

2013

CENTRO DE INVESTIGACIÓN
DROGAS Y DERECHOS
HUMANOS

Juan Manuel Torres



[CUATRO CAMINOS, UN COMIENZO]

Comentarios al informe “El Problema de las Drogas en las Américas – 2013” de la Organización de Estados Americanos

Los mandatarios del hemisferio iniciamos una valiosa discusión sobre el problema mundial de las drogas. Coincidimos en la necesidad de analizar los resultados de la actual política en las Américas y de explorar nuevos enfoques para fortalecer esta lucha y para ser más efectivos. Le hemos dado un mandato a la OEA para tal fin.

Declaración del Presidente de la República de Colombia, Juan Manuel Santos Calderón, tras la clausura de la **VI Cumbre de las Américas**.
Cartagena de Indias, 15 de abril de 2012

Por: Juan Manuel Torres¹

Ante la imperante necesidad de búsqueda de reformas a nivel político y estratégico en torno al tema de la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, la Organización de Estados Americanos hizo entrega, el 17 de mayo de este año, del **Informe Final sobre el “Problema de las Drogas en las Américas”**² al Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos. Así mismo, del 4 al 6 de junio, la Asamblea General de la OEA (a realizarse en Antigua, Guatemala) dedicó su trabajo a debatir este mismo tema. En ese sentido, con la Declaración de Guatemala aprobada, se espera que este magno evento haya sido el inicio de un profundo proceso de reforma política, normativa y social en el hemisferio, a fin de abordar la problemática de la producción, el tráfico y los usos de sustancias ilícitas.

El Informe consta de dos partes, una analítica y otra de escenarios al 2025. Contiene, además, una serie de reconocimientos y recomendaciones para abordar este fenómeno. Así mismo, insta a los gobiernos y a la sociedad civil a continuar el controversial debate que, hasta ahora, ha sido materia reservada para las altas esferas políticas gubernamentales, en la mayoría de los casos.

Reconocimientos generales

En ese sentido, el Informe reconoce un cambio de patrones de consumo (de Norteamérica hacia Sudamérica), lo cual refuerza la tesis de que ciertas ciudades industrializadas y las nuevas metrópolis en América del Sur se encuentran demandando más droga peruana y boliviana (especialmente cocaína), formando una suerte de corredor ilícito al sur del primer país, atravesando el segundo, y en dirección hacia lugares como Brasilia o Sao

¹ Politólogo. Licenciado en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Actual candidato a magíster en Relaciones Internacionales por la misma universidad. Investigador del *Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos* (CIDDH). Áreas de interés: Política nacional, coyuntura, relaciones internacionales, tráfico ilícito de drogas, seguridad nacional, política exterior, entre otras. Contacto: juanm.torres@pucp.edu.pe. La elaboración de este documento no hubiera sido posible sin los valiosos comentarios, evaluaciones y sugerencias del equipo de investigación del CIDDH (www.cidhdh.com).

² Dicho informe es resultado del mandato que le hicieron los Jefes de Estado a la Organización mencionada durante la VI Cumbre de las Américas, celebrada el año 2012 en Cartagena, Colombia.

Paulo. Así mismo, se reconoce que existen costos económicos y sociales de las actuales leyes y políticas contra las drogas, tales como la violencia que se genera a causa de la represión policial. Se reconoce, además, que la dependencia de las drogas es un problema estrictamente de salud pública (no criminal) y que ha habido bastantes logros en torno a incautaciones, no obstante, la cooperación internacional no reembolsable sigue siendo pobre y el flujo de drogas se incrementa cada vez más.

Por último, el Informe reconoce que las políticas de un país pueden ser totalmente inaplicables a otro, ya que el fenómeno del narcotráfico se manifiesta de diferente forma para cada país. Esta aseveración nos indica que ya es hora de dejar de lado las políticas, lineamientos y/o condicionamientos por parte de Estados más poderosos (o potencias regionales) que controlen la cooperación financiera en materia de lucha contra las drogas (el caso peruano resulta más que evidente). Así, se deja espacio para la independencia de formulación, aplicación y rendición de cuentas de una política pública como cualquier otra. Además, **se evitan elementos nocivos como la militarización externa, afectación a los Derechos Humanos, lesión a soberanías e injerencia política en asuntos internos.**

