

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 Tellería 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	
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.	69-80
<i>Adrián Restrepo Parra</i>	
Drugs in Ecuador: ¿prohibitive politics or deliberative democracy?.....	81-94
<i>Ana Isabel Jácome Rosenfeld</i>	
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

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 microsociedad, 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 dismantelaron 10.621 factorías para producir drogas, mientras que desde 2006 hasta 2012 se dismantelaron 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.