado, las autoridades han intentado justificar su trabajo con base en el número de detenidos, el cual se ha elevado con base en jóvenes, muchos de ellos solo consumidores. Por el otro, los narcomenudistas utilizan a jóvenes para ocupar las posiciones más riesgosas del comercio y con ello evitar las acciones de las autoridades; a esto se agrega que jóvenes detenidos son fáciles de remplazar por otros jóvenes con disposición de participar como *dealers*.

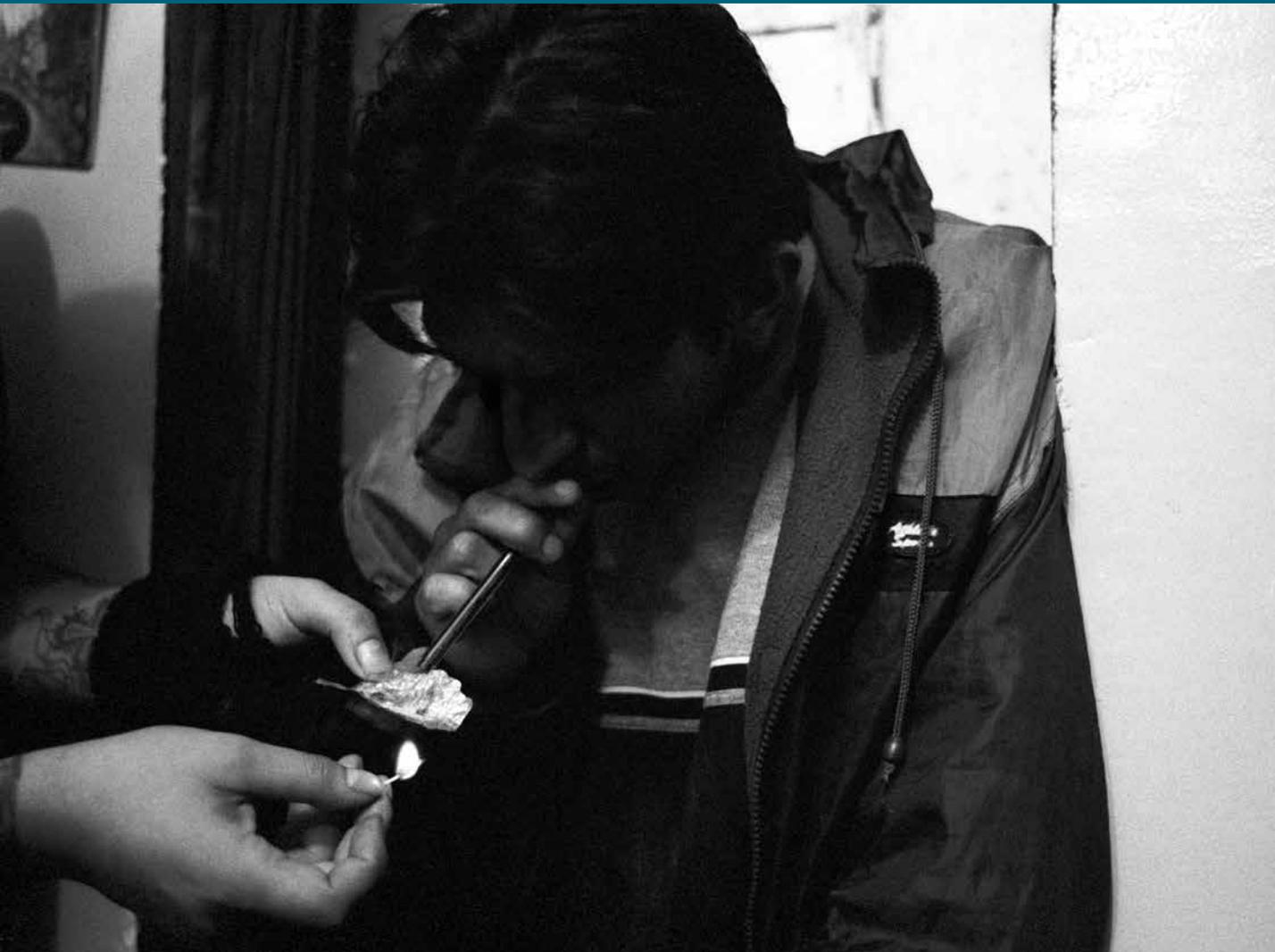
En otras palabras, la alta disponibilidad de jóvenes usuarios dispuestos a comerciar drogas y su creciente proporción en el número de detenidos son evidencia del impacto negativo que las políticas de control de la oferta tienen en la población joven. Evidencia que apunta a la necesidad de revisar los objetivos de estas políticas y de explorar alternativas más allá de la penalización de las drogas.

Bibliografía

- Andrade, Xavier (1991). "Actores sociales y políticas antidrogas: los pequeños traficantes". *La economía política del narcotráfico: el caso ecuatoriano*. Quito: FLACSO, sede Ecuador / North-South Center de la Universidad de Miami: 63-105.
- Asamblea Nacional de la República del Ecuador (2012). *Proyecto de Código Orgánico Integral de Garantías Penales*. Quito: Asamblea Nacional.
- Astorga, Luis (1995). *Mitología del narcotraficante en México*. México: UNAM / CIIS / Plaza y Valdés.
- Astorga, Luis (2000). "Traficantes de drogas, políticos y policías en el siglo XX mexicano", en: Claudio Lomnitz (editor). *Vicios públicos, virtudes privadas. La corrupción en México*. México: CIESAS / Miguel Ángel Porrúa.
- Augé, Marc (1993). *Los no lugares. Espacios del anonimato: una antropología de la sobremodernidad*. Barcelona: Gedisa.
- Augé, Marc (2007). *El oficio de antropólogo*. Barcelona: Gedisa.
- Burgois, Phillippe (1989). "Crack in Spanish Harlem: Culture and Economy in the Inner City". *Anthropology Today*, V, 4: 6-11. Londres.
- Cajas, Juan (2004). *El truquito y la maroma, cocaína, traquetos y pistolocos en Nueva York. Una antropología de la incertidumbre y lo prohibido*. México: M. A. Porrúa / Conaculta / INAH / Cámara de Diputados.
- Cameras, C. (2006). "Desarrollo de políticas públicas en el combate al narcomenudeo dentro de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia". *Revista Mexicana de Justicia, sexta época*, 15: 117-145. México: PGR.
- Chávez de Sánchez, Ma. Isabel y otros (1990). *Drogas y pobreza: estudio etnográfico del fenómeno de la farmacodependencia en una colonia suburbana de la Ciudad de México*. México: Trillas.
- Conadic (2009). *Encuesta Nacional de Adicciones 2008, resultados por entidad: Distrito Federal*. México: Conadic / Secretaría de Salud / INSP.

- Conadic (2011). *Programa de acción específico. Prevención y tratamiento de las adicciones. Actualización 2011-2012*. México: Conadic / Secretaría de Salud.
- Conadic (2012). *Encuesta Nacional de Adicciones 2011, informe de resultados*. México: Conadic / Secretaría de Salud / INSP.
- Cupihd (2012). *Encuesta de usuarios de drogas ilícitas de la Ciudad de México (EUDI)*. México: Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas, AC. Disponible en: www.cupihd.org/portal/wp-content/uploads/2012/11/Encuesta_Usuarios_CuPIHD.pdf
- Del Olmo, Rosa (1998). *Drogas: inquietudes e interrogantes. Serie textos para su estudio, 4*. Caracas: Fundación José Félix Ribas.
- Delgado, JM y J. Gutiérrez (coordinadores) (1999). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en Ciencias Sociales*. Madrid: Síntesis.
- El Tiempo* (2009). “Microtráfico al que se dedican ahora narcos genera la violencia en ciudades: General Óscar Naranjo”. Bogotá: *Diario El Tiempo*, 24 de agosto.
- Graeber, David (2011). *Fragmentos de antropología anarquista*. Bilbao: Virus.
- Guber, Rosana (2001). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Norma.
- Hammersley, Martyn y Paul Atkinson (2005). *Etnografía. Métodos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- Hernández, Jorge y Carlos Zamudio (2009). *México: la ley contra el narcomenudeo. Una apuesta dudosa*. Serie Reforma Legislativa 3, octubre. Ámsterdam y Washington: Transnational Institute / Washington Office on Latin American. Disponible en: <http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/dlr3s.pdf>
- Iturralde, Manuel y Libardo José Ariza (2012). “El tratamiento penal del narcotráfico y delitos conexos”, en: Alejandro Gaviria y Daniel Mejía (compiladores). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos: 271-300*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- LeCompte, Margaret y Paul Schensul (1999). *Designing and Conducting Ethnographic Research. Ethnographer's Toolkit, I*. Altamira, Estados Unidos: Walnut Creek.
- Lemaitre, Julieta y Mauricio Albarracín (2012). “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 y Daniel Mejía (compiladores). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos: 237-269*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Levitt, Steven D. y Stephen J. Dubner (2005). *Freakonomics: A Rogue Economist Explores the Hidden Side of Everything*. Nueva York: Harper Collins.
- Martínez, M.; J. Ricardo; M. Medina-Mora; M. Romero y S. Berenzon (2012). “Los nuevos empresarios: trayectorias del uso a la venta de drogas en contextos de fiesta”. *Salud Mental*, XXXVI, 6: 475-481. México: Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz.
- Mohamed, AR y E. Fritsvold (2006). “Damn, it Feels Good to be a Gangsta: The Social Organization of the Illicit Drug Trade Servicing a Private College Campus”. *Deviant Behavior*, 27: 97-125. Londres.
- Pérez Monfort, Ricardo (1999). *Yerba, goma y polvo. Drogas, ambientes y policías en México 1900-1940*. México: INAH / ERA.
- PGJDF (2013). *Oficio n.º DGPEC/OIP/0655/13-02. Respuesta a solicitud de*

- información*. México: Subprocuraduría de Averiguaciones Previas Centrales / PGJDF.
- PGR (2012). *Oficio n.º SJAI/DGAJ /9280/ 2012. Respuesta a solicitud de información*. México: Subprocuraduría Jurídica y de Asuntos Internacionales / Dirección General de Asuntos Jurídicos / PGR.
- SSPDF (2012). *Informe de delitos contra la salud en la modalidad de narcomenudeo, DF*. México: información pública solicitada a través del sistema Infomexdf, folio de solicitud: 125512, Secretaría de Seguridad Pública del Distrito Federal / Subsecretaría de Información e Inteligencia Policial.
- Vilalta, Carlos J. (2009). “La geografía local del narcomenudeo: patrones, procesos y recomendaciones de política urbana”. *Estudios Demográficos y Urbanos*, XXIV, 1: 49. México: El Colegio de México, enero-abril.
- Williams, Terry (1991). “Letter from a Crackhouse”. *City Journal*, summer. Disponible en: http://www.city-journal.org/html/issue1_4.html
- Zamudio Angles, Carlos Alberto (2009). “Los Perico: un ejemplo de cómo las familias se vinculan al negocio del comercio de drogas al menudeo”. *Revista Sociedad y Economía*, 26: 123-137. Cali: Universidad de Cali.
- Zamudio Angles, Carlos Alberto (2012a). *Las redes del narcomenudeo*. México: CEAPAC.
- Zamudio Angles, Carlos Alberto (2012b). “Reconsiderando la importancia del *ethos* informal: reproducción del tráfico al menudeo de drogas ilegales en barrios marginados de la Ciudad de México”, en: Felipe de Alba y Frédéric Lesemann (coordinadores). *Informalidad urbana e incertidumbre. ¿Cómo estudiar la informalidad en las metrópolis?:* 109-129. México: UNAM.
- Zamudio, Carlos y Jorge Hernández (2012). “Mariguana DF: una propuesta para usuarios y autoridades”. *Cuadernos Cupihd*, 5. México: Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas, AC. Disponible en: <http://www.cupihd.org/portal/wp-content/uploads/2012/11/cuaderno5cupihd.pdf>



Comparativo

La penalización de drogas en América Latina desde el marco legal y constitucional

Javier Monroy Díaz¹

En esta sección comparativa se realiza una descripción de los principios básicos del marco legal, jurídico y la normatividad vigente sobre la penalización de las drogas ilícitas y estupefacientes en varios países de América Latina. Para ello, se ha dividido este comparativo en tres secciones de acuerdo con las zonas geográficas de la región, con el fin de facilitar la sistematización de la información recopilada y, por supuesto, su aprehensión. En primer lugar tenemos a México como líder de la zona norte donde el conflicto social, el sicariato y el narcotráfico son mucho más delicados que en el resto de países latinoamericanos debido a su ubicación geoestratégica. En México se vive día a día una lucha de los carteles de drogas por el control de las rutas del tráfico y su distribución hacia el principal país consumidor del planeta: Estados Unidos.

