Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas
Una red mundial para la promoción de un debate abierto y objetivo sobre las políticas de drogas

Proyecto para la modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas – Informe 6

Mercados de drogas, seguridad y ayuda externa

Virginia Comolli[1] y Claudia Hofmann[2] **Septiembre de 2013**

Puntos clave:

- A través de la prestación de ayuda, algunos países han intentado exportar sus políticas preferidas en materia de control de drogas y han aprovechado la necesidad de ayuda de los receptores para influir en su enfoque normativo.

- Los enfoques adoptados en muchos acuerdos de ayuda parecen estar aislados de los avances en el debate mundial sobre políticas de drogas alternativas y reducción de daños, y siguen centrándose fundamentalmente en la aplicación de la ley.

- La ayuda para luchar contra las drogas puede convertirse en un instrumento para desviar la atención de estrategias nacionales ineficaces y centrar la atención internacional en los desafíos que enfrentan los países productores y de tránsito.

- Aunque los proyectos de ayuda destinados a la lucha contra las drogas fueran sistemáticamente eficaces, ello no impediría los cambios o la adaptación del mercado de drogas, ni generaría una disminución de la demanda en los países consumidores.

- Las consecuencias negativas de la inversión de ayuda en políticas de drogas tradicionales –como el desplazamiento (conocido como 'efecto globo'), la fragmentación de las organizaciones de tráfico de drogas y las luchas territoriales– han incrementado los niveles de violencia en algunos países, sin influir de forma sustancial en la oferta de drogas.

- La inversión en ayuda externa para luchar contra los mercados de drogas y reducir la violencia en otros países resulta, en ocasiones, difícil de justificar ante los votantes: la línea que separa una inversión en seguridad de un gasto imprudente es, a ojos del público, muy sutil.

- Si bien las medidas a largo plazo, como la prevención (que incluiría iniciativas como el fortalecimiento institucional y programas sociales y de salud pública), la reducción de daños y la gestión de los mercados tienden a ser más baratas y podrían considerarse más sostenibles y

[1] Virginia Comolli, investigadora asociada en el área de amenazas transnacionales, Instituto Internacional de Estudios Estratégicos (IISS), Londres
[2] Dra. Claudia Hofmann, investigadora asociada, Departamento Internacional de Políticas de Seguridad, Chatham House, Londres

beneficiosas, las medidas a corto plazo, como las estrategias tradicionales de aplicación de la ley dominadas por el énfasis en la reducción de la oferta, tienen un impacto más inmediato y fácil de cuantificar y, por lo tanto, resultan políticamente más atractivas.

- Los responsables de la formulación de políticas deben ir más allá de su acento en la aplicación de las leyes de drogas y plantear enfoques holísticos frente a las políticas de reducción de la oferta, especialmente en los ámbitos de la política social, la salud pública y la justicia.

- Para aumentar la eficacia de la ayuda, los donantes deberían mejorar la absorción de fondos seleccionando cuidadosamente a los receptores adecuados y fortaleciendo las estructuras de distribución de la ayuda en el país receptor.

Introducción

Cuando se trata de lidiar con la ayuda externa destinada a países afectados por la producción y el tráfico de drogas, las preferencias de los donantes se ven muy influidas por su propia postura frente a la lucha contra los estupefacientes. Las pruebas demuestran que los países que se decantan por un enfoque principalmente orientado a la aplicación de la ley, como los Estados Unidos y la Federación Rusa, definen sus paquetes de ayuda para América Latina o Afganistán, por citar dos ejemplos, según sus propias prioridades nacionales. Ambos hacen un fuerte hincapié en la erradicación de cultivos, la interceptación de drogas y el fortalecimiento de las capacidades locales en el ámbito militar y de aplicación de la ley. Estas prácticas suelen aplicarse, muchas veces, a expensas de las iniciativas de desarrollo y, casi siempre, de las medidas centradas en la demanda y, en términos generales, de la reducción de daños (véase el cuadro 1). En algunos casos, la llamada 'guerra contra las drogas' ofrece una tapadera para una intervención militar que va más allá de lo que se necesita realmente sobre el terreno o que sirve para fomentar prioridades de política exterior que, en realidad, no están relacionadas con las drogas. Incluso donantes que, en principio, están comprometidos con una inversión equilibrada en todos los ámbitos de las políticas de drogas, como la Unión Europea y sus Estados miembros, han enmarcado tradicionalmente sus paquetes de ayuda sobre todo en términos de detener la entrada de drogas en sus territorios. Estos enfoques, a su vez, dan lugar a una serie de consecuencias negativas, tanto desde el punto de vista de la oferta como del consumo; sobre todo violaciones de los derechos humanos, aumento de la delincuencia y violencia asociada con los mercados de drogas, y falta de atención de la salud pública.[1] Dado este contexto, en estas páginas se arguye que se debería replantear con urgencia el concepto de 'ayuda' en materia de control de drogas y el papel de los donantes nacionales y multinacionales.

Uno de los aspectos controvertidos de la relación donante-receptor es el de las prioridades enfrentadas. Este reto se identificó claramente durante el primer evento del Proyecto para la Modernización de la Aplicación de las Leyes sobre Drogas (MDLE), realizado en marzo de 2013. Los expertos y expertas que participaron en dicho evento coincidieron en que, si bien el carácter transnacional del tráfico de drogas implica la necesidad de cooperación entre los países, existe el riesgo de un choque de objetivos, sobre todo entre los países desarrollados, principalmente preocupados por detener la entrada de drogas en sus fronteras, y los países en desarrollo, cuya mayor preocupación es el impacto de la producción y el tráfico a escala nacional y en el consumo local de drogas. Sin embargo, los receptores no pueden

ignorar las prioridades de los donantes mientras sigan recibiendo ayuda de estos.[2]

Para fundamentar estas afirmaciones, el presente informe comienza esbozando algunos de los patrones clave de la ayuda internacional examinando ejemplos de iniciativas estadounidenses, británicas y rusas, así como de ayuda canalizada a través de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). De esta forma, el informe analiza la lógica existente tras la distribución de la ayuda con respecto a la lucha contra las drogas y pone de relieve algunos de los razonamientos geopolíticos en los que se suele sustentar la prestación de los paquetes de ayuda. En segundo lugar, las autoras evalúan el impacto de la ayuda externa, tanto en la seguridad y los mercados de drogas de los países tradicionalmente consumidores como de los países donde se origina la oferta. El tercer apartado del informe aborda los retos que entraña incorporar prácticas centradas en la demanda y la reducción de daños en los paquetes de ayuda, y analiza diversas narrativas destacando la contraposición entre las prioridades de desarrollo y las de lucha contra los estupefacientes, así como el choque entre los objetivos y beneficios a largo plazo, por un lado, y los de a corto plazo, por el otro. Finalmente, el informe termina con una serie de recomendaciones, entre las cuales se encuentra el cómo aplicar principios de reducción de daños en el ámbito de la oferta.

Cuadro 1. Reducción de daños

Tradicionalmente, el término 'reducción de daños' se ha utilizado para referirse a políticas, programas y prácticas que persiguen mitigar las consecuencias sanitarias, sociales y económicas negativas relacionadas con el uso de sustancias psicoactivas legales e ilegales, sin reducir necesariamente dicho uso.[3] Entre las principales intervenciones de reducción de daños se encuentran los programas de agujas y jeringuillas, las terapias de sustitución de opiáceos, las salas de consumo de drogas, la prescripción supervisada de heroína, las pruebas de VIH y los servicios de asesoramiento al respecto, la terapia antirretroviral, los programas de preservativos para las personas que se inyectan drogas y sus parejas sexuales, los servicios de información, educación y comunicación adaptados y dirigidos específicamente a personas que se inyectan drogas y sus parejas sexuales, etcétera. Más recientemente, el término también ha empezado a utilizarse para referirse a un cambio en las prioridades normativas con el objetivo de reducir los daños relacionados con el mercado ilícito y la aplicación de las leyes sobre estupefacientes, como la violencia, la corrupción y la destrucción ambiental relacionados con las drogas, sin mermar necesariamente las dimensiones del mercado. Esto puede incluir a los mercados minoristas y a los de los Estados tradicionalmente productores.

La distribución de la ayuda: conceptos y evidencias clave

La forma en que se concibe y se distribuye la ayuda nunca se desarrolla en un vacío y refleja prioridades e intereses del donante que, en ocasiones, han resultado ser ajenos a lo que, de hecho, desea o necesita el receptor de dicha ayuda. Prueba de ello es el reconocimiento de que, a través de la prestación de ayuda, algunos países han intentado exportar sus políticas de drogas y han aprovechado la necesidad de ayuda de los receptores para influir en su comportamiento. Otras veces, la conducta de algunos donantes ha rozado el chantaje diplomático, al amenazar a los receptores con la suspensión de préstamos y acuerdos comerciales en caso de no cumplir con las políticas antidrogas del donante. Cabe destacar que la estrategia de ayuda se

caracteriza a veces por una gran hipocresía: las evidencias demuestran que los donantes pueden adoptar enfoques contradictorios de lucha contra los estupefacientes, dependiendo de qué más está en juego. En la práctica, esto ha significado, por ejemplo, que, si bien la eliminación del suministro de drogas en Sudamérica ha sido considerada de suma importancia para los Estados Unidos, por razones geopolíticas más amplias Washington ha tolerado hasta cierto punto la producción ilícita de drogas en Afganistán. De esta manera, el donante envía mensajes muy dispares y socava su propia credibilidad y la de sus políticas en materia de drogas.

