



Organización de los
Estados Americanos

EL PROBLEMA DE LAS DROGAS

EN LAS AMÉRICAS

ORGANIZACIÓN
DE LOS ESTADOS
AMERICANOS

SECRETARÍA
GENERAL

2013



Organización de los
Estados Americanos

Secretario General
[José Miguel Insulza](#)

Secretario de Seguridad Multidimensional
[Adam Blackwell](#)

Secretario Ejecutivo de la CICAD
[Paul Simons](#)

Editores

[Alvaro Briones](#)
[Francisco Cumsille](#)
[Adriana Henao](#)
[Bryce Pardo](#)

Diseño Gráfico
[Alejandro Ahumada](#)

All rights reserved
Todos los derechos reservados

OAS Cataloging-in-Publication Data

Insulza, José Miguel.
El problema de las drogas en las Américas.

p. ; cm. (OEA documentos oficiales)
ISBN 978-0-8270-5988-7

1. Drug abuse--America. 2. Drug control--America. 3. Drug traffic--America. 4. Drug addiction--America.
I. Organization of American States. Secretary General.

OEA/Ser.D/XXV.4

EL PROBLEMA DE LAS DROGAS EN LAS AMÉRICAS

Organización de los Estados Americanos
Secretaría General

INTRODUCCIÓN

En los últimos dos años el debate hemisférico sobre las políticas de drogas se ha hecho mucho más activo e intenso. Parece haber una actitud más abierta a entablar un diálogo acerca de las actuales políticas y, en algunos sectores, una disposición a experimentar enfoques no tradicionales hacia el tema.

Los intensos niveles de violencia asociados al narcotráfico –especialmente en países afectados por la producción, tránsito y tráfico de drogas ilegales– han sido el factor principal de alarma que ha llevado a las autoridades del más alto nivel a involucrarse de manera más activa en este debate. Otros factores determinantes de esta nueva actitud han sido los cambios en los patrones de consumo de drogas en el Hemisferio, la mayor prevalencia de este consumo, la violencia que afecta a los grupos más vulnerables de la sociedad y la demanda creciente de servicios de salud para el tratamiento de las adicciones.

Líderes hemisféricos, ex Jefes de Estado, académicos y representantes de la sociedad civil, preocupados por el impacto de la violencia relacionada con las drogas y el continuo flujo de drogas en la región, han promovido la adopción de políticas orientadas a reducir la importancia de la justicia penal en el control de éstas. Informes emanados de grupos de alto nivel como la Comisión Global sobre Políticas de Drogas, al enfatizar la necesidad de reducir los daños a la salud, la seguridad y el bienestar de los individuos y la sociedad, favorecen la óptica de tratar el consumo de drogas como una cuestión de salud pública, de reducir el consumo con campañas de prevención basadas en la evidencia y de alentar la experimentación con modelos de regulación legal de ciertas drogas, entre otras recomendaciones.

Sin embargo, al mismo tiempo se escuchan otras voces que plantean que es prematuro dar por fracasados los enfoques actuales sobre el tema. Sin dejar de reconocer que ha habido deficiencias en su aplicación, estos planteamientos sostienen que los países están comenzando a implementar a nivel nacional políticas consistentes con la “Estrategia Hemisférica de Drogas” y su “Plan de Acción 2011 – 2015”, adoptados en 2011 por los Estados miembros de la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de los Estados Americanos. Esta Estrategia plantea un enfoque integrado y balanceado para la elaboración de políticas de drogas, que enfatiza la reducción de la oferta y la demanda poniendo atención especial a medidas de control y cooperación internacional de manera consistente con las Convenciones de las Naciones Unidas sobre la materia.

Existen puntos de consenso entre ambos tipos de planteamientos: los dos coinciden en reconocer que la dependencia de drogas es una enfermedad crónica (o recurrente) que requiere la respuesta de un tratamiento de salud pública; coinciden, igualmente, en la necesidad de promover el control de drogas sobre la base de evidencia e incorporando los temas de género y la participación de la sociedad civil en la definición de las políticas. De igual manera ambos se concen-

tran en la dimensión humana del problema al no caracterizar al consumidor de drogas como objeto del sistema de justicia penal exclusivamente y al promover alternativas al encarcelamiento de personas dependientes de drogas que hayan cometido delitos.

En la medida que avanza el debate es posible advertir, empero, que no obstante el interés internacional que suscita el problema y de todos los recursos que se han destinado a su análisis, es poco lo que sabemos acerca de lo que funciona bien y cómo utilizar buenas prácticas que no sólo son conocidas sino que están disponibles para uso o réplica.

Contamos con muchos buenos ejemplos de ello. Se trata de iniciativas que permiten enriquecer el diálogo y que pueden inspirar a cada país a entender cómo se pueden enfrentar con éxito los diferentes desafíos de las drogas de acuerdo a su propio contexto y sus características económicas, políticas y sociales. Se puede citar, por ejemplo, la recuperación de la presencia de Estado en áreas rurales y corredores de drogas en Colombia; los casos de la policía con orientación comunitaria en Nicaragua y Brasil; el desarrollo alternativo como en el caso del Modelo San Martín en el Perú; la despenalización de la tenencia para consumo personal en muchos países (que no ha incrementado el consumo y ha reducido la carga sobre los consumidores y el sistema judicial); las innovaciones en la jurisdicción penal y la prevención de sobredosis en Estados Unidos; el intercambio de agujas y otros programas de reducción de daños para evitar el uso inseguro y la transmisión del VIH en Canadá; el control social para contener el cultivo de la coca en Bolivia; el desarrollo de Normas Internacionales para la Prevención del Consumo de Drogas por parte de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito; y la construcción de instituciones fuertes para promover la salud en Chile y Costa Rica.

Adicionalmente, hemos logrado un mejor entendimiento de muchos factores relacionados con la iniciación y consumo continuo de drogas, así como un mayor conocimiento científico sobre los factores de riesgo que contribuyen a explicar por qué una minoría de usuarios eventualmente desarrolla un consumo problemático. También entendemos mejor el contexto y las normas sociales en las que es más probable que la dependencia se desarrolle y genere daños a las personas y en la comunidad en general.

Sabemos, además, que los patrones de consumo se están modificando. Por ejemplo, el consumo de la cocaína está incrementándose en el Cono Sur y disminuyendo en los Estados Unidos, en donde el consumo de cannabis está aumentando y el uso indebido de las drogas farmacéuticas legales se ha convertido en la preocupación principal. Sobre Estados Unidos se puede agregar que si bien el consumo de cannabis permanece ilegal en la mayor parte de este país, se percibe un cambio en la opinión pública, que se tradujo en el voto de 2012 para legalizar esta sustancia en dos estados y que se expresa también en que la mayoría de los ciudadanos apoya su legalización y regulación. No ocurre lo mismo con la opinión pública de la mayoría de los otros países del hemisferio.

La creciente preocupación sobre el tema de los medios de comunicación en muchos países, incluyendo los medios sociales, da cuenta de un mundo mucho más consciente de la violencia y del sufrimiento relacionado con el problema de las drogas. Existe un mayor conocimiento de los costos humanos y sociales no solo del consumo sino también de la producción y del tránsito de sustancias controladas. El mundo es consciente, además, de la enorme estructura económica ilícita promovida por las ganancias del negocio ilegal de las drogas. Un negocio y unas ganancias que distorsionan las economías, enriquecen y empoderan al crimen organizado y generan corrupción en el sector público.

Parte de esa preocupación se vuelca también sobre los costos económicos y sociales de las leyes y políticas promulgadas para controlar las drogas. Se señala que las inversiones destinadas a expandir las capacidades policiales, judiciales y penales desarrolladas a ese efecto pueden ir en detrimento de las inversiones en salud, educación y otros bienes sociales.

Este último tipo de reclamos cobra mayor vigor cuando se constata que las formas en que el problema de las drogas afecta a nuestros países es diversa y por lo tanto son también diversas las formas de reaccionar a él y los efectos que esas reacciones puedan tener. A nivel interno, algunos países afrontan tendencias relativamente altas de consumo de drogas ilícitas y sus consecuentes problemas relacionados con aspectos como la salud pública y la criminalidad. Otros países no son consumidores principales de sustancias controladas, pero tienen tasas mayores de violencia que se relacionan en parte con la acción de las fuerzas del orden en contra de la producción, el tráfico y el tránsito de drogas ilegales y sus efectos en materia de violencia criminal. Mientras que algunos países tienen mayores recursos y mayor fortaleza institucional para enfrentar mejor los daños relacionados con el mercado ilegal y con el consumo de drogas, así como para asumir los costos que se derivan de su control, otros países enfrentan mayores dificultades al lidiar con estos problemas. Por eso, las políticas que pueden ser útiles para algunos países (como reducir los recursos destinados al control del tránsito, por ejemplo) pueden ser percibidas por otros países como extremadamente dañinas, lo que haría muy difícil la cooperación internacional. No hay duda, entonces, que en las discusiones del futuro sobre políticas de drogas podemos seguir encontrando no sólo acuerdos, sino también importantes desacuerdos.

Se pueden destacar, no obstante, importantes progresos. Existe una mejor comprensión de la dependencia de las drogas, que se enfrenta ahora como un problema de salud pública. El consumo de cocaína se ha reducido en mercados que han sido históricamente significativos. Se ha logrado dismantelar enormes organizaciones de tráfico de drogas y sus líderes han sido procesados y condenados. Los países han establecido unidades de inteligencia financiera para combatir el lavado de activos. Han mejorado los mecanismos de cooperación internacional. Más de la mitad de los países del Hemisferio tienen estrategias nacionales vigentes para el control de las drogas. Los programas de prevención a nivel de escuela primaria y secundaria se han incrementado. Los países han expandido su habilidad de llevar a cabo encuestas nacionales periódicas sobre la prevalencia de las drogas. Se han reforzado, por último, el Estado de derecho y las reformas judiciales en varios países.

La otra cara de la moneda es que la financiación para programas de control de drogas sigue siendo débil, especialmente en lo que concierne a la prevención y el tratamiento. Aunque las incautaciones han aumentado, el flujo general de drogas sigue estable y robusto. Los programas de desarrollo alternativo han logrado algunos éxitos locales que no han sido extendidos a nivel nacional.

Conscientes de todas estas realidades y de los desafíos que ellas plantean, las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas decidieron dar un paso adelante en la búsqueda de caminos para desentrañar sus complejidades y avanzar en fórmulas que den lugar a una mayor efectividad en su manejo. Para cumplir con tal propósito se confirió un mandato explícito a la Organización de los 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

El propósito de este **Informe Sobre el Problema de las Drogas en las Américas** es dar cumplimiento a ese acuerdo y satisfacer ese mandato. Nos proponemos con él asistir a las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas en la definición de un marco de referencia para el tratamiento de este problema en sus países, así como para futuras políticas y acciones multilaterales.

Para cumplir esta tarea de la manera más amplia y útil posible, decidimos adoptar dos enfoques, a la vez distintos y complementarios. Por una parte, realizar un amplio estudio técnico del consumo, producción, tránsito, comercio y dimensión del negocio de las drogas en el Hemisferio, examinando al mismo tiempo las políticas públicas adoptadas para enfrentar los problemas, de salud pública, ilegalidad y violencia que suscitan, así como su impacto social y político en nuestras sociedades. Hemos denominado a ese aspecto del Informe, **Informe Analítico**. Como un complemento necesario de éste decidimos desarrollar también un **Informe de Escenarios** en el que, a diferencia de aquel, no se muestra la realidad que es sino la que podría ser. Lo elaboramos sobre la base de las opiniones y visiones de futuro de académicos, líderes políticos, líderes sociales y expertos de todo el continente, que representan todas las vertientes del problema y que contribuyeron con entusiasmo a este esfuerzo.

El **Informe Analítico** que se presenta en este volumen es una síntesis de todos los estudios – que también son publicados como anexos - realizados por grupos de profesionales de alta competencia que se abocaron a esa tarea durante la segunda mitad de 2012. Se presenta dividido en 10 Capítulos que inician con una definición del tema que nos preocupa y una explicación de cómo abordaremos su análisis. Comenzamos ese análisis, en el Capítulo 2, por el examen de las razones que llevaron a la sociedad a preocuparse por el consumo de ciertas sustancias y a decidir controlarlas, esto es a los efectos de las drogas sobre la salud humana. Conscientes de que esa decisión, si bien necesaria, dio lugar a la actividad económica ilícita destinada a abastecer la demanda de productos prohibidos, dedicamos los capítulos 3,4,5 y 6 al examen detenido de las formas como, en nuestro continente, tiene lugar el cultivo, la producción, la distribución (o tránsito) y la venta final de sustancias controladas. En el contexto de ese examen nos detenemos en la revisión del volumen y las distintas formas que adopta la actividad así como su impacto ambiental y la reacción del Estado, sus consecuencias y limitaciones.

El capítulo 7 está dedicado al estudio del consumo de las diferentes drogas que son usadas en nuestros países, analizando en particular las razones que llevan a los seres humanos a consumirlas, a las formas de tratamiento y prevención posibles y practicadas en la actualidad y a sus efectos sobre la exclusión social y el ejercicio de los derechos humanos, además de la reacción de nuestros Esta-

dos, sus consecuencias y limitaciones. En el Capítulo 8 se exponen con detalle las diferentes formas de violencia criminal asociadas a las diferentes etapas de la cadena de valor de la economía ilegal de drogas, incluida aquella que se presenta en la fase de consumo de esas sustancias. En particular nos detenemos en la consideración de las posibles razones que explican por qué esa violencia se hace presente con mayor intensidad y virulencia en algunos países y no en otros, así como en la necesaria comparación entre la letalidad del consumo de drogas y la letalidad de la acción criminal. El Capítulo 9, a su vez, está dedicado al examen de las alternativas legales y regulatorias frente al problema, en particular sus orígenes y características, las tendencias actuales a la despenalización, reducción de sanciones y legalización, los posibles costos y beneficios de estas distintas alternativas así como a la revisión de otras alternativas distintas a la acción en el plano jurídico.

Finalmente en el Capítulo 10 ofrecemos nuestra propia contribución al diálogo que se inicia con la presentación de este **Informe**, exponiendo los criterios que nos llevan a concluir que el problema de las drogas en las Américas es un tema hemisférico que se expresa en un proceso único el cual, sin embargo, admite tratamientos distintos en cada una de sus fases y en los países en los cuales ellas tienen lugar. Concluimos igualmente que no existe una relación indisoluble entre el problema de las drogas y la situación de inseguridad en que viven muchos ciudadanos de las Américas, aunque esta es diferente para cada país o grupo de países y que la inseguridad afecta más a aquellas sociedades en las cuales el Estado no está en condiciones de entregar respuestas eficaces. Enfatizamos, igualmente, la necesidad de enfrentar el consumo de drogas con un enfoque de salud pública. Finalmente concluimos también que el problema de las drogas debe ser abordado de manera diferenciada y flexible entre nuestros países, en función de la forma cómo éste los afecta en particular.

Abordar la complejidad del problema de las drogas requiere consultar muchos puntos de vista distintos y permitir que las ideas fluyan en el ambiente más abierto posible. A ese propósito obedece la segunda parte de nuestro informe, que hemos llamado **Informe de Escenarios**.

Para construir el **Informe de Escenarios** reunimos, junto a nuestros asociados de Reos Partners y Centro de Liderazgo y Gestión, un grupo de numerosos especialistas y personas vinculadas vitalmente al tema - intelectuales, autoridades, especialistas en salud pública, líderes sociales y comunitarios - que interactuaron para imaginar el posible desarrollo futuro del Problema.

Como somos conscientes también de que no existe un solo futuro, sino que muchos futuros que se construyen sobre la base de nuestras decisiones del presente, ofrecemos cuatro posibilidades sobre lo que podría llegar a ser en el futuro el “problema de las drogas” en las Américas. **Ninguna de ellas representa lo que será ni lo que queremos que sea, pero todas ellas podrían llegar a ser** de ocurrir algunos hechos y de adoptarse determinadas decisiones políticas. Conocer esas posibilidades, analizar sus causas y efectos, sacar conclusiones respecto de ellas, es una tarea que juzgamos no solamente útil sino que necesaria para nuestra reflexión individual y colectiva sobre el Problema.

Tres de los cuatro escenarios expuestos –**“Juntos”**, **“Caminos”** y **“Resiliencia”**– describen distintas alternativas de futuro según se ponga el acento en el fortalecimiento institucional, la experimentación con modificaciones legales o la capacidad de reacción ante el problema desde la comunidad. El cuarto, **“Ruptura”**, nos advierte sobre lo que podría ocurrir si no somos capaces en el corto plazo de arribar a una visión compartida que nos permita sumar nuestros esfuerzos para enfrentar el problema, respetando al mismo tiempo nuestra diversidad frente a él.

De cada uno de estos escenarios surge una gran variedad de oportunidades y desafíos colectivos y multilaterales que deben ser los factores sobresalientes del debate posterior. En las drogas, como en cualquier otro problema social complejo, existe una amplia gama de motivaciones y convicciones que influyen mucho en el tejido social. Por ende, los escenarios son un buen punto de partida para que nuestros líderes, y nuestros pueblos en última instancia, definan rumbos colectivos y sostenibles en medio de la diversidad.

Tanto el *Informe Analítico* como el *Informe de Escenarios* que componen este *Informe Sobre el problema de las Drogas en las Américas* son el resultado del esfuerzo colectivo de un gran número de especialistas, líderes sociales, académicos, políticos, empresarios y servidores públicos de todos los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos, así como de la inestimable colaboración del personal de la Secretaría General de nuestra Organización. A todos ellos va mi reconocimiento y mi agradecimiento por el generoso despliegue de sus capacidades empleado en llevar a buen fin este esfuerzo colectivo.

De esta forma hemos respondido al mandato explícito que la Sexta Cumbre de las Américas nos confiriera. Al otorgarnos el privilegio de elaborar este Informe, las Jefas y Jefes de Estado de nuestro continente nos asignaron una alta responsabilidad pero a la vez nos definieron límites muy precisos para responder a ella. Por ello en este Informe exponemos hechos que sirvan a la toma de decisiones, pero no imponemos soluciones. Ello les corresponde a nuestros líderes, quienes podrán contar en el debate futuro con una base firme para sus deliberaciones. **Este Informe no es, por lo tanto, una conclusión, sino sólo el inicio de un debate largamente esperado.**

José Miguel Insulza
Secretario General de la
Organización de los Estados Americanos

INFORME ANALÍTICO

INDICE

1. El punto de partida: qué es el “problema de las drogas” y cómo será analizado	17
2. La droga en la salud humana	21
3. El cultivo de drogas o de insumos para la producción de drogas	29
3.1. Cultivo de coca	29
3.2. Cultivo de amapola	31
3.3. Cultivo de cannabis	32
3.4. Impacto ambiental	33
3.5. La reacción del Estado, sus dificultades y consecuencias	35
4. Producción de drogas	39
4.1. Producción de cocaína	39
4.2. Producción de heroína	40
4.3. Producción de drogas sintéticas y sustancias emergentes	40
4.4. Producción de nuevas sustancias psicoactivas	41
4.5. Producción de fármacos	42
4.6. Producción de precursores químicos	42
4.7. Impacto ambiental	42
4.8. Producción de drogas y violencia	43
5. Distribución o tránsito de drogas e insumos para producir drogas	47
5.1. Flujos de cocaína	47
5.2. Flujos de marihuana	49
5.3. Flujos de drogas sintéticas	49
5.4. Impacto ambiental	49
5.5. La reacción del Estado, sus dificultades y consecuencias	50
6. La venta de drogas	55
6.1. El tamaño del mercado y quienes se benefician de él	55
6.2. A donde va el dinero: corrupción lavado de activos y gobernabilidad democrática	57
6.3. La venta de cocaína	60
6.4. La venta de heroína	60
6.5. La venta de marihuana	60
6.6. Venta de estimulantes tipo anfetamina	61
6.7. La venta de nuevas sustancias psicoactivas	62
6.8. La reacción del Estado, sus dificultades y consecuencias	62

7. El consumo de drogas	67
7.1. Por qué los seres humanos consumen drogas	67
7.2. Qué drogas se consumen en las Américas y en qué volumen	69
7.3. Tratamiento y prevención	72
7.4. La reacción del Estado, sus dificultades y consecuencias	75
7.5. Derechos humanos y exclusión social	76
8. Drogas, delito y violencia	79
8.1. Tránsito de drogas y violencia: La presencia principal del delito organizado transnacional	79
8.2. La violencia asociada al cultivo, la producción y la venta de drogas	83
8.3. Consumo de drogas y violencia	85
8.4. ¿Por qué el problema de las drogas genera diferentes situaciones de violencia entre nuestros países?	85
9. Alternativas legales y regulatorias	91
9.1. Terminología	91
9.2. Elaboración y evaluación de las políticas de control de drogas	93
9.3. Tendencias: despenalización, reducción de sanciones, y más	95
9.4. Leyes sobre la disponibilidad	96
9.5. Modelos de disponibilidad legal	97
9.6. Costos y beneficios de las alternativas legales y regulatorias	98
9.7. Otras alternativas	100
10. Contribución A Un Diálogo Que Se Inicia	105
10.1. El problema de las drogas es un tema hemisférico	105
10.2. El problema de las drogas admite tratamientos distintos en cada una de sus fases y en los países en los cuales ellas tienen lugar	106
10.3. No existe una relación indisoluble entre el problema de las drogas y la situación de inseguridad en que viven muchos ciudadanos de las américas, aunque ésta es diferente para cada país o grupo de países	107
10.4. La inseguridad afecta más a aquellas sociedades en las cuales el estado no esta en condiciones de entregar respuestas eficaces	108
10.5. Es necesario enfrentar el consumo de drogas con un enfoque de salud pública	109
10.6. El problema de las drogas debe ser abordado de manera diferenciada y flexible entre nuestros países, en función de la forma cómo éste los afecta en particular	110
Colaboradores	113

EL PUNTO DE
PARTIDA:

QUÉ ES EL
“PROBLEMA DE LAS
DROGAS” Y CÓMO
SERÁ ANALIZADO

01

1

EL PUNTO DE PARTIDA: QUÉ ES EL “PROBLEMA DE LAS DROGAS” Y CÓMO SERÁ ANALIZADO.

