

La agenda de la reforma de la política de drogas en las Américas

(Versión 1)

Coletta A Youngers*

Mayo de 2013

Este documento informativo será actualizado luego de la publicación del estudio de la OEA y de la Asamblea General de la OEA que tendrá lugar en Guatemala del 4 al 6 de junio de 2013.

Introducción

América Latina se ha convertido en la vanguardia de los esfuerzos para promover el debate sobre la reforma de la política de drogas. Durante décadas, los Gobiernos de América Latina siguieron en gran medida las políticas y programas trazados por Washington para la llamada guerra contra las drogas.¹ Sin embargo, dos tendencias paralelas han dado lugar a un drástico cambio de rumbo: el surgimiento de Gobiernos de izquierda que han desafiado los patrones históricos del unilateralismo y del intervencionismo de Washington, y la creciente frustración ante el fracaso del modelo de control de drogas prohibicionista impulsado por el Gobierno de los EE.UU. En los últimos años se ha generado un debate regional sobre cuestiones de políticas de drogas que habían permanecido durante tanto tiempo adormecidas. Esto es algo que se puede apreciar en los medios de comunicación, en el renovado interés por parte de la academia, en el surgimiento de iniciativas de base, como el movimiento de reforma del cannabis, y quizás más importante aún, en el llamado de numerosos funcionarios locales y nacionales a reconsiderar las actuales políticas de drogas. Por primera vez, los presidentes en ejercicio están cuestionando las grandes premisas del paradigma de la fiscalización internacional de drogas y pidiendo que se debatan enfoques alternativos. Sus acciones han tenido repercusiones a nivel internacional, puesto que los

presidentes han presionado con éxito el debate dentro de la Organización de Estados Americanos (OEA) y las Naciones Unidas (ONU).

Muchos países han puesto en marcha o están debatiendo reformas de las políticas de drogas a nivel nacional. Más significativo aún, dos países han desafiado valientemente la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes de 1961. Bolivia es el primer país en denunciar y volver a la Convención con una reserva, en este caso con respecto a la utilización de la hoja de coca en su territorio. Por su parte, el Gobierno uruguayo ha propuesto la creación de mercados legales, controlados por el Estado para el cannabis. Los funcionarios uruguayos están observando cuidadosamente los marcos regulatorios que se están poniendo en marcha en los estados de Colorado y Washington (EE.UU.), donde los electores aprobaron en noviembre de 2012 sendos referendos sobre legalización del cannabis. A nivel local, funcionarios como el alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, están avanzando con programas innovadores orientados a la reducción de daños, diseñados para proporcionar acceso a servicios de salud y tratamiento a usuarios de drogas, y para reducir la delincuencia y la violencia.

* Coletta A. Youngers es miembro asociada del IDPC, asesora principal de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) y miembro del equipo investigador del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD)

Sin embargo, los obstáculos para la reforma - en los planos nacional, regional e internacional - están cobrando importancia. Los esfuerzos por reescribir las leyes de drogas en Argentina y Ecuador, por ejemplo, han tropezado con la oposición de poderosas fuerzas políticas conservadoras y algunos sectores religiosos. Con bastante frecuencia la opinión pública sigue dando apoyo a las medidas de mano dura como resultado de la percepción y del temor a que políticas de drogas más flexibles conduzcan a un aumento en el consumo de drogas y en la violencia. Estos temores han sido alimentados por la cobertura sensacionalista o parcial que hacen los medios de comunicación, así como por los problemas reales de inseguridad ciudadana y violencia en los barrios pobres, donde el consumo de drogas ilícitas tiende a ser más frecuente. En lo regional, mientras que importantes líderes de América Latina se han pronunciado a favor de la reforma, muchos otros han permanecido en silencio o fieles a la actual política. Y a nivel internacional, un grupo importante de países, como Estados Unidos y Canadá, se ha opuesto abiertamente a emprender cualquier acción fuera de los límites de los tratados existentes de fiscalización internacional de drogas.

Aún y cuando, las reformas a las políticas de drogas van, sin duda, a avanzar lentamente, se han hecho visibles grandes fisuras en la estructura internacional de control de drogas tan cuidadosamente elaborada por los Estados Unidos y otros países. Quizás en ninguna otra parte esto es más evidente que en América Latina. Después de analizar el debate regional, las reformas y los obstáculos a las reformas a nivel nacional, este informe concluye con recomendaciones de políticas concretas que deben llevarse a cabo para mantener el impulso y hacer progresar los debates sobre políticas de drogas y reformas en la región.

El debate regional

El debate sobre política de drogas en América Latina se originó en el creciente reconocimiento del fracaso de las actuales políticas a la hora de alcanzar sus objetivos, así como de los altísimos costos que han pagado los países latinoamericanos por la implementación de estas políticas, y la necesidad de asignar una mayor prioridad a la reducción de los inaceptables niveles de violencia existentes. Particularmente preocupante es la propagación de la delincuencia organizada y de la violencia, la corrupción y la erosión de las instituciones democráticas asociadas a ésta. Más de cuarenta años después del lanzamiento de la "guerra contra las drogas" de EE.UU., la mayoría de los países de América Latina enfrenta problemas mucho más graves que antes debido al tráfico de drogas. La dependencia de las drogas - y sus consecuencias sociales y para la salud - sigue propagándose en la medida en que se multiplican las rutas de tráfico, poniendo a cada vez más latinoamericanos en contacto con sustancias ilícitas. Las cárceles están repletas de delincuentes por delitos menores, lo que ha provocado una grave crisis humanitaria, mientras que una laxa o ineficaz aplicación de la ley y la corrupción garantizan que muy pocos traficantes de mediana o de gran envergadura terminen tras las rejas.² Como se ha señalado, el crimen organizado ha extendido su alcance a través de la región, planteando serios desafíos a Estados caracterizados por la debilidad de sus instituciones policiales y judiciales. Como lo indicara sucintamente el presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina, "Hemos visto que el prohibicionismo y la guerra contra las drogas no han dado los resultados esperados. Por el contrario, los cárteles se han fortalecido, ha crecido el flujo de armas hacia Centroamérica desde el norte y han aumentado las muertes en nuestro país. Esto nos ha obligado a buscar una respuesta más apropiada".³

Mientras que el descontento con la política actual en América Latina se viene cocinando desde hace algún tiempo, el lanzamiento en 2009 del informe

de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia marcó un punto de inflexión. El llamamiento de la Comisión a una reforma de la política de drogas generó una amplia cobertura mediática. Como resultado, tanto los periódicos más influyentes como prominentes personalidades salieron en apoyo de la reforma de la política de drogas. Con el lanzamiento del informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas dos años más tarde, la política de drogas se puso al frente y en el centro de la agenda regional. Sin embargo, sólo recientemente, a los expresidentes que conforman la Comisión se les han unido presidentes en ejercicio, como Juan Manuel Santos, presidente de Colombia, y Otto Pérez Molina, de Guatemala, para pedir la reconsideración del régimen de fiscalización internacional de drogas vigente.

Otro cambio importante en el debate se produjo cuando un tema tradicionalmente tabú, la legalización, se puso sobre la mesa. Mientras que el presidente Santos fue el primero de los mandatarios en ejercicio que hizo un llamado a considerar la legalización de las drogas, se le podría reconocer el mérito de haber insertado el tema de la legalización en el debate de la reforma de la política de drogas al presidente de Guatemala Otto Pérez Molina. El presidente de Uruguay, José Mujica llevó el debate un paso más allá con su propuesta de creación de mercados regulados de cannabis en ese país. Si bien ha habido mucha confusión en los medios de comunicación sobre el significado preciso de los términos 'despenalización' y 'legalización',⁴ por primera vez, la idea de mercados regulados y legales se ha convertido en parte del debate regional de las políticas de drogas. Como se explicará en detalle más adelante, tanto si la propuesta del Gobierno uruguayo para crear mercados regulados legales de cannabis tiene éxito como si no, ésta ha demostrado que los modelos viables de regulación son una opción y que pueden ser objeto de un debate razonado.

La Organización de Estados Americanos

Tal vez el punto de inflexión más importante fue, sin embargo, la cumbre de abril de 2012 en Cartagena y sus resultados, cuando la mayoría de los presidentes del hemisferio se reunieron en un encuentro privado, a puerta cerrada, donde las políticas de drogas fueron el único tema a tratar. Como resultado de ese intercambio, el presidente Santos anunció que se había encomendado a la OEA analizar los resultados de la política de drogas actual y de explorar enfoques alternativos. El secretario general de esta institución, José Miguel Insulza, con el apoyo del personal de la Secretaría de Seguridad Multidimensional y de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), ha liderado un doble proceso. En primer lugar, se elaboró un informe analítico con el aporte de un grupo de trabajo integrado por funcionarios de la CICAD y por otros funcionarios multilaterales, representantes de Gobiernos, académicos y otros expertos. La oficina del secretario Insulza preparó posteriormente un estudio más corto, fundamentado en el informe analítico. En segundo lugar, dos organizaciones independientes, *Reos Partners* y el Centro de Liderazgo y Gestión, fueron contratadas para llevar a cabo una labor de "planeación de escenarios" en el que un equipo multidisciplinario de personas prominentes construyó un conjunto de escenarios futuros sobre los posibles resultados derivados de la aplicación de diferentes políticas de drogas, con el objetivo de contextualizar los debates regionales y de informar sobre decisiones estratégicas que tomadas a nivel nacional. Estos documentos se presentarán a los presidentes de Colombia y Panamá (país en donde tendrá lugar la próxima cumbre hemisférica) el 17 de mayo de 2013.