Además, en algunos casos, el enfoque estricto y basado en la seguridad frente a la lucha contra los estupefacientes en los países productores de drogas ha sido un reflejo del fracaso de los donantes para hacer frente a sus problemas internos, como el aumento de la demanda de drogas y de la prevalencia del VIH. En otras palabras, se podría decir que la ayuda para luchar contra las drogas puede convertirse en un instrumento para desviar la atención de estrategias nacionales ineficaces y centrar la atención internacional en los desafíos que enfrentan los países productores y de tránsito.

Otra de las cosas que resulta sorprendente en lo que respecta a la ayuda para la lucha contra las drogas es el grado en que los enfoques que aún se adoptan en muchos acuerdos y programas de ayuda en curso parecen estar aislados de los avances en el debate mundial sobre políticas de drogas alternativas y reducción de daños. Por otro lado, parece que los donantes disponen de poca capacidad para aprender de la experiencia. Cuando una nueva región suscita inquietud por el aumento del tráfico de drogas, la estrategia se centra una y otra vez en los mismos programas de represión que han tenido un impacto limitado en otras regiones, independientemente de lo bajos que puedan ser los niveles de violencia relacionada con las drogas o lo graves que sean otros problemas, como los daños sociales y de salud derivados del uso de drogas.

Los casos concretos que se analizan a continuación nos ayudarán a ilustrar estos conceptos.

Los Estados Unidos en Colombia

El complejo vínculo entre política exterior, ayuda y el enfoque ante los mercados de drogas queda bien ilustrado con la relación entre los Estados Unidos. En efecto, según algunos analistas, la política exterior de los Estados Unidos con respecto a Colombia ha sufrido un proceso de 'narcotización', es decir, que casi todos los aspectos de la interacción de Washington con el país latinoamericano desde la década de 1980 han estado en gran medida relacionados o justificados con los estupefacientes, la 'guerra contra las drogas' y el deseo de Washington de solucionar su problema de drogas interno haciendo frente a los estupefacientes en su origen.[4] Del mismo modo, el nivel de cooperación de Colombia en el frente de las drogas ha determinado la postura de los Estados Unidos: cuanto mayor era el compromiso de la parte colombiana, más favorable era la postura estadounidense con respecto, por ejemplo, a las relaciones comerciales. En este sentido, durante los años del Gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), las relaciones se congelaron efectivamente por considerarse que Colombia no estaba haciendo lo suficiente para luchar contra las drogas y por una serie de conjeturas que indicaban que la campaña presidencial de Samper había sido patrocinada por el 'cártel' de Cali.[5] Los Estados Unidos respondieron añadiendo a Colombia en su lista negra utilizando el mecanismo de certificación, un proceso unilateral por el que se puntúa a los Estados soberanos por sus esfuerzos de control de drogas. Si Washington considera que un país no está funcionando a un nivel adecuado y no está cooperando plenamente con las iniciativas antidrogas de los Estados Unidos, se arriesga a perder la ayuda y el apoyo de los Estados Unidos en las instituciones multilaterales de crédito.[6] Cabe señalar que el presidente Clinton se disculpó más tarde por haber retirado la certificación a Colombia durante este período, arguyendo que, en realidad, se estaba socavando la

lucha del Gobierno colombiano contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Dicho esto, y aunque el mecanismo se ha refinado en los últimos años, la certificación sigue siendo un marco muy real y profundamente impopular a través del que los Estados Unidos pueden proyectar su influencia en la política de drogas en América Latina.

El giro hacia la narcotización en Colombia había ido de la mano de un aumento sustancial de los fondos procedentes de Washington, que pasaron de los 2,8 millones de dólares[7] en 1982 a los 26 millones de dólares en 1994, hasta alcanzar los 800 millones en 2000, todos dedicados a asistencia para la lucha contra los estupefacientes. [8] La estrategia colombiana para frenar la producción de drogas y cortar la principal fuente de financiación de grupos armados como las FARC y el Ejército de Liberación Nacional (ELN) adoptó la forma del Plan Colombia, una estrategia de seis años que finalizó en 2005. El Gobierno estadounidense calcula que entre el ejercicio fiscal 2000 y el ejercicio fiscal 2011 Washington facilitó más de 8.000 millones de dólares para la ejecución del Plan Colombia y los programas posteriores. [9] Además, el presupuesto nacional de Colombia para defensa pasó de representar el 3,9 por ciento del producto interior bruto (PIB) del país en 1999 al 5,1 por ciento del PIB en su punto álgido, en 2009, incluidos los fondos para la Policía Nacional, formada por 160.000 efectivos.[10]

Cuando Andrés Pastrana asumió la presidencia de Colombia en 1998, prometió dar fin a los 40 años de conflicto con las guerrillas. En este contexto, preveía una serie de iniciativas económicas y sociales destinadas a las zonas rurales –algo parecido a un Plan Marshall para Colombia– y buscó el apoyo financiero de los Estados Unidos para poner en práctica el Plan Colombia. Como destacan Acevedo, Bewley-Taylor y Youngers, en su concepción inicial, el plan apenas incluía un componente militar y la lucha contra las drogas ni siquiera formaba parte de la agenda. Sin embargo, a raíz de los esfuerzos de las autoridades antidrogas de los Estados Unidos, el plan se convirtió en parte de una estrategia más amplia para combatir el narcotráfico y pasó a poner el acento sobre el papel de lucha contra las drogas del ejército colombiano.[11]

La Dirección de Lucha contra la Droga de los Estados Unidos (DEA) desempeñó un papel activo en la planificación y puesta en práctica de proyectos en el contexto de la reforma del sector de justicia –un componente del Plan Colombia con un valor de 88 millones de dólares–, entre los cuales "la iniciativa para casos multilaterales, el programa colombiano ampliado y expandido para unidades de investigaciones especializadas, el centro para la interceptación de telefonía celular, programas forenses mejorados y ampliados, y una variedad de programas de formación para fiscales y policías".[12] Uno de los principales objetivos de la DEA era fortalecer las capacidades locales de investigación de las autoridades encargadas de aplicar la ley a través de apoyo financiero y del suministro de programas informáticos.[13]

Colombia sigue siendo, hasta la fecha, uno de los principales países que reciben fondos de los Estados Unidos, fundamentalmente a través de la Iniciativa para el Desarrollo Estratégico de Colombia (CSDI) que, junto con otras iniciativas antidrogas orientadas a la seguridad, ahora incluye proyectos de desarrollo social y apoyo para la reforma del sector judicial.[14] No obstante, a pesar de un mayor hincapié en el desarrollo y de mejoras notables en la situación de la seguridad en Colombia, en el ejercicio fiscal 2013 se solicitaron 114 millones de fondos en concepto de Fiscalización Internacional de Drogas y aplicación de la Ley (INCLE) para medidas de reducción de la oferta de drogas.[15]

Enfoques enfrentados en Afganistán

La implicación de los Estados Unidos (y de la OTAN) en Afganistán se cita a menudo en contraposición al papel de Washington en Colombia como prueba de

un enfoque de doble rasero por parte de Washington. En efecto, mientras que en Colombia la lucha contra el tráfico de drogas se había convertido en la prioridad número uno para los Estados Unidos, en Afganistán –el mayor productor de opio del mundo– la lucha contra los estupefacientes fue poco más que una anécdota en los primeros años que siguieron a la entrada en el país en octubre de 2001.[16]

La experiencia afgana también arroja luz sobre las tensiones entre las prioridades normativas de los países donantes y, más concretamente, sobre las dificultades para llevar a cabo la lucha antidrogas junto con la lucha contra la insurgencia. Esta última se ve, de hecho, minada por las erradicaciones y otras actividades antidrogas que van dirigidas a la población, por lo que 'conquistar los corazones y las mentes' –el concepto clave de la estrategia contrainsurgente moderna– se convierte en una tarea casi imposible.[17]

En su punto álgido en 2007, el negocio de los opiáceos en Afganistán alcanzó la astronómica cifra de 3.000 millones de dólares al año.[18] Muchas veces, analistas y responsables políticos han destacado la relación entre los estupefacientes y la insurgencia, señalando que los talibanes y otros grupos relacionados con Al-Qaeda han estado financiando sus actividades principalmente mediante lo recaudado con drogas. Sin embargo, el doctor Julien Mercille, de University College Dublin, sostiene que solo un pequeño porcentaje –apenas el 3 por ciento, de hecho– acabó en manos de los talibanes. La pregunta que surge de inmediato es: ¿quién se embolsó el resto? Basándose en datos de la ONU, Mercille sugiere que en torno al 75 por ciento de las ganancias generadas por las drogas fueron captadas por funcionarios estatales, la policía y varios actores poderosos y, por supuesto, por los traficantes. En otras palabras, una notable cantidad de los ingresos ilícitos relacionados con las drogas fue acaparada por agentes tolerados o incluso apoyados por los Estados Unidos y la OTAN-ISAF.[19] En efecto, esos agentes se beneficiaron, en algunos casos, de la participación directa en el comercio de drogas y, en otros, de los sobornos recibidos para detener la erradicación de cultivo o fomentar que las autoridades persiguieran a productores de opio rivales. Esto plantea también la cuestión de cómo se concilia este enfoque con las cuatro grandes estrategias estadounidenses para el control de estupefacientes: lucha contra la producción en origen, lucha contra el tráfico, desmantelamiento de redes y promoción de la cooperación internacional en materia de fiscalización de drogas.[20] Curiosamente, hasta 2004 la DEA no abrió una oficina en Afganistán, un indicador más de que la lucha antidrogas no estaba ni en la agenda militar ni en la de la Casa Blanca en los primeros años de la intervención y de que, como apunta Vanda Felbab-Brown, "hasta el año 2003, la estrategia contra los estupefacientes de los Estados Unidos en Afganistán se basó fundamentalmente en la permisividad".[21] En efecto, habría resultado contraproducente intentar erradicar un negocio que beneficiaba a tantos aliados afganos y, además, habría hecho imposible recopilar información de inteligencia sobre los insurgentes. Por ese motivo, la política de drogas se supeditó a las consideraciones de seguridad.