El segundo grupo está conformado por el grupo de países andinos Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú y Bolivia, donde se concentra en gran parte la producción, procesamiento y distribución de drogas ilícitas, entre ellas la marihuana y la hoja, base y pasta de cocaína. La zona andina se ha convertido en una inmensa área agrícola destinada al cultivo ilícito dado los rasgos de su medio ambiente húmedo y tropical, y debido a algunas condiciones de la informalidad y la pobreza que viven los ciudadanos y ciudadanas de estos países.

Finalmente en el tercer grupo ubicamos los países del Cono Sur, entre ellos Argentina, Chile, Uruguay y Brasil, donde las políticas de despenalización han ido mucho más allá de la opinión pública e intereses políticos, llevando el derrotero del debate a una instancia jurídica más cercana a la despenalización de las drogas. Algunos de los datos aquí contenidos fueron extraídos del Programa de Drogas y Democracia del *Transnational Institute* (TNI)² que ha funcionado como una red académica interesada en temas de la sociedad civil, entre estos, el impacto de la democracia en la reducción de daños provocados por las drogas.

1 Historiador por la Universidad de Cartagena. Estudiante de la Maestría de Estudios Urbanos en FLACSO, sede Ecuador. Correo electrónico: ejaviermonroy@hotmail.com

2 Disponible en:
<http://www.tni.org/es/> y <http://www.druglawreform.info/es/>

Primer bloque

México

Este es uno de los países que ha firmado varios de los acuerdos internacionales amparados en los estatutos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), entre ellos la Convención del Opio en Shanghái en 1909, la Conferencia de La Haya en 1912, la Convención Única de Estupefacientes de 1961, el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas en 1971 y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. La legislación mexicana sobre penalización de las drogas está amparada en la Ley General de la Salud y reforzada por el Código Penal Federal mexicano entre los art. 193 y 199.

El Código Penal, si bien no penaliza el consumo y posesión farmacodependiente de pequeñas cantidades destinadas a la dosis personal, aquel individuo que sea sorprendido en flagrancia será sometido a un tratamiento con las autoridades sanitarias correspondientes. Lo que sí se halla castigado, con penas de 10 años hasta 25 años de prisión y 500 días de multa, es la producción, elaboración, tráfico, transporte y comercio de narcóticos, quien sea detenido con enseres y objetos procedentes del delito o quien extraiga e introduzca al país dichas sustancias. El art. 193 establece, además, igual castigo para quien aporte recursos o financie dicha actividad y realice actos de propaganda; castigo que será aumentado hasta la mitad cuando el acusado sea servidor público, miembro de las Fuerzas Armadas, quien utilice a menores de edad, profesionales de la salud y quien utilice las jerarquías y autoridades públicas.

Además de la pena, se acusará la suspensión para el ejercicio de cargos públicos e in-

habilidad para el ejercicio profesional de entre cinco años y hasta el tiempo equivalente al de la prisión impuesta. En 2009 entró en vigencia el Decreto del Narcomenudeo que determina sanciones para el tráfico a pequeña y gran escala, y anula toda sanción legal por la posesión de determinada cantidad de droga para el consumo personal. Este Decreto elimina algunas sanciones a pequeños traficantes de drogas, además que define las categorías del consumo en pequeña, mediana y gran escala. El tráfico a pequeña escala está fijado por la posesión de una cantidad de hasta mil veces la dosis de consumo personal (Muñoz Nava, 1996).

Segundo bloque

Colombia

En Colombia, la ley vigente que regula la penalización de la producción, importación, tráfico y comercialización de sustancias ilícitas se halla contemplada en la Ley 30 de 1986, conocida como Estatuto Nacional de Estupefacientes, que a su vez fue regulada por el Decreto Nacional 3788 de ese mismo año. Esta ley que avalaba el consumo de la dosis personal, tipificado en 20 gramos de marihuana, un gramo de cocaína y dos gramos de meta-cualona, fue posteriormente ratificada por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-221 de 1994 que despenaliza el consumo de la dosis personal amparado bajo el derecho a la salud y libre desarrollo de la personalidad. Esta sentencia fue reconfirmada por la Corte Suprema de Justicia en julio de 2009.

A finales de 2009, durante una enmienda constitucional, el Congreso colombiano modificó el art. 49 de su carta magna y pro-

hibió el porte y consumo de sustancias estupefacientes a lo largo y ancho del territorio nacional. La aplicación de esta ley está lejos de ser una realidad en el país, pues el consumo entre jóvenes y adolescentes es cada vez más evidente y reiterativo en los espacios públicos de las diversas ciudades del país (*El Colombiano*, 2013). El Gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010) intentó, durante ocho años de mandato, penalizar la posesión de la dosis personal con cárcel. Sin embargo, el Gobierno actual de Juan Manuel Santos se ha mostrado partidario de la despenalización de las drogas; recientemente el Ministerio del Interior y de Justicia presentó una reforma a la Ley 30 mediante la propuesta de un Estatuto Nacional de Drogas y Sustancias Psicoactivas donde se incorporan preceptos institucionales de la Convención de Viena de 1988, aspectos del derecho comparado y algunas sugerencias de los ministerios del Interior y de Justicia, de Protección Social, la Fiscalía General de la Nación y la Dirección de Estupefacientes.³

Al respecto, el Estatuto de Drogas estipula que no será dosis personal cuando la persona que lleva consigo el estupefaciente tenga como fin la venta o distribución del mismo, allí se procederá a la sanción pertinente (Colombia, 1986: Ley 30) que va de un año hasta 12 años de prisión y una multa, según el art. 162 del Estatuto, de entre 1.500 hasta 50 mil salarios mínimos vitales⁴ vigentes, lo cual depende de la cantidad de droga incautada. Las penas y multas también varían según el modo delictivo (cultivo, tránsito, suministro, financiación)

³ Borrador del Estatuto Nacional de Drogas y Sustancias Psicoactivas. Disponible en: www.raisscolombia.org (Consulta: 23 de marzo de 2013).

⁴ El salario mínimo estipulado en Colombia para 2013 es de 589.500 pesos (aproximadamente 322,83 dólares americanos).

y la cantidad de droga incautada. En el año 2011, la Ley 1453 que planteó algunas reformas al Código Penal, Código de Infancia y dicta disposiciones en materia de seguridad, expuso en su art. 11 que las penas por tráfico de drogas se ampliaran de 15 años a 30 años de cárcel (Ley 30 de 1986, art. 162). Las penas se ampliaron dada la política proteccionista y de represión que ejercen los Estados Unidos sobre este país.

Ecuador

La legislación vigente en el Ecuador en materia de penalización de drogas ilícitas reside en la Ley 108 de 1990, mejor conocida como Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas. Según el Instituto de Drogas y Democracia,

más del 40% de sus artículos se dedica a la represión, desplazando aspectos como la prevención, educación o rehabilitación. La Ley no distingue entre ofensores de menor escala y traficantes de gran envergadura, por lo cual las penas por portación o tenencia de cantidades menores pueden ser iguales a las de cantidades significativas de estupefacientes (Instituto Transnacional de Drogas y Democracia, 2013).

Las penas e infracciones a la Ley están estipuladas entre los art. 57 al 64, en donde se establecen penas que van desde los 12 años hasta los 16 años de cárcel más una multa que trasciende hasta los 8 mil salarios mínimos vitales. La Ley castiga a quien elabore, produzca, fabrique o prepare sustancias ilícitas, quien ejerza labor intermediaria, transporte y trafique la mercancía o sea sorprendido con tenencia y posesión de estas sustancias.

Dado que se castigaba por igual a todos los inculpatos, indistintamente de la escala del

tráfico, la Asamblea Nacional Constituyente, en julio de 2008, consideró oportuno otorgar indulto a las mulas del narcotráfico que hubiesen traficado menos de dos kilos de drogas y pagado una pena de al menos un año. Esta decisión se traduce en algunos círculos socio-políticos como la primera puerta a la negociación de despenalización. Pese a ello, en 2011 el Gobierno del Presidente Rafael Correa, junto con su grupo de colaboradores, presentó el proyecto de Código Orgánico Integral Penal (COIP) a la Asamblea Nacional donde se reprime con mayor fuerza los delitos de tráfico y comercio de drogas, con 19 años y 25 años de prisión. No obstante, este nuevo COIP que actualmente se discute en la Asamblea Nacional establece los límites al consumo de la dosis personal en 10 gramos de marihuana, cuatro de opio y cinco de cocaína.

Algunos artículos de la Ley 108 de 1990 serán incorporados al COIP. Entre los más de 120 artículos proyectados se establecen las luchas antidrogas como asunto de Estado, institucional y de interés público. Considerando que la Constitución de la República en su art. 364 declara las adicciones como un problema de salud pública, este nuevo Código tampoco condena el consumo de drogas por cuanto sería criminalizar y vulnerar los derechos constitucionales de los individuos. En efecto, al Estado le corresponde desarrollar los programas de información, control y prevención destinados a tratamientos y rehabilitación de los consumidores, además de combatir y erradicar la producción y el lavado de activos.

Venezuela

Dicho país posee una amplia normatividad en materia de penalización de drogas. En sep-

tiembre de 1993, el Congreso legisló la Ley Orgánica sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas que contiene disposiciones sobre el comercio, expendio, industria, fabricación, transformación, preparación, suministro, transporte, penas y multas de drogas psicotrópicas y estupefacientes, sus derivados, sales y solventes. Dicha Ley establece en sus art. 75 y 76 la penalización parcial de la posesión y consumo de la dosis personal; en este sentido, no se impondrán penas de cárcel sino “medidas de seguridad social”, entre estas, remisión a una clínica especializada de carácter obligatorio, readaptación social del sujeto consumidor, libertad vigilada y, en caso de extranjeros no residentes, la expulsión definitiva del país. Las penas por el tráfico de drogas se estipulan entre ocho años a 25 años de cárcel.

Estas “medidas de seguridad” están prescritas por común acuerdo con el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y de Fomento y la Organización Mundial de la Salud (OMS) desde 1993. Esta Ley y otras derogaciones al respecto fueron sintetizadas hasta hace poco en la Ley Orgánica de Drogas de 2010, que creó la Oficina Nacional Antidrogas, aumentó la pena mínima a 15 años pero mantiene la máxima en 25 años para los casos de tráfico a escala. La Ley instauro, entre otras cosas, medidas de seguridad social, protección a la niñez y adolescencia, la prevención integral y prevención al tráfico ilícito. Esta Ley se halla transversalizada por un fuerte rechazo social y político a una eventual despenalización; rechazo que ha quedado probado en los diversos actos del ex Presidente Hugo Chávez. El objetivo del Gobierno venezolano es muy claro: el asunto no es despenalizar sino evitar que la población consuma drogas (Fundación José Félix Ribas, 2013).

Perú

Este país, aunque no posee una ley nacional que determine con exactitud el castigo a delitos derivados de la producción y comercio de sustancias psicotrópicas, posee algunos decretos ejecutivos y un Código Penal que determinan tales infracciones. Perú, el país más atrasado de toda Latinoamérica en materia de legislación debido en parte a que existe un consumo tradicional y ancestral de la hoja de coca por culturas milenarias, el cual se ha naturalizado y es legitimado mediante la otorgación de licencias para el cultivo y la distribución del cultivo en directo control estatal. La posesión y consumo de hoja de coca al igual que otras sustancias psicotrópicas no son punibles; caso contrario, con el tráfico y distribución de drogas que son altamente castigados. El Decreto 122 de 1982 sobre Tráfico Ilícito de Drogas instaura castigo penitenciario entre 10 años y 15 años, más multa “severa si se tiene en cuenta el insaciable afán de lucro que motiva el agravio del delincuente a la salud pública sin reparo alguno” (Perú, 1982: Decreto 122).