Como pocos conceptos en el escenario mundial contemporáneo, el “Problema de las Drogas” se muestra hermético e indeterminado. La expresión no es mencionada en ninguno de los documentos oficiales de obligada referencia sobre el tema, desde el ya centenario Convenio Internacional del Opio de 1912 hasta la más reciente Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988.

Sin embargo, el “Problema” existe y preocupa. Preocupa a las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno que encargaron el presente Informe, pero también al ciudadano común. Preocupa a la mujer que ve el tráfico de drogas practicado en su vecindario como una amenaza inminente para sus hijos y la integridad de su hogar; al juez que debe condenar a un vendedor o, en muchos países, a un consumidor de drogas; a los voluntarios de una ONG que tratan de apoyar a jóvenes drogadictos y al legislador que debe interpretar la diversidad de voluntades de sus representantes frente a este problema.

Todos viven el problema, pero lo viven de manera distinta. Y lo mismo ocurre con los países, para los cuales el problema se manifiesta de manera diferente según sus realidades específicas. Los niveles de desarrollo económico, las estructuras institucionales, las prioridades políticas, son diferentes entre nuestros países, como también lo son los patrones de consumo de drogas, los temas de salud y los efectos de la acti-

vidad del crimen organizado asociados al problema. Lo cierto es que nuestros países sienten y viven de manera diversa lo que denominamos “Problema de las Drogas” e incluso en el interior de cada uno de ellos el problema puede llegar a plantearse de manera diversa en el ámbito rural y en las áreas urbanas.

Ocurre de tal modo no sólo debido a la diversidad existente entre los países del Hemisferio, sino porque el problema mismo se compone de diferentes manifestaciones que afectan también de manera diferenciada a nuestros países, al grado de hacer difícil, quizá imposible, capturar en un solo conjunto de recomendaciones políticas la variedad y extensión de desafíos que ese problema, en esas diversas manifestaciones, plantea.

El punto de partida de este análisis es, en consecuencia, que no existe un solo problema relacionado con las drogas sino múltiples problemas asociados, a su vez, a la diversidad de características de nuestros países pero también a la posición que ellos ocupan en relación al problema.

Para abordar este Informe, por consiguiente, es preciso organizar el conjunto de diferentes aspectos y partes de aquello que en términos genéricos conocemos como “Problema de las Drogas”, que son vividos y percibidos con diferentes intensidades y con diferentes impactos por los países de nuestro Hemisferio. Sólo la identificación de las partes que lo componen y de la re-

lación que mantienen entre sí, nos permitirá explicar la totalidad del problema así como sus efectos sobre nuestros países y sus pueblos y responder a las preguntas cruciales en torno a él.

¿Cuáles son esas partes que componen el “Problema de las Drogas”? El consumo de las sustancias consideradas ilícitas por las convenciones internacionales, así como sus consecuencias sobre la salud de los seres humanos que las consumen, son parte principal de ese problema, pero no su único componente. La experiencia histórica es pródiga en ejemplos que muestran que en la medida que existan bienes y servicios demandados por la sociedad que permanecen prohibidos, existirán los incentivos para que prospere la actividad económica destinada a abastecerlos. Esa actividad económica, al estar asociada a una prohibición, automáticamente califica como ilegal y su práctica, de manera igualmente automática, como delito y en casi todas sus etapas como delito organizado. Y puesto que esta economía ilegal genera mercados igualmente ilegales, tales mercados no están sujetos a regulaciones o normas impuestos socialmente ni están abiertos a procesos regulares de competencia.

En consecuencia, las normas y procesos regulatorios que rigen la producción y el tráfico, son los que imponen los propios delincuentes; y la única competencia que puede existir para que el negocio prospere y se expanda es la violencia. Ese conjunto de actividades ilícitas destinadas a permitir el acceso a las sustancias prohibidas son también parte del “Problema de las Drogas”.

Para efectos de este Informe, en consecuencia, consideraremos “Problema de las Drogas” al conjunto de actividades asociadas a la elaboración, comercialización y consumo de sustancias declaradas prohibidas por las convenciones internacionales relativas al tema de las drogas o estupefacientes.

En el curso del examen de cada una de las partes de ese proceso examinaremos también su organización econó-

mica. El proceso en su conjunto constituye una actividad económica (una cadena de valor) lo que hace necesario identificar la utilidad que genera, a quiénes beneficia y en qué medida, en cada parte de la cadena. De igual manera se examinará la actividad criminal que protege las distintas etapas del proceso, los daños que produce y las respuestas del Estado frente a ella. Se expondrán, asimismo, los efectos que las distintas partes del “Problema de las Drogas” tienen sobre el medio ambiente. Finalmente se examinará, con relación a cada una de estas partes del problema, las capacidades de reacción del Estado, sus limitaciones y las formas que ellas asumen.

Específicamente se analizará:

- a) El cultivo, en el caso que se trate de sustancias de origen vegetal o que productos de ese origen sirvan de materia prima para la producción de la sustancia ilícita.
- b) La producción, no sólo de las drogas consideradas como producto final, sino también de aquellos bienes que son necesarios para producirlas y cuya producción está prohibida.
- c) La distribución o tránsito de las sustancias y de los insumos necesarios para producirlas.
- d) La violencia que ejerce el crimen organizado que, aunque acompaña todo el proceso, se manifiesta principalmente en la fase del tráfico y la convierte en aquella en que se genera la mayor violencia y el mayor número de víctimas.
- e) La comercialización (o venta) de las sustancias a sus consumidores finales, momento en que se genera la mayor ganancia.
- f) El consumo. En particular por qué se consumen drogas, cuántas personas las consumen en nuestro continente, qué drogas consumen y cuáles son los daños que ellas producen.

LA DROGA EN LA SALUD HUMANA

02

2.

LA DROGA EN LA SALUD HUMANA

Se ha señalado antes que las consecuencias del consumo de drogas sobre la salud de los seres humanos son una parte principal del “Problema de Drogas”. Son esas consecuencias las que han llevado a la sociedad a controlar tal consumo, una decisión que, como también se ha señalado, ha generado una economía ilegal con enormes secuelas en materia de violencia y delito. El esfuerzo que la sociedad hace por evitar los daños que el consumo de drogas provoca sobre la salud de los seres humanos se encuentra, en consecuencia, en la base del “Problema de Drogas” y, por consiguiente, es lógico que este Informe comience por el examen de ese daño.

Las diferentes drogas impactan y modifican múltiples sistemas y órganos, especialmente el cerebro, con consecuencias aún más severas entre los jóvenes. La investigación desarrollada en las últimas décadas en el campo de las neurociencias ha aportado evidencia que permite sustentar una relación íntima entre las estructuras cerebrales y las conductas asociadas con el consumo de drogas. Esta relación se agrega a la predisposición, a los efectos a corto y largo plazo que puede causar el consumo de sustancias y la importante participación de los factores medioambientales¹.

1 Volkow ND, Li TK. “Drug addiction: the neurobiology of behaviour gone awry”. *Nat Rev Neurosci* 2004;12:963-70. Goldstein RZ, Volkow ND. “Dysfunction of the prefrontal cortex in addiction: neuroimaging findings and clinical implications”. *Nat Rev Neurosci* 2011;12(11):652-69. Volkow ND,

Los factores que llevan a una persona a comenzar a consumir drogas y las razones por las cuales desarrolla el trastorno de dependencia, involucran una poderosa interacción entre el cerebro y una serie de determinantes biológicos, psicológicos y sociales del entorno del individuo. La dependencia se caracteriza por el uso compulsivo de drogas a pesar de las consecuencias negativas asociadas con su empleo. Este comportamiento fue tradicionalmente considerado como una “mala decisión” que el sujeto adicto toma en forma voluntaria. Sin embargo gracias al avance en el conocimiento de la neurobiología de las adicciones ahora se sabe que el consumo repetido de drogas se sigue de cambios persistentes en el funcionamiento del sistema nervioso central².

Las drogas, legales o ilegales, pueden producir dependencia. En ese proceso, un mecanismo clave es que aumentan la concentración del neurotransmisor llamado dopamina, en una zona específica del cerebro: el núcleo accumbens, que es probablemente el centro del placer más importante. El cerebro cuenta también con áreas y circuitos vinculados con la capacidad de evaluar los riesgos de una situación e inhibir conductas potencialmente perjudiciales. Los estudios con imágenes cerebrales muestran que los sujetos con depen-

Fowler JS, Gene-Jack W. “The addicted human brain: insights from imaging studies”. *J Clin Invest* 2003;111(10):1444-51.

2 Volkow ND, Li TK. “Drug addiction: the neurobiology of behaviour gone awry”. Ed. Cit.

dencia a sustancias psicoactivas presentan una disfunción en aquellas regiones del cerebro que son críticas para la toma de decisiones, el aprendizaje, la memoria y el control de la conducta.³



Fuente: NIDA/NIH - Las drogas, el cerebro y el comportamiento: La ciencia de la adicción.

No existe un factor que determine, por sí solo, que una persona desarrolle dependencia a las drogas. Sin embargo la ciencia ha identificado una variedad de factores de riesgo que contribuyen al desarrollo de la adicción. Uno de los más importantes es la edad del primer consumo. Las neurociencias han demostrado que el cerebro de los niños y adolescentes están aún desarrollándose y que el consumo de drogas durante ese periodo puede tener consecuencias significativas en el largo plazo.

Existen estructuras del cerebro humano que continúan madurando hasta los 25 años de edad, especialmente aquellas relacionadas con funciones mentales complejas y con la capacidad de controlar los impulsos. Las drogas modifican el equilibrio de la neuroquímica cerebral y las señales que conducen los complejos procesos de maduración de esas estructuras. El consumo durante esta etapa puede traer repercusiones a largo plazo, ya que también puede alterar el proceso de selección de las conexiones neuronales que en el futuro permitirán el funcionamiento íntegro del cerebro⁴ y por ello la necesidad de evitar el consumo o, cuando menos, retrasar la edad de inicio. Mientras más se retrase el inicio en el consumo de cualquier sustancia, después de que hayan concluido los procesos de desarrollo cerebral comentados, la acción preventiva tendrá un mayor impacto.

La Cannabis Sativa, o *marihuana*, tiene como compuesto activo al *tetrahidrocannabinol* (THC), que afecta la regulación de las emociones, memoria, atención, control de la atención y la per-

La Cannabis Sativa, o *marihuana*, tiene como compuesto activo al *tetrahidrocannabinol* (THC), que afecta la regulación de las emociones, memoria, atención, control de la atención y la per-

3 Volkow ND, Fowler JS, Gene-Jack W. "The addicted human brain: insights from imaging studies". J Clin Invest 2003;111(10):1444-51. Goldstein RZ, Volkow ND. "Dysfunction of the prefrontal cortex in addiction: neuroimaging findings and clinical implications". Ed. Cit.

4 Paus T, Keshavan M, Giedd JN. "Why do many psychiatric disorders emerge during adolescence?" Nat Rev Neurosci 2008;9(12):947-57.

cepción⁵. El consumo intenso de marihuana incrementa la probabilidad de que se presenten síntomas psicóticos, depresivos y conducta suicida⁶. La investigación indica que las alteraciones cognitivas producidas por esta droga podrían ser reversibles una vez que la persona deja de consumirla, pero otros estudios demuestran que el consumo intenso durante la adolescencia puede producir cambios persistentes.⁷ La evidencia científica disponible señala que es una droga asociada a una menor mortalidad en comparación con otras sustancias, pero que no está exenta de daños potenciales y está asociada con riesgos mayores si se consume en la adolescencia.

El uso terapéutico de esta droga ya es una realidad en lugares de los Estados Unidos y en algunos países de Europa del Oeste y Central. La evidencia del uso terapéutico está en pleno desarrollo y en la actualidad demuestra resultados diversos cuyo estudio es necesario proseguir, utilizando metodologías científicas adecuadas.

La **cocaína** es un potente estimulante con una gran capacidad adictiva. Se extrae de las hojas de la plan-

ta *Erithroxylon coca*. El consumo de cocaína produce una amplia gama de efectos nocivos en la salud a corto plazo, alteraciones de la transmisión de los estímulos nerviosos, formación de coágulos en el interior de los vasos sanguíneos, trastornos del ritmo y las contracciones cardíacas, infartos en órganos especialmente susceptibles como corazón y cerebro. A largo plazo provoca atrofia cerebral, alteraciones en la memoria, trastornos del sueño y del ánimo como la depresión⁸.

La heroína es parte del grupo de los opiáceos y se obtiene del procesamiento de la amapola. Una de sus formas de consumo es por vía intravenosa, por lo que rápidamente llega al cerebro, donde se convierte en morfina y activa receptores celulares específicos. La heroína es una sustancia psicoactiva altamente adictiva, que genera una rápida dependencia física y psicológica en los consumidores. Se asocia a su consumo una gran cantidad de muertes por sobredosis y por la transmisión de enfermedades infecciosas⁹ debido al intercambio de jeringas.

El **alcohol** es el principal factor causal de más de 60 tipos de enfermedades y lesiones y es responsable de aproximadamente 2,5 millones de muertes en el mundo cada año¹⁰. El consumo de alcohol en grandes cantidades por periodos prolongados de tiempo, representa un grave riesgo para la salud. Su consumo en la adolescencia es especialmente nocivo. La evidencia muestra que las personas que empiezan a beber antes de los 15 años de edad tienen cuatro veces más probabilidad de desarrollar dependencia en algún momento de sus vidas. Dado el proceso de desarrollo del cerebro, el consumo de alcohol en la adolescencia, especialmente si se hace en grandes cantidades, puede alterarlo, afectando tanto las estruc-

5 Piomelli D. "The molecular logic of endocannabinoid signaling". *Nat Rev Neurosci*2003;4(11):873-84.

6 Moore TH, Zammit S, Lingford-Hughes A, Barnes TR, Jones PB, Burke M, Lewis G. "Cannabis use and risk of psychotic or affective mental health outcomes: a systematic review". *Lancet*2007;370(9584):319-28.

7 Se ha reportado que el consumo antes de los 26 años de edad incrementa la probabilidad de presentar síntomas psicóticos entre 1.20 - 7.04 veces, e incluso más cuando el individuo presenta susceptibilidad genética. Cf Caspi A, Moffitt TE, Cannon M, McClay J, Murray R, Harrington H, Taylor A. "Moderation of the effect of adolescent-onset cannabis use on adult psychosis by a functional polymorphism in the catechol-O-methyltransferase gene: longitudinal evidence of a gene X environment interaction". *Biol Psychiatry*2005;57(10):Biol Psychiatry. Crean RD, Crane NA, Mason BJ. "An evidence based review of acute and long-term effects of cannabis use on executive cognitive function". *J Addict Med*2011;5(1):1-8. Fontes MA, Bolla KI, Cunha PJ, Almeida PP, Jungerman F, Laranjeira RR, Bressan RA, Lacerda AL. "Cannabis use before age 15 and subsequent executive functioning". *Br J Psychiatry*2011;198(6):442-7. Becker B, Wagner D, Gouzoulis-Mayfrank E, Spuentrup E, Daumann J. "The impact of early-onset cannabis use on functional brain correlates of working memory". *Prog Neuropsychopharmacol Biol Psychiatry*2010;34(6):837-45.

8 SOCIDROGALCOHOL. "Cocaína: Guías Clínicas SOCIDROGALCOHOL basadas en la Evidencia Científica". Valencia, España; 2007. NIDA. "Cocaína: abuso y adicción". Serie de Reportes de Investigación. Maryland, E.E.U.U.; 2010.

9 NIDA. "Heroína: abuso y adicción". Serie de Reportes de Investigación". Maryland, E.E.U.U.; 2005

10 WHO, "Global Status Report on Alcohol and Health", Ginebra, Suiza, 2011.

turas como sus funciones. Esto puede ocasionar problemas cognitivos o de aprendizaje, aumentando la propensión a la dependencia.

Los **inhalables** son un rango diverso de sustancias que tienen diferentes efectos psicoactivos y toxicológicos. Su uso prolongado está relacionado con una diversidad de trastornos neuropsicológicos, incluidos la pérdida de la coordinación muscular y el deterioro del cerebro.

Una herramienta útil para el análisis de las consecuencias para la salud del consumo de drogas es un indicador de la OMS denominado carga global de enfermedad ("Global Burden of Disease"), que evalúa el impacto de las enfermedades, lesiones y otros factores de riesgo con base en la mortalidad prematura y días vividos sin salud. De la lista total con 88 condiciones, los trastornos por uso de drogas controladas y alcohol ocupan los lugares 31 y 35 a nivel mundial respectivamente; esto implica que las drogas controladas contribuyen con 0,8% y el alcohol 0,7% de la carga mundial de mortalidad y discapacidad.

Si bien todas las regiones de América ocupan lugares por encima de la media mundial de la carga de enfermedad, tanto para drogas controladas como para alcohol, en nuestra región tampoco ocupan los primeros lugares de carga global de enfermedad comparados con otras afecciones. Destacan Estados Unidos y Canadá, con los lugares 11 (en el caso de drogas controladas) y 19 (en el caso de alcohol). En los países de la región Sur de América Latina (Chile, Argentina y Uruguay), las drogas controladas y el alcohol ocupan los lugares 18 y 19 y en la zona tropical, los lugares 22 y 17 respectivamente¹¹.

El consumo de alcohol y otras drogas son factores de riesgo en el caso

11 Murray C, Vos T, Lozano R, Naghavi M, Flaxman AD, Michaud C, Ezzati M, et.al. "Disability-adjusted life years (DALYs) for 291 diseases and injuries in 21 regions, 1990–2010: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2010". Lancet 2010;380(9859):2197 – 223.

de 60 enfermedades y lesiones asociadas a accidentes y violencia. En el Hemisferio, el uso de drogas ocupa el lugar 19 entre 43 factores de riesgo analizados, ocupando un lugar anterior a este promedio Canadá y Estados Unidos (lugar 10), la región Andina (11), y las regiones Sur (13) y Tropical de América Latina (13)¹².

Los opioides son responsables de poco más de la mitad de las muertes asociadas con drogas controladas (55,4 por ciento). El aumento en la mortalidad asociada con esta causa aumentó 385 por ciento entre 1990 y 2010, lo que refleja el incremento en su abuso. La contribución de la cocaína a la mortalidad general es marginal (0,6 por ciento) y ha disminuido desde 1990¹³.

La mortalidad por cannabis parece ser insignificante y no ha sido reportada de manera independiente.

12 Lim SS, Vos T, Flaxman AD, Danaei G, Shibuya K, Adair-Rohani H, Amann M. "A comparative risk assessment of burden of disease and injury attributable to 67 risk factors and risk factor clusters in 21 regions, 1990-2010: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2010". Lancet 2013;380(9859):2224-60.

13 Lozano R, Naghavi M, Foreman K, Lim S, Shibuya K, Aboyans V, et.al. Op. cit..

LAS DROGAS Y EL DESARROLLO

El problema de las drogas afecta todos los pilares del desarrollo: el productivo, el político, el social y el ambiental. Más aún si se consideran los impactos que ejercen sobre la sociedad los distintos eslabones del problema (producción, tráfico, venta, consumo), como también los costos y efectos asociados al modo en que los Estados enfrentan la situación. Para entender esa relación es necesario tener en cuenta que, igual que las drogas, el desarrollo es un proceso complejo en el cual se combinan las dimensiones productiva, social, política y ambiental, que en su conjunto generan un crecimiento sostenido en el largo plazo. El gran desafío, por lo mismo, es plantearse alternativas de política de Estado para enfrentar este problema a fin de que el mismo tenga los menores efectos negativos sobre la sociedad y el desarrollo.

La criminalización de amplios sectores de la población puede tener un efecto pernicioso en la “naturalización” del delito y la transgresión a las normas en una proporción creciente de la sociedad, sumado a la “normalización” de la actividad criminal a medida que se extiende la economía ilegal de las drogas, siendo ambos fenómenos corrosivos para la cohesión social. En primer lugar, porque la cohesión social implica la adhesión de la ciudadanía a normas e instituciones consagradas colectivamente por la sociedad, y tanto del lado de las políticas como del lado de la respuesta social, esta adhesión se ve erosionada en relación al problema de las drogas. Naturalizar la actividad ilegal, como la violación al Estado de derecho, son dos formas de corroer la adhesión a normas e instituciones. Por otro lado la producción y el tráfico de drogas ilícitas pueden generar lo que se ha dado en llamar cohesión social perversa, a saber, relaciones de lealtad y reciprocidad, y un fuerte sentido de pertenencia y reconocimiento, pero fundados en el crimen y la violencia.

La vulnerabilidad a la drogodependencia, si bien radica en importante medida en rasgos individuales, también puede verse agravada por la vulnerabilidad social, vale decir, por condiciones estructurales que hacen más probable el paso del uso no dependiente al uso dependiente, o bien al consumo de drogas con mayores daños asociados, tanto para el consumidor como para terceros. Así, se ha visto que variables tales como menor educación, menor acceso al empleo, mayor vinculación con situaciones de violencia pueden tornar a las personas más vulnerables a caer en patrones más problemáticos de consumo de drogas ilícitas. Esto no necesariamente como relación necesaria e inexorable; pero estas condiciones de exclusión a la vez refuerzan procesos psicológicos y de subjetivación, tales como baja autoestima, falta de confianza en las propias capacidades y visión fatalista del futuro, que pueden debilitar la autoregulación en relación al consumo de drogas. El estigma o la penalización del consumo operan, en tales circunstancias, como agravante, pues no previene el consumo problemático sino que lo encapsula en la marginalidad y la falta de oportunidades.