Cuando, en 2002, el Reino Unido asumió el papel de liderazgo en la lucha contra los estupefacientes en el marco de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA), la política de drogas pasó a ser una prioridad mucho más importante. Tras desplegar un efímero programa de erradicación compensada, el Reino Unido comenzó con las actividades de interceptación en 2004. No obstante, estas medidas se vieron manipuladas por algunos socios locales. Algunos de los caudillos afganos que controlaban la producción y el tráfico de opio aprovecharon el apoyo extranjero para enfrentarse a sus competidores en el mercado de las drogas, facilitando la interceptación de amapolas dominadas por rivales.[22] Entre 2004 y 2009, la erradicación manual se convirtió en una práctica común, pero mientras se dedicaban tantos esfuerzos a apoyar a las unidades afganas que

estaban realizando esta tarea, los tan esperados programas de medios de vida y desarrollo alternativo solo llegaron a un número muy pequeño de agricultores, la mayoría de los cuales se encontraron en la pobreza extrema.[23] Algunos incluso se sumaron a las filas de los insurgentes. Por otra parte, la erradicación sufrió el mismo nivel de corrupción que había caracterizado a la interceptación.

Aunque, oficialmente, era el Reino Unido el país que encabezaba estas iniciativas antidrogas, los Estados Unidos se convirtieron en su principal fuerza impulsora. En 2003, el Departamento de Estado estadounidense estableció un centro de formación policial en Kabul bajo la dirección de la Oficina de Asuntos Internacionales sobre Estupefacientes y Aplicación de la Ley (INL), el organismo encargado de dirigir el programa de asistencia policial de los Estados Unidos en el país; y en 2005, proporcionó 782 millones de dólares para apoyar los programas de aplicación de la ley, medios de vida alternativos y erradicación de cultivos. Washington, en concreto, fue el responsable de la creación de varias fuerzas policiales especializadas en materia antidroga que acabaron desembocando en el establecimiento de la Policía de Lucha contra la Droga de Afganistán en 2004, incluida la Unidad Nacional de Interceptación. Ninguna de estas iniciativas se tradujo en una reducción de la producción de opio ni evitó el uso de drogas entre la Policía Nacional Afgana.[24]

En 2009, el Gobierno de Obama, reconociendo el impacto negativo de la erradicación, redujo en gran medida los fondos destinados a esta práctica y reorientó la estrategia antidrogas hacia la interceptación de traficantes vinculados con los talibanes y el desarrollo rural, dos elementos que mejorarían la capacidad de lucha contra la insurgencia. Sin embargo, las evidencias demuestran que, sin bien se han creado empleos a través de los programas de estabilización financiados por USAID, en muchas ocasiones proyectos como la limpieza de canales y la distribución de fertilizantes dejaron de funcionar en cuanto se agotaron los fondos extranjeros, lo cual apunta a la sostenibilidad limitada de tales iniciativas.[25]

Es importante señalar que de los 225,4 millones de dólares solicitados para el ejercicio fiscal 2013 por la INL de los Estados Unidos y designados para Afganistán, solo 65 millones se destinaron a ayuda económica, mientras que el resto se asignó al control de estupefacientes y a la aplicación de la ley.[26]

El enfoque ruso del 'arco iris'

Desde los primeros días de la operación de la ISAF en Afganistán, Rusia había dado muestras de un gran escepticismo con respecto a los logros de la OTAN en el frente de la lucha contra los estupefacientes y, en 2010, diseñó el plan 'Arco Iris 2', en que definía la producción de opio en Afganistán como "una amenaza para la paz y la seguridad mundiales".[27] El plan se centraba principalmente en la erradicación (a pesar de que esta práctica había sido abandonada ya por los Gobiernos de Afganistán, el Reino Unido e incluso los Estados Unidos), el intercambio de inteligencia, la sanción de los terratenientes en cuya tierras se cultivaba adormidera y la formación de la policía afgana especializada en drogas.[28] Este último componente entrañó la formación de agentes antinarcóticos en Rusia y la donación de miles de armas, incluidos 20.000 rifles de asalto Kalashnikov.[29] En abril de 2013, Moscú confirmó que entre 50 y 100 agentes de la policía antidrogas recibían entrenamiento cada año en diversos lugares de Rusia, además de la formación proporcionada por Rusia en Afganistán, Turkmenistán, Kirguistán, Tayikistán y Pakistán.[30]

Los críticos arguyen que la decisión de Moscú de situar el tema de la producción de drogas dentro de un marco de seguridad se hizo a costa de cualquier preocupación por otras cuestiones relacionadas con las drogas, como la salud pública. Esto sostiene la

tesis de que Rusia deseaba transferir la culpa de la dependencia de drogas y la epidemia del VIH en su territorio (principalmente como resultado de la inyección de drogas) a otros actores externos.[31] En términos de asignación presupuestaria, esto significa que, por un lado, Rusia sigue desembolsando fondos importantes a escala internacional para luchar contra la delincuencia y el tráfico organizado, y para influir en el debate internacional sobre las políticas de drogas. En 2010, se prometieron 7 millones de dólares para la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD)[32] y el presidente Putin ha propuesto recientemente dar 'importantes pasos'[33] para reducir el tráfico hacia Rusia y sus vecinos. Sin embargo, por otro lado, los servicios médicos nacionales para las personas dependientes de drogas y los pacientes con VIH siguen recibiendo fondos muy escasos y las intervenciones orientadas a la salud y basadas en los principios de la reducción de daños se siguen rechazando, como es el caso, por ejemplo, de los programas de agujas y jeringas (PAJ) y el tratamiento de sustitución de opiáceos (TSO).[34,35]

Durante una conferencia en el Instituto Nacional de Derecho Penal de México en marzo de 2012, el director del Servicio Federal de Control de Drogas de Rusia, Víktor Ivanov, reiteró el compromiso de Moscú con la guerra contra las drogas mediante el despliegue de un plan 'Arco Iris 3 para América Central.[36] Una vez más, al igual que el caso de Afganistán, el mensaje subyacente era elevar el tráfico de drogas al nivel de una amenaza a la seguridad que se debería de plantear en el contexto del Consejo de Seguridad de la ONU. Si bien Rusia ha presentado su plan poniendo de relieve las diferencias con respecto a proyectos estadounidenses como el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida en México – que han sido criticados por ser demasiado militaristas y carecer de programas significativos de desarrollo económico–, un gran componente de 'Arco Iris 3' consiste en entrenamientos especiales y cursos adaptados para fuerzas policiales centroamericanas totalmente financiados por Rusia y está orientado hacia una mayor cooperación judicial para hacer frente al tráfico de estupefacientes y otras formas de tráfico ilícito, la corrupción y los secuestros.[37] Esta cooperación ha dado lugar a un nuevo centro de formación especializado en Managua, financiado por Rusia e inaugurado por Ivanov en Nicaragua en la primavera de 2013, con el objetivo de proporcionar capacitación a agentes policiales de la región. El centro se enmarca en una iniciativa rusa para convertir a Nicaragua en la fuerza impulsora de la lucha contra el narcotráfico en Centroamérica.[38] Además, la mayor implicación de Rusia en el ámbito de la lucha contra las drogas es un reflejo del fortalecimiento de las relaciones con los países de tendencias de izquierda en toda América Latina y puede que también responda a otros intereses rusos, como aumentar las ventas de armas rusas en América Central.[39]

África Occidental: un problema relativamente nuevo al que se dan viejas soluciones

La mayoría de los países de África Occidental han sido durante mucho tiempo receptores de ayuda externa destinada a combatir la fragilidad y promover la prosperidad y la seguridad. Los problemas relacionados con una gobernanza precaria, la corrupción y la pobreza persisten y han proporcionado el contexto ideal para que el África Occidental se convierta en un centro clave para los narcotraficantes que buscan rutas alternativas que unan a América Latina con el mercado europeo.

El uso local de drogas, junto con el tráfico y, más recientemente, la fabricación de estupefacientes, ha ido en aumento. Esta situación, acompañada de unos sistemas de salud deficientes y la práctica ausencia de centros de tratamiento de la dependencia de drogas basado en evidencias, se ha traducido en una creciente inquietud por la salud pública en los países de África Occidental.[40] En este contexto, cabe tener en cuenta que, a diferencia de

otras regiones de tráfico de drogas, como América Central, y a pesar de la falta de estadísticas sistemáticas, los niveles de violencia relacionada con los mercados de drogas en África Occidental parecen ser, por lo general, bajos.

La región es otro claro ejemplo de un contexto en el que las prioridades de los donantes extranjeros, es decir, evitar que las drogas lleguen a sus propios mercados locales, chocan con las necesidades de los países en desarrollo, como serían los retos de prevenir y contener la propagación de la dependencia de drogas y los daños a la salud relacionados con estas. También es representativa de la tendencia a aplicar soluciones reactivas a corto plazo –por ejemplo, formación policial– en lugar de medidas preventivas a largo plazo –como desarrollo institucional, educación, programas sociales y medidas de salud pública– que puede que requieran un compromiso más sostenido, pero que tienen más probabilidades de generar resultados duraderos, ya que abordan problemas estructurales de base, como las condiciones socio-económicas, que llevan las personas a involucrarse en el tráfico de drogas.