Sin embargo, la gran parte de la legislación al respecto está contenida en el Código Penal de 1991 entre los art. 296 y 302 bajo el epígrafe de Tráfico Ilícito de Drogas. El Código reza una pena de ocho años a 18 años de cárcel y de 120 días a 300 días de inhabilidad en cargos públicos. De todas las normatividades que existen en América Latina sobre tráfico de drogas, este es el único Decreto que proclama la cadena perpetua a quien intervenga en lavado de activos o narcoterrorismo. La persona que pertenezca al sistema bancario y financiero y coopere en dicha actividad también será juzgada con la misma dureza. Desde 1999, la legislación ha sufrido algunos cambios, entre ellos, la Ley 28.002 de 2003 que modifica algunos

artículos del Código Penal pero que, en síntesis, no altera la estructura general normativa.

Bolivia

Respecto a la penalización, en Bolivia existe la Ley 1.008 de 1988 o Ley del Régimen de Coca y Sustancias Controladas. En el art. 35 de esta Ley se prohíbe la posesión y consumo de sustancias ilícitas a menos que se tenga autorización de la autoridad competente. “Ninguna persona natural o jurídica podrá tener o poseer, cantidad o sitio alguno, fármacos o drogas que contengan o sean sustancias controladas, sin previa autorización del Ministerio de Previsión Social y Salud Pública, consultada al Consejo Nacional contra el Uso Indevido y Tráfico Ilícito de Drogas” (Bolivia, 1988: Ley del Régimen de la Coca). La ley boliviana es muy represiva en cuanto al castigo que se otorga a la persona que la infringe. El tráfico, consumo y distribución de estas sustancias tiene una pena entre 10 años y 25 años de cárcel y de 10 mil y 25 mil días de multa según el valor del salario mínimo vital. La posesión de drogas se castiga con tratamientos forzosos e internamiento psicológico, por tanto, está penalizada. El consumo de la hoja de coca con fines ancestrales y terapéuticos está legalizado.

De acuerdo con la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas,

[E]l dependiente y el consumidor no habitual que fuere sorprendido en posesión de sustancias controladas en cantidades mínimas que se supone son para su consumo personal inmediato, será internado en un instituto de farmacodependencia público o privado para su tratamiento hasta que se tenga convicción de su rehabilitación. La cantidad mínima para consumo personal

inmediato será determinada previo dictamen de dos especialistas de un instituto de farmacodependencia público (Bolivia, 1988: Ley del Régimen de la Coca).

En la actualidad, el debate sobre la despenalización es prácticamente inexistente, por lo tanto, no existen propuestas para un marco legislativo menos represivo con el consumo de estas sustancias. Recientemente el Presidente Evo Morales solicitó a la Convención Única de Estupefacientes, con sede en Nueva York, sacar de su lista la masticación de la hoja de coca como un alucinógeno de condiciones psicotrópicas.

Tercer bloque

Uruguay

La primera ley que existió al respecto y sobre la cual se fundamenta el marco legal vigente en Uruguay es la Ley 14.294 de 1974 o Ley de Estupefacientes, mejor conocida como Ley de la Dictadura. Dicha ley, que prohíbe la plantación y cultivo de cualquier planta que genere filiación psicotrópica, avala el consumo de estas mismas con fines terapéuticos o científicos. En el art. 31 de dicha ley se estipula que queda exento de cualquier castigo quien tuviese en su posesión una cantidad destinada al consumo personal. Caso contrario, cuya posesión fuera en medianas y grandes cantidades y para su posterior distribución, se infringirá una pena que irá de cuatro años a 15 años de cárcel. La Ley 17.016 de 1998 produjo un cambio en la concepción de la posesión de la dosis mínima puesto que no detalló el límite de drogas para el consumo personal en términos de cantidad.

“Quedará exento de pena el que tuviere en su poder una cantidad razonable destinada exclusivamente a su consumo personal con

arreglo a la convicción moral que se forme el juez a su respecto, debiendo fundamentar en su fallo las razones que la han formado” (Uruguay, 1998: Ley 17.016).⁵ Desde mediados de 2005, un proyecto de ley del Poder Ejecutivo con 16 medidas fue remitido a la Asamblea General con el fin de buscar soluciones, controlar el comercio y producción de narcóticos y dar solución a la fallida guerra e ineficacia política en la lucha contra las drogas. La normalización e inclusión social son los objetivos de este proyecto que tiene dentro de sus objetivos realizar campañas educativas sobre el tema con información responsable para la toma de decisiones en la población consumidora. Actividades que “deberán ser realizadas exclusivamente en el marco de una política de reducción de daños que, asimismo, alerte a la población acerca de las consecuencias y efectos perjudiciales del consumo de marihuana”.⁶ En 2011 se entregó un proyecto de ley al Parlamento donde se legaliza la producción y cosecha de hasta seis plantas de cannabis y la tenencia de 25 gramos de la misma para el consumo personal.

Brasil

En 2006, en medio de fuertes polémicas y una consulta pública, Brasil despenalizó parcialmente el consumo de la dosis personal mediante la Ley 11.343 de 2006, y se sostiene que fue parcialmente porque, pese a que no existen penas con privación de libertad, estas fueron suplidas por medidas educativas. Es decir que las penas de prisión para los adictos

⁵ En esta Ley se dictan normas referentes a estupefacientes y sustancias que determinen dependencia física o psíquica.

⁶ Proyecto de Ley de la República de Uruguay. Disponible en: http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_F156/proyecto.pdf (Consulta: 28 de marzo de 2013).

fueron sustituidas por labores educativas y servicio social comunitario. Aún falta por definir a qué hace referencia el término “dosis mínima”, pues no se haya estipulado su límite en los códigos penales, por lo que existen algunas confusiones al respecto. El tráfico, producción y comercialización de las drogas ilícitas está penado con tres años a los 25 años de cárcel. Esta situación ha generado un cambio en la legislación y el Código Penal de acuerdo con las disposiciones de la Ley, entre ellas se destacan: mayor seguridad y monitoreo en los cultivos de coca con tecnología de vanguardia; que las sanciones puedan ser de modo individual o colectivo; y que la cantidad de la dosis personal sea determinada por un juez, quien decide de la naturaleza de la sustancia incautada así como el lugar y las condiciones de la acción y la historia legal del agente. En la actualidad siguen vigentes los debates, pues se espera la despenalización total y la disminución de las penas en prisión para los pequeños traficantes.

Chile

En este país el marco legal vigente está presidido por la Ley 20.000 de 2005 la cual sustituyó a la Ley 19.366 de 1995. La Ley instaura el “presidio mayor en sus grados mínimo a medio y multa de 40 a 400 unidades tributarias mensuales” (Chile, 2005: Ley 20.000), la cual se sintetiza entre cinco años a 15 años de presidio. Al igual que en otras leyes, se castiga con prisión a la persona que fabrique, transforme, prepare y comercie sustancias ilegales, así como quien tenga en su poder elementos, objetos o materiales con que prepare, fabrique o extraiga dichas sustancias. La Ley hace una distinción clara entre microtráfico y narcotráfico; el primero de ellos se refiere al tráfico de pequeñas

cantidades que se venden en las calles para el consumo individual, mientras que el narcotráfico es la producción y tráfico de grandes cantidades de drogas que va desde la extracción de la hoja hasta la distribución del alcaloide. En este sentido, si una persona es aprehendida con un cultivo de marihuana o coca, puede ser arrestada y recibir una pena de hasta 20 años a menos que pruebe que dicho cultivo obedezca a un consumo personal.

Si bien la Ley no prohíbe el consumo personal, este debe hacerse de modo privado lejos de los espacios públicos. El consumo de la dosis personal en grupo y en sitios abiertos está penalizado hasta con cinco años de cárcel, al igual que el pequeño traficante callejero que porte pequeñas cantidades del alucinógeno. El Decreto 867 de 2007 considera que las drogas ilícitas son productoras de dependencia física o psíquica, capaces de provocar daños tóxicos y problemas irreversibles a la salud, entre ellas las anfetaminas, la catinona, sibutramina, mecloqualona, zizeprol, sin mencionar las habituales de mayor consumo. Existe otra legislación, el Decreto 143 de 1997 emanado por el Ministerio de Justicia, el cual faculta al Registro Civil llevar una base de datos donde queden registradas las faltas por el tráfico de drogas, lo que incluye a personas que hayan sido condenadas.

Argentina

Aunque la Presidenta Cristina Fernández ha expresado en reiteradas oportunidades su voluntad de despenalizar las drogas para el consumo personal en virtud del derecho a la salud y los derechos humanos, en este país, dentro de los círculos políticos más prominentes, se sigue debatiendo si dicho consumo debe o no castigarse con prisión y tratamientos psicoló-

gicos. Esto, después de que la Ley 23.737 de 1989, promulgada en la Presidencia de Carlos Menem, estableciera un castigo en prisión de hasta dos años a quien fuese sorprendido con posesión o consumo de drogas en su mínima expresión. El debate estriba entonces en modificar dicha ley; su gestora es la actual Presidenta Cristina Fernández. De hecho, uno de los primeros pasos lo dio la Corte Suprema en 2009 que, en unanimidad con jueces y fiscales, declaró inconstitucional la penalización de la posesión de pequeñas cantidades de drogas que había declarado la Presidencia de Menem.

De hecho este marco legal castiga con severidad la producción y comercialización de sustancias psicotrópicas en el país. La ley, conocida como Ley sobre Tenencia y Tráfico de Estupefacientes, incorpora algunas ideas del Código Penal, entre ellas, una multa de 30 pesos a 60 pesos argentinos⁷ (aproximadamente de 7 dólares a 15 dólares americanos) a quien cometiese negligencia y abuso con las sustancias medicinales autorizadas por el Gobierno. Ahora bien, el tiempo de reclusión será de tres años a 15 años, más una multa 225 pesos a 18.750 pesos argentinos (aproximadamente 56 dólares a 4.700 dólares americanos) a quien siembre y cultive plantas ilícitas; produzca y fabrique estupefacientes; comercie, distribuya o almacene estos mismos; y a quien entregue, suministre o los aplique a título oneroso. También

será reprimido con reclusión o prisión de cuatro años a 15 años y multa de 225 pesos a 18.750 pesos argentinos (aproximadamente 56 dólares a 4.700 dólares americanos) a quien introdujera al país estupefa-

cientes fabricados o en cualquier etapa de su fabricación o materias primas destinadas a su fabricación o producción, habiendo efectuado una presentación correcta ante la Aduana y posteriormente alterara ilegítimamente su destino de uso (Argentina, 1989: Ley 23.737).

Entre otras disposiciones encontramos que será castigado hasta con 20 años de cárcel quien organice o financie cualquiera de las actividades ilícitas.

Conclusiones

América Latina es actualmente una de las regiones donde la producción, tráfico y comercialización de drogas ocupa espacio en las agendas gubernamentales y políticas públicas de cada país. No obstante, el tema presenta dos aristas distintas y alejadas la una de la otra. Por un lado, se hallan los gobiernos que hacen una guerra frontal al tráfico de drogas con mecanismos de represión que van desde el decomiso del producto, penas duras de prisión, hasta legislar a favor de la penalización del consumo personal de estupefacientes. Estas políticas lo que han demostrado es la ineficiencia e incapacidad de las mismas, pues el tráfico sigue en aumento pese a que hay un control legislativo en el tema. Por otro lado, encontramos unos gobiernos más flexibles que abordan el asunto desde otra óptica, plantean que despenalizar las drogas es la mejor arma en contra del tráfico ilícito, y aunque algunos dudan de su factibilidad por creer que la lucha es un tema de valores, esta tendencia ha ido en aumento: son cada vez más los países latinoamericanos que han iniciado la ardua labor de intentar despenalizar el consumo y el acceso a estupefacientes, pese a las políticas prohibicionistas fomentadas por el Gobierno de los Estados Unidos.

⁷ La Ley argentina sobre Tenencia y Tráfico de Estupefacientes promulgada en 1989 otorga los valores de multas por tenencia y tráfico de droga en australes; no obstante, dado que esta moneda fue reemplazada por el peso argentino en 1992, se han colocado los valores en esta última moneda para una mejor comprensión de lectores y lectoras.