En el momento de escribir estas líneas, dado que el estudio de la OEA (incluido el ejercicio de planeación de escenarios) aún no se ha publicado, todavía está por verse su contribución al debate regional. Sin embargo, la cumbre de Cartagena y el informe de la OEA que está a punto de conocerse ya han tenido un impacto

inmediato: el Gobierno de Guatemala propuso que las estrategias alternativas para combatir las drogas sean el tema de la próxima reunión anual de la [Asamblea General de la OEA](#) que tendrá lugar en Guatemala del 4 al 6 de junio de 2013. Con sólo objeciones menores por parte de los Estados Unidos y Canadá (ambos países expresaron su preocupación acerca de la amplia gama de temas a tratar), se aprobó la propuesta el 25 de febrero de 2013,⁵ ahora con el título oficial: *Por una Política Integral de Lucha contra las Drogas en las Américas*. Cinco sub temas se incluyen en la propuesta del Gobierno de Guatemala: 1) fortalecer los sistemas sanitarios para la prevención y el tratamiento del abuso de drogas; 2) reducir la delincuencia y la violencia; 3) reducir el tráfico de armas y abordar el lavado de dinero; 4) analizar la posibilidad de la legalización de algunos cultivos; y 5) despenalizar el consumo de drogas y reducir la población carcelaria. Según el canciller guatemalteco Fernando Carrera, “Esperamos que el diálogo político en Antigua sea histórico, que marque un antes y un después en cuanto al tema de combate a las drogas en el siglo XXI”.⁶ Las negociaciones sobre un proyecto de declaración presentado por el Gobierno guatemalteco están actualmente en curso. Uno de los puntos en discusión es la propuesta del Gobierno de Guatemala para celebrar una Sesión Especial de la Asamblea General de la OEA sobre política de drogas en febrero de 2014. La Asamblea General de la OEA de junio de 2013 ofrece una oportunidad sin precedentes para que los líderes del continente reconsideren las décadas de “guerra contra las drogas”, como lo será también una próxima reunión de cancilleres de la región. El presidente Pérez Molina anunció también a principios de este año que será el anfitrión de una reunión con algunos líderes políticos y empresariales de América Latina en Tikal, Petén, durante el segundo semestre de 2013, proporcionando otro espacio importante para el debate oficial.

El hecho de que en América Latina muchos Gobiernos progresistas hayan llegado al poder y que se hayan creado nuevas asociaciones

regionales, como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), podría quitarle relevancia a la OEA. Hay expectativas de que UNASUR desempeñe un papel activo en el desarrollo de enfoques alternativos para la política de drogas. Sin embargo, mientras que su Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas pareció iniciar con buen pie, ha copiado en gran medida los grupos de trabajo que existen en la actualidad en la CICAD, ningún país está desempeñando actualmente un papel de liderazgo que pudiera generar un enfoque tendiente a la reforma, y las diferencias internas entre los países han obstaculizado hasta la fecha acciones de orientación reformista.⁷ Del mismo modo, incluso después de la Cumbre de Cartagena, la CELAC no ha asumido un liderazgo en el tema, a pesar de que en la declaración de la UE-CELAC en la cumbre empresarial de enero de 2012 se incluyeron diversos aspectos relacionados con la política de drogas. La próxima cumbre presidencial hemisférica está programada en Panamá para 2015, sin embargo, falta claridad sobre si se va a resolver la cuestión de la participación de Cuba de modo que pueda seguir adelante. En resumen, la dinámica de poder regional entre estos diferentes organismos se encuentra todavía en un proceso de definición, pero por el momento la OEA se ha encargado de hacer avanzar el debate regional sobre cuestiones relativas a políticas de drogas. Como se ha señalado, qué tan buena será su actuación aún está por verse.

La Sesión Especial sobre drogas de la Asamblea General de la ONU en 2016

Los Gobiernos de Colombia, Guatemala y México tuvieron finalmente éxito introduciendo el tema de la reforma política de drogas en la agenda de las Naciones Unidas. En la reunión de 2012 de la Asamblea General de la ONU, los países emitieron una declaración formal que subraya la necesidad de “revisar el enfoque”

de las actuales políticas de drogas, pidiendo a las Naciones Unidas “ejercer su liderazgo... y conducir una profunda reflexión que analice todas las opciones disponibles, incluyendo medidas regulatorias o de mercado, con el fin de establecer un nuevo paradigma que impida el flujo de recursos hacia las organizaciones del crimen organizado”. La declaración concluye pidiendo a la ONU organizar “una conferencia internacional que permita tomar las decisiones necesarias a fin de dar mayor eficacia a las estrategias y los instrumentos con los que la comunidad global hace frente al reto de las drogas y sus consecuencias”.⁸ Estos sentimientos encontraron eco en la declaración de la Cumbre Iberoamericana – que incluyó a todos los países de América Latina, así como a España y Portugal - que tuvo lugar el 16 y 17 de noviembre de 2012. Poco después, se anunció que se celebraría una sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) a principios de 2016 sobre el “problema mundial de las drogas”.

El *informe de la Tercera Comisión sobre la fiscalización internacional* de drogas a los Estados de la Asamblea General declara que la revisión de la UNGASS incluirá “una evaluación de los logros y desafíos en la lucha contra el problema mundial de las drogas, en el marco de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas y otros instrumentos pertinentes de la ONU (la cursiva es nuestra).”⁹ Sin embargo, una reforma significativa a la política de drogas requiere en última instancia de una reforma a las convenciones. Algo que todavía es una incógnita. ¿Llegará el tema de la reforma de las convenciones finalmente a la mesa de negociaciones? Un paso adelante en esta dirección se produjo en diciembre de 2012 cuando el presidente Santos junto con el presidente Pérez Molina (y numerosos expresidentes, entre ellos el expresidente de EE.UU. Jimmy Carter) firmaron una petición de la Fundación Beckley, *La guerra global contra las drogas ha fracasado: es hora de un nuevo enfoque*, que estipula: “La Convención Única sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas de 1961 yace en la base de las políticas actuales.

Es hora de reconsiderar este tratado que impone una solución de tipo “talla única”, con el fin de otorgar a países individuales la libertad de evaluar las políticas de drogas que mejor se adecúen a sus necesidades internas”.¹⁰ Aún está por verse si los Estados miembros de las Naciones Unidas están preparados para este reto.

Las maniobras que buscan controlar la agenda de la UNGASS ya han empezado a hacerse visibles. En la Comisión de Estupefacientes (CND) de este año, llevada a cabo en marzo en Viena, Austria,¹¹ se presentó una resolución que hubiera garantizado el control de la CND sobre el proceso de planificación. Los Gobiernos reformistas lograron recabar el apoyo necesario para incluir un compromiso en el texto referido a “su” papel de liderazgo en el proceso de preparación, lo que deja la puerta abierta para que más actores se involucren. Los defensores de la reforma están proponiendo que las agencias de la ONU y las misiones en Nueva York tomen la iniciativa en la preparación de la agenda de la UNGASS, con la participación de una serie de organismos además de la CND, como el PNUD, ONUSIDA, la OMS y el Consejo de Derechos Humanos, entre otros. Otra cuestión fundamental es el papel que las organizaciones de la sociedad civil tendrán en el proceso. Después de haber puesto en marcha la UNGASS sobre drogas, los líderes de América Latina tienen la oportunidad de jugar un papel clave en la definición de su contenido y sus resultados.

Reformas de nivel nacional

Incluso antes de que las alternativas a las políticas de drogas se convirtieran en objeto de debate regional, ya estaban en marcha algunos esfuerzos de reforma a la legislación sobre drogas. Sin embargo, importantes reformas de nivel nacional que se describen a continuación han fracasado debido a una serie de obstáculos políticos. Los proyectos de ley pendientes en Brasil al momento de escribir estas líneas - Brasil fue uno de los primeros países en reconsiderar su ley de drogas

– amenazan con hacer retroceder drásticamente los progresos alcanzados en la implementación de reformas orientadas a la reducción de daños. El balance general del avance de la reforma a la política de drogas en la región en los últimos años sigue siendo decepcionante y ha llevado a algunos analistas a la conclusión de que es más probable que el cambio venga de abajo, como ha ocurrido en los Estados Unidos con respecto al cannabis. A nivel local, funcionarios como el alcalde de Bogotá, Gustavo Petro, están avanzando con programas innovadores de reducción de daños diseñados para facilitar el acceso a los servicios de salud a las personas que usan drogas, y reducir la violencia asociada con el narcotráfico. . Además, se ha ido consolidando paulatinamente un movimiento regional de reforma sobre el cannabis generando las bases propicias para una reforma de las leyes del cannabis. Por otra parte, la balanza podría inclinarse a favor de las reformas si el Gobierno uruguayo logra finalmente crear mercados regulados legales de cannabis. Esto podría marcar un punto de inflexión importante en las opciones de reforma en la región.