Por otro lado, como sostiene un estudio publicado en 2013 por el Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID), la avidez de los donantes por fortalecer las agencias locales de aplicación de la ley no suele tener en cuenta la falta de capacidad de absorción por parte de los entes receptores. Por lo tanto, puede que la formación especializada proporcionada por organismos occidentales de aplicación de la ley como la DEA, el Organismo contra la Delincuencia Organizada Grave del Reino Unido (SOCA), la Interpol y la Europol o la ONUDD suponga un esfuerzo en vano. Además, la formación se imparte desde una perspectiva conservadora, que no tiene en cuenta la evolución del debate mundial sobre las políticas de drogas. Cabe también destacar que la falta de seguimiento y de control tras la formación ha llevado a que, en algunos casos, unidades especializadas recién formadas hayan pasado a dedicarse a la delincuencia.[41] Así que, en definitiva, hay una gran cantidad de recursos que dejan de destinarse a iniciativas sociales, educativas y de salud con el fin de apoyar la aplicación de la ley, incluso aunque esta no se desarrolle ni respalde con la eficacia esperada, y las estrategias que impulsan este tipo de iniciativas carezcan de base.

Desde 2008, la ONUDD colabora con Guinea Bissau, uno de los países más afectados, para crear unidades especializadas dentro de la policía judicial y ha proporcionado formación especializada para jueces, además de apoyar el fortalecimiento del estado de derecho y promover la reforma penitenciaria.[42] En 2011, la ONUDD activó un grupo de tareas mixto para la interceptación en los aeropuertos (JAITF) en el aeropuerto de Dakar, en el marco del Proyecto de Comunicación Aeroportuaria (AIRCOP), una iniciativa de 7,6 millones de dólares que persigue fomentar el intercambio de información de inteligencia entre los principales aeropuertos de África, Europa, América Latina y el Caribe. También en 2011, los ministros de Justicia e Interior del G8 emitieron una declaración[43] y un plan de acción que, entre otras cosas, designaba las ciudades de Dakar y Accra (Ghana) como centros para el intercambio de información de inteligencia y abogaba por un mayor intercambio e interacción con otros centros operativos con el fin de mejorar la interceptación marítima. El plan de acción incorporaba varias disposiciones para la financiación adicional de las iniciativas de lucha contra el narcotráfico, el fortalecimiento de la cooperación marítima y de aplicación de la ley, y la mejora de la capacitación local, pero teniendo en cuenta su carácter voluntario, queda por ver cómo se aplicarán estos planes.[44] Otro ejemplo es un plan interinstitucional de 60 millones de dólares, la Iniciativa de Cooperación sobre Seguridad en África Occidental (WACSI), que fue iniciada por los Estados Unidos en 2011 y que ha dado lugar a la creación de una unidad policial especializada en lucha contra las drogas en Ghana, formada y entrenada por la DEA.[45] Estas iniciativas son clásicas en la medida en que se centran en fortalecer las respuestas

represivas a los mercados de drogas, pero es difícil ver cómo tendrán un impacto significativo en los mercados multimillonarios o en los problemas de seguridad, salud y sociales asociados. En efecto, una serie de entrevistas realizadas con ONG locales en Ghana indican un alto nivel de frustración por el hecho de que la aplicación de la ley parezca ser la principal –y a menudo la única– herramienta que se usa para tratar con las personas dependientes de drogas, lo cual también es un reflejo de la desproporción de fondos extranjeros destinados a actividades policiales en comparación con los programas de salud.[46]

Impacto y consecuencias negativas

El impacto de la ayuda externa en que se prioriza un enfoque orientado a la aplicación de la ley (a menudo en el marco de una respuesta militar a la cuestión de las drogas) sobre la situación de seguridad en los países receptores es diverso, pero resulta, en su conjunto, bastante negativo. Hay casos que, en algunos aspectos, se podrían considerar exitosos, tales como el Plan Colombia, patrocinado por los Estados Unidos. Hoy en día, por ejemplo, muchas zonas de Colombia, en particular regiones urbanas habitadas por clases medias y altas, son más seguras de lo que eran cuando se puso en marcha el Plan en 1999. Sin embargo, tal como señaló la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos con motivo del décimo aniversario del Plan en 2010, "las declaraciones que hablan de éxito no resisten el escrutinio" y, como tales, no deben considerarse como un modelo para repetir en otros lugares.[47] En efecto, para muchos colombianos pobres que viven en zonas rurales, poco ha mejorado con la militarización. Además, las actividades de aplicación de la ley antidrogas terminaron, de hecho, socavando derechos humanos y civiles.[48] Por otra parte, si bien es difícil atribuir la disminución significativa de la influencia de las FARC y su control de algunas fases del negocio del narcotráfico en los últimos años a un único hecho o política, es poco probable que el Plan Colombia fuera un factor importante que contribuyera a ello. Este cambio debería entenderse, más bien, en términos de falta de coherencia política y de apoyo popular del grupo.[49] Otra cuestión importante que cabe recordar con respecto al comercio de drogas en sí –en que las FARC son solo un actor entre otros muchos–, es que, aunque el carácter del comercio de drogas ha evolucionado, este sigue estando muy arraigado. La desaparición de los 'cárteles' más grandes ha llevado a una atomización de los actores del mercado, una situación que incrementa la complejidad de las iniciativas antidrogas. Además, si bien se mantiene la controversia en torno a los datos sobre los cultivos de coca y la producción potencial de cocaína,[50] el Plan Colombia no parece haber tenido un impacto real en el mercado de la cocaína en los países tradicionalmente consumidores. En 2010, el economista colombiano Daniel Mejía señalaba que la cantidad de cocaína que llega a estos países (principalmente a los Estados Unidos y cada vez más a países de Europa) se mantenía relativamente estable y que el precio de la cocaína en diferentes etapas no iba al alza.[51] En efecto, todos los 'éxitos' relativos a la reducción de la producción de coca en Colombia se han visto en gran medida neutralizados por los incrementos registrados en países vecinos, especialmente en Perú.

Otros casos –por ejemplo, la Iniciativa Mérida patrocinada por los Estados Unidos– también dan a países como Perú y Bolivia, y a otros de África Occidental con mercados de drogas emergentes, motivos para temer. En México, se calcula que 60.000 personas fueron víctimas de la violencia relacionada con las drogas durante el Gobierno de Felipe Calderón (2006-2011). Gran parte de esta violencia se debe atribuir a la 'estrategia contra los capos' desplegada por el Gobierno de Calderón, que buscaba arrestar a figuras clave de la cúpula de los 'cárteles' en México con la ayuda de la formación y la asistencia técnica destinadas a la policía federal, estatal y local y financiadas

mediante la Iniciativa Mérida. Aunque el enfoque en sí brindó buenos resultados con respecto a su principal objetivo operativo –de los 37 delincuentes más buscados en el país en 2009, 25 estaban capturados o muertos a finales de 2012–, las organizaciones sin líderes se dividieron y proliferaron, causando luchas internas, divisiones y batallas territoriales entre los nuevos grupos y facciones.[52] Al mismo tiempo, la producción y el tráfico de drogas en México se mantiene en niveles elevados, y los esfuerzos para mejorar las débiles instituciones del país, en particular el sistema de justicia, aún no se han dejado sentir.[53]

En Afganistán, la situación de seguridad también sigue siendo precaria. El este del país lidia especialmente con actual insurgencia talibán, las milicias tanto oficiales como no oficiales se mantienen activas en la región, y se ha producido un incremento de la delincuencia.[54] No obstante, lo que influye en la situación de seguridad del país no es tanto la prevalencia de las drogas y la delincuencia organizada. Es más bien la incapacidad de las fuerzas internacionales para estabilizar y construir instituciones judiciales efectivas lo que entorpece la eficacia de las medidas de lucha contra las drogas. Mientras sigan prevaleciendo los conflictos y la inestabilidad, la economía legal tendrá dificultades para despegar y la economía ilegal seguirá siendo más atractiva y necesaria para que la población pueda mantener sus medios de subsistencia.

En cuanto a los resultados, los efectos de aportar dinero a las iniciativas de lucha contra las drogas parecen no haber resultado rentables para los países consumidores todavía. Según el Informe Mundial sobre las Drogas 2012 de la ONUDD, “en general, el uso de drogas ilícitas parece haberse estabilizado en todo el mundo, aunque continúa aumentando en varios países en desarrollo”.[55] Si bien, de acuerdo a los datos disponibles, la producción mundial de heroína y cocaína, así como el cultivo y la producción de otras drogas derivadas de plantas destinadas al mercado ilícito parecen estar disminuyendo en el largo plazo o se han estabilizado, las drogas sintéticas, en particular, muestran una tendencia al alza.[56] Esto permite concluir que, aunque los proyectos de ayuda destinados a la lucha contra las drogas fueran sistemáticamente eficaces, ello no impediría los cambios o la adaptación del mercado de drogas, por ejemplo, en términos geográficos o de nuevas sustancias, ni generaría una disminución de la demanda en los países consumidores.