Cuadro 1. Marco legal de la penalización de drogas en América Latina*

País	Margó legal	Disposición legal	Nombre	Penas por tráfico y distribución	Consumo de la dosis personal	Proyecto de Ley pendiente / radicado
México	Código Penal	Art. 193-199	Delitos contra la Salud	5-25 años de cárcel	Despenalizado	No
Colombia	Ley	Ley 30 de 1986	Estatuto Nacional de Estupefacientes	12-30 años de cárcel más multa	Criminalizado	Estatuto Nacional de Drogas y Sustancias Psicoactivas (2012)
Ecuador	Ley	Ley 108 de 1990	Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas	12-16 años de cárcel	Despenalizado	Código Orgánico Integral Penal
Venezuela	Ley	Ley de 1993	Ley Orgánica sobre Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas	8-25 años de cárcel	Penalización parcial	Ley Orgánica de Drogas
Perú	Código Penal	Art. 296-302	Tráfico Ilícito de Drogas	8-18 años (hasta cadena perpetua)	Despenalizado	No
Bolivia	Ley	Ley 1.008 de 1988	Ley del Régimen de Coca y Sustancias Controladas	10-25 años de cárcel	Criminalizado	No
Brasil	Ley	Ley 11.343 de 2006	Ley de Tóxicos	3-25 años de cárcel	Despenalización pendiente	No
Uruguay	Ley	Ley 14.294	Ley de Estupefacientes	4 -15 años de cárcel	Despenalizado	Proyecto de Ley 2005 sobre Despenalización de Cannabis
Chile	Ley	Ley 20.000 de 2005	Ley de Drogas y Estupefacientes	5-15 años de cárcel	Penalización parcial	No
Argentina	Ley	Ley 23.737 de 1989	Ley de Tenencia y Tráfico de Estupefacientes	5-15 años de cárcel	Despenalizado	No

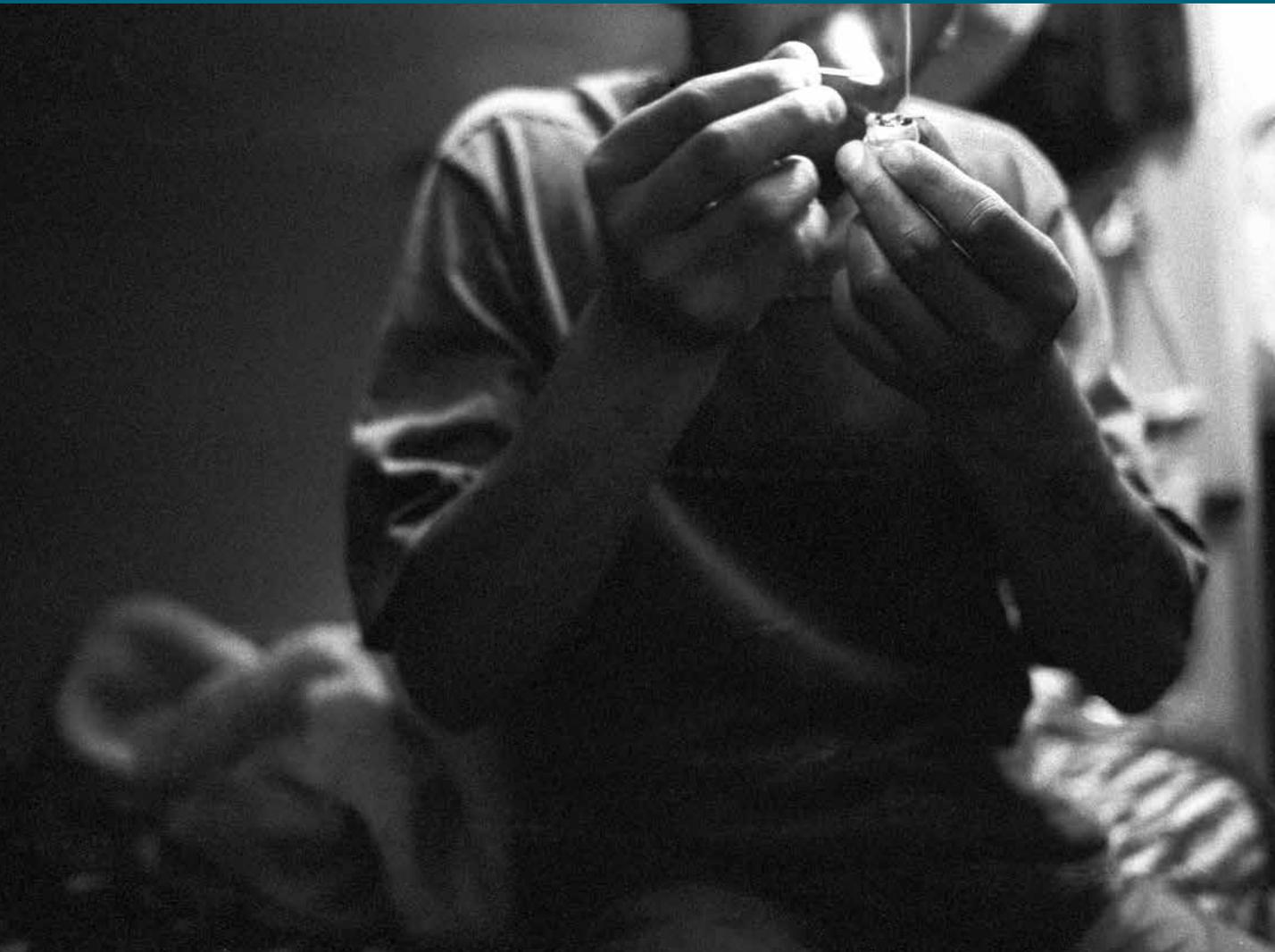
* Disponible en:

<http://www.druglawreform.info/es/informacion-por-pais/mapa-de-la-region>
(Consulta: 30 de abril de 2013).

Fuente: OEA. Junta Interamericana de Defensa, 2012.

Bibliografía

- Argentina (1989). Ley 23.737 de 1989 sobre Tenencia y Tráfico de Estupefacientes. Borrador del Estatuto Nacional de Drogas y Sustancias Psicoactivas. Disponible en: www.raisscolombia.org (Consulta: 23 de marzo de 2013).
- Bolivia (1988). Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas 1008 del 19 de julio de 1988.
- Chile (2005). Ley 20.000 de 2005 del Ministerio del Interior de Chile.
- Colombia (1986). Ley 30 de 1986 del Poder Ejecutivo por la cual se adopta el Estatuto Nacional de Estupefacientes y otras disposiciones.
- El Colombiano* (2013). “Medellín: una de las tres ciudades donde más se consume en el país”, 13 de marzo. Disponible en: http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/M/medellin_una_de_las_tres_ciudades_donde_mas_se_consumen_drogas_en_el_pais/medellin_una_de_las_tres_ciudades_donde_mas_se_consumen_drogas_en_el_pais.asp (Consulta: 29 de abril de 2013).
- Fundación José Félix Ribas (2013). Venezuela. Disponible en: <http://www.fundaribas.gob.ve/paginaweb/index.php/> (Consulta: 30 de abril de 2013).
- Instituto Transnacional de Drogas y Democracia (2013). Disponible en: <http://www.druglawreform.info/es/informacion-por-pais/ecuador/item/246-ecuador> (Consulta: 23 de marzo de 2013).
- Muñoz Nava, Rodrigo (1996). *Injustificabilidad de la prohibición legal de drogas*. México: Tesis de grado del Instituto Metropolitano de México.
- Perú (1982). Decreto Legislativo 122 de 1982 sobre Tráfico Ilícito de Drogas.
- Programa de Drogas y Democracia del *Transnational Institute* (TNI). Disponible en: www.tni.org/es Y en: www.druglawreform.info/es/
- Proyecto de Ley de la República de Uruguay. Disponible en: http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_F156/proyecto.pdf (Consulta: 28 de marzo de 2013).
- Uruguay (1998). Ley 17.016 de 1998 donde se dictan normas referentes a estupefacientes y sustancias que determinen dependencia física o psíquica.



Entrevista

Despenalización de drogas ilegales: una disputa de sentimientos, emociones e intuiciones

Entrevista con Francisco Thoumi¹

Por Jenny Pontón Cevallos

¿Cuál es su posición respecto a la despenalización de las drogas?

Mis posiciones sobre drogas tienden a ser políticamente incorrectas porque existen muchos aspectos que yo no entiendo con relación a las drogas. Hay muchas creencias de la gente sobre las cuales se basan políticas o posiciones pero que al final yo las encuentro muy débiles en términos de lógica. Por ejemplo, en América Latina se afirma con muchísima frecuencia que los Estados Unidos imponen las políticas y que eso socava la soberanía de los países. Esta creencia común tiene fundamentos muy débiles porque lo que los Estados Unidos han hecho al prohibir las drogas es ejercer su soberanía dentro de su territorio. Yo puedo estar a favor o en contra de esa prohibición, puedo pensar que las políticas son ineficientes, etc., pero lo cierto es que los Estados Unidos tienen el derecho de prohibirlas. Cuando en América Latina se dice que eso es una imposición, los Estados Unidos podrían responder: “Perdonen pero lo que estamos haciendo es declarar dentro de nuestro territorio la ilegalidad de las drogas y el problema que tenemos es que ustedes pretenden socavar nuestra soberanía insistiendo en que ustedes van a traer esos productos prohibidos de contrabando”. Entonces la pregunta es ¿quién le socava a quién la soberanía?

En el libro que estoy escribiendo ahora, me he encontrado con muchos de estos ejemplos. En los Estados Unidos hay mucha gente que alega que los latinoamericanos son corruptos y creen que la economía de muchos países de la región depende de las drogas. No obstante, si se hace un análisis económico, es todo lo contrario, es decir, si bien es cierto que en un momento dado puede ser que las drogas tengan algunos efectos económicos

¹ Doctor en Economía por la Universidad de Minnesota. Economista por la Universidad de los Andes. Miembro de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) y de la Academia Colombiana de Ciencias Económicas. Correo electrónico: fthoumi@gmail.com

positivos, esto ha sido regionalmente costoso a largo plazo. No es posible tener un desarrollo económico sostenible basado en la ilegalidad porque lo que resulta es un caos: el momento en que se tenga una ilegalidad campante en la economía, no hay forma de que el Estado proteja los derechos de propiedad ni forma de planificar a largo plazo. En este sentido, en todos los debates de drogas yo encuentro que hay una disputa muy fuerte de sentimientos, emociones e intuiciones.

¿Qué implicaciones tiene la existencia de estos debates basados en sentimientos, emociones e intuiciones?

En el trabajo que estoy realizando, he intentado responder una pregunta muy simple: ¿Por qué en las sociedades estadounidenses y latinoamericanas las posiciones son tan diferentes? Hay trabajos recientes muy interesantes en la psicología moral, por ejemplo, el trabajo de Jonathan Haidt o el trabajo del psicólogo que ganó el premio Nobel en Economía Daniel Kahneman, que muestran que las posiciones fundamentales de cada individuo están determinadas por sus intuiciones, las cuales dependen de sus emociones y que lo que la razón hace es justificar las intuiciones. Así por ejemplo, en las posiciones de personas académicas, lo que yo encuentro es que existen conflictos epistemológicos muy grandes entre las distintas profesiones y disciplinas. Es decir, un economista con entrenamiento de las universidades más neoclásicas o neoliberales encontrará en el mercado la razón del fenómeno drogas en el mundo, pero si yo hablo con un economista entrenado en la corriente marxista, dirá que la explicación se basa en la explotación. Asimismo si yo me encuentro con un antropólogo me dirá que el

problema está en la cultura; un politólogo dirá que el asunto es el poder; el sociólogo que lo importante es la estructura de la sociedad y las instituciones; un médico dirá que como ellos saben los efectos de las drogas en el cuerpo humano son ellos quienes deben tener derecho al control del uso de drogas como cualquier otro medicamento; y así sucesivamente. Entonces, cuando hay gente de diversa profesión que proviene de diversas culturas se termina, con mucha frecuencia, haciendo monólogos de sordos en lugar de debates fructíferos.