La despenalización del consumo

La despenalización de la posesión de pequeñas cantidades de drogas para consumo personal en los países en los que es ilegal es una de las reformas que se discuten más ampliamente.¹² En 2006, Brasil aprobó una ley que despenalizó parcialmente la posesión para uso personal. Posteriormente, en 2008, un juez de Sao Paulo resolvió que la imposición de sanciones por posesión de drogas para consumo personal es inconstitucional. En agosto de 2009, México aprobó una legislación que despenaliza la posesión de pequeñas cantidades de drogas para uso personal y obliga a la prestación de programas de prevención y tratamiento. Aunque las cantidades umbral (cantidad límite) para determinar el uso personal son preocupantemente bajas, la ley, al menos, reconoce el consumo de drogas como un asunto de salud pública, no como un asunto penal.

Aquel mismo mes, la Corte Suprema de Argentina dictaminó que la imposición de sanciones penales por la posesión de pequeñas cantidades de drogas para consumo personal es inconstitucional, al tiempo que una comisión oficial estaba redactando una nueva legislación de drogas. En 2012, esa y otras propuestas legislativas se combinaron en una sola ley que despenalizaría la tenencia para consumo personal, reduciría las penas por delitos menores relacionados con drogas, daría a los jueces una mayor discrecionalidad en la determinación de sanciones y, permitiría potencialmente el cultivo de cannabis para uso personal. Desafortunadamente, a pesar de que se forjó un consenso político en apoyo de la reforma de la ley de drogas, ésta fue dejada en suspenso mientras se debatía un proyecto de ley sobre la política para el tratamiento de drogas. Aunque lentamente, este proceso sigue avanzando. Sin embargo son otros los problemas que dominan la agenda política. Todo apunta a que la presidente Cristina Fernández de Kirchner no quiere usar su disminuido capital político en los temas relacionados con las políticas de drogas. Ante las inminentes elecciones legislativas de octubre de 2013, es probable que cualquier propuesta de legislación relacionada con las drogas siga desatendida durante algún tiempo más.

Vale la pena destacar que al asumir el cargo, el presidente de Ecuador, Rafael Correa, adoptó un discurso de reforma, y la nueva constitución del país es la única en el continente que declara que el uso de drogas es un problema de salud pública. El artículo 364 de la Constitución de 2008 establece que: “Las adicciones son un problema de salud pública (...) En ningún caso se permitirá su criminalización ni se vulnerarán sus derechos constitucionales”.

Los contratiempos de los procesos de reforma

El presidente Correa también implementó una amnistía para los pequeños delincuentes de drogas que llevó a la liberación de unos 2.300

individuos. El indulto fue concebido como una medida temporal, mientras se reformaba la ley de drogas del país, para garantizar proporcionalidad en las sentencias (Ecuador tiene una de las leyes de drogas más duras del hemisferio, que no hace distinción entre los niveles de participación en el narcotráfico, sometiendo a delincuentes de delitos menores a penas excesivamente largas). La redacción de una nueva legislación de drogas como parte de una iniciativa más amplia de reforma del código penal fue un esfuerzo significativo. Sin embargo, los cambios propuestos a la ley de drogas vigente han sufrido reveses constantes, ya que han pasado por varias revisiones del Gobierno (aunque la legislación que ahora está pendiente mejoraría la proporcionalidad en las penas). El proyecto de ley se encuentra ahora en manos de la Asamblea Nacional, donde algunos miembros han planteado reiteradamente un supuesto aumento de la delincuencia, de la violencia y del tráfico de drogas con el fin de endurecer la legislación. Queda por verse si el presidente Correa – que ha ganado recientemente las elecciones y cuenta con una mayoría recién forjada en la Asamblea Nacional – va a volver a su discurso inicial que promovía la reforma de la ley de drogas.

Como se señaló anteriormente, la ley de Brasil de 2006 elimina las penas de prisión por posesión de pequeñas cantidades de drogas para consumo personal, aunque esto constituye todavía delito penal. Pero debido a que la ley también endurece las penas de prisión por tráfico de drogas sin especificar quién califica como traficante y quién como consumidor de drogas, se ha producido de manera no intencionada un aumento espectacular de los detenidos por tráfico en la calle. En respuesta, las organizaciones de la sociedad civil lanzaron en 2012 una campaña sofisticada en apoyo de la plena despenalización del consumo de drogas.¹³ El 16 de abril de 2013, siete exministros de Justicia enviaron una carta¹⁴ al presidente del Supremo Tribunal Federal solicitando que se declarara que la criminalización de la tenencia para consumo personal es incompatible

con la Constitución del país (como se había establecido anteriormente en el ámbito estatal). Sin embargo, al mismo tiempo se ha introducido en el Congreso una legislación que podría aumentar las multas y programas de educación obligatoria para los usuarios, aumentar las penas obligatorias a antestraficantes a pequeña escala y potencialmente institucionalizar el tratamiento forzado. La legislación propuesta está actualmente siendo intensamente debatida en el Congreso brasileño.

Guatemala y Colombia inician procesos de reforma

Con un tono más positivo, dos presidentes clave que han estado defendiendo reformas internacionales, al tiempo que mantenían políticas de drogas de línea dura en casa, están comenzando a hablar de reformas a nivel nacional. A pesar de su apoyo público a los mercados de drogas regulados, el presidente Pérez Molina ha incrementado la participación militar en actividades de lucha contra las drogas. Sin embargo, también encargó un informe a la organización británica, Fundación Beckley, sobre las opciones de políticas de drogas alternativas, y ha declarado que estudiará una propuesta para permitir el cultivo legal de la amapola (adormidera para opio) para la producción de medicamentos analgésicos, para uso doméstico.¹⁵ (En la actualidad, el acceso a estos medicamentos en Guatemala es muy limitado.) A principios de febrero, el Gobierno guatemalteco anunció una cifra récord de eliminación de plantas de amapola durante el primer periodo del año. Curiosamente, también anunció que nadie fue detenido en el proceso. De acuerdo con el ministro de Gobierno, Mauricio López Bonilla, según *El Periódico*, “La destrucción, que se enfoca en atacar el producto y no en detener a personas, se enmarca en el modelo de despenalización que impulsa el presidente Otto Pérez”.¹⁶

Tal vez de mayor importancia, el presidente de Colombia, Santos - quien previamente había dicho que se necesita un nuevo consenso regional e

internacional para que las reformas salgan adelante – ha dado recientemente algunos pasos hacia la concreción de reformas a nivel nacional. Entre 1994 y 2009, la posesión de pequeñas cantidades de marihuana y cocaína para uso personal no era objeto de enjuiciamiento en Colombia, debido a un fallo de la Corte Constitucional que establece que la posesión de una “dosis mínima” de drogas no puede ser penalizada cuando se produce “en el ejercicio de sus derechos personales ... y el acusado no afecta a otros”.¹⁷ Después de repetidos esfuerzos, el expresidente de Colombia, Álvaro Uribe, logró modificar la Constitución del país con el fin de permitir la penalización de la dosis mínima y el consumo de drogas ilícitas. En una subsiguiente ley de seguridad ciudadana, se incluyó un artículo para eliminar la disposición en la ley previamente existente que permitía la dosis mínima, codificando de este modo los resultados de la reforma constitucional en la ley. Además, poco después de la toma de posesión, el gobierno de Santos hizo circular el borrador de una propuesta para un nuevo Estatuto Nacional de Estupefacientes que, entre otras cosas, también penaliza la posesión para uso personal. Sin embargo, en junio de 2012, la Corte Constitucional se pronunció sobre el artículo de la ley de seguridad ciudadana antes mencionado, declarando que la Constitución no permite que se penalice a los consumidores (La Corte Suprema dictó también sentencias similares para casos individuales). Diversos grupos de la sociedad civil y expertos jurídicos jugaron también un papel importante aportando comentarios al borrador del Estatuto y promoviendo reformas. El borrador del proyecto ha pasado por varias revisiones y, en enero de 2013, la Ministra de Justicia de Colombia, Ruth Stella Correa, anunció que la ley de drogas revisada que se presentará en el Congreso en los próximos meses también despenalizará la tenencia para uso personal de pequeñas cantidades de drogas sintéticas, como el éxtasis y las metanfetaminas, además de la cocaína y la marihuana, que todavía está permitida bajo la ley actual. El proyecto de ley también obligará a los municipios a proveer fondos para programas de prevención y tratamiento.¹⁸