Sin duda es necesario abordar el Problema de las Drogas en consonancia con políticas que enfrenten las múltiples formas de exclusión social: falta de voz pública, falta de accesos a servicios, falta de ingresos para satisfacer necesidades básicas, falta de empleo formal, falta de perspectivas de futuro. Y también con políticas de gobernabilidad (transparencia, garantía de la seguridad, presencia del Estado, funcionamiento de la justicia). A problemas estructurales deben plantearse respuestas estructurales. Esto no significa, claro está, que las políticas ante el Problema de la Droga deben perder especificidad y diluirse en políticas de integración social y gobernabilidad. Significa, por el contrario, que estas líneas de política deben dialogar y transversalizarse para provocar las necesarias sinergias. Y sobre todo significa interrogarse hasta qué punto las políticas vigentes hasta ahora, bajo el paradigma de la penalización y criminalización, reducen más daños de los que precipitan.

**EL CULTIVO DE
DROGAS O DE
INSUMOS PARA
LA PRODUCCIÓN
DE DROGAS**

03

3

EL CULTIVO DE DROGAS O DE INSUMOS PARA LA PRODUCCIÓN DE DROGAS

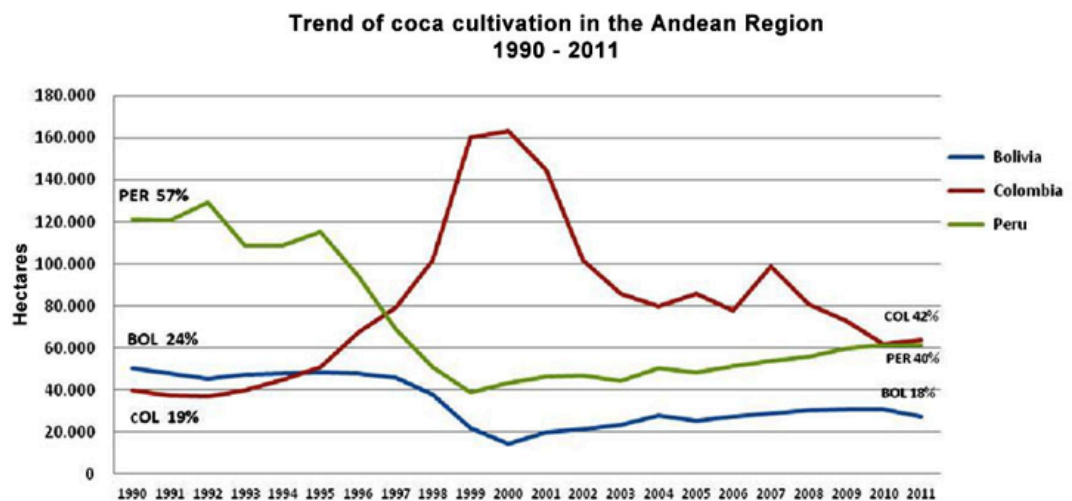
3.1 CULTIVO DE COCA

La coca se cultiva en los países andinos, principalmente Colombia, Perú y Bolivia. Las estimaciones sobre su cultivo varían según la fuente. Las principales fuentes son el Gobierno de los Estados Unidos y la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD). Las estimaciones de esta última son realizadas sobre la base de imágenes satelitales de la totalidad del país examinado, lo que implica que cultivos menores a 0.25 hectáreas no puedan ser identificados. Las estimaciones de Estados Unidos, a su vez, se basan en imágenes de alta resolución tomadas en áreas seleccionadas al

azar en regiones en las que se sabe o se presume que se cultiva coca. Ambos tipos de estimaciones son limitados y sólo pueden ofrecer una aproximación a la realidad, que permanece ignorada en su verdadera dimensión.

Se estima que en la región andina las áreas de cultivo han disminuido aproximadamente un 30 por ciento desde 2000, debido a erradicaciones y, en particular, a la reducción de más del 50 por ciento de las zonas de cultivo en Colombia, provocadas a su vez por la intervención del Estado ¹.

Grafico 1:
Tendencias del Cultivo de Coca en la Región Andina 1990 - 2011



Fuente: Informe Mundial de Drogas

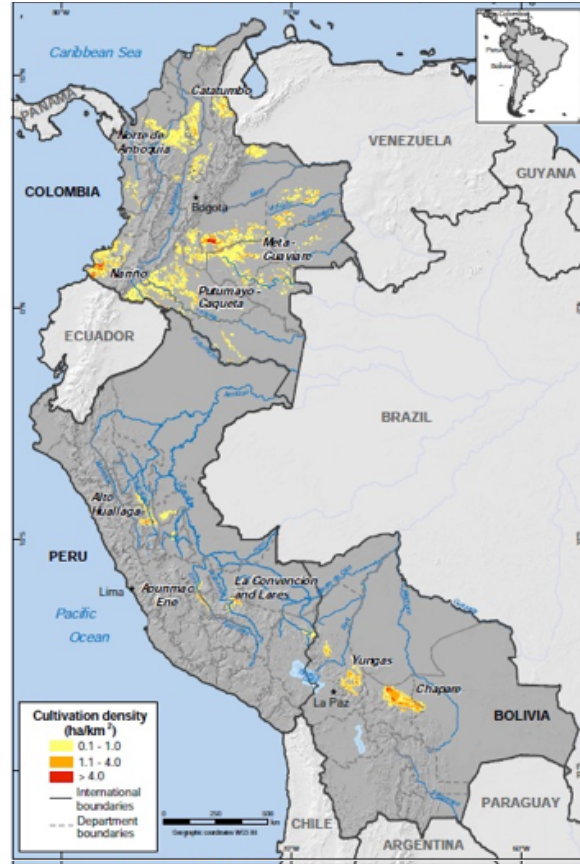
¹ Statistics for Colombia, Perú and Bolivia at: <http://www.whitehouse.gov/ondcp/targeting-cocaine-at-the-source>. Total Andean compiled by adding the country data.

Las zonas donde se cultiva la coca permanecieron relativamente constantes durante el periodo de decrecimiento general de cultivos, aunque se observaron cambios en la densidad y la extensión de los mismos. Como muestran los mapas, en Colombia disminuyó la extensión total de áreas bajo producción, mientras que por lo general se incrementó la densidad de cultivos en las zonas de producción en Perú y Bolivia.

En Colombia, el cultivo de la coca por lo general se realiza en áreas muy aisladas de las comunidades vecinas -no solo físicamente sino que también económicamente- debido a que los cultivadores de coca desde un principio buscaron evitar la detección de sus actividades ilícitas. Las comunidades que cultivan coca tradicionalmente han tenido un acceso limitado a los servicios de las instituciones del Estado. Además deben sufrir la presencia de grupos armados que operan al margen de la ley y explotan tanto las tierras como a las personas que allí residen.

En Perú y Bolivia, a diferencia de Colombia, la coca se cultiva con frecuencia en zonas agrícolas cercanas a pueblos rurales y mercados que están bien conectados con los sistemas económicos y de transporte del país. En ambos países se encuentran cultivos de coca no solo en zonas remotas sino también junto a cultivos lícitos, campos de pastura y zonas boscosas. En Perú hay grandes cultivos de coca en el valle del Alto Huallaga así como en regiones controladas por la organización guerrillera Sendero Luminoso o los restos de ese movimiento. Los cultivadores de coca que han migrado desde las zonas coqueras tradicionales se han establecido en nuevas regiones, expandiendo el cultivo.

Densidad de los Cultivos de Coca en la Región andina 2004



Densidad de los Cultivos de Coca en la Región Andina 2010



Uso tradicional de la hoja de coca: Bolivia y la Convención de 1961

La hoja de coca es originaria de los países andinos y es un elemento de algunas culturas indígenas de esa región. Sin embargo, en forma paralela al uso tradicional, se ha desarrollado el cultivo destinado a la producción de cocaína en varios países de Sudamérica.

La hoja de coca fue introducida en la Lista I (altamente restringida) de sustancias bajo la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes de las Naciones Unidas, a fin de limitar la producción de la coca, su procesamiento y exportación. El artículo 49, busca la abolición de la masticación de la hoja de coca después de 25 años a partir de la entrada en vigor del tratado.

En 2009, el Estado Plurinacional de Bolivia propuso una enmienda a la Convención de 1961 para eliminar los controles del uso tradicional de la hoja de coca. Después de que 18 Estados Partes presentaran sus rechazos, la enmienda fracasó en 2011. El Estado Plurinacional de Bolivia se retiró del convenio ese año y solicitó nuevamente su re-adhesión con una reserva en el uso tradicional de la coca. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), en su informe anual de 2011, expresó su preocupación de que esa medida, “aunque técnicamente esté permitida por la Convención, es contraria al objeto fundamental y al espíritu de ésta”.¹ La JIFE igualmente expresó otras inquietudes respecto a la integridad del sistema internacional de fiscalización de drogas.

Luego de presentarse menos de las 62 necesarias objeciones a la re-adhesión, El Estado Plurinacional de Bolivia logró reingresar a la Convención Única con una reserva, conciliando así sus obligaciones internacionales con su Constitución. Entre los Estados Miembros de la OEA, solo Estados Unidos, Canadá y México se opusieron a la propuesta de enmienda o a la re-adhesión del Estado Plurinacional de Bolivia.

Si bien el uso tradicional de la hoja de coca es común en Bolivia y Perú, no se han completado estudios para determinar qué cantidad de hojas de coca se necesita para satisfacer la demanda de su uso tradicional. Tanto Bolivia como Perú, de acuerdo a su legislación interna, han designado áreas donde está permitido el cultivo legal de la hoja de coca.

¹ INCB 2011 Annual Report, p. 37.

■ 3.2 CULTIVO DE AMAPOLA

La ONUDD estima que en 2010 en México fueron cultivadas alrededor de 14.000 hectáreas de amapolas para la producción de opio (post-erradicación) y que en Colombia se cultivaron entre 300 y 400 hectáreas, aproximadamente la misma cantidad que ambos países habían cultivado durante los dos años previos. Esto marca un cambio sustancial con la situación de una década

atrás, cuando Colombia producía virtualmente toda la amapola para la producción de opio en el hemisferio.

La amapola para opio en México es cultivada en las laderas de la Sierra Madre, en los estados de Durango, Chihuahua y Sinaloa, así como más hacia el sur, en Guerrero y Michoacán. Las parcelas son generalmente pequeñas y

están situadas en zonas de difícil acceso. Existen antecedentes de cultivos de amapola en Guatemala y que estos se encuentran cerca de la frontera con México, pero no hay estimados confiables sobre la cantidad de tierra cultivada.

De acuerdo a cálculos de los Estados Unidos, el rendimiento del total de los cultivos de heroína en el Hemisferio tiene el potencial de producir 50 toneladas métricas¹ de heroína pura², cálculo que excede el consumo estimado de Estados Unidos y México³. México informó que erradicó 15.484 hectáreas en 2010, Colombia 711 y Ecuador 918, cifras congruentes con las tasas estimadas de producción. Guatemala informó que erradicó 1.490 hectáreas de amapola para opio en 2011⁴.

Colombia y Ecuador registraron cifras de decomisos anuales récord, de 1,7 y 0,9 toneladas de heroína respectivamente, en 2010⁵. Esto constituye una gran cantidad de interdicción si se compara con la cantidad de amapola que se cree ha sido cultivada en estos dos países.

1 US Department of State, International Narcotics and Crime Strategy Report. Available at: <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2011/vol1/156361.htm#México>

2 Producción potencial es la cantidad de heroína que podría ser producida si cada planta fuese cultivada y convertida en heroína 100% pura. Es un cálculo útil para hacer comparaciones universales, pero no mide la cantidad real de heroína que entra al mercado ilegal en un año en particular ni la cantidad disponible para los consumidores. La cantidad de amapola cultivable pero no cultivada se desconoce, igual que se desconoce lo que se pierde en la manufactura y en el proceso de transporte, incluyendo el daño provocado por los elementos naturales.

3 El consumo de heroína en Estados Unidos, a diferencia de la prevalencia, se desconoce. El último estudio oficial publicado analizó el período comprendido entre los años 1988 y 2000. Sus estimaciones de consumo se basaron en una extrapolación del gasto en que incurrieron los usuarios para comprar la droga. Este estudio estimó que en Estados Unidos el consumo de heroína fluctuaba entre 11 y 17 toneladas métricas por año, con un promedio anual de 13 toneladas métricas. Office of National Drug Control Policy, What America's Users Spend on Illegal Drugs, 1988–2000. Washington, DC: Executive Office of the President (December 2001).

4 United Nations Office on Drugs and Crime, World Drug Report 2012. Page 27, table 9

5 Id. P. 32, map 7.

■ 3.3 CULTIVO DE CANNABIS

La marihuana es una preparación de la planta de cannabis usada como un psicoactivo y por algunos consumidores por sus efectos terapéuticos. Es la droga controlada de mayor producción y consumo en las Américas. El cannabis está incluido en las Listas I y VI de la Convención Única sobre Estupefacientes, que prohíbe la producción y posesión de esta sustancia excepto para fines médicos y científicos.

La planta de cannabis florece en diversos climas y altitudes, desde el nivel del mar hasta 3.000 metros de altura. En términos prácticos, puede crecer en cualquier zona geográfica, especialmente debido al aumento del cultivo bajo techo. El rendimiento por planta depende de la calidad del cannabis o de la concentración del componente psicoactivo THC. El cannabis con una concentración más elevada de THC tiene un precio más alto por unidad, pero también produce una cantidad mucho menor por planta; el de inferior calidad puede incluir hojas y pequeños tallos que diluyen la concentración de THC pero que se puede producir en mayores cantidades. El cannabis de gran potencia, como el "Sinsemilla", consiste de plantas hembras secas sin semillas en florescencia, que requiere un cultivo de trabajo intensivo y de técnicas particulares para su cosecha.

México, Estados Unidos, Colombia, Paraguay y Canadá son los principales países productores de cannabis en las Américas⁶. Se considera que desde México se suministra alrededor de la mitad del cannabis que se consume en Estados Unidos, aunque existe incertidumbre con respecto al porcentaje. Desde Paraguay se provee gran parte del cannabis en el Cono Sur, en tanto que Jamaica y San Vicente y las Granadinas son una fuente importante del cannabis en el Caribe.

6 UNODC (2011). World Drug Report 2011: The Cannabis Market.

Debido a las variaciones de rendimiento, que depende de la calidad de la marihuana, es difícil calcular el potencial de la producción. Estados Unidos ha estado calculando el nivel de cultivo en México desde los años 80, pero este país sostiene que la metodología utilizada no es correcta y que se sobrestima su producción. La ONUDD está trabajando con México para ayudar al gobierno a calcular mejor la erradicación del cannabis; entre tanto, se reveló que se destruyeron 16.547 hectáreas en 2009⁷. Estados Unidos, que computa su erradicación por número de plantas, erradicó cerca de 10 millones de plantas de cannabis de cultivo exterior y más de 400 mil cultivadas bajo techo en 2009.

El cultivo de cannabis bajo techo ha cambiado significativamente el carácter del comercio, especialmente en Estados Unidos y Canadá. Por medio de Internet se puede encontrar todo tipo de información acerca de su cultivo, germinación y cosecha, así como obtener semillas y equipo especializado necesario para esa tarea. Con frecuencia se utilizan técnicas agrícolas sofisticadas para aumentar la cosecha, la calidad y la potencia, así como para cruzar con otros tipos con el fin de obtener nuevas características de sabor o aroma. Actualmente no es posible calcular la cantidad de cannabis que se cultiva bajo techo en todo el mundo⁸.

■ 3.4 IMPACTO AMBIENTAL

El cultivo de drogas de origen vegetal se realiza en muchos casos en zonas selváticas de gran valor ecológico, generando consecuencias inmediatas para el ambiente: la deforestación, la degradación de tierras y la contaminación. Muchas actividades económicas tradicionales –agricultura, minería, ganadería, entre otras– ejercen en conjunto un impacto negativo sobre los ecosistemas, en parte debido a la tendencia a reemplazar bosques por áreas de cultivo. Los antecedentes que se entregan a continuación, en

consecuencia, son igualmente válidos para actividades lícitas e ilícitas, sin que pueda establecerse con certeza la importancia relativa de cada una, aunque por sus limitaciones características es probable que el daño provocado por los cultivos ilícitos sea inferior a aquel provocado por las actividades lícitas. Es posible afirmar, sin embargo, que es también probable que el proceso de impacto ambiental se acelere con los cultivos ilícitos pues su producción, generalmente en zonas geográficas aisladas de los centros urbanos donde no existen vías de penetración y la presencia estatal se dificulta, tiende a ampliar la frontera agrícola. Asimismo, el ritmo y los métodos de producción, que no incluyen medidas para promover la sostenibilidad de las tierras, contribuyen a exacerbar el impacto ambiental.

Más allá de los daños atribuibles a la producción, los mismos procesos de fiscalización de drogas pueden complicar el problema. Algunos estudios han sostenido que la aspersión aérea del herbicida glifosato causa un impacto negativo en el medio ambiente y la salud humana, lo cual ha sido causa de preocupación en regiones de Colombia donde se emplea este método de control de cultivos ilícitos.

Por otra parte, en respuesta al temor por la erradicación, los productores ilegales intentan acelerar los ciclos productivos al máximo posible, obteniendo el mayor rendimiento de la tierra al menor plazo. Igualmente tienden a situarse en lugares con abundantes cuerpos de agua que permiten su utilización en el procesamiento y eliminación de los desechos. Por otro lado, la presencia de ríos navegables facilita la introducción de sustancias químicas mediante contrabando procedente de países vecinos, así como la salida de grandes volúmenes de producto terminado. Los productores de drogas optan por ecosistemas con abundante presencia de biomasa vegetal que dificulta la ubicación de los cultivos, laboratorios y bodegas para las sustancias químicas, y que cumplen con las exigencias climáticas de las variedades de plantas que se desean cultivar.

7 Idem.
8 Ibidem.

A pesar de que es muy difícil producir información confiable sobre la magnitud de la deforestación causada por los cultivos ilícitos, algunos estudios sugieren que en Perú se han destruido 2,5 millones de hectáreas de bosque amazónico para cultivar coca⁹. En Colombia se calcula que más de un millón de hectáreas de bosque nativo han sido eliminadas como resultado de los cultivos ilícitos y que por cada hectárea de coca, se deforestan cuatro hectáreas de selva, casi siempre mediante el método de la tala y la quema. Por su parte, en Estados Unidos –particularmente en los condados de Humboldt y Mendocino en California, un territorio mundialmente conocido por sus pinos rojos gigantes–, recientemente diferentes medios de comunicación¹⁰, estudios académicos¹¹ y entes estatales¹² han denunciado la preocupante expansión de la tala imprudente de bosques, el desvío ilegal de los arroyos y el uso de pesticidas y fertilizantes que contaminan los cursos de agua y matan animales silvestres debido a los cultivos de marihuana y su continua expansión.

El impacto ambiental no solo afecta a los países productores de cultivos ilícitos: el despeje por medio de la tala y quema contribuye a generar cambios en el equilibrio de los gases de la atmósfera. La quema de los bosques tropicales emite grandes cantidades de metano, dióxido de carbono, monóxido de carbono y óxidos de nitrógeno, los llamados gases del efecto invernadero.

Además los químicos o insumos empleados en la producción de drogas controladas, son resistentes a la biodegradación y son tóxicos, pero además

tienen altos niveles de movilidad: una vez introducidos al medio ambiente pueden viajar grandes distancias a través de un proceso de ciclos múltiples de evaporación y condensación conocido como “efecto saltamontes”.

■ 3.5 LA REACCIÓN DEL ESTADO, SUS DIFICULTADES Y CONSECUENCIAS

Reducción de los cultivos ilícitos y desarrollo alternativo

Colombia, Bolivia y Perú han implementado programas de erradicación manual forzosa para controlar los cultivos ilícitos. En Colombia el método principal es la aspersión aérea, aunque su importancia está disminuyendo.

México ha realizado la erradicación manual de marihuana y amapola para opio como parte de su estrategia de control de drogas durante décadas; entre 2008 y la primera mitad de 2012, el número de hectáreas de amapolas erradicadas ascendió a 15.600 por año. Guatemala también erradica cultivos de amapola y marihuana y, como ya se ha señalado, por lo menos 1.490 hectáreas de amapolas fueron erradicadas en 2011.¹³

Perú ha estado ejecutando programas de desarrollo alternativo desde 1995, con el objetivo de ofrecer incentivos a los agricultores que les alienten a abandonar el cultivo de la coca¹⁴. En Bolivia, los programas de desarrollo alternativo se han llevado a cabo desde mediados de la década de los años 70, con apoyo internacional. Sin embargo, en ninguno de estos casos el valor económico de los productos de desarrollo alternativo alcanzó el de los cultivos ilícitos.

9 DEVIDA http://www.devida.gob.pe/images/documentos/Impacto_ambiental_del_cultivo_de_coca.ppt

10 How Industrial Pot Growers Ravage the Land: A Google Earth Tour, Harkinson Josh, Mother Jones, 06/02/13 <http://www.motherjones.com/blue-marble/2013/02/google-earth-tour-marijuana-farms-environment-video>

11 Humboldt Institute for Interdisciplinary Marijuana Research • 1 Harpst St., Arcata, CA 95521 <http://www.humboldt.edu/hiimr/news.html>

12 A growing issue: Environmental Impacts of Medical Marijuana in Northern California”, California Department of Fish and Game- Northern Region, Draft Briefing, July 2012.