¿Cuál sería la salida a estas posiciones y monólogos cerrados?

La única forma en que se puede tener un diálogo es reconociendo la legitimidad de las posiciones del otro, y para eso hay que entender de dónde viene esa persona, si no, no existe posibilidad de diálogo. De ahí que hemos pasado 40 años en monólogos. Por eso, sostengo que es esencial que se empiece a discutir la regla fundamental que tiene todo el régimen actual, la cual afirma que las drogas psicoactivas solo pueden tener usos médicos y científicos y que no puede haber usos recreativos ni ceremoniales. Mientras no se discuta eso seriamente, no se va a avanzar. Es claro que las políticas actuales se sustentan en una tragedia: la drogadicción, entonces la política se ha formulado como una reacción ante esa tragedia humana. Para empezar el debate, toca ir a la raíz y discutir el porqué estas drogas solo pueden tener esos usos; esto significa, por un lado, comprender los conflictos epistemológicos entre las diversas disciplinas y, por otro lado, la gente tiene que reconocer que sus posiciones fundamentales, en muchos casos, se basan en intuiciones que provienen de emociones. Mientras esto no se acepte y

se insista en ver al contradictor como un enemigo, no se podrá tener un debate razonable porque muchas veces lo que sucede es que en lugar de discutir, se censura. Entonces no hay manera de avanzar porque no existe debate o diálogo entre diferentes puntos de análisis que permita adelantar en este controversial tema.

Se dice que el momento en que se legalice el tráfico de drogas, ese gran negocio que hay detrás dejaría de ser tan lucrativo y esto sería beneficioso para las sociedades porque se eliminaría la violencia. ¿Qué cree usted al respecto?

Eso se dice con mucha frecuencia, pero el problema que yo encuentro con esa afirmación es que para que esto sea realmente válido se requiere que sea natural que los seres humanos nos matemos cuando haya grandes utilidades ilegales fáciles de obtener. Lo que están diciendo es que esto es natural, que no se puede controlar el instinto de la gente a estar dispuesta a conseguir dinero, a trabajar en drogas y llegar a la posibilidad de matar al otro por conseguirlo. Ahí el supuesto que no se dice es que esos niveles de violencia son naturales cuando hay esas grandes utilidades, pero toda la evidencia sobre la violencia en el mundo muestra un cuadro mucho más complejo. El hecho es que durante la gran mayoría del tiempo, en la gran mayoría de los sitios, la gran mayoría de mercados ilegales no son violentos. América Latina no puede decirle al mundo: “Para nosotros es natural matarnos cuando hay grandes ganancias ilegales, por consiguiente, la culpa es de los países que están generando la posibilidad de esas grandes ganancias; ustedes en los Estados Unidos no tienen derecho de prohibir las drogas porque nosotros nos matamos”. Se dice que el problema está afuera,

en los Estados Unidos, Europa, China, etc., y entonces el argumento general que se presenta es el imperialismo, la injusticia del sistema mundial, pero el mundo no va a aceptar estos argumentos. Las drogas ilegales son un detonante de la violencia en sociedades con estructuras e instituciones vulnerables, pero no son la causa de la violencia.

Si bien no ha sido posible lograr un acuerdo entre todos los países respecto a la despenalización de drogas ilícitas debido a que cada sociedad tiene una posición legítima y particular frente al conflicto, ¿cree usted que esto sí se podría lograr respecto al consumo de drogas?

Respecto al tema del consumo, por ejemplo en Colombia, como en otros países latinoamericanos, se lo trata como un problema personal o familiar, pero no como un problema social a pesar de elevado nivel de consumo. La única forma en que América Latina puede salir de esto es eliminando las vulnerabilidades de la sociedad a los problemas de ilegalidad, a las mafias. Las sociedades latinoamericanas históricamente se han caracterizado por ser racistas, señoriales, muy estratificadas, donde la gente no tiene un concepto de ciudadanía fuerte, donde muchos actúan como siervos y no como ciudadanos. Estas sociedades, con este tipo de estructuras, eran relativamente estables mientras eran cerradas, pero actualmente estas sociedades se han modificado con la modernización y el influjo de la globalización, lo que las hace altamente vulnerables, y esa vulnerabilidad es lo que habría que combatir. Por ejemplo, en Colombia hay que reconocer que si se declara ilegal una actividad fácil de hacer en todo el mundo y si su producción se concentra en algún sitio, lo hará donde exis-

tan menos riesgos, donde sea más fácil violar la ley, es decir, en lugares con estructuras e instituciones sociales frágiles y vulnerables. Por eso, el desafío para Colombia no es legalizar las drogas sino legalizar a Colombia, o sea, establecer un sistema en el que la ciudadanía respete las normas legales y en el que estas no estén en contradicción con normas de comportamiento socialmente aceptadas. En este sentido, el problema es de gobernabilidad y las drogas han sido simplemente un detonante que ha capitalizado las vulnerabilidades de la sociedad.

¿La producción de cocaína y otras drogas en Colombia puede estar relacionada con la existencia de una institucionalidad frágil?

Sí. Creo que Colombia nunca tuvo un enemigo externo. Después de la pérdida de territorio ecuatoriano con el Perú, por ejemplo, todos los gobiernos ecuatorianos fortalecieron a los militares e insistieron en controlar el territorio. El Gobierno colombiano nunca ha controlado su territorio. Si en Bolivia y Perú se producía cocaína durante las décadas los años veinte o treinta, me pregunto entonces ¿por qué ellos no pudieron desarrollar los carteles, por qué fueron los colombianos los que generaron los carteles? La sociedad, la cultura, las instituciones juegan un papel, definen los compartimientos en cada sociedad: la relación de la gente con el Estado y con la comunidad. El problema de Colombia y otros países no se

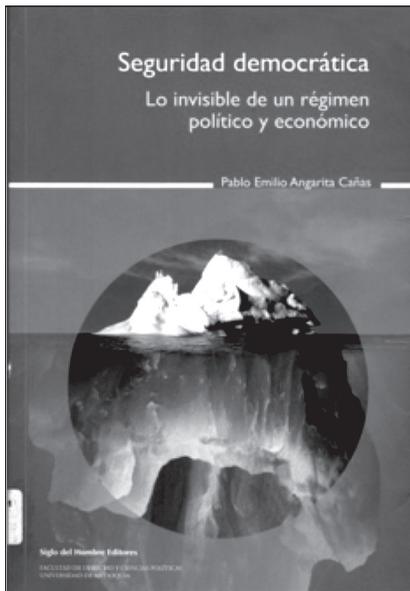
resolverá con la legalización; es necesario antes llegar a un acuerdo sobre qué debe ser el Estado y cómo todos podemos ser parte del mismo, es un problema de gobernabilidad. La legalización puede contribuir a disminuir la intensidad de la violencia actual pero, a su vez, también puede disminuir la presión por cambios institucionales.

¿Llegar a un acuerdo en la despenalización es imposible dado los diferentes intereses?

Yo no hablaría de intereses sino más bien de posiciones. Se puede despenalizar el consumo y liberalizar la marihuana, pero no se va a legalizar nada más. Es posible, por ejemplo, que Uruguay decida establecer un monopolio estatal de venta de marihuana, lo cual implica violar las convenciones de las Naciones Unidas, por lo que podría optar por salirse de estas y volver a adherirse con reservas; pero lo que no va a pasar es que se permita a un país latinoamericano producir cocaína para exportar. La única forma en que creo que uno puede acercarse a una mejor comprensión del problema es tratando de dejar de ser uno mismo. Es decir, haciendo un gran esfuerzo para no ver el problema desde la perspectiva de lo que uno es, por ejemplo, en mi caso: un colombiano, estadounidense, árabe, varón, economista, heterosexual, etc. Para poder entender el mundo, es necesario hacer un gran esfuerzo para neutralizar sentimientos e intuiciones particulares. Ese es el gran desafío.



Reseña



Pablo Emilio Angarita Cañas (2011). *Seguridad democrática. Lo invisible de un régimen político y económico*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores.

Olmo Jesús Sierra Moreno¹

El doctor en Derecho Pablo Angarita analiza lo que ha sido la política de seguridad democrática en Colombia en los dos períodos del Gobierno de Álvaro Uribe Vélez. Justificada por múltiples hechos de violencia, la seguridad viene a ser el discurso político que pretende recuperar el orden a cualquier costo. Su estudio parte de los planteamientos críticos e históricos, para desarrollar un tema complejo por su connotación política, jurídica y económica. Los diferentes paradigmas multi-méto-

¹ Estudiante de Psicología Universidad Nacional de Colombia, miembro del grupo de investigación social Quimera. Correo electrónico: olmo1992@gmail.com

do en los que se apoya el autor tienen la particularidad de que se ubican en los intereses de las clases subalternas y sectores excluidos.

Su análisis parte de la pregunta ¿por qué la seguridad es objeto de investigación? Angarita encuentra que la sociedad ha sido invadida por el miedo y es presa de un clima de “inseguridad” explicado por las múltiples violencias, magnificadas por los medios de comunicación. La solución militarista emergió encabezada por Álvaro Uribe, quien concretó su Gobierno en la política de *seguridad democrática*.

En el libro se profundizan los temas acerca de la seguridad democrática no solo en el contexto del conflicto armado, sino estrechamente ligados al afianzamiento del modelo neoliberal y la protección de los intereses de corporaciones transnacionales y nacionales, enmarcados en el Plan Colombia, Plan Patriota, en relación directa con la seguridad, el régimen político y el modelo económico.

De acuerdo con esto, la utilidad que reporta la lectura del texto comprende seis capítulos: en el primero, se hace relación a los conceptos teóricos base para el conjunto de la investigación, aludiendo a tres corrientes filosófico-políticas (ideas conservadoras, ideología liberal y pensamiento crítico). El segundo capítulo se refiere a las diversas conceptualizaciones y tipologías de seguridad desde donde el autor realiza un minucioso análisis entre el miedo y la seguridad ofrecida por el Estado o agentes privados. En el tercer capítulo, mediante un análisis histórico, el autor encuentra que las políticas de seguridad, estrategias de control social y movimientos de resistencia han prevalecido por casi 200 años. En el cuarto capítulo se habla de neoliberalismo y bonapartismo, los que están ligados entre sí y permiten un desarrollo acelerado de la política económica. En este mismo sentido,

en el quinto capítulo la seguridad democrática es la punta del iceberg del régimen político y económico. El sexto capítulo comprende las conclusiones y propuestas.

En este orden, la seguridad democrática se convierte en el diseño de políticas tendientes a acelerar un modelo económico, fortalecido por una serie de medidas de control social apuntalando a la apertura del capital transnacional. El régimen autoritario es parte esencial de este modelo, pues deja el camino expedito para que no existan reclamos sociales. Estos, apaciguados por medio de la fuerza, justificados por acciones violentas, guerra y terrorismo, consagrados en el enfoque securitario conocido como Doctrina de Seguridad Nacional (DSN), y su opuesto, la seguridad humana. Los nuevos “enemigos” son el narcotráfico y el terrorismo que se utilizan para justificar las actuales políticas de seguridad.

En el estudio, Angarita encuentra que existe una estrecha relación entre los contenidos estratégicos de la DSN con los contenidos estratégicos de la política de seguridad democrática. Planes como el Plan Colombia, Plan Patriota, tienen nexos entre la seguridad, el régimen político y el modelo económico. Sin este compendio de leyes y normas jurídicas, la aplicación del modelo neoliberal se haría más compleja. En igual sentido, el autor plantea una hipótesis que recorre la obra: “La política de seguridad realmente responde a las necesidades biopolíticas del modelo de desarrollo neoliberal implementado a través del Estado, pero también fuera de este, una estrategia mancomunada que combina acciones legales y estraïnstitucionales” (96).