La Ministra de Justicia anunció también la formación de una Comisión Asesora de Políticas de Drogas, que posee un amplio mandato para evaluar las políticas de drogas aplicadas en los últimos diez años y hacer recomendaciones para la futura política de drogas. La Comisión presentará un primer borrador de su trabajo en septiembre y un documento definitivo a finales de año. El borrador del proyecto de ley de drogas descrito anteriormente probablemente no siga adelante hasta que la comisión haya formulado sus recomendaciones. Es particularmente interesante la composición de la comisión cuyo objetivo parece ser garantizar que se presenten de hecho políticas alternativas. La ampliamente respetada página web *La Silla Vacía* se refiere a ella como “una comisión de ruptura”, o una comisión destinada a hacer una ruptura con el pasado.¹⁹ La Comisión incluye al expresidente César Gaviria (miembro de la Comisión Global de Políticas de Drogas), el ex general de la policía Óscar Naranjo (ahora vinculado a la esfera de políticas de drogas que expresando afinidad hacia ciertas reformas), el ex miembro de la Corte Constitucional Rodrigo Uprimny (destacado defensor de la reforma) y el profesor de Economía de la Universidad de los Andes, Daniel Mejía Londoño (economista experto en temas de políticas de drogas) quien presidirá la Comisión. Como señaló *La Silla Vacía*, el presidente Santos está enviando finalmente una “señal clara de que tiene la intención de alinear la política interna con su discurso internacional”.²⁰

La política de drogas también está en la agenda de las negociaciones entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). Es el penúltimo tema del programa e incluye subtemas como el desarrollo alternativo y económico, la prevención y la salud pública, y cómo afrontar el problema de la producción y el tráfico. También de acuerdo con *La Silla Vacía*, el último borrador del proyecto del Estatuto Nacional de Estupefacientes que se conoció en marzo de este año incluye numerosas propuestas que coinciden hasta cierto punto con las presentadas por las FARC.

En el contexto de las negociaciones sobre el desarrollo rural, las FARC han pedido el desarrollo económico en las regiones de cultivo de coca, el fin de la criminalización y persecución de las comunidades, el cese inmediato y definitivo de la fumigación aérea y otras formas de erradicación, la legalización de los cultivos de coca, adormidera para opio y marihuana con fines terapéuticos y medicinales, industriales o culturales, y la reorientación del uso de la tierra hacia la producción agrícola sostenible. La *Silla Vacía* ha informado que el proyecto de ley de drogas del Gobierno colombiano también permite algún cultivo legal para usos lícitos, restringe la fumigación aérea, y promueve la reducción manual y voluntaria de la coca. También crearía mecanismos por medio de los cuales los productores de coca que participen voluntariamente en su erradicación no serán penalmente responsables de haber cultivado la coca, que es actualmente ilegal en Colombia.²¹ Cualquier acuerdo en las negociaciones sobre ciertos principios básicos relacionados con el cultivo de la coca podría resultar en un importante punto de inflexión en la política de drogas de Colombia, que ha sido durante mucho tiempo el ejemplo clásico de EE.UU. para la criminalización de los cultivadores de coca y la erradicación forzosa.

Por último, el alcalde de Bogotá, Gustavo Petro está desempeñando un papel importante en la promoción de un enfoque de salud pública en el debate sobre políticas de drogas en Colombia, como es el caso con la implementación de un nuevo programa, Centros de Atención Médica a Drogodependientes (CAMAD).²² Lanzado en septiembre de 2012, el programa CAMAD es un proyecto piloto centrado principalmente en el uso de bazuco, o base de cocaína, en el Bronx, un barrio marginal de Bogotá, donde se concentran personas sin hogar y prolifera el consumo y tráfico de drogas, así como la violencia. Se estima que unos 7.500 usuarios bazuco - que a menudo mendigan o cometen delitos para poder mantener su hábito - y 9.500 personas sin hogar permanecen en el Bronx.²³ El CAMAD comenzó como un

centro de atención médica móvil atendido por psiquiatras, psicólogos, médicos y enfermeras que refieren a los consumidores dependientes de drogas a tratamientos de desintoxicación y rehabilitación. La siguiente fase del proyecto es un programa para reducir el consumo de bazuco reemplazándolo por marihuana, y posiblemente coca, con el fin de reducir la ansiedad causada tanto por el consumo de bazuco como por los intentos de salir de la droga. Además de desenganchar al paciente de la droga, la idea es eliminar la violencia asociada con el consumo de bazuco. Inicialmente, un pequeño grupo de personas dependientes de las drogas del Bronx, que ya están recibiendo asistencia del CAMAD, participarán en un programa de ocho meses, que también incluye asesoramiento, capacitación laboral y otros servicios. De acuerdo con el Director de Acción Técnica Social, Julián Andrés Quintero, "Este proyecto no está dirigido a lograr que las personas dejen de consumir. Se trata de reducir los riesgos y mitigar los daños. Queremos que la gente deje de fumar una sustancia que es muy, muy perjudicial y la reemplace por algo menos peligroso y que les permita desenvolverse en la sociedad".²⁴ Si tiene éxito, el programa actualmente controvertido, se ampliará.

El movimiento de reforma del cannabis

El cambio más radical de los que se debaten actualmente en la región ha venido del Gobierno uruguayo, que el 20 de junio de 2012 dio a conocer una propuesta que, de ser aprobada por la legislatura del país, crearía mercados legales para el cannabis, controlados por el Gobierno, como parte de una estrategia más amplia para promover una política de drogas orientada hacia la salud pública, y separar el mercado de la marihuana del mercado del *paco* que es mucho más peligroso. (Aunque hay una variedad de teorías sobre lo que es el *paco* y al parecer la producción varía según el lugar donde se produce, por lo general se describe el *paco*

como el producto resultante de los residuos de la fabricación de la cocaína mezclada con diversos disolventes. Su uso es altamente adictivo y perjudicial.) Según la propuesta del Gobierno uruguayo, tal como se la conoce en estos momentos, el mercado estaría muy regulado, con límites estrictos de edad y controles electrónicos que limitarían la cantidad comprada por mes, y se prohibiría el uso público. Se crearía una agencia estatal, el Instituto Nacional de Cannabis (INCA), para controlar el cultivo, distribución y venta de cannabis. El proyecto de ley también permite el cultivo de hasta seis plantas para consumo personal y la creación de “clubes de cannabis”, o cooperativas, similares a las que funcionan actualmente en España. En el momento de escribir estas líneas la legislación está pendiente en la Cámara de Representantes y si se aprueba, pasará a debate en el Senado.

Antes de que el Gobierno anunciara su intención de regular legalmente el cannabis, ya estaba pendiente una legislación que permitía el cultivo de cannabis para uso personal - y que parecía tener muy buenas posibilidades de aprobación en el Congreso. Como se ha señalado, Argentina está contemplando medidas similares y también hay un movimiento en Brasil para permitir el cultivo de marihuana para uso personal. México y Chile también han introducido iniciativas en el Congreso para regular legalmente el mercado de cannabis. Los defensores de la creación de mercados legales regulados de marihuana señalan que esta sustancia presenta riesgos relativamente más pequeños que muchas otras (incluyendo las drogas legales) y que, a pesar de ello, el enfoque prohibicionista causa un enorme daño a las personas atrapadas por el sistema de justicia penal. Las actitudes más tolerantes hacia el consumo de cannabis en muchos países - entre ellos Estados Unidos - sugieren que, tarde o temprano, cada vez más países van a comenzar a adoptar mercados regulados legales.

En ninguna otra parte esta tendencia es tan clara como en los Estados Unidos. Uruguay y otros países de América Latina están siguiendo de

cerca lo que pasa en Colorado y Washington. En las elecciones estadounidenses de noviembre de 2012, en el estado de Washington un 55,4 por ciento votó a favor de “legalizar la producción, distribución y posesión de marihuana, y establecer su regulación”. Una iniciativa similar se aprobó en Colorado con 54,8 por ciento de los votos. En ambos casos, la posesión para uso personal será legal y en última instancia, el cannabis podría venderse en las tiendas autorizadas por el estado. Colorado también permitirá a las personas cultivar seis plantas. El estado de Washington redactó cuidadosamente una propuesta regulatoria de 66 páginas para hacer frente a la presión federal. Si Washington y Colorado son capaces de cumplir plenamente sus iniciativas legislativas, serían los únicos lugares en el mundo (con la posible excepción de Uruguay, como se ha explicado más arriba) en donde se podría cultivar, vender y consumir el cannabis legalmente (incluso en Holanda la producción sigue siendo ilegal, aunque se tolera la compra y el consumo de pequeñas cantidades de cannabis en los *coffee shops*).