13 Prensa Libre, (Guatemala), “Destruyen Cultivos de Amapola y Marihuana por US \$318 Millones,” May 24, 2012. http://www.prensalibre.com/san_marcos/Destruyen-cultivos-marihuana-US318-millones_0_706129666.html

14 National Strategy for Combating Drugs, 2012-2016, Perú. DEVIDA.

En Colombia, el gobierno ha procurado contrarrestar el aumento de los cultivos de coca mediante la creación de una base económica local y regional sólida para el trabajo agrícola, agroindustrial y forestal. Además, Colombia está desarrollando actualmente una política sobre tenencia de la tierra para las zonas tradicionales de cultivo de coca con el objeto de ayudar a afianzar el apoyo local para las actividades lícitas como alternativas a la coca¹⁵. El desarrollo alternativo ha sido una piedra angular de la respuesta internacional al comercio ilícito de drogas por décadas. El objetivo es estimular a los cultivadores de drogas a orientarse hacia otros cultivos remunerativos, como el cacao o el café. Sin embargo la asociación del desarrollo alternativo con las actividades de la represión, incluidas erradicación y aspersión aérea, ha afectado negativamente las actitudes de las comunidades directamente involucradas. Este hecho es relevante porque sin la participación de estas comunidades no existe posibilidad de desarrollo de programas eficaces de cultivo alternativo.

Durante los últimos años se han diseñado mecanismos innovadores de desarrollo alternativo, como subsidios monetarios condicionados antes utilizados solamente en política social¹⁶. En Colombia, mediante el "Programa de Familias de Guardabosques" se realizaron pagos a más de 122.000 familias, logrando como condición mantener 222.000 hectáreas de bosques previamente dañados por cultivos ilícitos. Otro ejemplo relevante se encuentra en Bolivia, donde la racionalización o erradicación de los cultivos de coca se ha constituido en una política de Estado, sobre la base del diálogo, la concertación y el control social. El Estado Plurinacional de Bolivia aplica dos conceptos distintos en su política de control de cultivos de hoja de coca: por una

parte, la racionalización de cultivos, que contempla la participación o acuerdo voluntario de los productores con la estrategia de reducción de la superficie cultivada, y por otra parte la erradicación, que se ejecuta en parques nacionales y en áreas donde el cultivo de hoja de coca no es permitido. Ambas prácticas son exclusivamente manuales y no se utiliza aspersión química.

Impacto de las políticas de reducción de cultivos y desarrollo alternativo

Si bien las zonas bajo cultivo han fluctuado con el tiempo en cada uno de los principales países productores, la producción global en general ha permanecido estable. Los avances en la erradicación en Colombia han sido compensados, ya que la producción en Bolivia ha permanecido estable y la del Perú ha aumentado.

Según se ha dicho ya, el potencial de producción de cocaína en Colombia ha disminuido significativamente en años recientes, debido en cierta medida al éxito de los esfuerzos del Plan Colombia¹⁷. Se cree que la mayor presencia del Estado en áreas que no estaban atendidas por el gobierno ha reducido las cosechas de coca¹⁸ porque ha llevado a los agricultores a trabajar en parcelas más pequeñas, menos productivas y más alejadas de las zonas pobladas, lo cual dificulta que puedan atender sus cultivos y adquirir y aplicar fertilizantes e insecticidas.

La erradicación aérea con herbicidas reduce la productividad del cultivo de la coca al debilitar o matar las plantas en un cultivo activo; ocasionalmente puede destruir todos los cultivos de coca o provocar que los campos sean

15 Ver Plan de Desarrollo Nacional 2010-2014.

16 Estos subsidios monetarios condicionados los utilizan los Gobiernos como instrumento de Política Social a los pobres en zonas rurales de Colombia y México, pero a nivel general se han usado en un total de 14 países en toda la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Rep. Dominicana, Paraguay y Perú.

17 El Plan Colombia combinó estrategia económica con estrategia fiscal, un proceso de negociación de paz, estrategia de defensa, reforma judicial, estrategia contra narcóticos, alternativas de desarrollo, estrategia de inclusión social y comunitaria, expansión de programas de salud y educación y colaboración internacional basada en el principio de responsabilidad compartida. "Plan Colombia", Bogotá, Imprenta Nacional, Oct. 1999.

18 En Colombia el promedio de producción por hoja de coca disminuyó de 6.300 Kg./Ha./año en 2005 a 4.200 Kg./Ha./año en 2011, esto es 33%.

abandonados inmediatamente. Los herbicidas tienen un impacto más medible sobre la productividad de la coca porque al repetirse sus aplicaciones se tiende a reducir significativamente las cosechas, aun cuando tienen un impacto más limitado de reducir el área de cultivo.

La evidencia proveniente de Colombia, Perú y Bolivia sugiere que las inversiones en la erradicación han tenido cierto éxito en contraer la producción de la coca a nivel local. Sin embargo los críticos alegan que la erradicación por sí sola aumenta el precio de los cultivos, estimula la producción adicional en zonas más remotas, produce niveles crecientes de inestabilidad y tiene poco impacto sobre el precio y la disponibilidad de las drogas en los mercados de consumo.

El desarrollo alternativo, por sí mismo, ha ofrecido la asistencia necesaria a poblaciones sin poder económico pero no ha terminado en forma congruente y duradera con el problema del cultivo de la coca. En Colombia, debido en parte a las restricciones de seguridad necesarias para implantarlo, el desarrollo alternativo ha tenido un impacto relativamente modesto en la limitación del área de cultivo de coca.

En los casos en que el desarrollo alternativo ha producido resultados, estos han sido sólo de alcance local. Si bien algunas comunidades han dejado los cultivos ilegales, esto no ha sido suficiente para tener influencia directa sobre los cultivos y la producción nacional¹⁹ de drogas, por ejemplo el caso del Modelo San Martín en Perú²⁰. Hasta la fecha, la producción y los cultivos ilegales generalmente se han desplazado a otros lugares.

19 UNODD World Drug Report 2012

20 Modelo de Desarrollo Alternativo de la Región San Martín

PRODUCCIÓN DE DROGAS

04

4

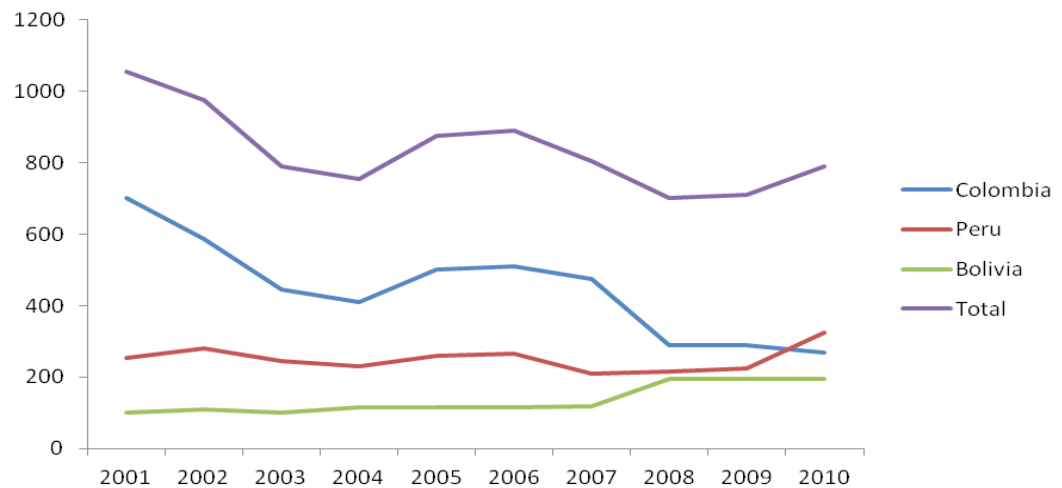
PRODUCCIÓN DE DROGAS

4.1 PRODUCCIÓN DE COCAÍNA

Colombia, Perú y Bolivia son los países de origen de toda la cocaína consumida en el mundo, ya sea como producto final o en alguna etapa de su elaboración para terminar de ser procesada en otro lugar. Según fuentes de los Estados Unidos, la producción mundial total de cocaína, que disminuyó entre los años 2000 y 2008, se ha estabilizado en aproximadamente 800 toneladas métricas por año. Colombia, el país que anteriormente producía la mayor cantidad de cocaína, disminuyó su producción durante la última década, al tiempo que Perú y Bolivia la aumentaban.

Los métodos de producción en Colombia han incrementado su eficiencia durante la última década y en años recientes ha habido avances similares en Perú y Bolivia. Dada la creciente eficacia de los controles sobre precursores químicos que realizan autoridades nacionales e internacionales, los narcotraficantes colombianos ahora han comenzado a manufacturar sus propios precursores. También se ha observado el reciclaje de combustibles y solventes entre los productores colombianos, lo cual ha reducido el volumen de productos químicos que se requieren para extraer los alcaloides de las hojas de coca.

Gráfico 2
Producción potencial de cocaína (toneladas métricas)*



* El concepto "producción potencial" ya ha sido explicado en la nota 18. La cantidad de coca cultivable pero no cultivada se desconoce, igual que lo perdido durante la producción o el traslado antes de llegar al mercado.

Fuente: ONDCP

■ 4.2 PRODUCCIÓN DE HEROÍNA

Como ya se ha señalado, aún existen significativas brechas de información sobre la cantidad del cultivo de amapolas y producción de heroína en los Estados Miembros de la OEA. Sin embargo es posible afirmar que México ha reemplazado a Colombia como la fuente principal de heroína en las Américas. En México se produce heroína de muy baja calidad “*black tar heroin*” y heroína marrón, pero es posible que la actividad se haya expandido para producir heroína de mejor calidad en una forma más concentrada¹.

■ 4.3 PRODUCCIÓN DE DROGAS SINTÉTICAS Y SUSTANCIAS EMERGENTES

Los estimulantes tipo anfetamina (ETA) se encuentran entre las sustancias sintéticas de mayor abuso. A diferencia de la cocaína y la heroína, los ETA pueden ser manufacturados en cualquier lugar, a bajo costo y con facilidad. Desde 1990, más de 60 países del mundo han registrado por lo menos alguna producción ilícita relacionada con los ETA y cada vez más países están detectando su producción todos los años². Estos productos se pueden manufacturar en fábricas industriales de gran escala, en pequeños laboratorios móviles o incluso en la cocina de

cualquier casa.

Los estimulantes sintéticos incluyen la anfetamina, la metanfetamina, la metacatinona y sustancias como el éxtasis. La metanfetamina, un estimulante del sistema nervioso central, es la sustancia en este grupo de drogas que más comúnmente se consume. Es de fácil elaboración mediante el uso de efedrina y pseudoefedrina, dos químicos que se utilizan como ingredientes en los medicamentos para los resfríos y que aún están legalmente disponibles en gran parte del mundo. Como resultado del fortalecimiento de los controles del tráfico de los precursores más comunes utilizados, los productores ilícitos han cambiado sus métodos y están reemplazando precursores tradicionales con otros químicos alternativos o “pre-precursores”, que no están bajo el control internacional.

La anfetamina y la metanfetamina están incluidas en la Lista II del Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971 y pueden ser obtenidas con una receta médica. Las anfetaminas son utilizadas para tratar la narcolepsia (un trastorno del sueño) y el déficit de atención por hiperactividad.

A continuación se presentan algunas tendencias recientes en el campo de la producción de estimulantes tipo anfetamina:

- El aumento de los controles de precursores químicos en Estados Unidos tuvo como consecuencia el traslado de la manufactura de drogas sintéticas a México.
- Cuando el gobierno mexicano reforzó sus controles, más precursores fueron desviados a Centroamérica, específicamente a Guatemala y Honduras.
- La elaboración de los ETA es controlada por las organizaciones de narcotraficantes o por otras redes criminales. En México, por ejemplo, la organización de narcotraficantes “La Familia Michoacana” es considerada como el grupo que

¹ National Drug Intelligence Center of the US Department of Justice. 2011 National Drug Threat Assessment. August 2011. 27 – 30. “Dado que los cultivos de amapola no mexicana en el Hemisferio son inferiores a 2.500 Ha. en 2010 y el potencial de cultivo de heroína blanca en Colombia se estimó en 2,1 toneladas métricas (equivalente puro) en 2009, no se puede dejar de concluir que al menos parte de las 13 toneladas métricas de heroína pura consumidas en Estados Unidos son heroína blanca de México. La evaluación nacional de la amenaza de drogas en Estados Unidos en 20011 establece que: “Las investigaciones periódicas sugieren que los productores de heroína en México podrían estar utilizando técnicas colombianas de procesamiento para producir heroína blanca en polvo; sin embargo el análisis no ha confirmado la existencia de esta forma de heroína.”

² World Drug Report 2012, Op. cit.

domina la elaboración de las metanfetaminas. México es el único país latinoamericano que ha informado sobre decomisos de ETA que representan un porcentaje significativo del total mundial (20% en 2010) y hay señales de un considerable aumento³.

- La manufactura es un negocio globalizado. La mayor parte de la efedrina que se envía a México procede de China, República Checa, Suiza, Tailandia, India, Bangladesh y Estados Unidos.
- De acuerdo a la ONUDD, en 2009 Guatemala realizó confiscaciones de metanfetaminas por un total de más de 10,6 toneladas cúbicas, y si bien en 2010 el gobierno reportó solo 15 kilos confiscados, las autoridades aún consideran que Guatemala es un importante punto de tránsito de envíos de pseudoefedrina procedentes de la India y Bangladesh en ruta a México.
- En 2009 aumentó la oferta de metanfetaminas en las calles de Estados Unidos y era vendida a precios más bajos debido a que los carteles mexicanos comenzaron a elaborar la droga con precursores menos controlados, tales como el ácido fenilacético, que se usa frecuentemente para fragancias y para mejorar el sabor de los alimentos.
- Han comenzado a aparecer nuevos indicadores de elaboración y tráfico de ETA en algunos países de Sudamérica, Centroamérica y el Caribe.
- Entre 2001 y 2006 se descubrieron laboratorios clandestinos de ETA y otras drogas sintéticas en Argentina (2003), Suriname (2003), Chile (2002) y Colombia (2001 y 2002), mientras que en 2008 se detectaron laboratorios en Guatemala, Brasil y Argentina. En 2009 se confiscó otro laboratorio en Brasil, además de tres en Guatemala.

■ 4.4 PRODUCCIÓN DE NUEVAS SUSTANCIAS PSICOACTIVAS

Las nuevas sustancias psicoactivas (NSP) son una clase de nuevas drogas narcóticas psicótropas en su estado puro o en preparación, que no está controlada por la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes o por el Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971. Entre las NSP se incluyen compuestos sintéticos tales como los cannabinoides sintéticos, catinonas sintéticas, piperazinas y las sustancias psicoactivas tradicionales de origen vegetal tales como el qat (*Catha edulis*), kratom (*Mitragyna speciosa*) y *Salvia divinorum*.

Algunas de las nuevas sustancias psicoactivas tienen propiedades farmacológicas y producen efectos similares a las drogas controladas, tales como la cocaína, el éxtasis y las anfetaminas, por lo tanto, con frecuencia se comercializan como “alternativas legales” a las drogas controladas. Las NSP se venden como “fertilizante para plantas”, “sales de baño” o “químicos de investigación”, en polvo, tabletas, cápsulas o como mezclas para fumar. Las confiscaciones se han realizado en todas partes del mundo, incluidos Australia y Nueva Zelanda, Este y Sudeste Asiático, Cercano y Medio Oriente, África, Europa, Norteamérica⁴ y Sudamérica.

Si bien muchas de las sustancias psicoactivas están en el mercado desde hace mucho tiempo, la diversidad de los productos ha aumentado considerablemente, debido a la adaptabilidad y flexibilidad de los productores. La variedad, las formas físicas cambiantes y las modificaciones constantes de las etiquetas de los envases dificultan su identificación por parte de las autoridades de control y vigilancia. Muchas veces los laboratorios no tienen la capa-

3 World Drug Report 2012, Op. cit.

4 Se incluye en esta subregión a Estados Unidos, Canadá y México.

cidad analítica, forense y toxicológica para identificarlas. Además, existe solo un pequeño número de normas de referencia o en algunos casos no existen normas que puedan facilitar el trabajo de identificación. Con frecuencia, la verdadera composición de las nuevas sustancias psicoactivas es desconocida para los usuarios, trabajadores de la salud o autoridades de control. La lista de contenidos en el envase no siempre indica los ingredientes activos ni los términos genéricos que son utilizados.

■ 4.5 PRODUCCIÓN DE FÁRMACOS

Los fármacos generalmente son recetados o administrados por profesionales de la salud para el tratamiento de muchas patologías, pero sus propiedades psicoactivas los hacen muy atractivos para su desvío y “uso no médico”. Por “uso no médico” se entiende su uso luego de ser obtenidos sin una consulta médica previa o una receta o cuando no se los utiliza de la forma y con la dosis recetada. En Estados Unidos y algunos países latinoamericanos, el uso de fármacos para uso no médico es más prevalente que cualquier otra droga controlada, excepto la marihuana.

La producción lícita mundial de muchos opioides, incluidos morfina, codeína, tebaína, hidrocodona, oxicodona y metadona, ha aumentado notablemente durante las últimas dos décadas, lo que permite suponer su desviación para uso no médico. Por ejemplo, la elaboración global de oxicodona, un opioide comúnmente mal utilizado que se vende como OxyContin en los Estados Unidos, aumentó de 2 toneladas en 1990 a más de 135 toneladas en 2009, más de dos tercios de las cuales se manufactura en Estados Unidos.

■ 4.6 PRODUCCIÓN DE PRECURSORES QUÍMICOS

Para elaborar drogas controladas

se precisan ciertas sustancias químicas esenciales y precursores químicos que se desvían del comercio lícito o se manufacturan clandestinamente. Durante los últimos años se ha observado un considerable aumento de la producción de estimulantes tipo anfetamina, lo que ha provocado una creciente preocupación por la posibilidad de aumentos en la producción de los precursores y sustancias químicas que se utilizan para su elaboración.

Complica los esfuerzos para controlar los precursores químicos el hecho que los traficantes están produciendo precursores controlados y químicos esenciales sobre la base de químicos no controlados. Por ejemplo:

- El permanganato de potasio, un químico importante en el procesamiento de la cocaína, puede ser elaborado con dióxido de manganato y manganato de potasio.
- Soluciones de amohína que se utilizan en la extracción de la pasta de cocaína, se producen utilizando urea.
- El ácido clorhídrico, empleado para convertir la base de cocaína en cocaína hidroclorehídrica, se produce usando ácido sulfúrico y sal de mesa.

■ 4.7 IMPACTO AMBIENTAL

La producción de metanfetaminas provoca impacto ambiental en los principales países productores, incluyendo los Estados Unidos, México y cada vez más Centroamérica. Según la Administración de Control de Drogas (DEA) de Estados Unidos, se utilizan aproximadamente 12 productos químicos peligrosos en la fabricación de esta droga, estos incluyen el ácido sulfúrico, éter, tolueno, acetona y amoníaco anhidro. Como resultado, la producción de un kilo de metanfetamina puede producir cinco o seis kilos de residuos tóxicos, que a veces se vierten directamente al drenaje, contaminando el agua de uso doméstico y los sistemas agrícolas de

riego⁵. Similar es el caso de la cocaína y la heroína, que requieren la aplicación de sustancias tóxicas como amoníaco, acetona y ácido clorhídrico, que también afectan negativamente el entorno donde se producen.

Tal como se vio anteriormente en el contexto de erradicación, las condiciones de ilegalidad igualmente inciden en la contaminación ambiental en las etapas de transformación artesanal o industrial de las drogas.

Adicionalmente debe considerarse que cuando las fuerzas policiales encuentran “fábricas” clandestinas, aplican el método de destrucción más accesible para ellos, lo que normalmente significa que vierten barriles de insumos líquidos y arrojan envases plásticos al suelo o a los arroyos o les prenden fuego.

■ 4.8 LA REACCIÓN DEL ESTADO, SUS DIFICULTADES Y CONSECUENCIAS

Aunque los indicadores son imprecisos, todo hace suponer que el número de laboratorios destruidos, las confiscaciones de cocaína y la producción mundial de cocaína se han reducido desde mediados de la última década. A nivel mundial, las confiscaciones de cocaína en 2011 disminuyeron en un 7,5% desde el volumen anual más alto, de 750 toneladas, registrado en 2005. La mayoría de las confiscaciones en 2011 tuvieron lugar en Sudamérica (52%), en países donde se cultiva la hoja de coca y se manufactura la mayor parte de la cocaína en laboratorios clandestinos, seguido de Norteamérica (25%) y Centroamérica (12%). La mayoría de los laboratorios y precursores detectados y destruidos fueron encontrados en los países productores de drogas, especialmente Colombia⁶. Sin

5 Utah Department of Health. Resource Guide to Methamphetamine Decontamination. 2008.

6 Observatorio de Drogas Ministerio de Interior y Justicia de Colombia. “En 2001 en Colombia

embargo, laboratorios de elaboración del hidrocloruro de cocaína han sido destruidos en otros países del hemisferio, entre ellos Argentina, Chile, Ecuador, Venezuela y Estados Unidos.

México ha informado que confiscó 48 toneladas métricas en 2007, 19,6 en 2008, y 21,5 en 2009, con números más bajos en años recientes: 9,9 en 2010, 11,3 en 2011, y 1,2 en el primer semestre de 2012. Las confiscaciones de heroína alcanzaron un promedio de 394,7 kilos por año entre 2005 y 2011, con un inusual volumen confiscado de 694,7 kilos en 2011⁷. Aun tomando en cuenta estos 695 kilos, las cantidades incautadas son más pequeñas que las que se lograron en Ecuador y Colombia, donde se cultiva mucho menos amapollas para opio. En 2011, México arrestó a 10.979 ciudadanos mexicanos y 218 extranjeros por delitos relacionados con las drogas, incluidos 22 narcotraficantes de alto nivel⁸.