Reducción de los daños de los mercados de drogas: retos y desafíos

Con el fin de mejorar la seguridad y la protección pública en los países productores, de tránsito y consumidores, gran parte de la ayuda externa destinada a los países afectados se ha centrado en medidas de reducción de la oferta, tales como la erradicación, la interceptación, los programas de medios de vida alternativos y la aplicación de la legislación interna. Si bien la reducción de la oferta persigue limitar la cantidad física de drogas disponibles para el consumo ilícito e incrementar el precio de las drogas a nivel de calle para reducir su demanda, la aplicación de la legislación interna busca desarticular las redes de producción y tráfico, y prevenir y disuadir el consumo, por ejemplo a través de la amenaza del castigo y el encarcelamiento (aunque el efecto disuasorio de los enfoques represivos ha demostrado ser ineficaz a la hora de reducir los niveles de uso de drogas.)[57] Ambos tipos de medidas resultan cortoplacistas. La destrucción de cultivos mediante la erradicación, así como el desmantelamiento de laboratorios de procesamiento, la interrupción de las rutas de suministro y la detención de traficantes a través de la interdicción son métodos en los que el éxito tiende a ser de corta duración, y a provocar consecuencias negativas en el nivel de pobreza de los campesinos de subsistencia y en el medio ambiente. Los cultivos se pueden volver a plantar en otro lugar y los laboratorios de procesamiento se

pueden reconstruir, las rutas de suministro se pueden desplazar y los traficantes, reemplazar. En consecuencia, los precios de las drogas a nivel de calle en los últimos 30 años, en lugar de aumentar, se han desplomado. Por otra parte, las iniciativas de medios de vida alternativos han resultado muchas veces insostenibles y fracasan en cuanto se acaba la ayuda financiera para el programa.[58] Muchas veces, esto se debe a la presión de los donantes para aplicar los programas rápidamente y sin la debida secuenciación.[59] Además, la aplicación de políticas de drogas orientadas al prohibicionismo ha dado lugar a dos grandes tendencias sin interrumpir efectivamente el mercado. En primer lugar, una serie de países están experimentando un gran aumento de la población carcelaria. Por ejemplo, en México, el 60 por ciento de los presos cumplen condenas por delitos relacionados con drogas, como el tráfico, la posesión, la venta y el consumo; y el 80 por ciento de la población carcelaria femenina ha sido detenida en relación con delitos de drogas.[60] Al mismo tiempo, la delincuencia vinculada con las drogas en el país se ha disparado. En segundo lugar, la persecución de las cúpulas de las organizaciones narcotraficantes por parte de los organismos policiales, si bien ha generado mucha publicidad, tanto por el número de detenciones como por el volumen de las drogas incautadas, solo ha llevado a una interrupción a corto plazo del mercado, mientras dichas cúpulas son reemplazadas.

Para lograr un efecto de (más) largo plazo en los niveles de violencia y delincuencia de los países receptores, los organismos internacionales abogan cada vez más por un enfoque de reducción de daños que deje de centrarse en los niveles de disponibilidad de drogas. En su lugar, se toleran formas relativamente inofensivas de mercados de drogas, mientras que los esfuerzos se dirigen contra aquellos mercados que son públicos y están concentrados y preparados para hacer uso de la violencia, la intimidación y la corrupción.[61] La lógica de este planteamiento se basa en la aceptación de que los mercados de drogas siempre existirán y en la decisión de centrarse en la violencia y la delincuencia que generan, y no en el mercado propiamente dicho. En el ámbito de las estrategias de reducción de daños, existen dos enfoques ejemplares:

(1) Las unidades policiales, entrenadas, equipadas y respaldadas por la asistencia de la ayuda externa, expulsan a las organizaciones de tráfico de drogas de un territorio concreto. Este enfoque puede constar de cuatro pasos. En aquellos casos en que las organizaciones de tráfico de drogas no han adquirido el control sobre un territorio, como sucede en muchos mercados minoristas de centros urbanos, puede que los dos primeros pasos sean circunstanciales. En primer lugar, unidades del ejército y policiales de tipo militar retoman el control del territorio que se halla bajo el control de una organización narcotraficante. En segundo lugar, el ejército mantiene el control sobre el territorio hasta que éste se haya estabilizado y dicho control se pueda traspasar a unidades especializadas de la policía. En tercer lugar, las unidades policiales instauran un sistema de policía comunitaria que restablece el estado de derecho en el territorio. Esta situación se puede lograr y mantener "generando efectos rápidos y determinados mediante el 'depósito de casos de drogas' existentes", permitiendo a las autoridades policiales detener a los delincuentes reincidentes de inmediato y sin más investigación.[62] En cuarto lugar, se activan programas socio-económicos para apoyar la relación entre la comunidad y las unidades especializadas de la policía. Estos programas deberían poner el acento en "abordar el conflicto racial entre las comunidades y la aplicación de la ley, estableciendo sólidas normas comunitarias y familiares contra el tráfico; involucrando a los familiares de traficantes, y ofreciendo educación, capacitación laboral, búsqueda de empleo y otros servicios sociales". Esta estrategia concreta ha sido adoptada por las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en las *favelas* de la ciudad brasileña de Río de Janeiro.[63]

No obstante, la aplicación de un enfoque de reducción de daños en el ámbito de las medidas de reducción de la oferta con el apoyo del ejército y de unidades policiales de tipo militar ha provocado en el pasado una sensación de militarización entre las comunidades y de estar sujetas a un estrecho control policial, registros y decomisos arbitrarios, y hostigamientos.[64] Por ejemplo, como ya se ha comentado arriba, en Colombia el ejército ha acumulado un largo historial de abusos recurrentes de los derechos humanos, sobre todo en los años comprendidos entre 2004 y 2008. Además, incluso aunque sea con apoyo internacional a través de ayuda financiera, sigue siendo cuestionable si las fuerzas militares son capaces de hacer frente a la violencia relacionada con las drogas en profundidad, ya que existe la posibilidad de que las organizaciones narcotraficantes migren a zonas vecinas que no se encuentran bajo la supervisión del ejército o de las unidades policiales especializadas.

(2) Los países productores, de tráfico y consumidores se coordinan para combatir los niveles de violencia, excluyendo por completo de su agenda inicial los niveles de delincuencia. Este enfoque sugiere seleccionar unos objetivos concretos, tales como las organizaciones de narcotráfico más violentas o las regiones más violentas en los países productores y de tráfico. Posteriormente, se actuará de forma sistemática contra sus relaciones de negocios en los países consumidores. Por ejemplo, tras identificarse una organización de tráfico de drogas o región específica en México, las autoridades policiales estadounidenses se dirigirán contra los puntos de venta que generan ingresos y los distribuidores al por mayor de dicha organización o región en los Estados Unidos. Esto incentivaría que las organizaciones y las personas que actúan en el ámbito de la demanda pongan fin a su relación comercial con esa organización o región narcotraficante, dado que 'la violencia es mala para los negocios'.[65]

Sin embargo, tal estrategia exigiría un alto grado de flexibilidad logística y de gastos potenciales, así como una cooperación eficiente y eficaz entre unidades encargadas de la aplicación de la ley a escala local, estatal y federal en todos los países participantes. Al mismo tiempo, el enfoque puede dar la impresión de ofrecer una carta blanca a los grupos delictivos que practican los niveles más bajos de violencia y que quedan fuera de la lista.

Dilemas políticos

La inversión en ayuda externa para luchar contra los mercados de drogas y reducir la violencia en otros países resulta, en ocasiones, difícil de justificar ante los ciudadanos y los votantes. Si bien el temor a que las drogas y la violencia se extiendan a los países donantes sigue siendo una justificación sólida para la ayuda externa, la línea que separa a una inversión en seguridad de un gasto imprudente es, a ojos del público, muy sutil. Por ejemplo, en el Reino Unido, se ha estimado que el coste anual de las medidas proactivas en materia de aplicación de la ley contra las drogas se sitúa en alrededor de 300 millones de libras esterlinas (464 millones de dólares); por otro lado, el coste total de los gastos reactivos del Gobierno en el ámbito de los delitos relacionados con drogas en todo el sistema de justicia penal se ha calculado en 3.355 millones de libras (5.190 millones de dólares), más de diez veces esa cifra.[66] En los Estados Unidos, la solicitud del presupuesto federal para la prestación de apoyo internacional en el ejercicio fiscal 2014 asciende a más de 1.400 millones de dólares. Las operaciones de apoyo se centran o se llevan a cabo en áreas fuera de los Estados Unidos y persiguen interrumpir o desmantelar las organizaciones internacionales de drogas más importantes, así como incrementar la reducción de la demanda y la capacidad de lucha contra las drogas de los países socios.[67] Como es lógico, el coste constante de la 'guerra contra las drogas' y sus a veces cuestionables resultados han llevado a que cada vez se abogue más por una

reforma fundamental de las políticas de drogas y se proponga, entre otras cosas, la regulación legal de los estupefacientes. Para otros, la reducción de daños (entendida en sentido amplio) y los enfoques de gestión de los mercados son vistos, en muchos sentidos, como una solución para la situación actual, ya que prometen ahorrar dinero y reducir la violencia y los daños sanitarios, sociales y ambientales en el largo plazo, erradicando las conductas ilegales con medidas de bajo coste, sostenibles y aplicadas por la comunidad.

Al mismo tiempo, el abandono de medidas establecidas de reducción de la oferta, tales como la erradicación, la interceptación y la aplicación local de la ley, puede interferir con las prioridades nacionales. La aplicación de la ley se basa en la suposición de que las calles son más seguras si los delincuentes se encuentran entre rejas; por lo tanto, cuantos más delincuentes estén en prisión, mayor seguridad en las calles. Este razonamiento se puede encontrar en la ayuda externa a los países productores y de tráfico de drogas, así como en el gasto en los países consumidores. El dilema político radica en la responsabilidad frente a los contribuyentes, así como en la eficiencia y la eficacia los programas. Si bien las medidas a largo plazo, como la reducción de daños y la gestión de los mercados en el ámbito de la oferta tienden a ser más baratas, más eficientes a la hora de reducir los daños e incluso se podría afirmar que más sostenibles, las medidas a corto plazo, como las estrategias tradicionales de reducción de la oferta, tienen un impacto más inmediato y fácil de cuantificar, aunque a menudo sean insostenibles. Además, las políticas híbridas entre las medidas de reducción de daños en el lado de la oferta y los esfuerzos de gestión de los mercados se encuentran todavía en sus fases de diseño y experimentación, y los escenarios para ir más allá del régimen prohibicionista apenas están empezando a emerger.[68]

Por otra parte, la ayuda externa como medio indirecto para reducir el problema de las drogas en los países donantes también presenta un dilema práctico. Los donantes dependen de los receptores para invertir la ayuda que se les otorga en programas que sean viables, eficientes y eficaces, y que se desarrollen en interés de los países donantes. Esto exige que los Gobiernos receptores tengan la capacidad de ejecutar programas, posean el control sobre las estructuras de organismos de aplicación de la ley y justicia para apoyarlos y que existan intereses compartidos entre receptores y donantes. Además, otros aspectos del vínculo entre países donantes y receptores pueden influir en la relación de ayuda, tales como las relaciones de vecindad, los lazos económicos, y los intereses en materia de seguridad nacional y contrainsurgencia. En consecuencia, puede que la ayuda financiera y técnica, por sí sola, no se traduzca en los efectos deseados, y que los problemas relacionados con la oferta y la demanda de drogas no siempre sean una prioridad de la relación.