En su respuesta a las iniciativas de legalización aprobadas en Washington y Colorado, el Gobierno de Obama se enfrenta a un dilema político que opone una ley estatal a la ley federal. (La Ley Federal de Sustancias Controladas prohíbe la producción, venta y posesión de marihuana.) El Gobierno tiene a su disposición un abanico de instrumentos normativos, como son la intensificación de las actividades de la DEA, la adopción de medidas en los tribunales, o la amenaza de confiscar los ingresos fiscales de la marihuana. Un informe de abril de 2012 realizado por la *Brookings Institution* y la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos sostiene que una de las respuestas más adecuadas sería que el Departamento de Justicia de EE.UU. “use su considerable influencia para garantizar que los reguladores estatales protejan los intereses del Gobierno federal reduciendo las exportaciones a través de las fronteras estatales, las ventas fuera del sistema regulado por el estado, las ventas de grandes cantidades

indebidas, las ventas de productos adulterados, las ventas a menores de edad, la participación de la delincuencia organizada, y otros abusos".²⁵

Al asumir el cargo, el presidente Obama inicialmente prometió respetar las leyes estatales sobre marihuana medicinal. Sin embargo, la DEA expresó públicamente su desacuerdo con esta posición y con el tiempo ha incrementado considerablemente sus incursiones contra las instalaciones de marihuana medicinal. La DEA es parte del Departamento de Justicia y por lo tanto debe seguir las directrices de la Casa Blanca, sin embargo, en este caso parece que no hubo intentos de la Casa Blanca por contradecir ni dominar a la DEA. Hace dos años, cuando California votó la Proposición 19, que habría regulado legalmente la marihuana, el fiscal general Eric Holder se pronunció enérgicamente en contra. Este año, sin embargo, el Departamento de Justicia se mantuvo en silencio antes de la votación en Washington y Colorado. (Algunos especulan que fue porque el estado de Colorado es campo de batalla electoral y Obama necesita el voto de la juventud). Desde las elecciones, las autoridades han hecho sólo declaraciones generales según las cuales se están revisando las iniciativas electorales y la política de lucha contra las drogas no habría cambiado. En diciembre, cuando se le preguntó al presidente Obama sobre los usuarios recreativos de marihuana en los estados donde se ha legalizado, respondió: "Tenemos cosas más importantes que hacer".²⁶ Hacia mediados de mayo de 2012, el fiscal general de EE.UU., Eric Holder sólo había dicho que había tenido "buenas conversaciones" con los líderes electos en Washington y Colorado. En el momento de escribir esto aún están pendientes los detalles de la respuesta de la administración. Algunos analistas creen que los funcionarios del Departamento de Justicia están a la espera de conocer más detalles sobre los marcos regulatorios propuestos antes de reaccionar.²⁷

Esta prudencia se justifica dado el amplio apoyo popular recibido en cada estado - y dada la clara tendencia en los Estados Unidos hacia una

relajación de las leyes sobre la marihuana. Las encuestas ahora muestran que más de la mitad de todos los estadounidenses apoyan alguna forma de legalización. Dieciséis estados de EE.UU. han despenalizado el consumo de marihuana, 18 estados y el Distrito de Columbia han legalizado la marihuana para uso médico, y dos estados se encuentran en el proceso de implementación de mercados legales regulados. Seis estados tienen proyectos pendientes de legalización de la marihuana y tres más son propensos a unirse a ellos en breve. Al menos otros dos estados, incluyendo California, harán probablemente un referendo para legalizar la marihuana en las próximas elecciones presidenciales de 2016.²⁸ Además, en el Congreso de EE.UU. se ha introducido una legislación para legalizar el cannabis a nivel federal, aunque tiene pocas posibilidades de pasar en el corto plazo.

La inconsistencia de la situación de Estados Unidos - en donde el Gobierno federal defiende la prohibición estricta, mientras que cada vez más estados se mueven en dirección de una relajación de las leyes para la marihuana - no ha pasado desapercibida en América Latina. En comentarios públicos hechos inmediatamente después de las elecciones en Estados Unidos, Luis Videgaray, quien en ese momento dirigía el equipo de transición del presidente mexicano Enrique Peña Nieto, calificó la votación como un cambio en el terreno de juego, afirmando que "Es evidente que no podemos manejar un producto que es ilegal en México, tratando de detener su transferencia a Estados Unidos, cuando en ... al menos en parte de los Estados Unidos tiene un estatus diferente".²⁹ En la reunión de Davos en enero de 2013, los Gobiernos de Costa Rica, México y Colombia anunciaron que estaban iniciando conversaciones con funcionarios de Estados Unidos para prepararse para la legalización de la marihuana en Colorado y Washington. Estos acontecimientos erosionan aún más la credibilidad de EE.UU. en el debate regional sobre políticas de drogas, proporcionando más espacio político para países como Uruguay, Guatemala y Colombia, que están

apostando por una reforma nacional, regional e internacional de la política de drogas.

La coca y las convenciones

El hecho de que los Estados Unidos, uno de los principales arquitectos de los tratados de fiscalización internacional de las drogas, estén ahora violando estos convenios es algo que tampoco ha pasado desapercibido para el Gobierno de Bolivia. La Convención de 1961 clasifica erróneamente la hoja de coca - que ha sido consumida en su estado natural durante siglos por los pueblos indígenas de la región andina de América del Sur - como un narcótico peligroso, junto con la cocaína. Todavía la Constitución de 2009 de Bolivia (artículo 384) establece que: “El Estado protege a la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente. La revalorización, producción, comercialización e industrialización se regirá mediante la ley”. La Constitución permitía al Gobierno por un período de cuatro años “denunciar y, en su caso, renegociar los tratados internacionales que puedan ser contrarios a la Constitución”. En otras palabras, Bolivia tuvo que conciliar su nueva constitución con sus obligaciones internacionales.

Como un primer esfuerzo, más modesto, el Gobierno de Bolivia trató de enmendar la Convención Única suprimiendo la disposición que exige que “la masticación de hoja de coca quedará prohibida” durante 25 años (artículo 49), un período que terminó en 1989. Sin objeciones, la solicitud de Bolivia habría sido aprobada de forma automática. Pero el Gobierno de EE.UU. organizó un grupo de “amigos de la Convención”, que llevó a 18 países a objetar la petición de Bolivia. En respuesta, el Gobierno boliviano tomó medidas más drásticas.³⁰

En junio de 2011, el Estado Plurinacional de Bolivia se retiró de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972 con la intención de adherir otra vez con una nueva reserva que permita los usos tradicionales de la hoja de coca en su territorio. Para bloquear el retorno de Bolivia a la Convención Única, un tercio o más de los 184 miembros de los tratados de las Naciones Unidas hubieran tenido que oponerse formalmente a más tardar el 10 de enero de 2013. Bolivia lanzó una campaña diplomática para asegurarse el apoyo de los estados y obtuvo una importante victoria en la [Cumbre Iberoamericana](#) de noviembre de 2012 celebrada en Cádiz, España. En esa cumbre, se adoptó un comunicado especial sobre el uso tradicional de la masticación de la coca en el que los presidentes declararon unánimemente:

Conscientes de la importancia de conservar las prácticas culturales y ancestrales de los pueblos indígenas, en el marco del respeto a los derechos humanos y a los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de conformidad con los instrumentos internacionales ... Reconocemos que el uso tradicional del masticado de la hoja de coca (*akulliku*) es una manifestación cultural y ancestral de los pueblos de Bolivia y Perú y debe ser respetada por la comunidad internacional.

En otras palabras, Bolivia obtuvo al menos el apoyo tácito de todos los países latinoamericanos, así como de España y Portugal para eliminar el estigma internacional actualmente asociado – erróneamente – con la hoja de coca.

En el plazo que se vencía el 10 de enero de 2013, sólo 15 países habían objetado formalmente.³¹ Bolivia es ahora de nuevo parte de la Convención Única, habiendo ganado una importante victoria en sus esfuerzos por corregir el error histórico de la clasificación de la hoja de coca como estupefaciente peligroso. Bolivia es el primer país en haber denunciado la Convención de 1961 y haber vuelto a adherirse con una reserva (aunque en la adopción original de la convención otros países presentaron reservas para su

aprobación). Sin embargo, el derecho de los usos tradicionales de la hoja de coca sólo se refiere a Bolivia. La exportación y el uso de la hoja de coca siguen estando internacionalmente prohibidas.