Los esfuerzos de interdicción han derivado en la confiscación de porcentajes importantes de ciertas drogas, incluido hasta 40% de la cocaína producida a nivel global en los últimos años. La mayor parte de estas incautaciones han sido realizadas en América Latina. La interdicción focalizada ha tenido como efecto, sin embargo, el traslado de actividades de tráfico y producción a nuevas localizaciones. De manera similar, los esfuerzos agresivos para contener la producción y el tránsito de cocaína en Bolivia y Perú, iniciados en los últimos años de los 80, probablemente ocasionaron el traslado del cultivo de

fueron detectadas y destruidas 2.447 infraestructuras ilegales para la producción y extracción de drogas, de las cuales 2.2000 fueron infraestructuras para la extracción de base y pasta de coca, 200 laboratorios para el procesamiento de hidrocloruro de cocaína, un laboratorio de heroína, 39 laboratorios de marihuana, 7 laboratorios de permanganato de potasio y 81 refinerías de gasolina en pequeña escala.”

7 Estados Unidos Mexicanos. “Anexo Estadístico.” Sexto Informe de Gobierno. Septiembre 2012. <http://sexto.informe.calderon.presidencia.gob.mx/pdf/ANEXO_ESTADISTICO/02_ESTADISTICAS_NACIONALES/2_ESTADO_DE_DERECHO_Y_SEGURIDAD.pdf>.

8 U.S. State Department of State. 2012 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR). March 2012.

la coca a Colombia a mediados de la década de los 90.

Desde 1999, año en que se inició el Plan Colombia, este país ha implementado una estrategia coordinada que incluye acciones militares y policiales contra los grupos armados ilegales y los traficantes, la reforma judicial, programas de desarrollo social y erradicación de cultivos. Estos esfuerzos tienen por objeto reducir la violencia y consolidar la presencia del Estado en áreas donde se encuentran tradicionalmente los cultivos ilícitos y se realizan otras actividades ilegales como la tala de árboles y la minería ilícitas.

En este terreno el fortalecimiento de las capacidades institucionales sigue siendo crucial. En la actualidad existen diversos esfuerzos en marcha en esa dirección. Por ejemplo, México ha desarrollado esfuerzos, en particular en el plano federal, por fortalecer la policía encargada del crimen organizado. Ese país se encuentra abocado, además, a una reforma judicial que si bien se encuentra en sus etapas iniciales continúa siendo tramitada en las instancias legislativas regulares.

**DISTRIBUCIÓN
O TRÁNSITO
DE DROGAS E
INSUMOS PARA
PRODUCIR
DROGAS**

05

5.

DISTRIBUCIÓN O TRÁNSITO DE DROGAS E INSUMOS PARA PRODUCIR DROGAS

5.1 FLUJOS DE COCAÍNA

Según indican análisis del gobierno estadounidense, el 95% de la cocaína confiscada en los Estados Unidos –el mercado individual más grande de la región– es de origen colombiano. El flujo de cocaína hacia los Estados Unidos probablemente disminuyó entre 2007 y 2010, pero los datos disponibles son imprecisos. En 2007 el flujo promedio hacia los Estados Unidos fue de 400 a 600 toneladas métricas, dependiendo de si se estima con base en la demanda estadounidense o en la potencial oferta colombiana¹; sobre las mismas

bases las estimaciones indican que en 2010 el flujo anual desde Colombia hacia el mercado estadounidense fue de aproximadamente 400 toneladas métricas², lo cual es congruente con una disminución del consumo en los Estados Unidos³.

Aunque el Caribe fue una ruta principal de tránsito de cocaína hasta mediados de los años 90, actualmente 80% de la cocaína destinada a los Estados Unidos pasa por Centroamérica y México. El flujo se realiza principalmente desde Colombia a través de las costas del Caribe y del Pacífico. En el Pacífico, la cocaína se dirige desde Colombia hacia el norte y se desembarca en Centroamérica o en México. Otra ruta pasa por Ecuador y se dirige hacia el oeste de las islas Galápagos, de donde sigue rumbo al norte para encontrarse en alta mar con navíos que la transportan a las costas de México o Centroamérica. Con el mayor uso de semisumergibles y submarinos cargados de cocaína, resulta difícil conocer la cantidad de cocaína que se dirige aún más al oeste en el Pacífico antes de dirigirse al norte.

La ruta del Pacífico, desde Colombia a México y Estados Unidos, era importante antes de 2009: dos tercios de los decomisos en alta mar y en puerto

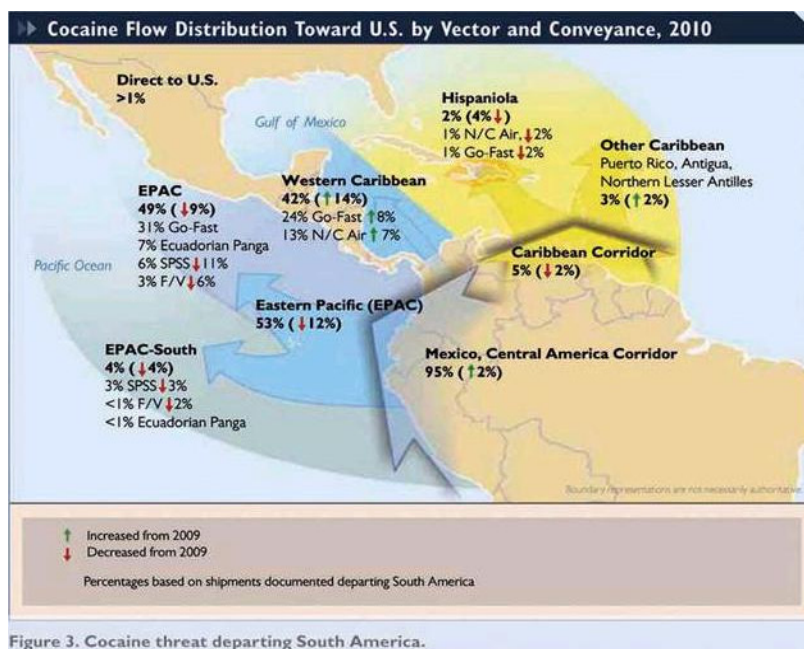


Figure 3. Cocaine threat departing South America.

Fuente: ONUDD

1 Office of National Drug Control Policy (ONDCP). Cocaine Smuggling in 2010 ONDCP. January 2012.

2 Id.

3 White House Office of National Drug Control Strategy. National Drug Control Strategy 2012. December 2012 " Data Supplement 2012 Table 1."

llevados a cabo por las autoridades colombianas tuvieron lugar en ese corredor. Sin embargo a partir de 2009 hubo una significativa reducción de los decomisos en el Pacífico, lo que sugiere que la ruta desde la costa Atlántica de Colombia atravesando el Caribe Occidental hacia Centroamérica y México parece haberse convertido en la favorita para los narcotraficantes colombianos.

Durante 2010 y 2011, la cocaína pasó por Venezuela hacia el Caribe y el Oeste de África para luego ser transportada a Europa o hacia Centroamérica y luego a los Estados Unidos⁴. La mayor parte de la cocaína que sale de Venezuela es transportada por vía marítima, aunque existe evidencia que la preponderancia de contrabando aéreo con origen en Venezuela está dirigida a Centroamérica y el Caribe. Honduras es un importante punto de ingreso⁵.

Los flujos hacia otros mercados, además de los Estados Unidos, han aumentado en la última década. La cocaína peruana y boliviana pasa por varios países de Sudamérica en donde queda una parte para el consumo interno y luego es transportada, a través del Caribe y el Oeste de África, hacia Europa, Asia y el Oriente Medio.

La cocaína fluye a Europa a lo largo de rutas múltiples. Las principales son las siguientes:

- El océano Atlántico, atravesando el Caribe e ingresando a Europa, de preferencia a través de España y Portugal.
- Desde Sudamérica a Cabo Verde y las Islas Canarias y luego a Europa, principalmente a través de Portugal.
- La ruta africana, que va desde Venezuela y otros lugares de Sudamé-

rica, a países del África Occidental y de allí a Portugal y España.

- Desde Brasil, Venezuela y Ecuador a los puertos de España, los Países Bajos y Portugal⁶.

Las confiscaciones de cocaína en Europa han disminuido entre 2006 y 2009, de acuerdo al Centro Europeo de Monitoreo de Drogas y Adicción a Drogas (EMCDDA)⁷, pero la prevalencia y el precio de mercado por gramo (de pureza desconocida) se mantienen estables, lo que sugiere que la reducción de las confiscaciones no indica una reducción del flujo.

La INTERPOL señala que la ruta del África Occidental se ha vuelto más importante durante los últimos 10 años a través de países como Guinea-Bissau, Guinea, Senegal, Sierra Leone y Mali, y luego hacia Europa. Sin embargo, la ONUDD indica que, según datos recientes sobre confiscaciones y arrestos, ha habido una probable disminución del uso de esta ruta.

En todas las rutas marítimas hacia todos los mercados, el principal medio de transporte son las lanchas rápidas, los yates de placer, las embarcaciones pesqueras, los buques de carga y los navíos porta contenedores. Estos últimos presentan un desafío particular para la detección del cargamento y además tienen un enorme potencial para cargar grandes volúmenes.

El tráfico por aire utiliza personas como transportadores (conocidos como "mulas") cuando viajan por compañías de líneas aéreas. Los aviones controlados por los narcotraficantes usan una amplia variedad de métodos; por ejemplo lanzando la cocaína en aguas internacionales desde donde puede ser recogida por embarcaciones, aterrizando o lanzando la cocaína desde el aire en zonas remotas de Centroamérica o el Caribe y, cuando se trata

4 U.S. Department of State. "Country Reports- Venezuela." INCSR 2012. March 2012. < <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2012/vol1/184102.htm#Venezuela> > .

5 U.S. Department of State. "Country Reports- Honduras." INCSR 2012. March 2012. < <http://www.state.gov/j/inl/rls/nrcrpt/2012/vol1/184100.htm#Honduras> > .

6 Centro Europeo de Monitoreo de Drogas y Adicción a Drogas (EMCDDA) . 2012 Annual Report on the state of the drugs problem in Europe. Noviembre 2012. 60 -65.

7 EMCDDA. "Table SZR-10" Statistical Bulletin 2012. Noviembre 2012.

de distancias más grandes y cuentan con aviones adecuados, transportando la cocaína hasta África. El transporte terrestre, por su parte, tiene lugar en Centroamérica y México hacia los mercados de Estados Unidos y Canadá, así como por tierra desde la región andina para el consumo en América Latina y su envío a Europa y a otros lugares del mundo.

■ 5.2 FLUJOS DE MARIHUANA

El cannabis es producido en casi todos los países del mundo y, por lo tanto, la mayoría es cultivado para uso interno o mercados cercanos. Debido a que sus fuentes son múltiples (internas e internacionales) no hay una única red de distribución o fuente geográfica fija. Los usuarios pueden cultivar su propio cannabis, pueden pertenecer a un grupo que cultiva en forma cooperativa, lo pueden adquirir de los productores o distribuidores internos o de organizaciones sofisticadas de narcotraficantes internacionales que adquieren sus productos en un país y lo venden en otro. Los narcotraficantes internacionales están diversificando sus líneas de negocios para incluir todas las drogas, y como la marihuana tiende a recorrer las mismas rutas que otros productos ilícitos, la interdicción de las drogas en las zonas fronterizas o en las vías marítimas afecta todo el comercio ilícito.

Además de las rutas de tránsito a través de la frontera de Estados Unidos con México, la marihuana de Jamaica ingresa a Estados Unidos a través de las Bahamas⁸. Dentro de la subregión del Caribe, la mayoría de las exportaciones provienen de Jamaica y San Vicente y las Granadinas, aunque una gran parte de la demanda interna se satisface por medio de la producción interna. Según expertos que asistieron

8

Seelke, C. R., Wyler, L. S., Beittel, J. S., & Sullivan, M. P. "Latin America and the Caribbean: Illicit drug trafficking and U.S. counterdrug programs." Congressional Research Service. Washington, DC: 2011.

a una reunión realizada en preparación para este Informe, algunas de las agencias de orden público de otros países han observado la importación de cannabis de alta potencia proveniente de Estados Unidos; aunque las cantidades son pequeñas, el cannabis de origen estadounidense se vende a un precio más alto y generalmente se considera como un producto de alta calidad

■ 5.3 FLUJOS DE DROGAS SINTÉTICAS

El tráfico de estimulantes tipo anfetamina (ETA) continúa siendo, en gran medida, intrarregional, porque la elaboración tiene lugar cerca de los mercados de los consumidores. A nivel internacional el principal flujo de metanfetaminas va de México a Estados Unidos por vías aéreas y terrestres. Las organizaciones de narcotraficantes mexicanos han expandido sus redes de distribución y han consolidado a muchos de los traficantes independientes de metanfetaminas en varias regiones de Estados Unidos.

Además de las rutas de tráfico de México a Estados Unidos, dentro de la región las metanfetaminas van de Colombia a Venezuela y Ecuador, y de Argentina a Uruguay. En mayo de 2009, autoridades del aeropuerto de la Ciudad de México confiscaron un cargamento de píldoras de anfetaminas y metanfetaminas procedentes de El Salvador. En febrero de 2010, las autoridades de Costa Rica confiscaron a su vez cinco kilos de anfetaminas a dos ciudadanos salvadoreños supuestamente en camino a su país. También es posible identificar algunas rutas intrarregionales que van de México, Brasil y la Guayana Francesa a Europa, y de los Países Bajos y Bélgica a Chile y Brasil.

■ 5.4 IMPACTO AMBIENTAL

Las actividades relacionadas con el tráfico y comercialización de drogas también afectan el medio ambiente. Un ejemplo del impacto ambiental del

comercio y tráfico ilegal de drogas se puede observar en la gran Reserva de Biosfera Maya en Guatemala, donde grupos conservacionistas luchan por preservar un bosque único que se encuentra bajo la amenaza de los carteles mexicanos de droga y de las pandillas salvadoreñas de drogas entre otros, debido a que esta zona tiene una ubicación ideal para que los aviones que transportan drogas desde América del Sur recarguen combustible y hagan transferencia de narcóticos a camiones que son conducidos fácilmente hasta México. Los traficantes construyeron docenas de pistas de aterrizaje, entre ellas una apodada el “aeropuerto internacional”, que contaba con tres pistas y más de una docena de aviones abandonados. El resultado fue una pérdida de 40.000 hectáreas de bosque.

■ 5.5 LA REACCIÓN DEL ESTADO, SUS DIFICULTADES Y CONSECUENCIAS

Las respuestas del Estado a las amenazas derivadas del tránsito de drogas y precursores químicos han sido muchas y de distinto tipo. Cada Estado ha empleado sus propias estrategias, por lo general complejas, que han combinado distintos elementos en función de sus evaluaciones de problemas y necesidades.

En 2009 se decomisó un total de 6.022 toneladas métricas de marihuana a nivel mundial. Un 70 por ciento de estos decomisos tuvo lugar en Norteamérica y un 10 por ciento en Sudamérica. Estados Unidos y México han realizado los decomisos de cannabis más grandes del mundo. En México el cannabis fue confiscado principalmente en la zona cercana al cultivo o cerca de la frontera con Estados Unidos. En 2010, el Departamento de Justicia de Estados Unidos confiscó 1.500 toneladas métricas en la frontera con México, en comparación con un total de 2.500 a 3.000 toneladas métricas de consu-

mo dentro del país⁹. De acuerdo con la ONUDD, las confiscaciones colombianas aumentaron de 209 toneladas en 2009 a 255 en 2010. Brasil incautó 155 toneladas en 2010 y en Paraguay las confiscaciones alcanzaron 84 toneladas en 2009. En la República Bolivariana de Venezuela, las incautaciones subieron de 33 toneladas en 2009 a 39 en 2010. Bolivia erradicó 1.069 toneladas de plantas de cannabis en 2010, más de ocho veces la cantidad erradicada en 2006.¹⁰

Se debe tener en consideración, empero, que las decisiones y acciones de las instituciones para responder al problema de las drogas no siempre resultan en una reducción de la actividad criminal sino sólo su modificación. Es posible identificar dos tendencias principales que tienden a producirse en el mundo criminal como efecto de la acción estatal: por un lado, procesos de fragmentación y competencia entre organizaciones del crimen organizado y, de otra parte, procesos de “integración” de grupos de delincuencia organizada que buscan aglutinar diferentes actividades para ponerlas bajo su dominio. De este modo la ofensiva contra las grandes estructuras criminales puede generar procesos de atomización que debilitan las capacidades de las agrupaciones criminales en el plano nacional pero llevar a la dispersión de las facciones delincuenciales y por lo tanto del crimen.

La situación anterior puede generar, a su vez, competencia por el territorio, haciendo más intensa la disputa entre bandas delincuenciales en el nivel local.

Existe una tendencia al desplazamiento de redes criminales de un barrio a otro dentro de las ciudades o de una ciudad, estado o región a otros dentro de un país o de un país a otro, en búsqueda de lugares que ellas consideran más seguros y con autoridades estatales con menores capacidades. La

9 Caulkins, Jonathan, Hawken, Angela, Beau, Kilmer, and Mark A.R. Kleiman. “Marijuana Legalization: What Everyone Needs to Know,” Oxford University Press. 2012. 41. Print.

10 World Drug Report 2012, Op. cit.

evidencia indica que en estas nuevas áreas tiende a producirse un incremento significativo de los niveles de violencia, aunque no siempre se observa una reducción de la violencia en las áreas abandonadas. Por ejemplo, la presión de las autoridades en países como México y Colombia ha tenido como efecto el desplazamiento de las organizaciones criminales más allá de las fronteras, afectando a los países de Centroamérica, la Región Andina, el Caribe y hay indicios que también al Cono Sur.

Además del desplazamiento territorial de las organizaciones, las intervenciones estatales pueden tener como consecuencia la diversificación de la actividad criminal hacia nuevos delitos. Algo que ya está ocurriendo en varios países de la región donde, tras la fragmentación de las grandes organizaciones criminales, surgen grupos con menos poder y recursos. Estas organizaciones, al verse incapacitadas de realizar actividades vinculadas al tráfico internacional de drogas, utilizan sus recursos y conocimientos sobre violencia para cometer otro tipo de delitos como el secuestro, la extorsión y el robo de automóviles.

LA VENTA DE DROGAS

06

6

LA VENTA DE DROGAS

■ 6.1 EL TAMAÑO DEL MERCADO Y QUIENES SE BENEFICIAN DE ÉL

La venta de drogas al por menor es el momento o parte del “Problema de Drogas” en que el valor económico de las sustancias aumenta considerablemente. Es también el momento del “Problema” que presenta menor participación de organizaciones criminales transnacionales (o de los carteles de gran tamaño)¹ y cuando se manifiesta menor violencia.

La medición del valor -no de volumen de sustancia- traficado en esos mercados es, por cierto, compleja. Existen dos métodos comúnmente utilizados para calcularlos, conforme a dos enfoques: el de la oferta y el de la demanda. Ambos utilizan al máximo la limitada información disponible sobre la producción o uso de drogas y ambos requieren la adopción de supuestos para completar la información.

¹ Sólo el mercado de heroína parece escapar a este modelo en lo que a participación de organizaciones transnacionales toca, pues productores de heroína de municipios de Nayarit (México) han desarrollado mercados de heroína negra en Ohio y Carolina del Norte (Estados Unidos) mediante el procedimiento de introducir la sustancia a través de la frontera luego de pagar a las organizaciones de narcotraficantes mexicanos por el permiso de paso a través de sus plazas o franquicias en el norte de ese país. A continuación transportan la heroína a células en los Estados Unidos controladas por individuos de los mismos pueblos de Nayarit, las que la venden directamente a los consumidores o a pequeños vendedores y remiten parte de las ganancias a México.

Como se ha señalado en páginas anteriores, el enfoque de la oferta para estimar el volumen de producción de cocaína y heroína utiliza datos satelitales que indican la producción de coca y amapolas. La formulación de estas estimaciones requiere que se hagan suposiciones sobre la frecuencia de las cosechas de la coca y las amapolas, el promedio del contenido de sustancia activa en la coca y la amapola y la eficacia de los trabajos de erradicación. Asimismo, es necesario hacer suposiciones sobre la calidad de los químicos y la capacidad de los especialistas químicos empleados para convertir la coca y las amapolas en cocaína y heroína, la cantidad de drogas decomisadas y, para las estimaciones regionales, respecto a la forma en que estas drogas son distribuidas en los diferentes mercados. La formulación de estimaciones con base en la oferta es aún más difícil en el caso del cannabis y las drogas sintéticas.

El enfoque de la demanda se basa principalmente en encuestas de hogares. También se pueden utilizar datos obtenidos de las oficinas de admisión hospitalaria, de la población carcelaria y de otras fuentes. A fin de hacer estimaciones de la población de usuarios de drogas con base en datos de esas

encuestas, los investigadores deben hacer suposiciones acerca de los casos que no se registran, cuyo número probablemente es sustancial. También deben tomar en cuenta que los grandes consumidores de drogas no están bien representados en las encuestas de hogares y tampoco en otros tipos de fuentes de datos. Además, en general las encuestas preguntan en qué días de la semana se usan las drogas, no precisamente la cantidad de drogas consumidas para su uso; por lo tanto, esto último tiene que ser calculado como también debe ser calculada la potencia y la pureza de la droga. Las estimaciones de la demanda global son aún más complicadas porque la información procedente de diferentes países con frecuencia se refiere a poblaciones demográficas diferentes y distintos años y algunos países no cuentan con ningún tipo de datos.