Al mismo tiempo, las consecuencias indeseadas de la inversión de ayuda en políticas de drogas tradicionales –como el efecto globo, la fragmentación de las organizaciones de tráfico de drogas y las luchas territoriales– han incrementado los niveles de violencia en algunos países, sin influir de forma sustancial en la oferta de drogas.

Conclusiones y recomendaciones

La ayuda externa destinada a políticas de drogas de tipo prohibicionista está, sin duda, politizada. El gasto de los países donantes se ajusta a sus propios intereses y prioridades, que puede que no estén relacionados con las necesidades de los países receptores a la hora de abordar eficazmente la producción, el tráfico y el uso de drogas. Muchas veces, la política de drogas prohibicionista en el exterior ha sido simplemente una extensión o 'exportación' de una política interna para enfrentar un problema de demanda nacional abordando un problema de oferta exterior. En el pasado, se ha instigado o incluso sobornado a los países receptores para cumplir con determinadas políticas

antidrogas a cambio de ayuda, créditos y acuerdos comerciales. Colombia durante el Gobierno de Ernesto Samper es un caso paradigmático en este sentido. Otras iniciativas parecen tener por objetivo desviar la atención de estrategias nacionales ineficaces, como se ve en la asignación presupuestaria de Rusia a los programas 'Arco Iris 2' y 'Arco Iris 3' en comparación con lo que Moscú gasta en sus programas de drogas nacionales. Esta politización de las políticas de drogas se ha traducido en actitudes y políticas internacionales incoherentes frente a los países productores y de tráfico, sobre todo visibles en el nivel relativamente bajo de atención reservado a las actividades de lucha contra las drogas por parte de las fuerzas internacionales en Afganistán. Mientras que algunos países han sido presionados para que adopten medidas intensivas e invasivas y cumplan así con la prohibición internacional en materia de drogas, el desbocado mercado de drogas en Afganistán ha sido prácticamente tolerado con el fin de no poner en peligro otras prioridades e intereses. Y más importante aún, la politización ha llevado muchas veces a políticas de drogas ineficaces e incluso contraproducentes.

La ayuda externa se ha concentrado principalmente en mecanismos de aplicación de la ley como medio para hacer frente a la producción, el tráfico y el uso de drogas. Con frecuencia, la salud pública, las políticas sociales y el desarrollo de un sistema de justicia que funcione bien para perseguir los delitos penales no han tenido un impacto suficiente en el diseño de políticas. En consecuencia, los problemas sociales que pueden influir en las cuestiones de drogas –como la falta de educación, las bajas inversiones en salud y los altos niveles de desempleo–, siguen prevaleciendo y el tratamiento de la dependencia de drogas y otros programas de salud tardan tiempo en adaptarse a las nuevas evidencias, lo cual conduce, en algunos casos, a intervenciones preocupantes e inhumanas, como el internamiento obligatorio.[69] Al mismo tiempo, las medidas de seguridad siguen siendo la principal salida de financiación, independientemente de los niveles locales de la violencia. La situación actual en África Occidental, México y Afganistán pone de manifiesto estas deficiencias normativas.

Otra deficiencia es la concentración de políticas de corto plazo –como la formación de fuerzas policiales, las operaciones de incautación y arresto, la destrucción de cultivos mediante la erradicación forzosa, el desmantelamiento de laboratorios de procesamiento, la interrupción de rutas de suministro y el arresto de traficantes– con respecto a las políticas de largo plazo, como políticas públicas de salud y sociales, intervenciones de reducción de daños en el ámbito de la oferta y la demanda, y programas de medios de vida sostenibles debidamente secuenciados. La aplicación no específica de un 'molde normativo', diseñado desde el exterior sin adaptarlo a las características y necesidades del país receptor y en base a las prioridades e intereses del donante, ha dado lugar a políticas ineficaces e infructuosas que carecen de una adecuada absorción de fondos, supervisión y seguimiento de la capacitación. Varios casos han fracasado por este motivo. En Afganistán, por ejemplo, se sabe que unidades antidrogas entrenadas en el marco de los paquetes de ayuda externa han recurrido a la delincuencia y han manipulado los esfuerzos de interceptación dirigidos por fuerzas exteriores para eliminar a sus competidores en el mercado.

Por otra parte, las consecuencias negativas, como el efecto globo que afecta a Colombia, Perú y Bolivia, y las divisiones, las luchas internas y la fragmentación de los 'cárteles' de drogas en México, han provocado un aumento de la violencia y la producción y el tráfico de drogas en países y en otros, sin que ello influya en el mercado mundial y los niveles de uso de drogas en los países consumidores y donantes. Por el contrario, la producción y el tráfico se han incrementado sobre todo en lo que respecta a las nuevas drogas sintéticas, lo que demuestra la flexibilidad y adaptabilidad del mercado mundial. Entre las demás consecuencias negativas cabe mencionar los abusos de derechos humanos, las ejecuciones

extrajudiciales, el desplazamiento forzado de campesinos de subsistencia y la exacerbación de la pobreza, así como los daños al medio ambiente en las zonas de producción de drogas.

A la luz de estas cuestiones y teniendo en cuenta las diversas consideraciones de orden político en cuyo marco operan los donantes externos, se puede plantear una serie de recomendaciones específicas:

- Los donantes deberían separar los proyectos de ayuda externa de sus políticas y objetivos nacionales en materia de reducción de la demanda. Ambos deberían de recibir plena atención, aunque con medidas diferentes, adecuadas y basadas en evidencias.

- Las políticas de reducción de la oferta deben estar en consonancia con las condiciones locales. La política de ayuda debe ajustarse a las necesidades individuales del país receptor para garantizar su eficacia.

- Los responsables de la formulación de políticas deben ir más allá de su acento en la aplicación de las leyes de drogas y plantear enfoques holísticos frente a las políticas de reducción de la oferta, especialmente en los ámbitos de la política social, la salud pública y la justicia, dentro del pleno respeto de los principios de derechos humanos.

- Los donantes deben establecer una distinción clara entre los objetivos a corto plazo y a largo plazo. Para poder influir en la producción y tráfico de drogas en los países receptores de manera sostenible, se deben financiar tanto medidas inmediatas para mejorar la seguridad como programas duraderos de tratamiento de la dependencia de drogas basados en evidencias científicas y programas de medios de vida alternativos.

- Para aumentar la eficacia de la ayuda, los donantes deberían mejorar la absorción de fondos seleccionando cuidadosamente a los receptores adecuados y fortaleciendo las estructuras de distribución de la ayuda en el país receptor. Los programas de seguimiento y supervisión tras la prestación de capacitación son esenciales para asegurar la eficacia y la sostenibilidad.

- Los donantes deberían incrementar sus esfuerzos para identificar tendencias, trayectorias y evoluciones. Las consecuencias negativas se pueden evitar no solo realizando un seguimiento de los programas y políticas en el propio país receptor, sino también de cómo los acontecimientos en el país receptor afectan al resto de la región.

- Del mismo modo, los donantes deberían tener en cuenta la evolución del mercado. La adaptación del mercado y el giro hacia nuevas drogas pueden anular, de lo contrario, los avances realizados con respecto a drogas más tradicionales, como las sustancias de origen vegetal.

Agradecimientos

El IDPC desea dar las gracias a Coletta Youngers (investigadora asociada del IDPC, investigadora sénior de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, WOLA, e integrante del equipo investigador del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho, CEDD) por sus valiosos comentarios y sugerencias.

Proyecto para la modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas (MDLE)

Un proyecto del IDPC, con la participación del Departamento Internacional de Políticas de Seguridad de la Chatham House y del Instituto Internacional para Estudios Estratégicos (IISS)

Tradicionalmente, la aplicación de políticas de drogas ha estado centrada en la reducción del tamaño de los mercados ilícitos de drogas, buscando erradicar la producción de drogas y las redes de suministro y distribución, o al menos reprimiendo estas actividades hasta el punto de que los consumidores potenciales sean incapaces de acceder a ciertas drogas.

Estas estrategias no han logrado reducir significativa o permanentemente el suministro o la demanda de las principales drogas en los mercados de consumo. Dada esta realidad, y en un contexto político en el que algunas autoridades están alejándose de un abordaje de "guerra a las drogas" en aras de una política más centrada en la gestión de mercados, es necesario revisar las estrategias de aplicación de las leyes sobre drogas para ajustarlas a los nuevos desafíos –gestionar los mercados de drogas de manera que se minimice la variedad de impactos dañinos a las comunidades. Reconocer que el poder de los agentes de aplicación de la ley puede ser usado para modelar positivamente, en vez de erradicar, cualquier mercado de drogas existente, está cada vez más discutido.

El objetivo de este proyecto es **recolectar y refinar materiales teóricos y ejemplos prácticos de nuevos enfoques sobre la aplicación de las leyes sobre drogas, así como promover un debate entre los líderes encargados de la aplicación de las leyes sobre las implicaciones que tiene este nuevo enfoque para futuras estrategias.**[70] **Para más información, véase:** http://idpc.net/es/incidencia-politica/modernizar-la-aplicacion-de-las-leyes-sobre-drogas.