Los impedimentos para la reforma

A pesar de estas señales prometedoras, la respuesta de otros gobiernos latinoamericanos a las iniciativas de Bolivia y Uruguay ilustra la gran miríadmirada de obstáculos políticos y de otro tipo a la reforma de la política de drogas en la región, y fuera de ésta. Aunque Bolivia obtuvo el reconocimiento de los usos lícitos de la hoja de coca en la Cumbre Iberoamericana de Cádiz en noviembre de 2012, México rompió filas y fue el único país de América Latina que se opuso al reintegro de Bolivia a la Convención de 1961. Algunos países de la región han criticado las iniciativas de Uruguay. Tal vez la condena más dura provino del presidente Santos de Colombia, quien reiteró su afirmación de que las reformas nacionales sólo deben aplicarse después de que se alcance un nuevo consenso internacional. En la reunión bianual de la –CICAD, perteneciente a la OEA - en noviembre de 2012, después de una presentación de la iniciativa del cannabis del Gobierno uruguayo solo un país ofreció apoyo concreto, Guatemala.

Los esfuerzos realizados por el presidente de Guatemala Otto Pérez Molina para crear un frente unido entre los países centroamericanos a favor de la reforma de las políticas de drogas no han dado frutos. Antes de la cumbre de Cartagena, el presidente de Guatemala Otto Pérez Molina invitó a los presidentes de Centroamérica a asistir a una cumbre regional para diseñar a una posición común sobre políticas de drogas alternativas. En respuesta, las autoridades estadounidenses desplegaron un "ofensiva diplomática" (*charm offensive*) en Centroamérica enviando en periodo de un mes a más funcionarios de Estados Unidos a la región

que en cualquier momento de la historia reciente. Entre los enviados estuvieron el vicepresidente Joe Biden, la secretaria de Seguridad Nacional, Janet Napolitano, la subsecretaria de Estado Maria Otero y el funcionario más alto para asuntos de drogas del Departamento de Estado, William Brownfield. El esfuerzo mereció la pena: a pesar de que inicialmente todos los presidentes centroamericanos habían aceptado la invitación, los presidentes de El Salvador, Honduras y Nicaragua se retractaron en el último momento, sin duda en parte debido a la presión de EE.UU. La presidente de Costa Rica, Laura Chinchilla, asistió a la cumbre adoptando al principio un discurso de tendencia reformista, al menos para un público internacional. Pero a medida que su popularidad ha ido cayendo en picado, y debido a que han aumentado las preocupaciones de la gente por la delincuencia y el tráfico de drogas, Chinchilla ha adoptado también un enfoque de línea dura, proponiendo "leyes más laxas para las escuchas telefónicas, una confiscación más fácil de activos sospechosos y aprobación más rápida de los buques de guerra de EE.UU. fondeados en puertos costarricenses. La presidente Laura Chinchilla también quiere deshacerse de la prohibición de la extradición para enjuiciamiento que está vigente en el país desde hace tiempo".³²

Como se ha señalado anteriormente y como se evidencia en Costa Rica, los gobiernos a menudo se enfrentan a la presión de los medios de comunicación y de algunos sectores políticos para mantener políticas sobre drogas "duras". Ambos fomentan la percepción popular y los temores de que las leyes de drogas más flexibles conducirán a un aumento del consumo de drogas y de la violencia. Como ha sido el caso en los Estados Unidos, los políticos a menudo temen tener mucho que perder y poco que ganar al promover políticas de drogas alternativas. En contraste con la modificación de la opinión pública en los Estados Unidos sobre la legalización del cannabis, la opinión pública en América Latina continúa en buena parte mostrándose a favor de los enfoques prohibicionistas y de mano dura. En la región se necesita una mejor y más amplia

cobertura mediática, así como mejor educación pública, para promover un debate sobre políticas de drogas alternativas en la región fundamentado en evidencias.

En resumen, mientras que los principales países de América Latina se han pronunciado a favor de la reforma, muchos otros han permanecido en silencio o se mantienen como estrechos aliados de Estados Unidos y Canadá, fuertes defensores del paradigma preponderante de fiscalización de drogas. Los países con gobiernos de izquierda que han desempeñado un papel de liderazgo en la creación de políticas y posiciones latinoamericanas independientes de Washington - como Brasil y Venezuela - han dejado de abogar por reformas regionales o internacionales sobre políticas de drogas y con frecuencia se resisten a los esfuerzos promover un mayor debate. (De hecho, los más firmes defensores de la reforma, los presidentes Santos y Pérez Molina, proceden de entornos políticos conservadores, y Pérez Molina, un general retirado, enfrenta denuncias preocupantes por responsabilidad en violaciones de derechos humanos). Desde que asumió el cargo a finales de 2012, el Presidente de México Enrique Peña Nieto aún no se ha mostrado proclive a unirse a los presidentes Santos y Pérez Molina en la promoción de un debate internacional sobre políticas de drogas alternativas, como lo hiciera finalmente su predecesor, Felipe Calderón. En América Latina la balanza se inclina todavía más hacia el lado de los Gobiernos que apoyan el statu quo.

Por su parte, Washington continúa en gran medida con el piloto automático puesto cuando se trata de la implementación de programas de fiscalización de drogas en América Latina.³³ En respuesta al creciente debate sobre las políticas de drogas en América Latina, los funcionarios estadounidenses han manifestado su voluntad de discutir cualquier política, siempre y cuando esté dentro de los límites de las convenciones existentes. Por desgracia, hay pocas razones para pensar que el segundo Gobierno de Obama

vaya a ser diferente. Hay que reconocer que desde que asumieron sus cargos el presidente Obama y el director de Política de Control de Drogas, Gil Kerlikowske, se han abstenido de utilizar la retórica de la "guerra contra las drogas", y se han centrado mucho más en la cuestión de la demanda de EE.UU. de drogas ilícitas, reconociendo públicamente el papel de EE.UU. en el estímulo al tráfico ilícito de drogas. El cambio de tono se hizo evidente en la reciente visita del Presidente Obama a México y Costa Rica, donde, siguiendo el ejemplo del presidente de México, Peña Nieto, se centró en cuestiones de comercio y desarrollo económico, restando importancia a los problemas de seguridad.

Mientras tanto, a pesar del cambio de retórica de la administración de Obama, en realidad, la "guerra de EE.UU. contra las drogas" se sigue librando en toda la región. En un día cualquiera hay 4.000 soldados estadounidenses desplegados en toda América Latina en operativos antinarcóticos. Además, hay hasta cuatro buques de la Marina de Estados Unidos en patrulla, los pilotos estadounidenses cronometran decenas de miles de horas al año volando en misiones de control de drogas, y los agentes de al menos 10 agencias de Estados Unidos están involucrados en la capacitación y otras actividades de control de drogas en la región.³⁴ Ahora que el Plan Colombia y la Iniciativa Mérida en México se han desinflado, EE.UU. ha desplazado constantemente su atención hacia América Central. Algunas fuentes estadounidenses informan que aproximadamente el 80 por ciento de la cocaína con destino a Estados Unidos ahora pasa a través del istmo. La ayuda estadounidense a las fuerzas de seguridad de Centroamérica para el control de drogas se ha incrementado ininterrumpidamente a través de la Iniciativa de Seguridad Regional para América Central (CARSI). Ahora hay numerosas agencias estadounidenses en territorio centroamericano. En Guatemala, los infantes de marina de EE.UU. han entrenado a la temida unidad de fuerzas especiales de los Kaibiles, mientras que los Equipos de Apoyo y Asesoramiento Desplegados en el Exterior (FAST, por su sigla en inglés) de

la DEA acompañan a las fuerzas hondureñas en misiones antidrogas y durante sus acciones se han visto implicados en varios asesinatos.³⁵ En 2011, el Departamento de Defensa de EE.UU. capacitó a más de 300 militares hondureños y gastó cerca de 90 millones de dólares para mantener la Fuerza de Tarea Conjunta Bravo, la unidad estadounidense de 600 miembros estacionada en la base aérea de Soto Cano.³⁶ El riesgo de una mayor militarización se cierne en una región que tiene una trágica historia de intervención de EE.UU., conflictos internos, violencia e instituciones extremadamente débiles y a menudo corruptas.