El discurso acerca de los peligros de la inseguridad, el desorden, la subversión y última-mente el “terrorismo” son ejes que cruzan cerca de 200 años de historia, apropiado como

un discurso político en defensa de una élite política dispuesta a contener el malestar de los sectores populares. Para explicar el tema de la seguridad, Angarita se apoya en dos enfoques: el que toma la seguridad como un fin en sí mismo, y otro para el que está en un medio de protección de los derechos humanos. Del primero se desprenden consecuencias como priorizar la seguridad del Estado por encima de la de los habitantes y, lo que es peor, subordinar derechos humanos fundamentales (libertad, honra, presunción de inocencia, buen nombre, hábeas corpus, garantías procesales, entre otros). La política de seguridad tiene un alto componente coercitivo en el que las prácticas militaristas resultan inevitables, obligando a sus ejecutores a construir argumentos sofisticados para justificar el abuso de la fuerza.

Aunque la Constitución de 1991 consagró un conjunto de derechos humanos establecidos en tratados y pactos internacionales, estos han tenido, sobre todo en la política de Uribe, una ambigua forma de ejecución: clasista y manipuladora, explicada por la generosidad que mostró el Gobierno en diseñar leyes que protegieran a los paramilitares, mientras que para quienes cometieran delitos menores, las leyes se aplicarían con rigor y se endurecerían las penas.

Acerca de la violencia insurgente y paramilitar, Angarita establece que son distintas al terrorismo, aunque ambas usan métodos terroristas para lograr sus fines. Agrega que todos los ejércitos y todas las fuerzas armadas legales e ilegales en algún momento han usado métodos terroristas, aunque no lo reconozcan. “Por lo general, los ejércitos tienden a calificar de terroristas los métodos usados por sus enemigos, como ocurre hoy en el mundo en donde el término “terrorismo” es usado para referirse únicamente a acciones

realizadas por grupos opuestos al poder establecido” (98). Bajo este concepto, se puede explicar parte del conflicto y de la política de seguridad; desde el Estado se califica las acciones insurgentes como terroristas, pero el Estado presenta como legítimas esas mismas prácticas cuando es él quien las realiza.

El régimen presidencialista fue reafirmado en la Constitución de 1991, explicado por la concentración de poderes de orden ideológico y cultural: “El Presidente de la República simboliza la unidad nacional” (art. 188). Pero, además, otorgándole una excesiva concentración de poderes al elevarlo a “Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa” (art. 189), lo que produce impedimentos para la participación democrática.

El autor toma como referente el término bonapartismo para definir el modelo político aplicado por Uribe Vélez con las siguientes características: a) Concentra todos los poderes públicos e intenta eliminar los diversos órganos de control o, en su defecto, subordinarlos. b) Profundiza el reformismo neoliberal. c) Intenta suprimir el Estado de derecho y pasar del Estado comunitario al Estado de opinión al concebir el primero como traba burocrática y, en contraposición, promover la relación directa caudillo-masa saltando los canales institucionales. d) Usa la fuerza legítima del Estado como aparente rechazo a las vías de hecho, aunque realmente no renuncia a ellas, como lo hace con la política de seguridad democrática. f) Concepción premoderna de la autoridad configurando relaciones paternalistas entre gobernante y sociedad. g) Tendencia a eliminar las diferencias en su pretensión de construir un pensamiento único. h) Emplea una neolengua acompañada de expresiones paternalistas con las que procura disimular su autoritarismo (236).

Angarita afirma que, para entender el conflicto colombiano, debemos verlo como la existencia de múltiples conflictos que se entrecruzan, se superponen y se refuerzan mutuamente. A los típicos conflictos sociales propios del sistema capitalista, se han sumado las confrontaciones armadas entre el Estado y los diversos grupos insurgentes, junto con la estrategia contrainsurgente de las clases dominantes bajo la modalidad de paramilitarismo, que en estrecha articulación con organizaciones vinculadas al narcotráfico, complejizan la guerra y fomentan soluciones violentas a los conflictos propios de la convivencia social.

El autor encuentra que los discursos pronunciados por Uribe Vélez y los métodos de guerra para tratar los conflictos sociales se convierten en el mensaje directo a la población y en ejemplos concretos que conforman un *modus operandi* de resolver las controversias. Por otro lado, se podría pensar que la política de seguridad democrática es nueva en su formulación; sin embargo, Angarita afirma que está relacionada directamente con la DSN, en la que además de incrementar equipos, nuevas tecnologías y logística, ha incorporado a la población civil en la lucha “antiterrorista” como con la red de cooperantes o con las leyes que restringen las libertades civiles y los derechos colectivos, todo ello posibilitado por la élite dominante.

Finalmente, el autor abre la discusión sobre el tema de seguridad vista desde abajo y la seguridad humana, y la forma como desde el Estado se asume una respuesta coercitiva a las demandas por reducir los índices de la inseguridad.



Fredy Rivera Vélez (2012). *La seguridad perversa. Política, democracia y derechos humanos en Ecuador 1998-2006*. Quito: FLACSO, sede Ecuador.

Gilda Alicia Guerrero Salgado¹

Hubo un tiempo en que la seguridad nacional se podía entender a través de los entretelones de la defensa tradicional realista: poder militar, fuerza, geoestrategia. En esa visión se estudiaban y se trabajaban las amenazas a los Estados. Sin embargo, desde hace tres décadas, con el fin de las lógicas bipolares a escala mundial,

¹ Licenciada en Comunicación y Literatura por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Máster en Ciencias Sociales con Mención en Relaciones Internacionales por FLACSO, sede Ecuador, y Máster Propio en Cooperación Internacional Descentralizada por la Universidad del País Vasco, España. Ha trabajado como periodista, comunicadora y en proyectos relativos a la relación entre comunicación, seguridad nacional, Inteligencia e intercambios internacionales. Correo electrónico: gildaguerrerosalgado@gmail.com

las agendas de seguridad se han complejizado al punto de que esas amenazas se han multiplicado en ámbitos que van desde lo ambiental hasta lo social. Así, el Estado ha tenido que crear estrategias que deben seguir la pauta de los tiempos y sus transformaciones.

El libro de Fredy Rivera Vélez, *La seguridad perversa*, se ocupa efectivamente de esta nueva visión multidimensional de la seguridad. Cuando el Estado nación se ve enfrentado a varios peligros que amenazan su integridad, estatus y fortaleza dentro de sus fronteras y a nivel externo, la estructura estatal tiene la opción de la fuerza directa, pero también de otro tipo de acciones, como la securización.

La securización, según Rivera, se define en la sobredimensión de las percepciones políticas acerca de un determinado asunto social, de manera que se fundamenta en la organización de prácticas, narrativas y nuevos sentidos legitimados por el poder que, finalmente, llegan a reproducir y potenciar retóricas de la seguridad a nivel Estado. La investigación se trabaja en las vinculaciones e implicaciones que tiene la securización en los órdenes democráticos, en los derechos humanos y en el Sistema Internacional.

El autor se ha centrado en el caso ecuatoriano como un punto estratégico para observar y analizar, mediante la estadística, el análisis documental y el análisis del discurso diferentes asuntos que han sido fuertemente securizados: se toman con especial énfasis el manejo del narcotráfico, los controles sobre lo que fue la Base de Manta y la crisis de migrantes forzados en la frontera entre Ecuador y Colombia.

Para esto, se ha escogido en el texto el período entre 1998 y 2006 como un tiempo paradigmático en cuanto al manejo de la seguridad en el Ecuador. Desde finales de la década de los

años noventa se ejecutó la Iniciativa Regional Andina, hecho que llamó a nuevas estrategias de seguridad por parte de los Estados Unidos. En ese contexto, se implementó también el Plan Colombia, que implicó crisis sociales, migratorias y ambientales, junto con su impacto en la soberanía y, por ende, en la defensa nacional ecuatoriana. Adicionalmente, durante estos ocho años se dieron varias acciones sobre el tráfico de drogas, también bajo posiciones estadounidenses, lo cual involucró en el hecho tanto a Colombia como a su vecino Ecuador.

En este escenario se vieron importantes éxodos de migrantes forzados, que condujeron a un debate sobre la preparación del Estado ecuatoriano para este tipo de acontecimientos; a la posibilidad de una corresponsabilidad sobre el hecho entre Colombia y Ecuador; así como a una discusión sobre el papel de los medios de comunicación en la securización del refugiado, en cuanto a canales de perpetuación de discursos sobre el refugiado y el desplazado. El texto también analiza las diferentes políticas de defensa nacional (*Libros Blancos*), junto con el control parlamentario que se dio sobre las diferentes acciones para la seguridad nacional.

Con estos elementos, el autor une dos teorías aparentemente contradictorias: el realismo, fundamentado en el poder duro, la fuerza militar y la sobrevivencia a toda costa del Estado, frente al constructivismo, entendido no solo como la reivindicación del discurso, de las identidades y de los intereses de los actores intraestatales, sino como una complementación al actual sistema estatal, puesto que la securización se fundamenta en la legitimación de la amenaza en estos elementos constructivistas. Desde esta última perspectiva, las interacciones sociales, pilares de los Estados, cimientan asimismo las interacciones internacionales.

Con esta matriz teórica, Rivera crea una plataforma de análisis, observación y estudio para entender los manejos de la seguridad nacional ecuatoriana en el período determinado. Todo esto se explica dentro del “tira y afloja” del constructivismo y del realismo en los ejes securitarios. Por ejemplo, por un lado se tiene un sistema de derechos humanos que, en el “deber ser” de los regímenes internacionales, tendría que estar acorde a los ideales de la cooperación y los intereses individuales, pero que se maneja a través de los intereses realistas de los Estados. Los disentimientos en la aplicación, comprensión y adhesión de los derechos humanos demostrarían la falta de legitimidad de los regímenes y las estructuras de ejecución securizadas que coexisten con los mismos.

Así, las instituciones y acuerdos internacionales estarían enmarcados en hegemonías y en el mantenimiento de ciertos poderes estatales. Todo esto tendría el fin último de preservar poderes y capacidades materiales; es decir, conseguir lo mejor sobre el bienestar del otro al mejor costo. El hecho implica la dificultad, por no decir imposibilidad, de crear un régimen de seguridad justo, equitativo y equilibrado.

La seguridad interna también se ve expuesta a las lógicas de poderes endógenos. El autor señala cómo la securización cubre con el velo del secreto ciertas acciones para la seguridad nacional. Si bien esto se hace supuestamente para la protección del Estado, al final la decisión puede dejar en la impunidad decisiones nocivas para los intereses estatales. Es decir, el reto del Estado queda entre la comunicación y la *accountability* frente al mantenimiento del secreto estatal para su sobrevivencia. Para esto, se describen los controles sobre la Base de Manta con casos y documentos referentes a sus años de acción en el Ecuador.

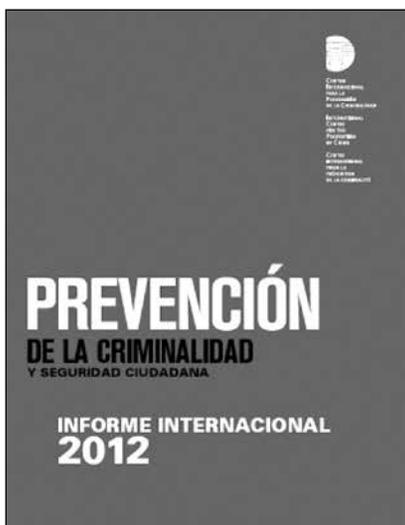
El manejo del tema del narcotráfico y su eslabón con la migración forzada y los controles migratorios en el Ecuador se ven como ejemplos de securización. El tópico está influenciado por la *guerra contra las drogas* de origen norteamericano, siendo securizado en este contexto; no en vano se declara desde los Estados Unidos (114) que la lucha contra las drogas es un asunto regional que implica el involucramiento del Ecuador, pues sería un país de tránsito y de libre circulación de drogas, grupos armados y flujo de armas.

Con el antecedente de la lucha regional, el Plan Colombia, fruto de una estrategia entre los Estados Unidos y Colombia, llevó a una fuerte militarización de la fronteras entre Colombia y Ecuador, junto a fumigaciones de plantaciones de coca en la zona, lo cual produjo una entrada masiva de personas de nacionalidad colombiana al Ecuador, que huían de este hecho así como de la violencia entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), paramilitares y Fuerzas Armadas. En este campo, Rivera observa cómo se crea el discurso sobre el refugiado en el Ecuador y su consiguiente securización cuando se legitima, a través de los medios, la visión de amenaza que provendría del migrante forzado.