El abordaje del problema de las drogas

A pesar de no estar señalado de forma explícita, del capítulo uno del informe se desprende que la violencia existente en las Américas se deriva de la ilicitud de las drogas. Esta es una interpretación válida, ya que ante la existencia de prohibiciones a determinados “productos”, es conocido que surgen los mercados ilegales y las consecuentes mafias que buscan lucrar cuando existe demanda no satisfecha. A partir de este reconocimiento es que se busca que el debate en torno a la lucha contra las drogas pueda abrirse a la evaluación y promoción de nuevas alternativas que, hasta hace poco, han permanecido en una suerte de “clandestinidad” en varios países del hemisferio³. El reconocimiento de que **la violencia deriva de la ilicitud de las drogas** es un factor muy importante que debe ser tomado en cuenta para el diseño y formulación de políticas nacionales futuras.

³ En algunos otros países (de corte más conservador) ha habido una “cacería de brujas” a lo largo del tiempo contra los principales promotores de los nuevos enfoques y las nuevas alternativas de lucha contra el tráfico ilícito de drogas.

La droga en la salud humana

Sobre este tema, el informe hace bien en mencionar que **el estigma y la penalización del consumo resultan agravantes a los factores sociales** (y personales) **que ya condicionan la drogodependencia**. Esto se debe a que ambos factores no previenen el consumo problemático sino que lo encapsulan en la marginalidad y la falta de oportunidades. Al respecto, es alentador que el informe cuestione las políticas de penalización y criminalización y este elemento debe ser tomado en cuenta por los treinta y cuatro Estados del hemisferio. Sin embargo, resulta también lamentable que el informe omita a los miles de consumidores ocasionales (recreativos) de drogas y al impacto que la ilicitud del mercado de la oferta genera sobre ellos, pues no terminan siendo ni adictos ni delincuentes. En tal sentido, no todos los consumidores son adictos problemáticos (que requieren de rehabilitación por representar un peligro a ellos o a terceros).

El cultivo

Sobre el cultivo de drogas, el Informe señala que el cultivo de coca ha disminuido en la región andina un 30% desde el año 2000, sin embargo, este dato no debe ser tomado como un indicador de eficiencia, pues se sigue produciendo igual o mayor cantidad de droga en la misma región. Así mismo, estas cifras constituyen una forma sutil (como más adelante se aclara) de decir que los esfuerzos de interdicción en Colombia han conseguido los objetivos deseados (reducción), mientras que en Perú y Bolivia el cultivo de coca (con destino ilegal) ha aumentado considerablemente. Sobre la coca cultivada en el Perú, el Informe menciona que esta se cultiva cerca a poblaciones rurales y mercados muy bien conectados con los sistemas económicos y el transporte. El informe, además, resalta como exitoso el “Modelo San Martín”, sin embargo, este modelo solo demostraría que la reducción de un área limitada de cultivo no determina la reducción del área total nacional.

Aquí es pertinente señalar que el muchas veces celebrado modelo no guarda ninguna relación con esta nueva y preocupante dinámica, donde confluyen grupos criminales, traficantes y otros grupos armados como Sendero Luminoso. Así mismo, resulta adecuado mencionar (ya que el informe de la OEA tiende a reconocer al Modelo mencionado como 100% exitoso) que la experiencia en San Martín fue, en realidad, un “éxito

relativo”. En primer lugar, fue resultado del financiamiento peruano (no de la cooperación internacional), luego, las actividades ilícitas (cultivo y tráfico) se desplazaron a zonas aledañas, y, por último, tiene graves riesgos por tener monocultivos que –como el café o el cacao- dependen de precios internacionales. De cualquier forma, las autoridades peruanas se encuentran en la obligación de enfocarse más en interdicción basada en datos de inteligencia en las rutas comerciales aledañas a zonas coccaleras que en la simple erradicación compulsiva⁴.

En otro aspecto, una de las sugerencias importantes del informe hace referencia al impacto ambiental que genera la erradicación y la actual destrucción de insumos químicos. Respecto a la primera, la erradicación generaría que los productores aceleren los procesos de cultivo por temor a este mecanismo, obteniendo el mayor rendimiento de la tierra al menor plazo y generando, ergo, mayor desgaste). Sobre los insumos químicos, su destrucción (a través de incineración en bosques por parte de agentes del orden) genera un alto nivel de contaminación ambiental, ya que los mismos son resistentes a la biodegradación y, además, tóxicos. Así mismo, estos insumos tienen un alto grado de movilidad: viajan grandes distancias una vez introducidos al medio ambiente a través de un proceso múltiple de evaporación y condensación. Este hecho sugiere que las políticas de destrucción de los llamados “laboratorios clandestinos” sean replanteadas, a fin de tener en cuenta y estar en armonía con el factor ambiental. En el Perú, esta cuestión **debe ser atendida inmediatamente por los organismos responsables de la operatividad de las políticas nacionales contra las drogas** (Policía Nacional y Fuerzas Armadas).