Notas

[1] Véase: Gallahue, P., Saucier, R. y Barrett, D. (2012), *Partners in Crime: International Funding for Drug Control and Gross Violations of Human Rights* (Londres: Harm Reduction International), esp. pp. 33-36; Barrett, D. (2012), 'Harm reduction is not enough for supply side policy: A human rights-based approach offers more', *International Journal of Drug Policy*, **23**(2012): 18–19, http://www.ijdp.org/article/S0955-3959%2811%2900125-3/abstract

[2] Proyecto para la modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas (2013), Modernising Drug Law Enforcement Seminar #1 Report, p. 4, http://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/library/MDLE-seminar-1_Report.pdf

[3] Véase: International Harm Reduction Association, *What is harm reduction? A position statement from the International Harm Reduction Association*, http://www.ihra.net/files/2010/05/31/IHRA_HRStatement.pdf

[4] Crandall, R. (2008), *Driven by drugs: US policy towards Colombia* (2nd ed.) (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers), p. 2. Es cierto que la situación ha cambiado en cierto modo en los últimos años, sobre todo desde la elección del presidente Juan Manuel Santos en agosto de 2010, y que el comercio se ha convertido en un motivo de preocupación más destacado.

[5] *Ibid.*, pp. 3-4

[6] Jelsma, M. (febrero desde 2011), 'El desarrollo de la fiscalización internacional de estupefacientes: Lecciones del pasado y desafíos estratégicos para el futuro', TNI, Serie reforma legislativa en materia de drogas No. 10. Informe publicado originalmente como documento de trabajo para la primera reunión de la Comisión Global de Políticas de Drogas (Ginebra), p. 6-7, http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/dlr10s.pdf

[7] Salvo que se indique lo contrario, todas las referencias a dólares en este informe aluden a dólares estadounidenses (USD).

[8] Crandall, R. (2008), Driven by drugs: US policy towards Colombia (2nd ed.) (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers), p. 1

[9] Wyler, L.S. (2012), *International drug control policy: Background and U.S. responses* (Congressional Research Service), p. 17 http://assets.opencrs.com/rpts/RL34543_20121016.pdf

[10] Ministerio de Defensa de Colombia (Dirección de Estudios Sectoriales) (octubre de 2011), *Logros de la política integral de seguridad y defensa para la prosperidad – PISDP*, http://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/estudios%20sectoriales/info_estadistica/Logros_Sector_Defensa.pdf

[11] Acevedo, B., Bewley-Taylor, D. y Youngers, C. (2008), *Ten years of Plan Colombia: An analytic assessment*, (Oxford: Beckley Foundation Drug Policy Programme), p. 3 http://reformdrugpolicy.com/wp-content/uploads/2011/10/paper_16.pdf

[12] Marshall, D.R. (28 de febrero de 2011), *Testimony by Donnie R. Marshall Administrator, Drug Enforcement Administration, U.S. Department of Justice, before the U.S. Senate Caucus on International Narcotics Control* (Washington, D.C.) http://bogota.usembassy.gov/testimony9.html

[13] *Ibid*.

[14] Bureau of Western Hemisphere Affairs (2012), *The Colombia Strategic Development Initiative (CSDI)* (US Department of State) http://www.state.gov/p/wha/rls/fs/2012/187926.htm

[15] Wyler, L.S. (2012), *International drug control policy*, p. 17

[16] Véase: Felbab-Brown, V. (2010), *Shooting up: Counterinsurgency and the war on drugs* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press), pp. 113-155, http://www.brookings.edu/research/books/2010/shootingup

[17] Inkster, N. y Comolli, V. (2012), *Drugs, insecurity and failed states: The problems of prohibition* (Oxon: Routledge), pp. 72-73

[18] Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2009), *Addiction, crime and insurgency. The transnational threat of Afghan opium (*Viena: UNODC), p. 3 http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Afghanistan/Afghan_Opium_Trade_2009_web.pdf

[19] Mercille, J. (2013), *The reality behind the 'war on drugs' in Afghanistan,* http://www.stopwar.org.uk/news/the-reality-behind-the-war-on-drugs-in-afghanistan

[20] Wyler, L. S. (2012), *International drug control policy*, p. 24

[21] Felbab-Brown, V. (2013), 'Counterinsurgency, counternarcotics, and illicit economies in Afghanistan: Lessons for state-building', en Miklaucic, M. y Brewer, J. eds. (2013), *Convergence: Illicit networks and national security in the age of globalization* (Washington, DC: NDU Press for Center for Complex Operations), p. 190

[22] Ibid., pp. 191-192.

[23] Azami, D. (26 de febrero de 2013), *Why Afghanistan may never eradicate opium* (BBC World Service), http://www.bbc.co.uk/news/world-asia-21548230

[24] Perito, R.P. (2009), *Afghanistan's Police. The Weak Link in Security Sector Reform*, Special Report (Washington, DC: United States Institute of Peace), http://www.usip.org/sites/default/files/afghanistan_police.pdf

[25] Felbab-Brown, V. (2013), 'Counterinsurgency, counternarcotics, and illicit economies in Afghanistan: Lessons for state-building', en Miklaucic, M. y Brewer, J. eds. (2013), *Convergence: Illicit networks and national security in the age of globalization* (Washington, DC: NDU Press for Center for Complex Operations), p. 193, 197

[26] Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (5 de marzo de 2013), *2013 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)* (US Department of State), http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2013/vol1/204045.htm

[27] Russia's Rainbow-2 Plan for the elimination of opium production in Afghanistan, 9-10 de junio de 2010, p. 1 http://www.unodc.org/documents/afghanistan//Events/Russian_Plan_Rainbow_2.pdf

[28] *Ibid*., pp. 1-2.

[29] Khetab, M.H. (23 de enero de 2011), 'Russia to equip, train Afghan police', *Pajhwok Afghan News,* http://www.pajhwok.com/en/2011/01/23/russia-equip-train-afghan-police

[30] Pajhwok (26 de abril de 2013), 'Russia training Afghan drug police officers', *Pajhwok Afghan News,* http://www.pajhwok.com/en/2013/04/26/russia-training-afghan-drug-police-officers

[31] Crick, E. (septiembre de 2012), 'Drugs as an existential threat: An analysis of the international securitization of drugs', *International Journal of Drug Policy,* **23**(5): 412

[32] Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (enero de 2011), *Press Release. Russian Federation pledges more than US$ 7 million to UNODC*, http://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2011/January/russian-federation-pledges-more-than--seven-million-dollars-to-unodc.html. La aportación de 7 millones de dólares estaba destinada al fondo para fines generales de la ONUDD. Tal como explica Emily Crick (2012), "el fondo para fines generales son fondos sin restricciones que la ONUDD utiliza para cubrir costes de infraestructura y apoyar los programas que no están cubiertos por fondos para fines especiales (Bewley-Taylor y Trace, 2006, p. 2). Según estudios anteriores sobre la financiación de la ONUDD, las mayores contribuciones al fondo para fines generales suelen proceder de los países más prohibicionistas (Thoumi y Jensema, 2003, en Bewley-Taylor y Trace, 2006, p. 7), lo cual sugiere que tales contribuciones facilitan una mayor influencia a la hora de determinar la política de la ONUDD".

[33] Fergana News (29 de mayo de 2013), *Russian envoy to NATO: Drugs production boosted tenfold in Afghanistan,* http://enews.ferganews.com/news.php?id=2618; Pravda (28 de mayo de 2013), *Putin goes to Kyrgyzstan to solve the fate of Afghan drug trafficking,* http://english.pravda.ru/russia/politics/28-05-2013/124676-putin_afghanistan-0/

[34] Greenwood, M. (19 de marzo de 2013), *Stemming Russia's HIV epidemic*, (Yale School of Public Health) http://publichealth.yale.edu/news/archive/article.aspx?id=4991

[35] Para más información sobre el papel de Rusia en Afganistán, véase: Laruelle, M. (noviembre de 2011), 'Russia's strategies in Afghanistan and their consequences for NATO', *NATO Research Paper 69* (Roma: NATO Defence College), http://www.gwu.edu/~ieresgwu/assets/docs/Laruelle_NATO_Nov11.pdf

[36] Lyulko, L. (12 de marzo de 2012), *Russia offers Latin America to combat drugs together,* http://english.pravda.ru/russia/economics/12-03-2012/120748-russia_latin_america_drugs-0/

[37] Walle, W. (8 de mayo de 2012), *Russia turns to the south for military and economic alliances* (Council on Hemispheric Affairs), http://www.coha.org/russia-turns-to-the-south-for-military-and-economic-alliances/#_ftn22

[38] AFP (23 de marzo de 2013), 'Rusia abrirá escuela en Centroamérica para preparar agentes antidrogas', *El Heraldo,* http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Mundo/Rusia-abrira-escuela-para-agentes-antidrogas-en-Nicaragua

[39] Wells, M. (2013), 'Should Russian anti-drug aid to LatAm worry the US?', *InSight Crime,* http://www.insightcrime.org/news-analysis/should-russian-drug-aid-latam-worry-us. Para más información sobre la cooperación militar y económica entre Rusia y los países latinoamericanos, véase: Walle, W. (2012), *Russia turns to the south for military and economic alliances* (Washington DC: Council on Hemispheric Affairs), http://www.coha.org/russia-turns-to-the-south-for-military-and-economic-alliances/

[40] Comolli, V. (mayo de 2011), 'West Africa's Cocaine Coast', *IISS Strategic Comments,* **17**(21), http://www.iiss.org/en/publications/strategic%20comments/sections/2011-a174/west-africas-cocaine-coast-4244

[41] Kavanagh, C. (junio de 2013), *Getting smart and scaling up. Responding to the impact of organised crime on governance in developing countries* (New York University, Center on International Cooperation), pp. 15-19

[42] Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (27 de octubre de 2011), *Press Release. UNODC Executive Director, Guinea-Bissau's leaders address concerns about drug trafficking in West Africa,* https://www.unodc.org/unodc/en/press/releases/2011/October/unodc-executive-director-guinea-bissaus-leaders-address-concerns-about-drug-trafficking-in-west-africa.html

[43] G8 (10 de mayo de 2011), *Political declaration of the ministers responsible for the fight against illegal drug trafficking,* http://www.g8.utoronto.ca/justice/2011-g8-drugs-en.html

[44] G8 (10 de mayo de 2011), *G8+ Draft action plan on transatlantic drug trafficking*, http://www.g7.utoronto.ca/justice/2011-g8-drugs-plan-en.html

[45] Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs (5 de marzo de 2013), *2013 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)*(US Department of State), http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2013/vol1/204045.htm; Wyler, L. S. (2012), *International drug control policy*, p. 19

[46] Comolli, V. (2011), entrevistas de la autora en Accra, Ghana.