Se han realizado estimaciones de los tamaños económicos de los mercados al por menor de algunas de las drogas de mayor circulación. Basada en el enfoque de la demanda, la ONUDD estima que el valor total de ventas de drogas controladas a nivel mundial fue de US\$320.000 millones en 2003, equivalente al 0,9% del PIB mundial. Los mercados de venta minorista de drogas en las Américas fueron estimados en US\$151.000 millones, o sea, aproximadamente el 47% del total mundial. Los mercados de venta minorista en dólares ascendieron en Norteamérica a aproximadamente el 44% del total mundial y en Europa al 33% de ese total. Los mercados minoristas de Sudamérica, Centroamérica y el Caribe sólo rondaron el 3% del total mundial.

¿Quiénes y en qué volumen se benefician de estos valores provenientes de la venta de drogas?

Como se ha visto, la economía ilegal de drogas comprende una extensa red de actores que se despliega desde las zonas de cultivo y producción hacia los lugares de venta, con lo cual los márgenes de ganancia para cada uno de los participantes varía según su papel en la cadena.

Utilizando diversas fuentes, entre las que destacan la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el Análisis Nacional de la Amenaza de Drogas del Departamento de Estado de los Estados Unidos, es posible trazar el siguiente camino de la droga con su ganancia a cada paso:

- Para producir un kilo de pasta base de hidrocloreto de cocaína se requiere entre 450 y 600 kilos de hoja de coca. Como un granjero colombiano recibe en promedio 1,3 dólares por kilo de hoja de coca, puede estimarse que el kilo de pasta base en la selva colombiana tiene un costo de entre 585 y 780 dólares.
- En la misma selva colombiana el kilo se vende en alrededor de 2.700 dólares; en los puertos del país el precio se eleva ya a entre 5.500 y 7.000 dólares.
- En Centroamérica el mismo kilo alcanza un valor que ronda los 10.000 dólares.
- En la frontera norte de México el precio puede haber subido a 15 mil dólares.
- En los Estados Unidos, pasada la frontera, el kilo es vendido al mayorero y alcanza un precio de 27 mil dólares o más.
- En algún momento de su trayectoria, el kilo de pasta base original sufrió adulteraciones químicas que normalmente permiten una duplicación de su volumen físico y, por lo tanto, el kilo original se transformó en dos kilos.
- El gramo de cocaína refinada alcanzó en 2010 un precio de 165 dólares en Estados Unidos.
- Por lo tanto, el kilo original, con un costo promedio de 650 dólares (entre 585 y 780), se transformó en dos kilos con un valor total de venta al detalle de 330.000 dólares, esto es el valor del producto se incrementó alrededor de 500 veces a lo largo de su cadena de valor.

Todos los eslabones de la cadena tuvieron una importante ganancia. Pero esta información disponible sugiere que la mayor ganancia se produjo al

final. El mayor valor en esta economía ilegal es agregado en los mercados de venta final, con lo que presumiblemente también una parte importante de las ganancias se genera en esos mercados donde, paradójicamente según veremos en el Capítulo 8, la violencia es visiblemente menor.

La distribución de las ganancias a través de la cadena de la oferta ha sido razonablemente estudiada, en particular en lo que respecta a la cocaína. Según la ONUDD, los mercados de cocaína de los Estados Unidos y del mundo ascienden en valor a un total cercano a los US\$34.000 millones y US\$84.000 millones, respectivamente.² En ambos mercados sólo un poco más del 1% del valor corresponde al ingreso de los productores originales en los países andinos, en tanto que los vendedores minoristas de los países consumidores reciben cerca del 65% de esos ingresos. Alrededor del 9% de los ingresos se adquieren cuando la cocaína es transportada desde los países productores a los países de tránsito (tales como México o países de África Occidental).

Las ganancias de las ventas al por mayor son divididas entre los vendedores internacionales, que introducen el producto desde los países de tránsito a los países consumidores (por ejemplo, de México a los Estados Unidos) y los vendedores nacionales que dividen las compras de kilos de cocaína en pequeñas unidades de una onza, que se venden a los minoristas y se divide aún más antes de ser vendida a los consumidores finales. Las ganancias de los vendedores internacionales son un poco más elevadas en el mercado de la cocaína a nivel mundial que en el mercado de la cocaína en los Estados Unidos, aunque en ambos casos reciben entre el 20% y el 25% del total de los ingresos.

No obstante las limitaciones de la información de que se dispone, es posible afirmar que, en general y para todas las sustancias, el margen de ganancias del narcotráfico es muchísimo más alto que los márgenes que se pueden obte-

ner con bienes lícitos. Por ejemplo, el costo del grano de café es cinco veces más alto a nivel del comercio minorista que en la puerta de la hacienda del cafetal, en tanto que el costo de la heroína es 170 veces más.

■ 6.2 A DÓNDE VA EL DINERO: CORRUPCIÓN, LAVADO DE ACTIVOS Y GOBERNABILIDAD DEMOCRÁTICA

Esos enormes volúmenes de ganancias son a su vez enormes volúmenes de dinero en billetes que generan otros graves problemas en nuestro continente -aunque nuevamente de manera principal en los países productores y de tránsito- en una doble vertiente de corrupción. La corrupción de las personas -funcionarios públicos o privados-, que se ven finalmente envueltos como facilitadores u operadores en algún punto de ese proceso económico, y la de las instituciones, principalmente aquellas del ámbito financiero, que crecientemente se ven comprometidas en actividades que buscan "lavar" esos dineros estableciendo peligrosos enlaces entre las esferas de lo legal y lo ilegal.

La evidencia indica que el problema de las drogas ilegales, y fundamentalmente el de su producción y tránsito, ha sido acompañado por la corrupción de funcionarios públicos en distintos niveles. En un marco de prohibición, la economía de las drogas ilegales requiere del soborno, la connivencia y la omisión de servidores públicos para proteger sus operaciones y garantizar la impunidad de sus acciones. Si en algo existe consenso en materia de economía ilegal de drogas es que ésta y el crimen organizado no pueden existir sin corrupción. Tanto la violencia como la corrupción pueden ocurrir sólo en un contexto de alta impunidad, donde no hay certidumbre del cumplimiento de la

2 World Drug Report 2010, Op. cit.

ley y el Estado no tiene la capacidad de identificar y procesar a los responsables de infringir las normas. Como señaló la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su “Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”: “En varios países de la región, la corrupción y la impunidad han permitido a organizaciones criminales desarrollar y establecer verdaderas estructuras de poder paralelas”. La CIDH destaca que en la mayoría de los países de la región no se destinan los recursos necesarios para que el sistema de justicia cuente con los recursos humanos y la infraestructura necesaria para poder investigar, juzgar y sancionar. Es preciso admitir que la corrupción y la impunidad hacen parte de las debilidades estructurales de los Estados de América Latina y el Caribe y que las organizaciones del narcotráfico han aprovechado esta situación, profundizando sus dimensiones y consecuencias. El tema es abordado nuevamente, en lo que dice relación con la debilidad de las instituciones estatales frente al tema de la violencia, en el Capítulo 8 de este Informe.

De acuerdo a Transparencia Internacional, que elabora una escala de percepción de la corrupción que va de 1 a 10 (siendo 10 el país más transparente), tres cuartos de los países del hemisferio analizados están por debajo de 5 puntos. Cuando la corrupción generada por el problema de las drogas ilegales y los niveles de penetración del crimen organizado en las instituciones alcanzan gran intensidad, pueden llegar a producir la cooptación y/o reconfiguración de las instituciones del Estado. No hay otra economía ilegal en la región con tal capacidad de erosionar la institucionalidad. La corrupción producida por el problema de las drogas ilegales puede comprometer desde oficiales de bajo rango hasta autoridades y funcionarios públicos con posiciones de alta responsabilidad, incluidos miembros de la Policía y el Ejército en posiciones de mando.

En materia de corrupción, las facciones criminales han pasado de la etapa predatoria, asentadas en el nivel local, a la etapa simbiótica, con nexos

con sectores políticos y económicos a nivel nacional, con graves implicaciones para la gobernabilidad democrática. Países con una institucionalidad democrática débil y de poca transparencia, se ven especialmente expuestos a esta situación y las consecuencias suelen ser devastadoras en términos de magnitud de la corrupción pública, penetración de las instituciones estatales, tráfico de influencias y manipulación de la justicia.

La misma situación tiene efectos sobre un aspecto clave de la gobernabilidad democrática: la transparencia y rendición de cuentas, pues cuanto más se permean enclaves del Estado, del gobierno y/o del sistema político con la influencia del narcotráfico (vía corrupción, tráfico de influencias y omisiones en la fiscalización), más difícil resultan dichas transparencia y rendición de cuentas. Esto genera un círculo vicioso de debilitamiento de la gobernabilidad democrática, porque cuanto más se debilita la institucionalidad y los procedimientos públicos, más susceptible es el Estado de verse afectado por la economía ilegal de las drogas.

La segunda gran vertiente de corrupción generada por la economía ilegal de drogas es aquella asociada a su necesidad de ocultar el origen ilícito de sus bienes y fondos a fin de integrarlos al sistema económico legal, conocida como “lavado de activos”. Si bien no existe acuerdo respecto al volumen de fondos que se integran al sistema, sí hay un amplio consenso en que estos fondos tienen un gran poder corruptor y distorsionante pues arrastra a agentes económicos “legales” hacia actividades ilegales y genera áreas “grises” en las que actores aparentemente legales participan en acciones claramente ilegales.

Tradicionalmente el sector financiero, y los bancos en particular, han sido utilizados para el lavado de activos. El tipo y diversidad de los servicios que ofrece este sector permite realizar maniobras que pueden canalizar los fondos generados por actividades criminales en forma rápida y se-

gura, manteniendo oculto el origen de los mismos. Sin embargo y en buena medida como respuesta a las acciones de prevención aplicadas al sector financiero, las organizaciones delictivas han diversificado sus procedimientos y ahora utilizan también otros agentes económicos, entre ellos compañías de seguros, corredores de bolsa y de valores, agencias de cambio de monedas, empresas de envíos de giros, casinos, comerciantes y concesionarios de minerales y piedras preciosas, bienes inmuebles y profesionales independientes, tales como notarios, contadores y abogados³.

La ONUDD estima que las ganancias relacionadas con las drogas, disponibles para el blanqueo a través del sistema financiero, se sitúan entre el 0,4 y el 0,6% del PIB mundial.⁴ Se estima igualmente que alrededor de la mitad de estas ganancias son blanqueadas dentro de la jurisdicción donde se han generado, ingresando al sector bancario, al de bienes inmuebles o a otros tipos de inversiones. En particular, la ONUDD condujo un análisis detallado

3 Todas las pruebas sugieren que los nuevos desarrollos en materia de lavado de activos siempre están un paso más adelante que los esquemas legales formulados para combatirlos, lo cual significa que estos últimos tienen que ser constantemente revisados y reemplazados. Para avanzar en este frente se debe considerar fortalecer las capacidades del Estado para la investigación y adopción de sanciones más severas, aun cuando esto pueda traducirse en nuevas medidas de control para el sector financiero. Podría ser oportuno, por ejemplo, contemplar la imposición de sanciones penales a las instituciones y no sólo a los individuos, de manera de evitar la situación actual en la que con frecuencia son los funcionarios de bajo nivel los sancionados por delitos que cometen los bancos u otras instituciones financieras. También se debe tener en cuenta que una de las razones principales por las cuales este fenómeno es de carácter transnacional es que, en la mayoría de los casos, el dinero "legalizado" termina siendo depositado en las casas centrales de los bancos y oficinas en Estados Unidos y Europa y no en las sucursales financieras de esas instituciones en América Latina y el Caribe. Por lo tanto, la preocupación mayor debe centrarse en la aplicación de la ley en los países en que residen esas casas matrices. Es igualmente importante y urgente asegurar la homogeneidad de la legislación de los diferentes países, porque es obvio que las discrepancias en esta área anulan completamente la capacidad de investigar y sancionar desarrollada en los países que cuentan con una legislación más avanzada. No se debe ignorar la posibilidad de desarrollar un marco jurídico común, por lo menos con relación a este problema.

4 World Drug Report 2011

del lavado de activos procedentes del comercio de la cocaína. Sus cálculos sugieren que el 46% de las ganancias brutas de la cocaína vendida por los minoristas y el 92% de las ganancias brutas de los mayoristas están disponibles para el blanqueo, lo cual resulta en una proporción de dinero disponible para el blanqueo que asciende al 62% de las ganancias brutas de la cocaína.

La cifra anterior ha sido cuestionada por diversos estudios que sostienen que el dinero y activos que son finalmente blanqueados ascienden a volúmenes menores y no superarían la cuarta parte del total obtenido por las organizaciones criminales⁵. En cualquier caso y cualquiera que sea en definitiva su real dimensión no cabe duda que el lavado de activos, impulsado por la economía ilegal de drogas, tiene efectos perjudiciales en la economía, el desarrollo social y la gobernabilidad democrática.

En las zonas subdesarrolladas donde existe una escasa presencia del Estado, la inyección de fondos provenientes del mercado de drogas controladas tiene un poderoso impacto, acumulando bienes y servicios en segmentos de la población que están aislados de los circuitos tradicionales legal y económico. Bajo estas circunstancias, los grupos delictivos organizados establecen vínculos con las comunidades que aprecian sus actividades e inversiones como una oportunidad para su integración social y económica. La dinámica de esta relación promueve un desarrollo "perverso", basado en fondos adquiridos ilegalmente y en la presencia y control de grupos criminales que imponen orden mediante amenazas y violencia. En este escenario, las actividades económicas tradicionales son dejadas de lado por ser menos rentables en

5 World Drug Report 2011

Reuter, Peter: "Are Estimates of the Volume of Money Laundering either Feasible or Useful? Comments on the Presentation by John Walker." Paper presented at the Tackling Money Laundering Conference, Utrecht University, November 2, 2007. United States Of America-Mexico Bi-National Criminal Proceeds Study. Brien, Nicolas: "A Bilateral Study on Money Laundering in the United States and Mexico." 2011.

tanto que prosperan las actividades que propician el lavado de activos y la concentración de recursos.

■ 6.3 LA VENTA DE COCAÍNA

La venta de la cocaína se ha investigado en gran detalle y hay un relativo consenso sobre el valor total aproximado de este mercado. La ONUDD estima que el valor total de venta de cocaína a nivel mundial fue de aproximadamente US\$85.000 millones en 2009 (rango de US \$75.000 - \$100.000 millones).⁶ Tanto la metodología basada en la demanda –que utiliza los datos de las encuestas de hogares– como la metodología que se basa en la oferta –que utiliza información sobre la producción y decomisos de la sustancia– producen estimaciones bastante similares. ONUDD estima que los principales mercados son Norteamérica (US\$40.000 millones o el 47% del mercado mundial), seguido de Europa Occidental y Central (US\$34.000 millones o el 39% del mercado mundial).

Los datos más recientes de América Latina no se desglosan de acuerdo a los diferentes mercados regionales, aunque datos recopilados en 2003 sugieren que los países de Sudamérica contribuyen a la mayor parte del mercado latinoamericano.

El mercado de Estados Unidos se estima en aproximadamente US\$38.000 millones, lo cual es similar a otro estimado ampliamente citado de US\$30.000 millones (rango de: US \$25.000 - \$35.000 millones).⁷ Ha habido diferencias significativas entre las estimaciones de las Naciones Unidas y el gobierno de los Estados Unidos, probablemente debido a las diferencias que se han explicado antes entre las imágenes satelitales, las suposiciones sobre las cosechas y las suposiciones sobre la eficacia de la erradicación de las cosechas. Si bien estas diferencias

6 UNODC, World Drug Report (2012).

7 Office of National Drug Control Policy, White House (ONDCP) “What America’s Users Spend on Illegal Drugs”, (2012).

pueden ser bastante grandes para un año determinado, la diferencia del promedio estimado de producción de cocaína durante un período prolongado es menos marcada.

■ 6.4 LA VENTA DE HEROÍNA

La ONUDD también ha calculado recientemente el valor del mercado minorista de la heroína. Estima que el valor mundial de ese mercado en 2009 fue de aproximadamente US\$55.000 millones.⁸ Estados Unidos y Canadá representan el 13% (Estados Unidos US\$8.000 millones) de este mercado; alrededor de la mitad de la heroína del mundo es consumida por la Unión Europea y la Federación Rusa. No se ha calculado un consumo específico para América Latina, que se incluye en la categoría “otros”, y el informe cita datos inexistentes en más de la mitad de los países de la región. Si bien como se menciona en otras partes de este Informe, existen evidencias de incrementos de consumo de heroína en América Latina, lo más probable es que su mercado minorista siga siendo muy pequeño.

■ 6.5 LA VENTA DE MARIHUANA

Las estimaciones más recientes de la ONUDD sobre el valor del mercado minorista de cannabis están contenidas en el Informe Mundial sobre las Drogas de 2012. Este informe alerta que el error entre el valor estimado del mercado de cannabis y el valor real podría ser mucho mayor que el error de los mercados de la cocaína y la heroína, debido a las inconsistencias de los datos que imposibilitaron reconciliar los cálculos de la oferta y la demanda.

ONUDD optó por una estimación entre los cálculos logrados con el enfoque basado en la oferta y aquellos basados en la demanda y estimó el valor del mercado mundial minorista del canna-

8 UNODC, World Drug Report (2012).

bis en US\$141.000 millones, del cual algo menos de la mitad (US\$64.000 millones) corresponde a Estados Unidos. Estimó igualmente que el mercado sudamericano es pequeño y se eleva sólo a US\$4.200 millones. Sin embargo existen estudios que indican que el valor verdadero del mercado mundial de cannabis es probablemente la mitad de lo que calcula la ONUDD y han indicado que la producción de cannabis denota niveles increíblemente elevados en los Estados Unidos.⁹

En general las estimaciones con base en la oferta son probablemente menos útiles para utilizarlas con un producto como la marihuana –que, como se ha dicho, se puede producir casi en cualquier lugar– que en el caso de la coca y las amapolas –que se producen en el exterior, en áreas limitadas y en condiciones geográficas específicas.

Mediante el uso del enfoque que se basa en la demanda, un informe de la Oficina Nacional de Políticas para el Control de las Drogas de Estados Unidos, calculó que el valor del mercado de drogas minorista de esta sustancia en ese país en el año 2000, ascendió a aproximadamente US\$11.000 millones (casi US\$14.000 millones en dólares actuales).¹⁰ Otros estudios, que utilizan el enfoque basado en la demanda, han estimado que el valor del mercado minorista del cannabis en Estados Unidos en 2005 fue de aproximadamente US\$20.000 millones y en 2012 entre US\$15.000 y US\$30.000 millones.¹¹ El nivel más alto de este rango es cercano al valor estimado del mercado minorista de la cocaína. Si bien existen considerables incertidumbres que

conducen a un gran margen de error, es evidente que el valor del mercado minorista del cannabis en los Estados Unidos ha aumentado sustancialmente a través del tiempo.

■ 6.6 LA VENTA DE ESTIMULANTES TIPO ANFETAMINA

Las estimaciones del valor del mercado minorista de los estimulantes tipo anfetamina son por lo menos tan inciertas como las estimaciones de la marihuana. La ONUDD estimó que el mercado minorista mundial de anfetaminas ascendía a US\$28.000 millones en 2003, con US\$17.000 millones (60%) de este mercado concentrado en Norteamérica y menos del 1% en Sudamérica.¹² El valor total del mercado minorista del éxtasis se estimó en US\$16.000 millones, contribuyendo Norteamérica con US\$8.500 millones (52%) y Sudamérica con US\$1.200 millones (7%). Más recientemente, el Informe Mundial sobre las Drogas de 2010 indicó que hay una gama muy amplia de estimaciones de producción mundial de anfetaminas (de 149 a 577 toneladas métricas). Las estimaciones basadas en la oferta de anfetaminas se calculan controlando las cantidades de precursores químicos, pero este método puede ser problemático porque los precursores también se utilizan para fines legítimos.

Un estudio más reciente, que utiliza el enfoque de la demanda, estima que el valor del mercado minorista de anfetaminas en Estados Unidos es de entre US\$3.000 y \$8.000 millones, con un cálculo de conjetura que lo ubica en US\$5.000 millones.¹³ El margen de error es grande porque el rastro del uso de las metanfetaminas no se corresponde con el sistema de recopilación de datos: estos sistemas se concentran especialmente en las zonas urbanas y el uso de metanfetaminas en los Estados Unidos –que está concen-

9 Reuter, Peter, and Franz Trautmann, eds. *A Report on Global Illicit Drug Markets 1998-2007*. European Communities, 2009.

10 Abt Associates, *What America's Users Spend on Illegal Drugs*, Washington, D.C.: Executive Office of the President, Office of National Drug Control Policy, December 2001. <http://purl.access.gpo.gov/GPO/LPS20925>

11 Kilmer, Beau and Rosalie Liccardo Pacula. "Estimating the size of the global drug market: A demand-side approach," RAND Corporation, 2009; Caulkins, Jonathan, Angela Hawken, Beau Kilmer, and Mark A.R. Kleiman. *Marijuana Legalization: What Everyone Needs to Know*, Oxford University Press, 2012.

12 UNODC. *World Drug Report (2005)*.

13 Kilmer et al: "Better understanding efforts to reduce supply of illicit drugs"

trado en ciertas regiones- no es fundamentalmente urbano. Además, como durante la última década se registraron cambios profundos en el consumo y producción de las metanfetaminas, las estimaciones dependen en gran forma del año que sea analizado.