Lamentablemente, la reacción del Estado no es suficiente para contrarrestar los efectos del cultivo de drogas ilícitas. El Informe da cuenta de que herramientas como el desarrollo alternativo no han logrado aún tener los efectos deseados a nivel general, y que, ni en Perú ni en Bolivia, los productos de esta práctica han alcanzado el valor económico de los cultivos ilícitos. Además, esta herramienta ha logrado solo un alcance local y no nacional (dado el factor “desplazamiento”). Así mismo, se explicita que **tanto la represión** (mediante erradicación y aspersion – este último para el caso colombiano) **como el desarrollo alternativo afectan de manera conjunta y de forma negativa a las actitudes de las comunidades**

⁴ La cual también genera efectos perversos, de acuerdo al informe de la OEA.

involucradas. Frente a esta situación, habría que buscar nuevas modalidades para implantar una política integral de erradicación. Tal vez funcionaría la aplicación de subsidios o una suerte de erradicación focalizada y negociada con los principales líderes cocaleros y/o dueños de parcelas destinadas al cultivo. El consenso resulta básico para evitar conflictos sociales, los cuales, hoy en día, representan un problema más que enfrentar para los gobiernos, sobre todo el peruano.

Producción y tráfico de drogas

El informe menciona que la interdicción focalizada ha conseguido el desplazamiento de las actividades de tráfico y producción a nuevos lugares (efecto globo). En este caso, las actividades de interdicción contra el tráfico y la producción de drogas ilegales realizadas en Colombia, han causado su desplazamiento al territorio peruano. Estas actividades se estarían focalizando en el **corredor sur**, al cual, en el CIDDH, hemos hecho ya bastante referencia como una nueva tendencia⁵. Los hallazgos del Informe también confirman la configuración del mencionado corredor: desde el VRAEM, a través del oriente boliviano, hasta el Brasil. Según la OEA, la cocaína peruana y boliviana pasa por varios países en Sudamérica, una parte está destinada para el consumo interno y otra para la “exportación” a Europa, Asia y el Medio Oriente. Además, una de las rutas preferidas para el traslado de droga a Europa es, desde Brasil (Venezuela y Ecuador) a los puertos de España, Países Bajos y Portugal.

El impacto ambiental del tráfico de drogas también es grave y, en el caso peruano, sucede a través de, entre otras cosas, la instalación y construcción de aeródromos clandestinos. Dada la complejidad de la geografía peruana, resulta muy fácil camuflar estas pistas ilegales para el tráfico de droga. Así mismo, se pierden muchas hectáreas de bosques y de recursos naturales.

Sobre la acción estatal frente a este tipo de situaciones (de producción y tráfico), el Informe hace bien en señalar que las decisiones y acciones de

⁵ Ubicables en: <<http://ciddh.com/2013/05/31/hacia-el-desarrollo-de-una-plataforma-de-cooperacion-en-el-ambito-del-narcotrafico-en-suramerica/>>. Consultado el 31 de mayo de 2013. Además, en: <http://www.rpp.com.pe/2012-06-18-soberon-el-proximo-vrae-va-a-ser-puno-noticia_493187.html>, consultado el 31 de mayo de 2013; y en: <<http://www.alertaperu.pe/index.php/peru/item/527-soberon-guerra-contra-las-drogas-es-un-fantoche>>, consultado el 31 de mayo de 2013. Ricardo Soberón, entrevistado en estos medios, es el director y pertenece a nuestro equipo de investigación en el Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos.

las instituciones estatales para responder al problema de las drogas no siempre resultan en reducción de la actividad criminal, sino solamente en su modificación. En tal sentido, sería necesario un completo replanteamiento de la estrategia contra las drogas en el Perú y en los países involucrados, a fin poner freno definitivo y constante reducción a las actividades criminales asociadas al delito del tráfico ilícito de drogas. Si los niveles de violencia se mantienen a pesar de los esfuerzos realizados a través de los años, significa que algo estamos haciendo mal.