De esta manera, en periódicos de 2002-2003 y de 2005-2006 (los tiempos de mayor afluencia de migrantes forzados al Ecuador), el autor señala con matrices sistematizadas del análisis crítico del discurso los pormenores de cómo las representaciones de estos colectivos migratorios se consideraron un peligro, en cuanto a que construyeron alrededor del colombiano una imagen mediática del refugiado o desplazado como peligroso y portador de la violencia. En síntesis, el migrante forzado se securizó.

Como indica su título, este trabajo señala mediante los casos tomados “lo no dicho” versus el “deber ser” en seguridad nacional. Las prácticas de protección del Estado responden a poderes semiocultos que están en las hegemónicas, las “corporaciones” internas, las visiones mediáticas y los intereses materiales y/o discursivos nacionales e internacionales. No obstante, es imposible señalar a la securización como un hecho nocivo en sí mismo. Es un hecho amoral, que sirve a intereses políticos, al poder o incluso al mero mantenimiento del Estado y su fortaleza. Lo importante, y eso señala el autor, es tener a mano un equilibrio de este mecanismo con los derechos humanos y los controles, tanto para mantener a la democracia como para poder lograr, a largo plazo, una verdadera fuerza estatal.

Sin embargo, es imposible separarse de la perversidad de la securización, en cuanto a su calidad de corromper el orden establecido y los supuestos del Sistema Internacional. La figura del *sheriff* que rescata a los buenos y encierra a los malos no se puede leer en la seguridad nacional, según el texto reseñado. Acertadamente, uno de los epígrafes de *La seguridad perversa* indica: “Un buen perverso es quien tiene la sutileza de hacer que el que pase a través del espejo no vea las cosas al revés, sino que viva en la ilusión de la normalidad perdida”. Trastocar, reinventar y ocultar son verbos bien usados en la seguridad estatal, un campo que, como ilustra Rivera, tiene varios claroscuros.



Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) (2012). *Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana 2012*. Montreal: CIPC

Andrea Betancourt Urresta¹

La prevención de la criminalidad es uno de los componentes esenciales de la política criminal en el mundo entero. Actualmente muchos gobiernos acompañan las políticas de control con políticas de prevención. La investigación, experiencia y conocimiento adquiridos por países y ciudades diversas han demostrado que las políticas y acciones para prevenir la criminalidad traen beneficios en cuanto a resultados, sostenibilidad y garantías de los derechos fundamentales. Sin embargo, al tiempo que se

¹ Máster en Planificación Urbana y Desarrollo Internacional en el Massachusetts Institute of Technology (Cambridge, Estados Unidos). Consultora para la Organización Internacional de Trabajo (Ginebra, Suiza) en el área de economía urbana y política ambiental.
Correo electrónico: andreamc@gmail.com

diseminan los casos y se genera conocimiento sobre los países o ciudades que han logrado reducir sus tasas de criminalidad, surgen nuevas manifestaciones de violencia y se intensifican ciertos factores de criminalidad. Algunos incluso traspasan las fronteras nacionales y demandan acción a nivel local, nacional y hasta regional e internacional. Este es un gran reto que tanto gobiernos locales como nacionales enfrentan hoy en día.

El *Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana 2012*, preparado por el Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC), aporta con el análisis de cuatro temáticas complejas, de dinámicas nacionales e internacionales, y con graves impactos en la seguridad ciudadana a escala local. El reporte aborda actividades ilegales como la trata de personas y la producción de drogas; y contextos de asentamientos informales, de posconflicto y posdesastre. La CIPC revisa las tendencias más actuales de estos temas desde una perspectiva global y se enfoca en los impactos en la seguridad de las comunidades locales. Se incluyen estudios de caso sobre países relevantes para comprender mejor cómo se desenvuelven estos temas en distintos contextos, y aprender de los beneficios y la importancia de diseñar programas de prevención. A continuación, se hará una breve sinopsis de los distintos capítulos que componen este reporte; no obstante, debido a la temática de la presente edición de URVIO, el énfasis de esta reseña será sobre el capítulo seis del *Informe*, el cual aborda la producción de drogas en los países desarrollados y los aportes al diálogo en torno a la despenalización de las mismas.

En el primer capítulo del *Informe internacional 2012*, se introduce a los lectores y lectoras en el marco de referencia y los principios

que guían el trabajo de la CIPC. La prevención del crimen que promueve la CIPC tiene base en las Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Criminalidad (2007), y cubre las acciones a tomarse antes de que un delito pueda ocurrir y/o después de que este ocurra, para prevenir la reincidencia del mismo. El segundo capítulo provee una contextualización de los actuales debates en relación con el crimen, incluyendo los cuatro temas de criminalidad mencionados previamente. Este capítulo también ofrece una discusión sobre la disminución de tasas de criminalidad en los países desarrollados –especialmente en los Estados Unidos– y las políticas punitivas. El CIPC argumenta que, si bien estas políticas pueden ser efectivas al inicio, pierden efectividad cuando las tasas de encarcelamiento llegan a niveles altos. Las técnicas de encarcelamiento deben estar acompañadas de prevención para asegurar que la delincuencia disminuya y no se repita en el corto y en el largo plazo. En el tercer capítulo, se aborda el tema tráfico de seres humanos y explotación. La CIPC reconoce la visibilidad política que este tema ha adquirido en muchos gobiernos y analiza las leyes nacionales y planes de acción internacionales que se han desarrollado para combatir y prevenir este problema. El cuarto capítulo se enfoca en los asentamientos informales. El *Informe* se refiere a las distintas formas de crimen y violencia que acechan a estas comunidades y las relaciona con ciertos factores característicos de los asentamientos informales como el desempleo, la discriminación y la falta de acceso a servicios básicos. El CIPC propone abordar el crimen en asentamientos informales con una perspectiva de inclusión, de fortalecimiento comunitario y de accesibilidad a derechos y servicios públicos. El capítulo quinto se adentra en la necesidad

de establecer programas de prevención y seguridad comunitaria en áreas de posconflicto y posdesastre. Finalmente, el capítulo séptimo presenta los resultados de la primera Encuesta Global sobre Seguridad en las Ciudades organizada por la CIPC para recabar información sobre la prevención del crimen a nivel local. La encuesta aborda temas sobre programas de prevención, presupuestos y financiamiento para esos programas. El capítulo también incluye información sobre violencia armada, drogas y pandillas –aspectos que se relacionan con los capítulos temáticos anteriores–.

Ahora bien, el capítulo sexto de este *Informe* respecto a la producción de drogas en los países desarrollados sostiene que el tráfico internacional de drogas es una de las actividades ilícitas más rentables a escala mundial. Se estima que las rentas anuales de esta actividad oscilan entre los 300 mil y 500 mil millones de dólares. El levantamiento de información certera sobre la dinámica de la producción y tráfico de drogas es limitado. Sin embargo, tanto quienes investigan el tema como los gobiernos nacionales han hecho esfuerzos por recopilar datos y diseñar metodologías de estimación. Se sabe que la mayoría de drogas consumidas proviene principalmente del centro y sureste de Asia, y de América Latina; mas la producción en países desarrollados ha incrementado sustancialmente respecto a ciertas drogas (cannabis, estimulantes de tipo anfetamínico ETA y drogas tipo éxtasis). Este informe se enfoca en la producción de estas drogas en los países desarrollados y en los impactos generados sobre las comunidades locales de esos países.

La información recaudada indica que los países desarrollados –Estados Unidos, centro y sureste de Europa, Canadá y Australia– son consumidores y productores de drogas ilícitas. Canadá se destaca principalmente por la pro-

ducción y tráfico de cannabis y cocaína, y por la provisión mundial de éxtasis. Los Estados Unidos producen y consumen metanfetaminas y otras ETAS, cannabis y *crack*. Europa registra producción y consumo principalmente de cannabis, cocaína y ETA. Se estima incluso que el 80% de la producción de anfetaminas y la principal producción de éxtasis se da en este continente. En cuanto a Oceanía, los productores abastecen los mercados locales australianos con cannabis y ETA. Pese a la ambigüedad e irregularidad de los datos manejados por la CIPC, se conoce que estos países producen drogas ilícitas tanto para la exportación como para el consumo local, y que estos mercados suelen ser iniciados y dominados por pandillas en localidades específicas. Este tipo de información ha ayudado a generar conciencia sobre la dimensión local dentro del complejo problema del tráfico de drogas.

El *Informe* nos muestra también que en las comunidades donde se producen drogas ilícitas se observan costos de salud elevados y un aumento en las tasas de criminalidad. Se ha observado que son las pandillas ya involucradas en el tráfico de drogas las que extienden la producción a nuevas localidades, más remotas, no solo como proceso de instalación sino también para crear nueva clientela. Se observa también cierta violencia que surge cuando pandillas rivales luchan por dominar los mercados locales. De igual manera, la presencia de drogas en una comunidad genera otros tipos de inseguridades y violencias relacionadas con su uso. Las personas que consumen se exponen a una variedad de problemas de salud y pueden convertirse en amenazas para sí mismas y para el resto de la comunidad. Los costos de la salud pública en estas localidades tienden a elevarse significativamente en áreas donde se producen las drogas. La criminalidad relacionada con el tráfico

de drogas vulnera aún más a las comunidades pobres, excluidas y conflictivas, e incide en el quebrantamiento de la cohesión social.

Frente a la falta de efectividad de las políticas represivas, en cuanto a la disminución de crímenes relacionados con el tráfico de drogas, el *Informe* hace hincapié en la importancia de controlar, prevenir y trabajar con la comunidad. Existen estrategias de control comúnmente utilizadas como el corte al acceso de materias primas. Esta medida ha permitido que se reduzca la producción de las mismas, pero también ha motivado a los productores y productoras a buscar alternativas de sustitución de productos restringidos, modificación de la composición química de las drogas, reducción de su pureza o el traslado a nuevas localidades con costos más bajos. Pese a que estas medidas han logrado frenar el incremento de la producción, estas no han podido prevenir ni eliminar la criminalidad a nivel local generada por la producción existente. En este sentido, se han comenzado a realizar intervenciones comunitarias con un enfoque de seguridad ciudadana. A través de estas, las autoridades intentan ganarse la confianza de las comunidades, formar alianzas sólidas entre autoridades y comunidades, y formular estrategias conjuntas para enfrentar la producción y tráfico de drogas en la comunidad. La idea es entregar el control de la situación a las comunidades afectadas y mantener diálogo con múltiples actores, incluidos los traficantes. Estas estrategias no buscan la penalización sino la restitución de la cohesión social, el diálogo y la apropiación de soluciones por parte de la comunidad, de manera que en sus miembros haya motivación para interrumpir y prevenir la criminalidad y el tráfico de drogas a futuro.

Varios gobiernos alrededor del mundo han comenzado a aplicar herramientas holísticas

de prevención para combatir y prevenir el tráfico de drogas ilícitas y los impactos sociales que lo acompañan. En el caso de Australia, se ha implementado una estrategia nacional de enfoque integrado contra las drogas. Esta se basa en la recopilación de información sólida sobre el tráfico y consumo de drogas desde distintas perspectivas para el diseño de políticas. La estrategia busca reducir la oferta y la demanda de drogas, y los impactos sociales causados por ellas. En América Latina, políticos e intelectuales, a través de la Iniciativa Latinoamericana de Drogas y Democracia, han iniciado el debate sobre el tráfico de drogas desde un ángulo de legalización de drogas blandas para reducir las externalidades negativas del tráfico ilegal. Se argumenta que las políticas penalizadoras han generado más violencia y pocos efectos en el consumo. Esta iniciativa propone que los gobiernos den más apoyo a las personas consumidoras de drogas; que trabajen conjuntamente con las autoridades; y que busquen el respaldo de los medios de comunicación, las instituciones de salud y de educación. La transición de enfoque hacia quienes consumen estupefacientes debe darse también en el plano de la prevención, de manera que se trabaje para prevenir el consumo y, consecuentemente, se cautele la producción de drogas y delitos futuros. Otros organismos internacionales también apoyan el cambio del enfoque actual, buscando abrir el diálogo sobre la necesidad de orientar las políticas de drogas hacia la reducción de daños, y replan-

tear los enormes costos que acarrea la guerra contra las drogas, integrando una visión de derechos humanos.