Si bien hay considerables incertidumbres, en Norteamérica el mercado de las metanfetaminas es claramente menor que el de la cocaína y el cannabis, menor que el de la cocaína en Sudamérica y potencialmente menor que los mercados de otras drogas en otros lugares del Hemisferio. Sin embargo, no hay datos disponibles para ofrecer un análisis detallado correspondiente a todas las regiones.

■ 6.7 LA VENTA DE NUEVAS SUSTANCIAS PSICOACTIVAS

No existe información confiable sobre el valor y el tamaño del mercado de sustancias psicoactivas en nuestra región. Un indicador de esos volúmenes puede desprenderse, sin embargo, del incremento de uso de la Internet para facilitar la distribución de estas sustancias a un público global. El Centro Europeo de Monitoreo de Drogas y Adicción a Drogas ha observado un continuo aumento del número de sitios que venden estos productos por Internet: desde 170 en 2010 a 690 en 2012.

■ 6.8 LA REACCIÓN DEL ESTADO, SUS DIFICULTADES Y CONSECUENCIAS

Tanto los productores de drogas como los traficantes, violan las leyes de drogas y son criminales. Pero como los recursos de los sistemas de justicia son escasos y los costos de acceso a ellos altos, finalmente termina ocurriendo que la aplicación de la ley se concentra en aquel aspecto que es menos

complejo y más “barato”, lo que tiene por efecto que la gran mayoría de los detenidos por delitos de drogas sean pequeños productores o traficantes.

En América del Sur las cárceles femeninas están llenas de “mulas” o pequeñas traficantes, que muchas veces tienen de compañía en la cárcel a sus hijos pequeños. Algunos estudios afirman que aproximadamente el 70% de las mujeres en prisión están allí por micro tráfico no violento¹⁴. La mayoría de ellas vienen de comunidades socialmente marginalizadas y vulnerables y comúnmente son migrantes o provienen de poblaciones indígenas. Como resultado de lo anterior, muchas cárceles presentan niveles de hacinamiento muy altos y en ellas las presas son víctimas de abuso sexual, extorsiones y matonaje.

En Brasil se experimentó un gran incremento en la población de presos por tráfico¹⁵ como consecuencia de la nueva legislación de 2006. Si bien la ley abolió la pena de encarcelamiento para consumidores de drogas (siendo esta conducta aún considerada un crimen), no contó con una clara definición jurídica sobre lo que significa consumo personal. La nueva ley aumentó la pena mínima para el tráfico de drogas y la previsión legal de prisión preventiva obligatoria. Entre 2007 y 2012 el número de presos por este delito creció en 123%, pasando de 60.000 a 134.000.

14 Meetal, P. and Youngers, C. (Eds), ‘Systems Overload: Drugs Law and Prisons in Latin America’, Transnational Institute and the Washington office on Latin America, 2010.

15 Boiteux, Luciana, Ela Wiecko, Volkmer de Castilho, Beatriz Vargas, Vanessa Oliveira Batista, Geraldo Luiz Mascarenha Prado, Carlos Eduardo Adriano Japiassu. Tráfico de drogas e constituição: um estudo jurídico-social do tipo do art. 33 da Lei de Drogas diante dos princípios constitucionais-penais. Relatório de Pesquisa, Projeto Pensado o Direito, Ministério da Justiça, Brasília., Garcia, Cassia S. (2005). Os (des)caminhos da punição: a justiça penal e o tráfico de drogas São Paulo. Dissertação (Mestrado em Sociologia), FFLCH/USP., Raupp, Mariana M. (2005). O seletto mundo da justiça: análise de processos penais de tráfico de drogas. São Paulo: Dissertação (Mestrado em Sociologia), FFLCH/USP. Teixeira, Alessandra (2012). Construir a delinquência, articular a criminalidade. Um estudo sobre a gestão dos ilegalismos na cidade de São Paulo. Tese (Doutoramento em Sociologia), FFLCH-USP, São Paulo

Este aumento se dio sobre todo a partir del encarcelamiento de delincuentes primarios con pequeñas cantidades, sin relación con el crimen organizado.

Muchos tienden a justificar las sanciones punitivas para quienes violan las leyes contra las drogas porque son, supuestamente, retributivas y disuasivas: buscan castigar a quienes han violado leyes y generar temor entre quienes podrían hacer lo mismo. Sin embargo, es importante determinar si la legislación y las actuales sanciones tienden a castigar a los menos culpables. Las condenas por venta de drogas en ocasiones son tremendas y exceden incluso las condenas por actos graves de violencia. Los sistemas de condenas, que se basan principalmente en la cantidad de drogas implicadas en vez de en la conducta específica del acusado, pueden abarrotar con facilidad muchas celdas carcelarias con delincuentes menores.

Si una actividad laboral o productiva es definida como ilegal sin que la población afectada comprenda con claridad las razones de esa decisión o las rechace a partir de sus contradicciones y paradojas, se creará una disposición a continuar transgrediendo otras normas, pues sobre todas se extenderá la sombra de dudas respecto de su legitimidad. Muchas personas que carecen de otras oportunidades claras de movilidad social pueden llegar a percibir la economía ilegal de la droga como una vía aceptada de trabajo, de fuente de ingresos, de elevación del status social, de acceso a mayor consumo e incluso de sentido de pertenencia.

EL CONSUMO DE DROGAS

07

7

EL CONSUMO DE DROGAS

7.1 POR QUÉ LOS SERES HUMANOS CONSUMEN DROGAS

Existen muchas respuestas diferentes a esta pregunta, lo que probablemente refleja la diversidad del fenómeno. Como se ha expuesto en el Capítulo 2 de este Informe, diversas investigaciones han demostrado el importante papel que tiene la interacción entre el cerebro y una serie de determinantes biológicos, psicológicos y sociales del entorno de las personas, en el proceso por el cual el consumo regular puede derivar en el trastorno de dependencia.

Lo cierto es que la mayoría de la población mundial no usa drogas, que entre quienes llegan a probarlas solo un pequeño grupo las seguirá usando regularmente y que de estos sólo una fracción aún más pequeña desarrollará patrones de uso nocivo y dependencia¹. La transición de una etapa de uso a otra está asociada a una gran variedad de factores de riesgo y protección relacionados con el individuo y su medio. La relación entre personas y sus-

tancias, así como las consecuencias que se derivan del uso, comprenden un amplio espectro de posibles combinaciones y resultados.

- El uso experimental. Una droga es consumida para probar sus efectos y después de pocos eventos de uso, es abandonada.
- El uso regular o social. Se continúa usando la sustancia después de haber experimentado y su consumo se integra al estilo de vida habitual.
- El uso nocivo. Definido por la OMS como un patrón de uso que causa daño, ya sea mental o físico.
- Abuso y consumo perjudicial. Patrón de consumo de una sustancia psicoactiva que causa daño a la salud. El daño puede ser físico (como el caso de la hepatitis por la auto administración de sustancias psicoactivas inyectables) o mental (por ejemplo, en los episodios de trastorno depresivo secundario a una ingestión de masiva de alcohol).

¹ De acuerdo a la información más actualizada, correspondiente a 2010, proporcionada por la Oficina Contra la Droga y el Delito de las Naciones Unidas, las personas adultas que consumen una droga ilícita por lo menos una vez al año alcanzan a alrededor del 5% de la población mundial. De ellas sólo alrededor de la décima parte, aproximadamente el 0,6% de la población adulta mundial, son consumidoras habituales y de esta última proporción un porcentaje aún menor, que no supera el 0,1%, pueden considerarse adictas

Al analizar las interrelaciones que llevan a esos comportamientos, los investigadores de la epidemiología social han cuestionado los enfoques anclados únicamente en la responsabilidad del sujeto y han insistido en la necesidad de una perspectiva más amplia que tome

en cuenta el contexto social y cultural. El examen desde esa perspectiva muestra que en los escenarios de consumo existen diferentes niveles de peligro. Intervienen factores tales como nivel de desarrollo, urbanización y servicios; la inclusión/exclusión social; la disponibilidad de drogas y de armas; el índice de delitos y la existencia de grupos que pueden estar involucrados en la distribución de drogas, algunos de los cuales pueden ser más violentos que otros. También interviene la acción de la policía y las estrategias utilizadas para combatir el delito o, en su caso, el consumo.

Desde la perspectiva de las determinantes individuales es posible distinguir dos categorías: a) factores de riesgo que, sin estar ligados causalmente al consumo o dependencia, los anteceden y aumentan su probabilidad de ocurrencia; b) factores de protección, que hacen fuertes a las personas para resistir los riesgos. En este último caso se habla de personas con resiliencia, quienes a pesar de haber experimentado muchos de los factores de riesgo, no incurrir en el consumo o no desarrollan dependencia.

La evidencia científica muestra que los individuos tienen características diferentes y viven en entornos también diversos que los harán más o menos vulnerables al uso de sustancias. Estos factores de riesgo pueden situarse en diferentes dominios: individual (por ejemplo, trastorno emocional o de aprendizaje o personalidad orientada a la búsqueda de sensaciones nuevas); familiar (convivencia con padres alcohólicos); escolar (fracaso escolar); pares (amigos usuarios de drogas); comunidad (alta disponibilidad de sustancias); condición social (la pertenencia al mundo de los excluidos sociales por situaciones de pobreza, desigualdad, falta de educación, escasez de oportunidades, discriminación de género). Tales factores interactúan con cada individuo, quien procesa los estímulos, los interpreta y responde a ellos de una manera diferente. La importancia de estos factores varía a lo largo de diferentes etapas de su desarrollo personal.

Los factores de protección pueden situarse también en cada uno de los dominios de la vida del individuo: en la esfera individual (por ejemplo, alta autoestima o personalidad orientada a la evitación de riesgos), familiar (convivencia con padres capaces de cubrir las necesidades afectivas de los menores), escolar (apego escolar), pares (amigos poco tolerantes hacia el consumo), comunidad (pertenencia a redes de apoyo social), condición social (instrumentos públicos o privados destinados a reducir la exclusión social y las desigualdades). Todos los anteriores pueden definirse como factores que, en presencia del riesgo, protegen a los individuos de consumir drogas, más que lo opuesto al riesgo.

Los factores que contribuyen a la resiliencia pueden incluir: una relación estrecha con los padres u otro adulto quien asegura un ambiente proveedor de afecto desde edades tempranas y de manera consistente; sentimientos de éxito, de control y de respeto por sí mismos por parte de los menores; fuertes recursos internos (por ejemplo, buena salud física y psicológica) y externos (buena red social de apoyo que incluye a la familia, la escuela, la comunidad y el Estado). Entre otros factores se encuentran habilidades sociales que incluyen la capacidad para comunicarse, negociar, tomar buenas decisiones y rehusar actividades que pueden resultar peligrosas; habilidades para resolver problemas; una percepción de que las adversidades se pueden resolver con perseverancia y esfuerzo, y haber sobrevivido situaciones de riesgo anteriores².

Todo lo anterior debe entenderse, a su vez, en el contexto social real de los países de nuestro Hemisferio. Muchos de los enormes cambios sociales ocurridos en las últimas décadas en todo el continente americano, han debilitado las normas que tradicionalmente controlaban el comportamiento de muchas personas. La desintegración de la familia, los cambios en los papeles sociales de

2 Brounstein PJ, Altschell DM, Hatry HP, Blair LH. Substance use and delinquency among inner city adolescent males. Washington, DC: Urban Institute Press; 1989.

hombres y de mujeres, el aumento de la migración, el desprecio a la autoridad de las personas mayores, el conocimiento de otras sociedades obtenido a través de los medios de comunicación, el aumento significativo en los niveles de educación y el acceso a nuevas formas de empleo, son algunos de los factores que han contribuido a que muchas normas de comportamiento tradicionales se hayan debilitado y a que otras simplemente sean hoy obsoletas.

En muchos casos, las estructuras sociales tradicionales que fueron estables por largo tiempo, como las familias, al enfrentarse con el mundo moderno experimentan fragilidad y terminan envueltas en procesos de cambio fuertes e impredecibles. Este proceso puede derivarse en el rechazo de normas atávicas y la erosión de la cohesión social.

La sociedad moderna ha generado otras tensiones que agravan las fragilidades sociales, especialmente entre las personas proclives al uso problemático de las drogas:

- Las presiones para aumentar el consumo, particularmente de bienes “posicionales” que reflejen o pretendan reflejar estatus social.
- La necesidad de rituales de tránsito y conexión. Algunas personas pueden llegar a usar drogas para compensar la pérdida de rituales y de pertenencia en una sociedad moderna. La participación en las pandillas que negocian drogas controladas también puede producir un sentido de comunión.
- Afirmación en la exclusión. La participación en el negocio ilegal puede ser una respuesta a la exclusión, bien sea segregación o discriminación racial, étnica o de clase. Los campesinos cocaleros y los miembros de muchos carteles consideran sus acciones como una protesta contra la sociedad excluyente.

■ 7.2 QUÉ DROGAS SE CONSUMEN EN LAS AMÉRICAS Y EN QUÉ VOLUMEN

Como se ha señalado antes, según el Informe Anual 2011 de ONUDD, en 2010 alrededor de 230 millones de personas en el mundo (estimación que va de 153 a 300 millones) consumieron alguna droga ilícita en el año previo. Como también se ha dicho, esto representa alrededor del 5% (entre 3,4% y 6,6%) de la población mundial de 15 a 64 años de edad.

Marihuana

La marihuana es la droga ilícita de mayor consumo en todo el mundo. Se calcula que entre 119 y 224 millones de personas entre 15 y 64 años –lo que equivale entre 2,6% y 5% de la población en ese grupo– han consumido marihuana alguna vez en el último año. Esto quiere decir que los usuarios de marihuana pueden llegar a representar entre el 75 y el 80% de los consumidores de drogas controladas a nivel mundial.

El 24% del total de consumidores de marihuana del mundo se encuentra en la región de las Américas. Del total de usuarios de las Américas, 81% son de Norteamérica. En los países del Hemisferio, 6,6% de la población entre 15 y 64 años ha consumido marihuana en los últimos doce meses. El consumo de marihuana en el continente es prácticamente idéntico al de Europa y supera largamente el promedio mundial. Los promedios ocultan una variación importante entre las naciones. En algunos países de América, la prevalencia del uso en el último año es inferior a 1% de la población de 15 a 64 años, mientras que en otros supera el 14%³.

El uso de marihuana en Norteamérica en promedio alcanza a 10,8% de la población, con diferencias muy marcadas entre Estados Unidos y Canadá (en ambos países se acerca al 14%) respecto de México (1%). En Centroamérica el

3 Organización de los Estados Americanos: Informe del uso de Drogas en las Américas. 2011.

valor promedio es alrededor de 2,4% de la población, cifra muy similar al observado como promedio en Sudamérica. No hay datos comparables disponibles para la región del Caribe.

Todo indica que las personas que consumen marihuana se inician mayoritariamente a muy temprana edad, un fenómeno que tiende a repetirse particularmente en el caso del tabaco. El *Informe del Uso de Drogas en las Américas 2011* evaluó 33 países del Hemisferio, de los cuales en 9 la prevalencia del uso de esta droga alguna vez en la vida en la población escolar supera el 30 por ciento. En 12 países, más de 10% de escolares de 14 años o menos habían consumido marihuana al menos una vez; en 11 países, el consumo entre adolescentes de 17 años superó el 30 por ciento. En aquellos países donde el consumo es más alto, la diferencia entre hombres y mujeres es menor. La diferencia en el consumo entre jóvenes y adultos sugiere que de aquellos jóvenes que experimentan con la sustancia en la adolescencia o antes, sólo una proporción menor continúa consumiéndola en la edad adulta.

El consumo de marihuana se ha incrementado entre los escolares de nivel medio en la mayoría de los países del hemisferio. Una excepción es el caso de Canadá, que entre 2010 y 2011 reporta una disminución del 27 al 21% en la prevalencia de consumo de cannabis durante el último año en estudiantes de séptimo a duodécimo grados⁴.

Cocaína

Según la ONUDD, entre el 0,3 y el 0,4% de personas entre 15 y 64 años de edad declararon haber consumido cocaína alguna vez en el último año a nivel mundial. El total de usuarios en las Américas se sitúa entre 7 y 7,4 millones de personas, lo que arroja una prevalencia de 1,2 por ciento, porcentaje equivalente al encontrado en la población europea. El consumo en los países de las Américas representa aproximadamente 45% del total de consumidores de cocaína a nivel mun-

dial. En algunos países de América la prevalencia del uso de cocaína es inferior a 0,1% de la población en tanto en otros supera el 2 por ciento.

El porcentaje de individuos consumidores también puede variar en forma importante en el interior de los países. Por ejemplo, los estudios en población general realizados en Colombia⁵, Chile⁶ y Argentina⁷ muestran que la prevalencia de consumo en los departamentos/regiones/provincias de dichos países va de 0,1 a 2 por ciento. Algo similar ocurre cuando se comparan los estados dentro de Estados Unidos⁸.

Tal como se observó en el caso de la marihuana, también es posible encontrar uso de cocaína en la población escolar entre 13 y 17 años de edad. En varios países del hemisferio se estima que 2% o más de dicha población ha consumido cocaína en el último año⁹. Adicionalmente, entre los países que cuentan con datos sobre tendencias en el consumo de cocaína en esta población, se puede observar que en el Cono Sur, es decir Argentina, Chile y Uruguay, se ha incrementado la prevalencia del consumo de cocaína entre 2005 y 2011. En comparación, en los Estados Unidos la prevalencia del consumo bajó entre escolares de enseñanza media en el mismo periodo¹⁰.

Cocaínas fumables

Durante los últimos 10 años el consumo de pasta base de cocaína (PBC), que anteriormente se limitaba princi-

4 Canadian Alcohol and Drug Use Monitoring Survey (CADUMS) 2011.

5 Observatorio de Drogas de Colombia: http://www.odc.gov.co/docs/publicaciones_nacionales/Estudio%20Sustancias%20Psicoactivas%20en%20Escolares%202011.pdf.

6 Gobierno de Chile, Ministerio del Interior: http://www.senda.gob.cl/wp-content/uploads/2012/02/2010_noveno_estudio_nacional.pdf.

7 Observatorio Argentino de Drogas: http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Estudio_Nacional_sobre_consumo_en_poblacion_general_Argentina2010.pdf.

8 Substances Abuse and Mental Health Services Administration: <http://www.samhsa.gov/data/NSDUH/2k10State/NSDUHsae2010/NSDUHsaeAppB2010.htm>.

9 Organización de los Estados Americanos: Informe del uso de Drogas en las Américas. 2011.

10 Organización de los Estados Americanos: Informe del uso de Drogas en las Américas. 2011.

palmente a los países de la región andina, se ha ido extendiendo a países como Argentina, Chile y Uruguay¹¹, si bien su prevalencia es baja en comparación con otras drogas controladas. El empleo de cocaína base es menos frecuente en Centroamérica y Norteamérica, en donde se encuentra con mayor frecuencia el uso de crack. Es importante destacar también la creciente presencia de diferentes formas de cocaína fumable en Brasil.

Heroína

En Estados Unidos y Canadá se encuentra el mayor consumo de heroína en el hemisferio. México y Colombia, han experimentado aumentos en el consumo de heroína nacional según las solicitudes de tratamiento registradas. En República Dominicana la repatriación de usuarios de drogas estaría contribuyendo a crecientes flujos de heroína y a un aumento del consumo nacional. Informaciones recientes estiman que las dos terceras partes de los usuarios de heroína en este país caribeño han sido deportados por Estados Unidos, lugar donde tuvieron el primer contacto con la sustancia¹².

Estimulantes tipo anfetaminas (ETA)

A nivel mundial, los estimulantes tipo anfetaminas son el grupo de drogas de mayor uso después de la marihuana, con estimaciones que van entre 14 y 53 millones de personas en el caso del grupo de las anfetaminas, y entre 10 y 28 millones de usuarios para las sustancias tipo éxtasis. En los países de las Américas el uso de estas drogas es muy variado, con altas tasas de consumo en Canadá y Estados Unidos. Sin embargo, también se ha detectado un consumo importante de sustancia tipo éxtasis en la población joven de muchos otros países del hemisferio.

11 Organización de los Estados Americanos / Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. Informe Hemisférico, Evaluación del Progreso de Control de Drogas, Quinta Ronda de Evaluación. Washington DC2011.

12 Estudio de la CICAD y del Consejo Nacional de Drogas de la República Dominicana. 2013

Inhalables

El análisis sobre el uso de drogas realizado por la CICAD (2011), indica que los inhalables se encuentran entre las sustancias utilizadas por los estudiantes de enseñanza media en el hemisferio, junto con alcohol, tabaco, marihuana y farmacéuticos. En más de un país es la droga de mayor uso. Según el estudio de 2011, la mayor prevalencia del uso de inhalables se registra en Brasil (14,4 por ciento)¹³, seguido de Jamaica (13,9 por ciento), Trinidad y Tobago (13,3 por ciento) y Guyana (10,4 por ciento), en tanto que Estados Unidos (6 por ciento) y México (5 por ciento) presentan una prevalencia significativa aunque menor.

Fármacos

La situación del abuso de medicamentos con potencial adictivo en Norteamérica es diferente a la de América Latina y el Caribe. En Estados Unidos y Canadá, los derivados de opioides (empleados principalmente como analgésicos), los tranquilizantes y sedantes (especialmente las benzodiazepinas) y los estimulantes (como el metilfenidato o la dextroanfetamina) son los fármacos de mayor uso indebido. Los datos provenientes de la Administración de los Servicios de Salud Mental y Abuso de Sustancias¹⁴ de Estados Unidos, indican que en 2011, 2,4% de la población mayor de 12 años de edad en ese país había empleado fármacos psicoterapéuticos de prescripción sin justificación médica en el último año y que 13,3 por ciento lo había hecho alguna vez en su vida. La mayor proporción del uso indebido de estos medicamentos fue de narcóticos (4,3 por ciento) con una tendencia al alza en el abuso y dependencia a estos compuestos (es-

13 Estudios posteriores en Brasil muestran que el consumo de inhalantes en estudiantes de enseñanza media habría disminuido a un 5.2%, sin embargo se mantiene como la sustancia de uso más común después del alcohol y el tabaco.