En tal sentido, se señala también que, muchas veces, las acciones estatales generan fragmentación y competencia entre las organizaciones del crimen organizado, lo cual hace interminable la lucha. En el caso peruano, la estrategia contra las drogas debería tener en cuenta este elemento, ya que el Estado se enfrenta a una situación particular en la cual las fuerzas del crimen organizado se unen a un grupo terrorista. Los esfuerzos para derrotar a estos grupos deben ser integrales y comprender estrategias sociales y económicas, así como policiales/militares orientadas a la desarticulación permanente de estos grupos, además de responder a un análisis de inteligencia sobre el tipo de lucha que se está llevando a cabo (contra quién se enfrentan).

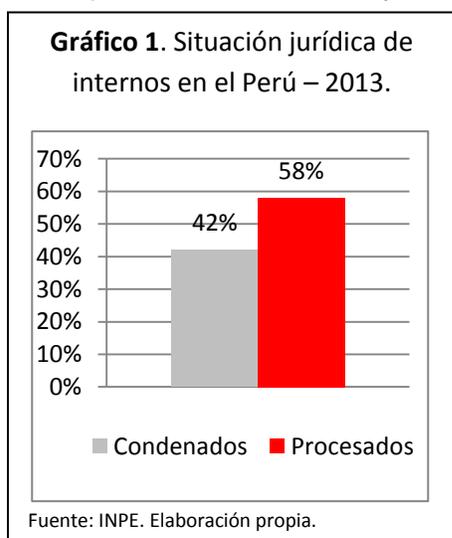
La venta de drogas

En relación a la corrupción, el lavado de activos y la gobernabilidad democrática, hay que tener en cuenta que el Perú es un país que tiene severas debilidades y el gobierno no parece responder adecuadamente. La corrupción se encuentra latente en muchas instituciones estatales (no por nada la desconfianza de los peruanos en las instituciones es una de las más altas de América Latina). La fragilidad de las instituciones peruanas (Poder Judicial, Instituto Nacional Penitenciario, Poder Legislativo, Fuerzas Armadas) sirve de campo fértil para el dinero proveniente del narcotráfico. Resulta necesaria, entonces, la implementación de una reforma en la gestión pública y los funcionarios públicos, a fin de desterrar elementos nocivos que puedan expandir, sin control alguno, el vicio de la corrupción.

Obviamente esta reforma resulta ineludible puesto que ninguna política contra las drogas a nivel nacional podría hacerse efectiva si es que los propios funcionarios encargados de su aplicación realizan prácticas generalizadas de corrupción a cualquier nivel. Claro está que los niveles de

cooptación del Estado por el dinero del narcotráfico no son tan altos como en otros países, pero es nuestra responsabilidad evitar que eso suceda en el futuro. Por otro lado, los reportes sospechosos de lavado de activos se han incrementado en nuestro país⁶, y es necesario un control más efectivo para con esta actividad.

La actividad del Estado peruano se sigue centrando en los eslabones más débiles y vulnerables de la cadena del narcotráfico, lo cual genera diversas externalidades negativas tales como la sobre población de cárceles (que en el Perú bordea el 122%)⁷, la sobrecarga judicial (demostrada en la situación jurídica de los internos – gráfico 1), la vulneración de Derechos Humanos, la corrupción, la violencia y la ausencia del Estado de Derecho. Esto sucede



porque la aplicación de la ley se concentra en los aspectos menos complejos y más baratos debido a la falta de recursos de los sistemas de justicia y sus altos costos y a la incapacidad operativa de los brazos del Estado (Policía o Fuerzas Armadas).

El consumo de drogas

Sobre este tema, el Informe señala que lo que preocupa en relación a los Derechos Humanos es la pobre oferta de tratamientos para la rehabilitación y reinserción de los usuarios en la sociedad; en el Perú no existe un sistema de atención en salud mental. Muchos de estos centros no están sujetos a mínimos controles de calidad, no hay estándares mínimos de atención, ni mucho menos medidas de seguimiento y evaluación. Esta situación es frecuente, ya que la mayoría de estos centros no se adecúan a la ley, pero tampoco

⁶ A abril de 2012, el posible delito vinculado que presentaba mayor número de Informes de Inteligencia Financiera (205) y que muestra el monto más alto involucrado en dichos informes remitidos por delito precedente (\$4.406 millones) es, justamente, el tráfico ilícito de drogas. En: <http://www.sbs.gob.pe/repositorioaps/0/2/ier/esta_transparenciaoperativa/2012/Abril_2012.pdf>. Consultado el 31 de mayo de 2013.