[47] Isacson, A. (julio de 2010), 'Colombia: Don't call it a model' (Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos), http://www.wola.org/publications/colombia_dont_call_it_a_model

[48] Véase: Haugaard, L., Isacson, A. y Johnson, J., (noviembre de 2011), *A cautionary tale: Plan Colombia's lessons for US policy toward Mexico and beyond* (Latin America Working Group Education Fund, Center for International Policy y Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos), http://www.wola.org/publications/a_cautionary_tale_plan_colombias_lessons_for_us_policy_toward_mexico_and_beyond

[49] Acevedo, B., Bewley-Taylor, D. y Youngers, C. (2008), *Ten years of Plan Colombia: An analytic assessment* (Oxford: Beckley Foundation Drug Policy Programme), http://reformdrugpolicy.com/wp-content/uploads/2011/10/paper_16.pdf

[50] Véase, por ejemplo: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (octubre de 2012), *IDPC Respuesta del IDPC al Informe Mundial sobre las Drogas 2012 de la ONUDD* (Londres: IDPC), pp.10-11, http://idpc.net/es/publications/2012/10/respuesta-del-idpc-al-informe-mundial-sobre-drogas-del-onudd-para-2012

[51] Mejía, D. 'Evaluating Plan Colombia', en Keefer, P. y Loayza, N. (Eds.) (2010), *Innocent bystanders: Developing countries and the war on drugs,* (Londres y Washington D.C.: Palgrave Macmillam and the World Bank), p. 161, http://www.dldocs.stir.ac.uk/documents/536410PUB0Inno101Official0Use0Only1.pdf

[52] Ribando Seelke, C. y Finklea, K.M. (12 de junio de 2013), 'U.S.-Mexican security cooperation: The Mérida Initiative and beyond', *Congressional Research Service*, R41349

[53] Especialmente la reciente transición del Gobierno del PAN al del PRI ha dado lugar a altas tasas de movimiento dentro de las instituciones que se dedican a la justicia penal en México, lo cual ha obstaculizado la eficacia de los programas de formación.

[54] Felbab-Brown, V. (2013), 'Counterinsurgency, counternarcotics, and illicit economies in Afghanistan: Lessons for state-building', en Miklaucic, M. y Brewer, J. eds. (2013), *Convergence: Illicit networks and national security in the age of globalization* (Washington, DC: NDU Press for Center for Complex Operations), p. 199

[55] Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2012), *Informe Mundial sobre las Drogas 2012* (Viena: ONUDD), p. iii, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_Spanish_web.pdf

[56] *Ibid*. Véase también: Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2013), *Informe Mundial sobre las Drogas 2013* (Viena: ONUDD), http://www.unodc.org/wdr/

[57] Felbab-Brown, V. (octubre de 2008), *Counternarcotics policy overview: Global trends & strategies*, Background Document BD-02 (Brookings Institution), http://www.brookings.edu/research/reports/2008/11/24-counternarcotics-policy-felbabbrown

[58] Para un análisis más exhaustivo sobre los efectos de los programas de medios de vida alternativos en Afganistán, véase: Felbab-Brown, V. (2013), 'Counterinsurgency, counternarcotics, and illicit economies in Afghanistan: Lessons for state-building', en Miklaucic, M. y Brewer, J. eds. (2013), *Convergence: Illicit networks and national security in the age of globalization* (Washington, DC: NDU Press for Center for Complex Operations), pp. 196-199

[59] Véase, especialmente: Mansfield, D. (1 de agosto de 2013), *Assessing supply-side policy and practice: Eradication and alternative development*, Working Paper for the Global Commission on Drug Policy, 24-25 January, pp. 8-9, http://bit.ly/1aZALSV

[60] Centro de Investigación y Docencia Económicas (2012), *Resultados de la primera encuesta realizada en los centros federales de readaptación social* (México, D.F.: CIDE), p. 25, http://publiceconomics.files.wordpress.com/2013/01/encuesta_internos_cefereso_2012.pdf

[61] Stevens, A. (marzo de 2013), *Applying harm reduction principles to the policing of retail drug markets*, Modernising Drug Law Enforcement Report 3 (Londres: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas), http://idpc.net/publications/2013/03/applying-harm-reduction-principles-to-the-policing-of-retail-drug-markets

[62] Según Kennedy y Wong, el 'depósito de casos' se refiere a lo siguiente: "Los casos de traficantes de bajo nivel y sin antecedentes de violencia se 'guardaban en depósito', es decir, se llevaban hasta el punto en el que se podía firmar una orden y mantenerla ahí. Esto permitía que las autoridades policiales decirles a los traficantes, en el momento en que lo desearan, que si seguían traficante serían detenidos de inmediato y sin más investigación, pero que si dejaban de traficar, no les pasaría nada". Kennedy, D.M. y Wong, S.L. (2012), The High Point drug market intervention strategy (Washington DC: Office of Community Oriented Policing Services, U.S. Department of Justice), p. 22, http://www.cops.usdoj.gov/Publications/e08097226-HighPoint.pdf

[63] Stevens, A. (marzo de 2013), *Aplicación de los principios de reducción de daños a la actuación policial en los mercados minoristas de drogas*, Proyecto para la modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas – Informe 3 (Londres: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas), p. 10, http://idpc.net/es/publications/2013/03/aplicando-principios-de-reduccion-de-danos-a-la-vigilancia-de-mercados-minoristas-de-drogas; web oficial de las UPP: http://www.upprj.com/

[64] Stevens, A. (marzo de 2013), *Aplicación de los principios de reducción de daños a la actuación policial en los mercados minoristas de drogas*, Proyecto para la modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas – Informe 3 (Londres: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas), http://idpc.net/es/publications/2013/03/aplicando-principios-de-reduccion-de-danos-a-la-vigilancia-de-mercados-minoristas-de-drogas

[65] Chi, J., Hayatdavoudi, L., Kruszona, S. y Rowe, B. (2013), *Reducing drug violence in Mexico: Options for implementing targeted enforcement* (Los Angeles: UCLA Luskin School of Public Affairs), esp. pp. 15-16, http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/reducing_drug_violence_mexico.pdf

[66] Rolles, S., Murkin, G., Powell, M., Kushlick, D. y Slater, J. (2012), *The alternative world drug report. Counting the costs of the war on drugs* (Londres: Count the Costs), p. 23, http://www.countthecosts.org/alternative-world-drug-report

[67] Office of National Drug Control Policy (2013), *The national drug control budget: FY 2014 funding highlights* (Washington, DC: ONDCP), http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/ondcp/policy-and-research/fy_2014_drug_control_budget_highlights_3.pdf

[68] Jelsma, M. (enero de 2013), 'Harm reduction for the supply-side: Its time has come', *International Journal of Drug Policy,* **23**(1): 20-21, http://www.ijdp.org/article/S0955-3959%2811%2900121-6/abstract. Véase también: Organización de los Estados Americanos (2013), *Escenarios para el problema de las drogas en las Américas, 2013-2025*, (Washington, DC: OEA), http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe_de_Escenarios.pdf

[69] Véase, por ejemplo, un informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, en que insta a los donantes a dejar de financiar los centros de internamiento de drogas: Méndez, J. E. (1 de febrero de 2013), *Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez* (Consejo de Derechos Humanos, A/HRC/22/53), http://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/RegularSession/Session22/A-HRC-22-53_sp.pdf

[70] Dave Bewley-Taylor es el editor de la serie de publicaciones del proyecto.

El Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC) es una red mundial integrada por ONG y redes profesionales que promueve un debate objetivo y abierto sobre la eficacia, la dirección y el contenido de las políticas de drogas en el ámbito nacional e internacional, y apoya las políticas fundamentadas en evidencias científicas que reducen eficazmente los daños relacionados con las drogas. La red elabora informes periódicos, difunde los informes de sus organizaciones miembro sobre cuestiones específicas relacionadas con las drogas y ofrece servicios de asesoría a encargados de políticas y funcionarios de todo el mundo.

Este informe analiza la lógica existente tras la distribución de la ayuda con respecto a la lucha contra las drogas y pone de relieve algunos de los razonamientos geopolíticos en los que se suele sustentar la prestación de los paquetes de ayuda.

Financiado por:

J PAUL GETTY JNR CHARITABLE TRUST

International Drug Policy Consortium
Fifth floor, 124-128 City Road, London
EC1V 2NJ, Reino Unido

Tel: +44 (0) 20 7324 2975
Email: contact@idpc.net
Sitio web: www.idpc.net

Copyright © 2013 International Drug Policy Consortium All rights reserved