El partido conservador de Canadá en el poder también ha incrementado su asistencia militar a los esfuerzos antidrogas en América Central. Desde 2006, las fuerzas canadienses se han unido a otros países en un aumento sin precedentes del involucramiento militar en la interdicción de drogas en América Latina.³⁷ Aunque el Gobierno de Canadá participa desde hace tiempo en las operaciones navales en el Caribe y ha provisto de radares y de aviones de patrulla de reconocimiento a los países de la región, el comandante de las fuerzas operativas de Canadá, el teniente general Stuart Beare, anunció recientemente una intensificación de los esfuerzos en América Central y el Caribe. “Vamos a permanecer conectados con el hemisferio, en particular, con los equipos de capacitación en la cuenca del Caribe, manteniendo un gran esfuerzo con Jamaica, llegando a Belice y Guatemala, ayudándoles a desarrollar sus propias capacidades para gestionar a sus fuerzas de seguridad y sus condiciones de seguridad”, dijo a la CBC. Canadá cuenta ahora en Jamaica con un “centro de despliegue operativo” (*forward-deployed operational staging center*) y está entrenando a sus tropas para la guerra en la selva en Belice, ya que proporciona también ayuda militar a ese país.³⁸

Canadá participa también en operativos antinarcóticos que se desarrollan en el mar Caribe y en el Pacífico oriental. Los buques de

guerra y aeronaves canadienses han actuado como ojos y orejas de la Fuerza de Tarea Inter-agencial Conjunta - Sur (JIATF-S) para prevenir el transporte de drogas y dinero por vía aérea y marítima entre América del Sur, América Central, las islas del Caribe y América del Norte.³⁹ Los aviones militares canadienses y buques de guerra han estado involucrados en los esfuerzos de interdicción en el mar Caribe, incluso prestando asistencia a la Guardia Costera de EE.UU. para abordar naves e incautar drogas ilegales. Los aviones militares canadienses han participado en misiones de vigilancia en la región.⁴⁰ Canadá participa también en la Operación Martillo, un esfuerzo multilateral antidroga en la cuenca del Caribe, liderado por los Estados Unidos a través de la Operación CARIBBE, que proporciona buques y aeronaves canadienses a la iniciativa multilateral.⁴¹ Estas acciones son consistentes con las recientes objeciones del Canadá a la reserva de Bolivia sobre la hoja de coca y su retorno a la Convención de 1961, así como con su oposición al debate sobre la política mundial de drogas de la UNGASS de 2016.⁴²

Para los gobiernos y pueblos centroamericanos, una preocupación fundamental es la posibilidad de que el narcotráfico y el crimen organizado estimulen aún más los altos niveles de delincuencia y violencia en la región. Un factor crucial para mitigar el impacto corrosivo del narcotráfico y otras formas de delincuencia es la existencia de instituciones sólidas, particularmente del sistema judicial y de las fuerzas policiales nascentoamericanas, que continúan estando entre las más débiles del hemisferio. Sin embargo, la reforma institucional y el fortalecimiento institucional son todavía estrategias de mediano y largo plazo. En el corto plazo, se necesitan estrategias viables para reducir la delincuencia y la violencia con el fin de dar a los gobiernos el espacio preciso para seguir una agenda de reformas a largo plazo. Las opciones más prometedoras son las de estrategias de disuasión dirigida y de señalamiento selectivo, que han demostrado cierto éxito en la reducción de delitos violentos en numerosos lugares

de los Estados Unidos. Según Vanda Felbab-Brown, estas estrategias “tienen como objetivo minimizar los comportamientos más nocivos de los grupos criminales, como el uso de la violencia, y tolerar otros comportamientos menos dañinos”.⁴³ En otras palabras, los esfuerzos de control están diseñados para moldear la conducta criminal de manera que se desaliente la violencia. Por ejemplo, la policía puede comunicar con claridad que va a atacar a los grupos criminales que tienen un comportamiento más violento y actuar en consecuencia. Aunque esto no tendrá necesariamente repercusiones sobre la cantidad de drogas ilícitas disponible, los homicidios y otros delitos violentos deberían disminuir.

Recomendaciones de políticas

Una reforma significativa de las políticas de drogas será sin duda un largo y complicado proceso, sin embargo, en todo el continente están aumentando constantemente las demandas de reforma. Los líderes latinoamericanos han desempeñado un papel clave en la promoción de debates regionales e internacionales de control de drogas, y algunos países, como Bolivia y Uruguay, están avanzando con reformas significativas. Numerosos esfuerzos podrían y deberían llevarse a cabo para mantener el impulso y hacer progresar los debates sobre políticas de drogas y reformas:

- El Presidente Obama debería permitir a Colorado y Washington implementar los referendos aprobados por los ciudadanos en sus estados y debería participar de manera constructiva en el debate sobre políticas de drogas en el país y en el extranjero. Los Gobiernos de Estados Unidos y Canadá deberían al menos demostrar mayor tolerancia hacia el debate sobre la política de drogas que ha florecido en toda América Latina.
- Mientras continúa el debate sobre políticas de drogas, los países que están en la línea

de las convenciones podrían emprender una serie de reformas realizables en estos momentos. Entre éstas, quizás las más significativas son la despenalización del consumo de drogas, una reforma de la ley de drogas que garantice la proporcionalidad de las penas y las alternativas al encarcelamiento para los condenados por delitos menores y no violentos de drogas, y la expansión de los servicios de tratamiento basados en evidencias para personas dependientes de drogas, los cuales siguen siendo lamentablemente inadecuados en toda la región.

- En América Central y otros países que enfrentan altos niveles de violencia, los organismos encargados de hacer cumplir la ley deberían considerar la adopción de estrategias de disuasión dirigida y señalamiento selectivo destinadas a reducir la violencia y a promover el desarrollo, en lugar de centrarse en los intentos de cortar el flujo de drogas hacia Estados Unidos y Europa.
- Los países de la región deben apoyar los esfuerzos del Gobierno de Uruguay para crear mercados regulados legales de cannabis. Los países deben tener flexibilidad para experimentar y aplicar políticas acordes con sus realidades nacionales. Además, se podría aprender mucho de la experiencia uruguaya sobre cuestiones elementales, por ejemplo, cómo aplicar los marcos normativos que eviten, o limiten, los mercados negros paralelos y el impacto de la creación de mercados regulados legales sobre el consumo de cannabis, de otras drogas y de alcohol.
- La experiencia de Bolivia para lograr la aceptación internacional del uso de la hoja de coca en su forma natural resalta la necesidad de por lo menos una modernización y revisión de los tratados existentes de fiscalización internacional de drogas. Con respecto a la

coca, la OMS debería realizar una revisión de la hoja de coca y considerar la posibilidad de quitarla de la Lista I de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes. En términos más generales, se requiere una seria reforma de las convenciones para hacerlas “aptas para el propósito” y la UNGASS sobre drogas de 2016 constituye un foro ideal para iniciar este proceso.

- Después de haber puesto en marcha la UNGASS sobre drogas de 2016, los líderes latinoamericanos deben aprovechar la oportunidad, a través de sus ministerios de

Asuntos Exteriores y las misiones en Nueva York y Viena, para desempeñar un papel clave en la definición de su contenido, lo que garantizaría el mantenimiento de un enfoque proclive a la reforma.

- En la reunión de la Asamblea General de la OEA en junio de 2013 en Antigua, Guatemala, los ministros de Asuntos Exteriores de la región deberían incluir en su declaración final una decisión para celebrar una Sesión Especial de la Asamblea General de la OEA sobre la política de drogas en febrero de 2014.