⁷ La capacidad de las cárceles peruanas es de 28,911 internos, sin embargo, a mayo de 2013 se albergan 64.418 internos. Es decir, hay una sobrepoblación de 122.8%. Fuente: Estadísticas del INPE (Instituto Nacional Penitenciario). En: <<http://www.inpe.gob.pe/contenidos.php?id=415&np=1&direccion=1>>. Consultado el 31 de mayo de 2013. Datos publicados en el diario "El Comercio", del 25 de mayo de 2013. En: <<http://elcomercio.pe/actualidad/1580904/noticia-poblacion-penal-peru-crecio-32-dos-anos>>. Consultado el 31 de mayo de 2013.

hay voluntad del Estado para adecuarlos a la ley. No se cuenta con financiamiento adecuado ni capacitación constante a su personal. Para el Informe de la OEA, **el problema fundamental es que falta información acerca de cuáles son los enfoques más eficientes (de programas de prevención y tratamiento) en los países del Hemisferio.** También señala que la exclusión social del consumidor dificulta la reinserción social, pero creemos que este elemento depende exclusivamente del sector educación, el cual, al menos en el Perú, ha tenido un rol muy activo en torno a la “*demonización*” del consumidor y muy pasivo en cuanto a la real prevención del abuso de drogas.

Si de acuerdo al Informe, de todas las etapas del fenómeno de las drogas (cultivo, producción, tráfico, venta y consumo) el tráfico es el sector que genera más violencia, **¿por qué el Estado no focaliza sus recursos a enfrentarlo?**, ¿no tiene capacidad suficiente?, ¿por qué, conociendo estos resultados, -y según la experiencia del CIDDH- aún hay policías en las calles deteniendo a consumidores recreacionales y pidiéndoles dinero por corrupción?, ¿qué está haciendo el ejecutivo para cambiar esta situación?, ¿qué está haciendo DEVIDA a parte de solicitar más fondos de cooperación internacional?

Alternativas legales y regulatorias

Dentro de las alternativas legales y regulatorias que el informe señala, se resalta el cultivo para uso personal (en el caso de la marihuana). Según el informe, podría prevenir los peligros de la expansión del consumo asociada con la venta comercial al detalle y permitir a las personas producir para su propio uso y quizá para regalarlo o compartirlo en un pequeño colectivo. Además, existen otras alternativas eficientes no directas al narcotráfico: un sistema educativo más eficiente, un mejor diseño de comunidad, mejores programas para capacitar a padres de familia, tribunales y sistemas de justicia más rápidos y justos, entre otros. Además, el informe también sugiere ver las experiencias de despenalización y reducción de sanciones en Argentina, México, Chile, Brasil, algunos estados de Estados Unidos y Uruguay. En este último, la apertura al debate (con la propuesta del Presidente Mujica para regular el consumo y la venta) ha generado un gran impacto mediático por ser un ámbito controversial. Colombia también llama la atención con la propuesta de sus CAMAD (Centros de Atención Móvil a

Drogodependientes) y el reemplazo de PBC por marihuana, para tratar adicciones de este tipo. Así mismo (y no menos importante) cabe resaltar los esfuerzos bolivianos para regular la coca destinada a los usos tradicionales.

Cuatro caminos

En su segunda parte, el informe de la Organización de Estados Americanos contempla cuatro escenarios. En cada uno de ellos, el enfoque de lucha contra las drogas es distinto y requiere determinadas acciones y evaluaciones particulares.