A nivel global, el consumo de drogas continúa incrementando y la producción de drogas no disminuye. Las políticas represivas y penalizadoras que han enfrentado este fenómeno en las últimas décadas no han logrado atender los problemas y daños generados por sí solas. Como muestra la CIPC, aquellos que producen drogas generan impactos a nivel local, vulnerando la salud pública e implantando un contexto de crimen y violencia dentro de las comunidades en donde se establecen. Este tipo de externalidades requieren políticas que atiendan los problemas reales de las localidades, reenfocando los esfuerzos hacia el tratamiento de personas adictas, campañas de educación, oportunidades económicas para la juventud y otras políticas que ayuden a prevenir futuras criminalidades. El enfoque de prevención y seguridad ciudadana debe acompañar las políticas represivas para prevenir que la producción de drogas se extienda a nuevas localidades, con el objetivo de que la criminalidad y otras externalidades negativas no se intensifiquen en las comunidades expuestas a la producción de drogas ilícitas. De igual manera, se requiere de información sólida para comprender los distintos impactos de la producción de drogas y diseñar políticas apropiadas. El *Informe Internacional 2012* aporta con información y un valioso análisis en esta y otras tendencias de criminalidad actual.

POLÍTICA EDITORIAL

URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana, es una publicación internacional especializada de FLACSO, sede Ecuador, fundada en el año 2007. La revista busca ser una herramienta de debate, actualización, investigación y consulta para académicos y académicas, decisores de políticas y opinión pública, tanto en el Ecuador, América Latina y el mundo en general.

La revista URVIO es de publicación semestral (enero-junio, julio-diciembre). Cada número contiene un *dossier* enfocado en un tema específico relacionado con la problemática de violencia y la seguridad ciudadana en la región. Las otras secciones (artículos, reseñas, entrevistas) están abiertas a desarrollar diferentes temáticas relacionadas con la seguridad ciudadana.

Las opiniones y comentarios expuestos en los trabajos son de responsabilidad estricta de los autores y autoras, y no reflejan la línea crítica de pensamiento de FLACSO, sede Ecuador. Los artículos publicados en URVIO son propiedad exclusiva de FLACSO, sede Ecuador. Se autoriza la reproducción total o parcial de los contenidos siempre que se cite expresamente como fuente a URVIO, Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana.

Normas de publicación de URVIO

Las personas interesadas en escribir a URVIO deberán enviar el documento original al correo electrónico jponton@flacso.org.ec, aceptar y respetar las siguientes normas:

1. Los artículos deberán ser originales, inéditos y no estar aprobados para su publicación en otras revistas. Se reciben los artículos en idioma español.
2. El Consejo Editorial de URVIO se reserva el derecho a decidir sobre la publicación de los trabajos, así como el número y la sección en la que aparecerán. Para su evaluación y selección final, los artículos serán enviados a lectores o lectoras anónimos, quienes emitirán un informe bajo el sistema de doble ciego o revisión por pares.
3. En una hoja aparte, el autor o autora hará constar su nombre, grupo académico y/o estudios, adscripción institucional o laboral, el título del artículo, la fecha de envío, dirección postal y correo electrónico.
4. Los artículos deben estar precedidos de un resumen no mayor a 800 caracteres con espacios (100 a 150 palabras). Esta norma no se aplica para la sección Reseñas.
5. Los autores y autoras deben proporcionar de cinco a ocho descriptores o palabras clave que reflejen el contenido del artículo. Esta norma no se aplica para la sección Reseñas.
6. El título del artículo no podrá contener más de diez palabras y podrá ser modificado por el editor o editora de la revista, previo acuerdo con los autores y autoras.
7. La extensión de los artículos variará según las secciones de la revista y se medirá en el contador de palabras de Word. La extensión deberá considerar tanto el cuerpo del artículo como sus notas al pie y bibliografía, de modo que el número de caracteres con espacios (cce) será el siguiente:

- a) Artículos para tema central: 35 mil a 38 mil cce, no mayor a 6 mil palabras.
 - b) Artículos para temas libres: 35 mil a 38 mil cce, no mayor a 6 mil palabras.
 - c) Reseñas: 6 mil a 7 mil cce, no mayor 1.500 palabras.
8. La primera vez que aparezcan siglas deberá escribirse su significado completo, luego las siglas.
9. Sobre cuadros, gráficas y tablas:
- a) Deberán ser incorporados en el texto de forma ordenada.
 - b) Deberán contener fuentes de referencia completa.
 - c) Cada uno contará con un título y un número de secuencia. Ejemplo:
Tabla 1: Presupuesto por organización, zona y monto.
 - d) Los gráficos pueden enviarse en forma separada en cualquier formato legible estándar (indicar el formato), siempre que en el texto se mencione la ubicación sugerida por el autor o autora. Para asegurar la calidad final el autor o autora hará llegar a la redacción un archivo digital con alto nivel de resolución (en CD, Zip, USB u otra forma de archivo).
10. Las referencias bibliográficas que aparezcan en el texto deben ir entre paréntesis indicando el apellido del autor o autora, año de publicación y número de página. Ejemplo: (Habermas, 1990: 15). Para el caso de citas con referencias a un artículo no firmado en un periódico, se indicará entre paréntesis el nombre del periódico en cursivas, seguido del día, mes y año de la edición. Ejemplo: (*El Comercio*, 14 de septiembre de 2008). Las referencias completas deberán constar en la bibliografía.
11. La bibliografía constará al final del artículo y contendrá todas las referencias utilizadas en el texto. Se enlistará la bibliografía de un autor o autora en orden descendente según el año de publicación. Ejemplo:
Pzeworski, Adam (2003). *States and markets: a primer in political economy*. Nueva York: Cambridge University Press.
Pzeworski, Adam (2000). *Democracy and development: political regimes and material well-being in the world*. Nueva York: Cambridge University Press.
Pzeworski, Adam (1993). *Economic reforms in new democracies: a social-democratic approach*. Nueva York: Cambridge University Press.
12. La bibliografía se enlistará siguiendo el orden alfabético de los autores o autoras, y las siguientes formas:
- a) Libro de autor o autora:
Apellido, Nombre (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar: Editorial.
Ejemplo: Laclau, Ernesto (1996). *Emancipación y diferencia*. Buenos Aires: Ariel.
 - b) Libro de más de un autor o autora:
Apellido, Nombre y Nombre Apellido (año de publicación). *Título del libro en cursiva*. Lugar: Editorial.
Ejemplo: Laclau, Ernesto y Chantall Mouffe (1985). *Hegemony and socialist strategy. Towards a radical democratic politics*. Londres: Verso.
 - c) Artículo en libro de editor/a (es/as) o compilador/a (es/as):
Apellido, Nombre (año de publicación). “Título del artículo entre comillas”, en: Nombre y

Apellido, palabra que corresponda editor/editores/coordinador/compilador, etc., *Título del libro en cursiva*. Lugar: Editorial.

Ejemplo: Muratorio, Blanca (2000). “Identidades de mujeres indígenas y política de reproducción cultural en la Amazonía ecuatoriana”, en: Andrés Guerrero (compilador). *Etnicidades*. Quito: FLACSO, sede Ecuador / ILDIS.

d) Artículos en revista:

Apellido, Nombre (año de publicación). “Título del artículo entre comillas”. *Nombre de la revista en cursiva*, el número de la revista. Lugar: Editorial: páginas que comprende.

Ejemplo: Coraggio, José Luis (2000). “Alternativas a la política social neoliberal”. *Iconos*, 9. Quito: FLACSO sede Ecuador: 52-59.

e) Artículo no firmado en periódico:

En este caso colocar la referencia, en nota al pie, bajo el siguiente formato:

Nombre del artículo, nota o reportaje entre comillas. *Nombre del diario o periódico en cursivas*. Lugar, fecha.

Ejemplo: “Cabildo controlará con una ordenanza azoteas de edificios”. *El Universo*. Quito, 21 de abril de 2006.

f) Artículo no firmado en revista:

En este caso, colocar la referencia en nota al pie, bajo el siguiente formato:

s/a (año). “Título del artículo entre comillas”. *Nombre de la revista en cursivas*, el número de la revista. Lugar: páginas que comprende.

Ejemplo: s/a (1923). “Primero de Mayo”. *Calenturas*. Guayaquil: 1-5.

13. Los artículos presentados para la sección Reseñas deben incluir toda la información bibliográfica del libro al que se haga mención y, de ser posible, adjuntar la imagen de la portada del libro con al menos un mega de resolución.
14. URVIO se reserva el derecho de realizar la corrección de estilo y los cambios editoriales que considere necesario para mejorar el trabajo.
15. Los artículos que se ajusten a estas normas serán declarados como “recibidos” y notificados de su recepción al autor o autora; los que no, serán devueltos a sus autores o autoras y serán declarados como “no recibidos”. Una vez “recibidos” los artículos serán puestos a consideración del Consejo Editorial y de evaluadores y evaluadoras independientes para su revisión antes de ser “aprobados”. El mecanismo de evaluación se explica en la norma dos, o ver el ítem relacionado a la selección de artículos en “Política Editorial”.
16. La revista no mantiene correspondencia sobre artículos enviados a su consideración, limitándose a transferir el dictamen de sus lectores y lectoras en un tiempo no menor a cuatro meses ni mayor a ocho. Igualmente señalará a los autores y autoras una fecha probable de publicación.

ÍCONOS 46

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Año 17
No. 46
Mayo de 2013
Cuatrimestral

DOSSIER

Medios, populismo y poder en América Latina
Presentación del dossier
Roberto Follari

Diario Clarín y sus fuentes de información. Un estudio de caso
Natalia Aruguete y Esteban Zunino

La manipulación del miedo y el espejo populista
Octavio Humberto Moreno Velador y Carlos Alberto Figueroa Ibarra

Antagonismo y disenso: tensiones y límites en la construcción mediática de la política en Venezuela
Nairbis Sibrian y Mario Millones Espinosa

Trayectorias de democratización y desdemocratización de la comunicación en Ecuador
Isabel Ramos

Sistemas mediáticos subnacionales argentinos: heterogeneidad y diferencias en contextos neopopulistas
Ernesto Picco

DEBATE

Comentarios al Dossier: "Nuevas voces feministas en América Latina: ¿continuidades, rupturas, resistencias?"
Silvia Vega Ugalde

DIÁLOGO

¿Qué significa hacer política? Poder constituyente y construcción del común
Un diálogo con Antonio Negri
Mauro Cerbino, Isabella Giunta, Ana Rodríguez y Sandro Mezzadra

TEMAS

La esfera interfuerzas en Argentina. Notas sobre el estudio de la problemática militar
Ricardo J. Laleff Ilieff

Emancipaciones. Acerca de la aprobación de la ley del matrimonio igualitario en Argentina
Paula Biglieri

RESEÑAS

La política en los bordes del liberalismo. Diferencia, populismo, revolución, emancipación de Benjamín Arditi
César Ulloa Tapia

Nono. Movilización política y migración campesina de José Antonio Figueroa
Cristina Cielo

Mientras la ciudad duerme. Pistoleros, policías y periodistas en Buenos Aires, 1920-1945 de Lila Caimari
Javier G. Bonafina

Mujeres indígenas en América Latina: política y políticas públicas de Esther del Campo (ed.)
Sara Eichert

El lugar de la violencia: Perspectivas críticas sobre pandillerismo juvenil de Mauro Cerbino
Luis Barrios

Número anterior:

ICONOS 45: Nuevas voces feministas en América Latina: ¿continuidades, rupturas, resistencias?

Próximo número:

ICONOS 47: Vía crucis de la cooperación internacional. ¿Crisis terminal o resurrección?

Incluida en los siguientes índices científicos: CLASE, e-revist@s DIALNET, DOAJ, FLACSO-Andes, Fuente Académica-EBSCO, HAPI, Informe Académico, LATINDEX, RedALyC, Sociological Abstracts, Ulrich's Periodical Directory.



FLACSO
ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

Ventas y suscripciones: La Librería - FLACSO (lalibreria@flacso.edu.ec)

Canjes: Biblioteca FLACSO (xparedes@flacso.edu.ec) • Información y colaboraciones: (revistaiconos@flacso.edu.ec)

Revista Íconos: www.revistaiconos.ec