Notas finales

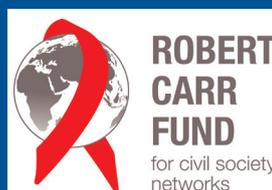
- 1 Para más información, véase: Youngers, C., Rosin, E. (2005 eds.), *Drogas y democracia en América Latina: el impacto de la política de Estados Unidos*, (Informe especial de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos, WOLA), http://www.selvas.eu/download/WOLA_ddhr_Perulibro.pdf
- 2 Para más información, véase: Metaal, P., Youngers, A. (2011 eds.), *Sistemas Sobrecargados: Leyes de drogas y cárceles en América latina* (Transnational Institute y Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos), http://www.wola.org/es/informes/sistemas_sobrecargados_leyes_de_drogas_y_carceles_en_america_latina
- 3 "Guatemala's president, 'My country bears the scars from the war on drugs', *The Guardian*, 22 de enero, 2013, <http://www.guardian.co.uk/world/2013/jan/19/otto-molina-war-drugs-guatemala>
- 4 La despenalización se refiere a la eliminación de las sanciones penales o multas, y con mucha frecuencia se refiere al porte de pequeñas cantidades de drogas para uso personal. La legalización se refiere en general a la eliminación de las sanciones penales para el consumo, la producción y el tráfico. En un marco de regulación legal, la producción, distribución y consumo de drogas ya no se consideran ilícitos, pero están sujetos a un sistema regulado (como el sistema de regulación que se aplica al tabaco, alcohol, o a los medicamentos)
- 5 Comunicado de Prensa de la OEA (25 de febrero de 2013), 'Canciller de Guatemala propone el tema "Estrategias alternativas para el combate a las drogas" como eje central para la XLIII Asamblea General de la OEA", http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-062/13
- 6 *Ibidem*
- 7 Para más información, véase: Velasco, C.A. (Marzo, 2013), *El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR, logros y desafíos 2012-2013* (Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas), <http://idpc.net/es/publications/2013/03/informe-del-idpc-el-consejo-suramericano-sobre-el-problema-mundial-de-las-drogas-de-la-unasur-logros-y-desafios-2012-2013>
- 8 Declaración conjunta de los Gobiernos de Colombia, Guatemala y México (1 de octubre, 2012)
- 9 Asamblea General de las Naciones Unidas (4 de diciembre, 2012), *Fiscalización Internacional de Drogas, Informe de la Tercera Comisión, Sexagésimo Séptimo Periodo de Sesiones*, Agenda ítem 104, A/67/459
- 10 Véase: <http://reformdrugpolicy.com/wp-content/uploads/2012/11/Public-letter-Spanish-A4-121031.jpg>
- 11 Véase: <https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/56.html>
- 12 Un informe de WOLA y del Transnational Institute concluyó que un número considerable de los encarcelados por delitos de drogas son consumidores – incluso en países en donde la posesión de drogas para uso personal no es un delito. Véase: Metaal, P., Youngers, A. (2011), *Sistemas Sobrecargados: Leyes de drogas y cárceles en América Latina* (Transnational Institute y Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos), http://www.wola.org/es/informes/sistemas_sobrecargados_leyes_de_drogas_y_carceles_en_america_latina
- 13 Viva Rio (12 de julio, 2012), *Viva Rio lanza campaña para cambiar las leyes de drogas en Brasil*, <http://idpc.net/es/alerts/2012/07/comision-brasilena-sobre-drogas-y-democracia-y-viva-rio-lanzan-la-campana-nacional-para-cambiar-la-ley-de-drogas-en-brasil>
- 14 Viva Rio (24 de abril, 2013), *Criminalizing the drug user is unconstitutional*, <http://vivario.org.br/en/criminalizing-the-drug-user-is-unconstitutional/>
- 15 Prensa Libre (27 de febrero, 'Otto Pérez Molina retoma impulso a regulación de droga', http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Perez-retoma-impulso-regulacion-droga_0_853114711.html
- 16 Boche, E. (6 de febrero, 2013), 'Gobierno reporta incautación record de amapola, sin capturas', <http://www.elperiodico.com.gt/es/20130206/pais/224375/>
- 17 Corte Constitucional, *Sentencia C-221/94, Despenalización del Consumo de la Dosis Personal, Bogotá, 5 de mayo de 1994*
- 18 El Tiempo (29 de enero, 2013), 'Se podrían cargar tres pastillas de droga sintética', <http://m.eltiempo.com/justicia/detalles-de-proyecto-para-combatir-las-drogas/12562861>
- 19 La Silla Vacía (30 de enero, 2013), 'Santos comienza a aterrizar su discurso internacional sobre drogas', <http://www.lasillavacia.com/historia/santos-comienza-aterrizar-su-discurso-internacional-sobre-las-drogas-41218>
- 20 *Ibidem*
- 21 La Silla Vacía (5 de febrero, 2013), 'Así encajaría el Estatuto de Drogas del Gobierno con propuestas de Farc', <http://www.lasillavacia.com/historia/asi-encajaria-el-estatuto-de-drogas-del-gobierno-con-propuestas-de-farc-41328>

- 22 Para más información, véase: Quintero, J. (Noviembre, 2012), *Los CAMAD de Bogotá. Los centros de atención médica a drogadictos entre el discurso político y la acción técnica*, Serie Reforma legislativa en materia de drogas, No. 22 (Transnational Institute), <http://www.druglawreform.info/es/publicaciones/serie-reforma-legislativa/item/4138-los-camad-de-bogota>
- 23 Wyss, J. (7 de mayo, 2013), 'Colombia's capital banks on marijuana cure for hard drug addicts', *The Miami Herald*, <http://www.miamiherald.com/2013/05/07/v-fullstory/3385818/colombias-capital-banks-on-marijuana.html>
- 24 Citado en Wyss, *ibídem*
- 25 Taylor, S. Jr. (Abril 2012), *Marijuana policy and presidential leadership: How to avoid a federal-state train wreck* (Brookings Institution y Oficina y Washington para Asuntos Latinoamericanos), p. 2-3, <http://www.brookings.edu/research/papers/2013/04/11-marijuana-policy-taylor>
- 26 Dwyer, D. (14 de diciembre, 2012), 'Marijuana not high Obama priority', *ABC News*
- 27 The Seattle Times (6 de marzo, 2013), 'Holder says little about states' pot laws; supporters buoyed'
- 28 Para más información, véase: <http://www.mpp.org/>
- 29 Castillo, E.E. & Weissenstein, M. (12 de noviembre, 2012), 'Leaders in Latin America call for review of drug policy after 2 U.S. states vote to legalize marijuana', *The Associated Press*
- 30 Para más información, véase: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (julio, 2011), *Nota para la incidencia política del IDPC – Bolivia se retira de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes*, <http://idpc.net/es/publicaciones/2011/07/idpc-advocacy-note-bolivia-withdraws-from-1961-convention>
- 31 Estos fueron: Canadá, Finlandia, Francia, Alemania, Irlanda, Israel, Italia, Japón, México, los Países Bajos, Portugal, la Federación Rusa, Suecia, el Reino Unido de Gran Bretaña y el Norte de Irlanda, y los Estados Unidos
- 32 Weissenstein, M (18 de febrero, 2013), 'Costa Rica toughens stance in US-backed drug fight', *Associated Press*, <http://www.guardian.co.uk/world/feedarticle/10665377>
- 33 Youngers, C.A. (abril 2011), *La política de control de drogas de la administración Obama en piloto automático*, (Londres: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas), <http://idpc.net/es/publicaciones/2011/05/obama-administration-drug-policy-on-auto-pilot>
- 34 Lopez, D., Burke, G., Bajak, F. & Arce, A. (3 de febrero, 2013), 'U.S. military expands its drug war in Latin America', *Associated Press*, <http://www.usatoday.com/story/news/world/2013/02/03/us-expands-drug-war-latin-america/1887481/>
- 35 Bird, A. & Main, A. (Agosto, 2012), *Collateral damage of a drug war: The May 11 killings in Ahuas and the impact of the U.S. war on drugs in Moskitia, Honduras* (Center for Economic and Policy Research & Rights Action), <http://www.cepr.net/documents/publications/honduras-2012-08.pdf>
- 36 Lopez, D., Burke, G., Bajak, F. & Arce, A. (3 de febrero, 2013), 'U.S. military expands its drug war in Latin America', *Associated Press*, <http://www.usatoday.com/story/news/world/2013/02/03/us-expands-drug-war-latin-america/1887481/>
- 37 Para más información, véase: Carter, C. (Febrero, 2013), *Briefing note on Canada and the war on drugs in Latin America* (Canadian Drug Policy Coalition)
- 38 Cudmore, J. (2 de febrero, 2013), 'War on drugs draws Canadian military focus in Central America', *CBC News*, http://www.huffingtonpost.ca/2013/02/02/war-on-drugs-canada-military_n_2605082.html
- 39 Forget, P. (2011), 'Law enforcement detachments and the Canadian navy: A new counter-drug capability', *Canadian Naval Review*, **7**(2): 6-11
- 40 Gobierno del Canadá (2012), *National defense and the Canadian forces: Operation Caribbe*, <http://www.forces.gc.ca/en/operations-canada-north-america-recurring/op-caribbe.page>
- 41 Gobierno del Canadá (2012), *National defense and the Canadian forces: Operation Caribbe*, <http://www.forces.gc.ca/en/operations-canada-north-america-recurring/op-caribbe.page>
- 42 Blickman, T. (2013), *Objeciones a la reserva de Bolivia para permitir la masticación de la coca en las convenciones de la ONU* (Transnational Institute: Reforma a las leyes de drogas en América Latina), <http://druglawreform.info/es/weblog/item/4254-objeciones-a-la-reserva-de-bolivia-para-permitir-la-masticacion-de-la-coca-en-las-convenciones-de-la-onu>; Secretaría de Relaciones Exteriores de México (27 de noviembre), *La Asamblea General de la ONU aprueba resolución presentada por México sobre cooperación internacional contra las drogas*, <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/2149-351>
- 43 Felbab-Brown, V. (Febrero, 2013), *Modernizando la aplicación de la ley, Informe 2 – Disuasión drígida, señalamiento selectivo, tráfico de drogas y crimen organizado: conceptos y practicidades* (International Drug Policy Consortium), <http://idpc.net/es/publicaciones/2013/02/disuasion-dirigida-senalamiento-selectivo-trafico-de-drogas-y-crimen-organizado-conceptos-y-practicidades>

El Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC, www.idpc.net/es) 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.

Durante décadas, los Gobiernos de América Latina siguieron en gran medida las políticas y programas trazados por Washington para la llamada guerra contra las drogas. Sin embargo, América Latina se ha convertido recientemente en la vanguardia de los esfuerzos para promover el debate sobre la reforma de la política de drogas. Después de analizar el debate regional, las reformas y los obstáculos a las reformas a nivel nacional, este informe concluye con recomendaciones de políticas concretas que deben llevarse a cabo para mantener el impulso y hacer progresar los debates sobre políticas de drogas y reformas en la región.

Financiado por:



International Drug Policy Consortium
Fifth floor, 124–128 City Road, London
EC1V 2NJ, United Kingdom

Teléfono: +44 (0)20 7324 2975
Correo electrónico: contact@idpc.net
Página web: www.idpc.net/es

Copyright (C) 2013 International Drug Policy Consortium All rights reserved