Cuadro 1. Asociación de palabras en los cuatro caminos

| Escenarios | Juntos | Caminos | Resiliencia | Ruptura |
|--------------|-----------|------------|-------------|-------------|
| El problema | Seguridad | Regulación | Sociedad | Incapacidad |
| La respuesta | Represión | Apertura | Inclusión | Abandono |

El primero de ellos (denominado “Juntos”) entiende el problema de las drogas como parte de un problema mayor de inseguridad, con instituciones estatales débiles e incapaces de controlar sus consecuencias como el crimen organizado, la violencia y la corrupción. Claramente este enfoque apuesta por fortalecer las capacidades de instituciones judiciales y de seguridad pública (policía y fuerzas armadas) mediante una mayor profesionalización, mejores alianzas con los ciudadanos, nuevos indicadores de éxito y una cooperación internacional mejorada. Actualmente los Estados involucrados en el fenómeno de las drogas han optado, en mayor o menor medida, por seguir este camino, originando serios problemas como el incremento de violencia y crimen organizado (en México y Centroamérica) o el desplazamiento de cultivos (de coca, básicamente) y de actividades ilícitas (en Colombia, Perú y Bolivia). Nadie niega que haya habido resultados a raíz de este tipo de intervenciones, pero parecería que los costos exceden los beneficios y originan externalidades negativas. Tengamos cuidado.

“Caminos” es el segundo escenario planteado por la OEA. En él, el problema es que “el régimen legal y regulatorio actual para controlar el uso de drogas mediante sanciones penales (especialmente arrestos y

encarcelamiento) está causando demasiado daño”. Frente a esta situación, se pretende probar y aprender de regímenes legales y regulatorios alternativos (iniciando con el cannabis o marihuana). Este escenario ha sido, en algunos casos, probado por Estados fuera del continente y también dentro (como en algunas circunscripciones de Estados Unidos y ha sido (es aún) materia de debate en Uruguay, Chile, Ecuador y Colombia). Con bastante asombro se puede aseverar que el Perú, siendo el principal productor potencial de cocaína, no tome más en serio el debate sobre drogas. En todo caso y aún con ciertas precauciones adicionales, este escenario debería ser considerado por algunos gobiernos como alternativa frente al problema de las drogas. Una vez más, cabe recordar que cada Estado debe tomar en cuenta su propia realidad empírica (no política) si es que busca aplicar este tipo de recomendaciones.

El tercer escenario se le denomina “Resiliencia”. En él, el problema de las drogas es una manifestación de disfunciones sociales y económicas subyacentes que generan violencia y adicción. Para enfrentarlo, se plantean “programas para el fortalecimiento de comunidades y mejoramiento de la seguridad y la salud públicas, creados de abajo hacia arriba por los gobiernos locales, las empresas y las organizaciones no gubernamentales”. Este es un enfoque bastante novedoso, ya que toma en cuenta el factor “formulación de políticas públicas a raíz de la participación inclusiva de los diversos actores de la sociedad civil”, los cuales se encuentran, de alguna u otra forma, conexos al narcotráfico. Esta aproximación resulta interesante dado que busca comprometer directamente a la sociedad y a la población en general a fin de rechazar completamente cualquier modalidad de tráfico ilícito de drogas.

El cuarto escenario es el peor de todos. “Ruptura” entiende que el problema es que los países donde se producen las drogas y aquellos por donde se hace el tránsito están pagando costos insostenibles e injustos. Para solucionar esto, no se plantea absolutamente ninguna acción concreta. *Au contraire*, se señala que “algunos países abandonan unilateralmente la lucha contra (o llegan a aceptar) la producción y el tránsito de drogas a su territorio”. Este es un escenario aún no alcanzado, pero completamente potencial. **La lucha contra las drogas en los Estados representa un continuo desgaste operacional que se desmotiva a sí misma progresivamente cuando no hay resultados concretos y mensurables.**

Si a esto le sumamos el hecho de que, ya de por sí, la capacidad operativa de algunos Estados es nula o muy pobre y no existe voluntad política de reforma sustancial, tendremos un resultado parecido a este que nos plantea la “ruptura”.

A la luz de los escenarios presentados, es claro que lo más pertinente es que los países del Hemisferio transiten gradualmente hacia los escenarios de “Camino” y “Resiliencia”, donde se encuentran las propuestas más realistas, pragmáticas y útiles para enfrentar las causas y no las consecuencias de los problemas asociados al tráfico ilícito. En el caso peruano, es necesario que este o próximos gobiernos **devuelvan el manejo de las políticas sobre Drogas a la civilidad** (a través de la necesidad de reformas en investigación criminal, administración de justicia, en la Unidad de Investigación Financiera o la legislación sobre lavado de activos), comprometan acciones verdaderamente integrales de todos los sectores y niveles (municipios, gobiernos regionales y gobierno nacional) pero sujetas a la más alta autoridad política (Presidencia de la República) y comprendan que la acción más eficaz está en el campo de la salud y la educación, antes que en la represión desproporcional e irracional.