14 Substance Abuse and Mental Health Services Administration, Results from the 2011 National Survey on Drug Use and Health: Summary of National Findings, NSDUH Series H-44, HHS Publication No. (SMA) 12-4713. Rockville, MD: Substance Abuse and Mental Health Services Administration, 2012.

pecialmente los derivados de opioides), cuya frecuencia de consumo desde 2009 solo es superada por la cannabis¹⁵. En el caso de los estimulantes, su empleo se ha relacionado con actividades estudiantiles, y es más probable que ocurra entre estudiantes universitarios de tiempo completo.

En contraste, en México el consumo indebido de fármacos es bajo: en la encuesta nacional de adicciones de 2011, 0,4% de la población entre 12 y 65 años reportó el consumo no médico de fármacos en el año previo. Los medicamentos que se utilizan con mayor frecuencia sin prescripción médica son los tranquilizantes (0,3% de la población), mientras que un 0,2% de la población entre 12 y 65 años reportó a su vez haber usado narcóticos fuera de prescripción alguna vez. En muchas de las naciones de Sur y Centro América el consumo de medicamentos derivados de opioides es más frecuente que el consumo de heroína. Los índices de consumo fuera de prescripción en el último año, en población general adolescente y adulta para los países en donde existe esta información, oscilan entre 2,8% en Costa Rica y 0,03% en República Dominicana y las benzodiazepinas entre 6,1% en Chile y 0,15% en México. Estas diferencias en los índices de consumo están relacionadas con la disponibilidad de medicamentos para la atención de los enfermos.

7.3 TRATAMIENTO Y PREVENCIÓN

La atención que se proporciona a la población afectada por problemas debidos al consumo de sustancias psicoactivas en el hemisferio se presenta segmentada y fragmentada. La oferta de tratamiento para la dependencia de sustancias se ha desarrollado funda-

mentalmente al margen del sector público, en una red asistencial débilmente conformada, integrada principalmente por establecimientos o unidades no integradas, a cargo de particulares o de organizaciones de tipo comunitario, donde tienen gran relevancia las asociaciones de carácter religioso.

La oferta pública de servicios, por su parte, está mayoritariamente representada por la red de asistencia en salud mental y comparte con ella la falta de recursos apropiados, así como las características asilares que predominan en el hemisferio. Las potenciales violaciones de los derechos humanos de los usuarios de estos servicios constituyen, adicionalmente, un tema de preocupación.

En la Estrategia sobre el Consumo de Sustancias Psicoactivas y la Salud Pública, de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), se destacan los siguientes aspectos sobre la oferta de tratamiento en el Hemisferio:

- Existen obstáculos importantes para la prestación de servicios y, a menudo, a los individuos que padecen algún trastorno relacionado con el consumo de sustancias se les dificulta o se le niega la posibilidad de obtener atención médica general y acceso a los servicios.
- Es posible que individuos afectados por problemas relacionados con el consumo de sustancias sean asignados a tratamiento involuntario, sin un procedimiento con las debidas garantías.
- En algunos países del hemisferio, la oferta de tratamiento solo está disponible en zonas aisladas o en asilos, a veces durante periodos largos, sin evaluación periódica del progreso del paciente.
- Algunos servicios pueden estar situados lejos de la comunidad habitual de residencia de la persona o se prohíbe el acceso a visitantes o la participación de la familia.

15 Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2011. New York: ONU2012. Substance Abuse and Mental Health Services Administration. Results from the 2008 National Survey on Drug Use and Health: National Findings. Office of Applied Studies; Rockville, MD:2009. NSDUH Series H-36, HHS Publication No. SMA 09-4434.

- Muchas veces, los servicios se prestan sin la supervisión médica necesaria, sin contar con los estándares mínimos de atención o las medidas de seguimiento y evaluación, que garanticen su cumplimiento.
- El costo del tratamiento muchas veces debe ser cubierto directamente por el paciente o familiares, en efectivo, haciéndolo inaccesible a la mayoría de las personas que lo necesitan.
- Los grupos de personas sin hogar y otros grupos marginados pueden no tener derecho a recibir los servicios o no tienen acceso a ellos.
- La prevalencia del estigma asociado al consumo de sustancias impide que las personas busquen tratamiento y asistencia y puede llevar a forzarlas a recibir servicios de mala calidad, ineficaces o en condiciones que violan sus derechos humanos básicos.

La Organización Mundial de la Salud (OMS), por su parte, ha publicado un informe sobre los recursos para la prevención y el tratamiento de los trastornos debidos al consumo de sustancias –conocido como “ATLAS sobre el consumo de sustancias”– en el que se incluye un análisis regional basado en un cuestionario respondido por 21 países del Hemisferio y según el cual la mayor parte de los países de nuestra región tiene un número limitado de profesionales y servicios de salud especializados en el consumo de sustancias. Aunque se encuentran en marcha varias iniciativas de capacitación y actualización dirigidas a desarrollar las competencias necesarias para las nuevas funciones y responsabilidades del equipo de salud, éstas frecuentemente no tienen o tienen muy poca coordinación entre ellas.

En cuanto a programas de prevención, algunos países han reportado que se han realizado o se están realizando evaluaciones de los programas, pero la mayor parte de ellas se refieren al proceso e implementación de la intervención

más que al impacto de la misma. En lo que concierne a los programas vigentes, la mitad de las naciones del Hemisferio realizan actividades preventivas que se difunden por medios audiovisuales. No se proporcionaron datos sobre los resultados de la implementación de los programas. Existen programas comunitarios en la mitad de los países, y en 73% de los países de la región se reporta algún tipo de intervenciones preventivas en las escuelas. Un 53% de los países tienen programas preventivos orientados a grupos vulnerables.

Al analizar la situación por subregiones se constata que en los países de Norteamérica los programas de prevención cuentan con difusión por medios audiovisuales. También se realizan intervenciones preventivas en escuelas, así como programas familiares, comunitarios y dirigidos a grupos vulnerables. La mayoría de los países de Centroamérica difunden mensajes preventivos en medios audiovisuales. Cerca de la mitad de ellos cuentan con intervenciones preventivas en el ámbito comunitario y algunos tienen programas orientados a grupos vulnerables. Adicionalmente, en gran parte de los países se llevan a cabo intervenciones preventivas en los ámbitos escolar y familiar.

En Sudamérica, también la mayoría de los países difunden mensajes en medios audiovisuales de comunicación. Todos los países realizan intervenciones preventivas en escuelas. Dos terceras partes de los países de la subregión cuentan con programas comunitarios. Casi la mitad de los países cuentan con programas familiares de prevención y la mayoría tienen algún programa o actividad de prevención orientado a grupos vulnerables. En cuanto al Caribe no se logró documentar la existencia de programas preventivos por medios audiovisuales de comunicación en la mitad de los países, mientras que el resto sí reportaron que han implementado este tipo de intervención preventiva.

A inicios de la década de los 90, la OPS y CICAD en cooperación, comenzaron a promover en los países miembros

de la OEA la regularización del tratamiento para dependencia de sustancias, mediante la adopción de estándares mínimos de atención. Esta iniciativa contribuyó significativamente a incluir el tema de tratamiento en la agenda pública, recalcando la responsabilidad de los gobiernos en la regulación de estos servicios de tratamiento brindados por proveedores públicos y privados.

El Mecanismo de Evaluación Multilateral de la OEA reporta en su Quinta Ronda de Evaluación que dos tercios de los países disponen de normas oficiales para regular el funcionamiento de servicios de tratamiento y cuentan con registros de dichos centros. Aunque este aspecto permanece igual que en rondas anteriores, refieren que en algunos países se han expandido los esfuerzos de implementación. Este esfuerzo es coordinado en la mayoría de los países por los Ministerios de Salud que son los responsables de la emisión y vigilancia en el cumplimiento de las normas. Se reporta, también, una actividad constante de capacitación y formación de recursos humanos a pesar de que es imposible determinar desde la información disponible si dichas actividades se traducen en la mejor calidad y efectividad del tratamiento.

Muchos servicios en nuestro hemisferio han sido prestados por grupos de la Sociedad Civil que no cuentan con un financiamiento adecuado y no están capacitados de manera suficiente. En años recientes, varios países como México, El Salvador, Costa Rica y países del Caribe, han lanzado programas piloto para capacitar y certificar a consejeros en materia de tratamiento. Aún no se ha evaluado el alcance general, la eficacia e impacto a largo plazo de estos programas.

En algunos países existen programas de intercambio de jeringas para los usuarios de drogas intravenosas, que tienen el propósito de disminuir la transmisión de VIH y hepatitis C. En la mayoría de los países que tienen programas de intercambios de jeringas esta intervención se encuentra dentro de modelos que aplican otras medidas

preventivas, como unidades móviles de dispensación de jeringas y distribución de material para esterilizar las jeringas. Solo en Canadá se cuenta con un programa establecido de administración vigilada de drogas intravenosas, y solo Canadá y Estados Unidos implementan la distribución de agonistas a opiáceos –drogas de mantenimiento, como metadona– dentro de las medidas preventivas para disminuir la transmisión de enfermedades infecto contagiosas.¹⁶

En Estados Unidos, Canadá y Brasil existen programas que proporcionan a los usuarios de crack equipos de inhalación (con la finalidad de disminuir la transmisión de enfermedades respiratorias), junto con preservativos y folletos que informan sobre los riesgos del consumo de la sustancia y sobre las conductas sexuales de riesgo¹⁷. Los estudios han mostrado que la distribución de estos equipos incrementa la disponibilidad y empleo de material seguro para la inhalación y disminuye la frecuencia de algunas prácticas de riesgo, aunque el impacto que esta medida tiene sobre la transmisión de enfermedades infecto contagiosas no se conoce aún¹⁸.

7.4 LA REACCIÓN DEL ESTADO, SUS DIFICULTADES Y CONSECUENCIAS

16 ATLAS on substance use: Resources for the prevention and treatment of substance use disorders. Francia: Organización Mundial de la Salud; 2010. Organización de los Estados Americanos / Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. Informe Hemisférico, Evaluación del Progreso de Control de Drogas Quinta Ronda de Evaluación. Washington DC; 2011. 2009. Alcohol Estrategia Nacional de Drogas y Alcohol. Santiago: CONACE. Gobierno de Chile 2011. Burrows D. Evaluación del progreso del control de drogas. CICAD. SSM. Organización de Estados Americanos; 2009.

17 Rhodes T, Hedrich D. Harm reduction: evidence, impacts and challenges. Luxemburgo: EMCDDA; 2010.

18 Malchy LA, Bungay V, Johnson JL, Buxton J. "Do crack smoking practices change with the introduction of safer crack kits? "Can J Public Health 2011;102(3). Leonard L, DeRubeis E, Pelude L, Medd E, Birkett N, Seto J. "I inject less as I have easier access to pipes": injecting, and sharing of crack-smoking materials, decline as safer crack-smoking resources are distributed. Can J Public Health 2008;19(3):255-64.

Sólo 18 de los 33 países de las Américas evaluados por el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) de la OEA han informado la existencia de un plan o estrategia nacional antidrogas, mientras que 15 no contaban con planes actuales vigentes o no proporcionaron información.

De acuerdo con el reporte más reciente del MEM, de los 31 Estados Miembros del Mecanismo que indican contar con una Comisión o autoridad antidrogas, 27 cuentan con un presupuesto anual asignado, pero no se especifican los detalles sobre los recursos destinados directamente a la implementación y operación. Los otros cuatro países llevan a cabo sus actividades de control de drogas bajo el presupuesto de otros organismos y entidades.

A pesar de toda la investigación disponible sobre los programas de prevención y tratamiento, un problema fundamental que queda sin resolver es la falta generalizada de información sobre cuáles enfoques son los más eficaces en los países del Hemisferio. La mayoría no ha llevado a cabo evaluaciones de sus políticas de drogas, ya sea a nivel nacional o local, y es difícil determinar el impacto de las políticas sin esta información. En cuanto a los sistemas de información, 28 de los 33 países evaluados cuentan con observatorios u oficinas centralizadas para recopilar, organizar, analizar y difundir datos sobre drogas; de estos países, 21 cuentan con un presupuesto asignado para realizar sus funciones.

Un problema que afecta a muchos países del hemisferio tiene que ver con el crecimiento de la población penitenciaria debido a las drogas controladas. La represión policial contra los ofensores relacionados con las drogas ha contribuido a sobrecargar los sistemas judiciales y penitenciarios. Para la sociedad esto resulta en costos fiscales cada vez más altos, no solamente debido al costo de mantenimiento de los reclusos sino por la pérdida de su potencialidad laboral. El daño se expande hacia sus familias y tendrá también re-

percusiones en el ciclo maduro, cuando muchos puedan carecer de recursos para sostenerse y demanden asistencia al sector público.

■ 7.5 DERECHOS HUMANOS Y EXCLUSIÓN SOCIAL

En algunas ocasiones los esfuerzos para controlar las drogas han sido asociados a violaciones de los derechos humanos y de libertades individuales. En el caso de los consumidores, problemas como el hacinamiento carcelario y el tratamiento obligatorio pueden ejercer presiones indebidas sobre los derechos humanos. Se trata de una situación que no sólo afecta a los delincuentes sino también a muchos inocentes puestos bajo sospecha por las autoridades policiales y judiciales.

En la medida que el consumo de drogas está penalizado o estigmatizado, las poblaciones más vulnerables al consumo problemático se ven inhibidas de recurrir a la información oportuna, a los servicios de salud pública y, en general, a los programas de prevención y tratamiento. La prohibición oscurece la realidad de la drogodependencia de cara a la comunidad y a los servicios correspondientes, en lugar de hacerla más transparente y, con ello, susceptible de abordaje oportuno para evitar mayor deterioro personal, familiar y comunitario. Por ende, el consumo de drogas podría considerarse tanto una consecuencia como una causa de la exclusión social. Este consumo puede provocar, por un lado, un deterioro considerable de las condiciones de vida. Por otra parte, los procesos de marginación social pueden constituir un elemento determinante para el consumo problemático de drogas.

Como parte del mismo proceso de exclusión, las representaciones sociales tienden a considerar al usuario problemático de drogas como una suerte de “minusválido” o de “desviado”

social, generalmente asociado a delincuencia, violencia, peligrosidad y amenaza para la sociedad. Por ello el usuario problemático de drogas es excluido de los espacios cotidianos, de los espacios socio-afectivos, de los espacios de integración social y, en múltiples ocasiones, incluso de los mismos programas de tratamiento para su propia dependencia.

Esta exclusión dificulta las perspectivas de resiliencia y reintegración social. El estigma del drogadicto o de quien tiene antecedentes penales por consumo o tráfico de drogas opera negativamente sobre las opciones de acceso al empleo legal y de permanencia en el mismo y a diferentes servicios sociales y beneficios públicos. La sociedad reacciona de manera refractaria ante estas personas y tiende a discriminarlas y cerrarles las puertas de inclusión, a pesar de su voluntad de rehabilitarse. El resultado final es un porcentaje importante de recaídas y reingresos, lo que limita en gran medida las posibilidades de superación de los problemas de adicciones y reduce sustancialmente la eficacia de la inversión, aún pequeña, que se realiza en el ámbito de tratamiento.

DROGAS, DELITO Y VIOLENCIA

08

8

DROGAS, DELITO Y VIOLENCIA

Con la excepción del consumo despenalizado de algunas drogas en algunos países y la reciente aprobación de leyes que permiten y regulan la producción, venta y consumo en algunas jurisdicciones específicas, toda actividad relacionada con sustancias consideradas ilícitas y declaradas objeto de control por las convenciones internacionales, es ilegal y en la mayoría de los casos penada por la ley. El mundo del “Problema de las Drogas” es, en consecuencia, un mundo de delitos. La perpetración de esos delitos, en particular aquellos relacionados con la economía ilegal de drogas, esto es con el proceso

de cultivo, producción, distribución (o tránsito) y venta de drogas, genera sin embargo otros delitos y, sobre todo, una abrumadora violencia criminal relacionada con la “protección” de esas actividades delictivas y con las disputas entre facciones criminales.

Ese mundo de delito y violencia que envuelve al “Problema de las Drogas” es quizá hoy su cara más visible y, sin duda aquella que provoca más daño entre las mujeres y hombres de nuestro Hemisferio y entre las instituciones que están destinadas a protegerlos y procurar su bienestar y prosperidad.

■ 8.1 TRÁNSITO DE DROGAS Y VIOLENCIA: LA PRESENCIA PRINCIPAL DEL DELITO ORGANIZADO TRANSNACIONAL

El tránsito es la actividad del “Problema de las Drogas” que genera el mayor volumen de delito y violencia y crea los mayores problemas y desafíos de seguridad pública a los países por donde ese tránsito se realiza. La información transmitida casi cotidianamente por medios de comunicación y que da cuenta de la ocurrencia de masacres, ataques realizados por sicarios

y muertes acompañadas por torturas está, real o presuntamente, vinculada casi en su totalidad con organizaciones involucradas con el tránsito de la droga en esos países.

Todo indica, sin embargo, que si bien los niveles de violencia en los principales países consumidores son relativamente bajos –incluyendo en este grupo los países de Europa– en comparación con aquellos países de tránsito, es justamente esa demanda la que estimula la violencia en el resto de la cadena. Lo que sucede en México, Centroamérica, los países de la Región Andina y el Caribe no puede entenderse sin tener en cuenta esa relación. Para el

caso de Colombia se ha estimado que un aumento del 10% en el valor de la cocaína en el mercado internacional, produce un incremento en la tasa de homicidios de entre 1,2% y 2%¹.

¿Cuán grave es esa violencia? Es muy difícil estimarlo. Nos aquejan enormes carencias de información en este campo. Podemos guiarnos sin embargo por los antecedentes proporcionados por el Gobierno de México que, en su comunicado de prensa 074/2012 del 27 de marzo de 2012, señaló que sus Secretarías de Defensa Nacional y de Marina habían dado a conocer a sus colegas de Canadá y Estados Unidos en una reunión sostenida ese mismo día en Ontario, que estimaban en alrededor de 150 mil los casos de “homicidios presuntamente ocurridos por la violencia entre organizaciones criminales en el continente americano”. Ese número estimado coincide inquietantemente con el total de homicidios dolosos registrado por el Observatorio de Seguridad Ciudadana de la OEA, que cifra en 144.733 el número de estos casos sobre la base de información oficial proporcionada por los propios Estados.

Sólo existen dos explicaciones posibles para esta coincidencia: o alguna información que proviene de los Estados es incompleta o bien la estimación de las autoridades mexicanas incluye otro tipo de homicidios además de los directamente dolosos, abarcando la muerte de delincuentes a manos de las fuerzas del orden y la de personas no involucradas caídas en medio del fuego cruzado. La cercanía entre ambas cifras, sin embargo, permite sostener la hipótesis que un número significativo de casos de homicidios dolosos en nuestra región está asociado a la actividad del crimen organizado relacionada a su vez con la economía ilegal y específicamente con el tránsito de drogas desde países principal, aunque no exclusivamente, productores hacia países principal, aunque no exclusivamente, consumidores².

1 Mejía, D. y Restrepo, P., “Do Illegal Markets Breed Violence? Evidence for Colombia”; 2011.

2 En su “Estudio Global de Homicidios 2011”, UNODC indica que “en las Américas, 25%

Esta actividad ha propiciado el surgimiento o el fortalecimiento de gigantescas redes criminales transnacionales³, que han terminado por expandir sus acciones a otras áreas delictivas a un grado que lleva a pensar que ni siquiera la desaparición de esa economía ilegal podría poner ya fin a su accionar criminal.

Un rasgo importante de las estructuras criminales más poderosas (en términos de recursos e influencia) es que operan en varios frentes de manera simultánea. Es el caso de los denominados carteles mexicanos, las bandas emergentes en Colombia, los Comandos en Brasil y las “maras” en Centroamérica, estructuras que tienen distintas vinculaciones con el mercado de las drogas y que no dependen exclusivamente de él. En el plano transnacional pueden mencionarse como otras actividades ilícitas realizadas por estas organizaciones al tráfico ilegal de armas, el contrabando, la piratería de productos, la trata de personas, el tráfico de migrantes, el tráfico de órganos, el tráfico de especies animales en extinción y el tráfico de reliquias arqueológicas, entre otras. En el plano interno o nacional, además de la producción y venta de drogas controladas pueden identificarse como actividades del delito organizado la venta ilegal de armas, la venta de piratería y contrabando, el control y explotación de la prostitución, el robo y la venta de productos robados, la minería ilegal, el secuestro y la extorsión, incluida la victimización de migrantes.

de los homicidios están relacionados con el crimen organizado y las actividades delictivas de las pandillas, mientras que en los países europeos y asiáticos este índice no pasa el 5%”. A su vez la Fundación Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), de Guatemala, estima que el 45 % de los homicidios dolosos en su país son provocadas por el narcotráfico. Si se tiene en consideración que la estimación de UNODC contempla a todos los países de la región, esto tanto a aquellos de tránsito como a los de destino final de las drogas, se debe suponer que un porcentaje ajustado a la realidad sobre este tema debe situarse cerca de la estimación realizada en Guatemala y en ningún caso por debajo de la estimación de UNODC.

³ El fortalecimiento y no el origen es el caso de la mayoría de los carteles mexicanos y colombianos que surgieron de la evolución de organizaciones más pequeñas dedicadas a otros delitos, preferentemente el contrabando, del cual el tránsito o distribución de drogas es en cierto modo una variante.

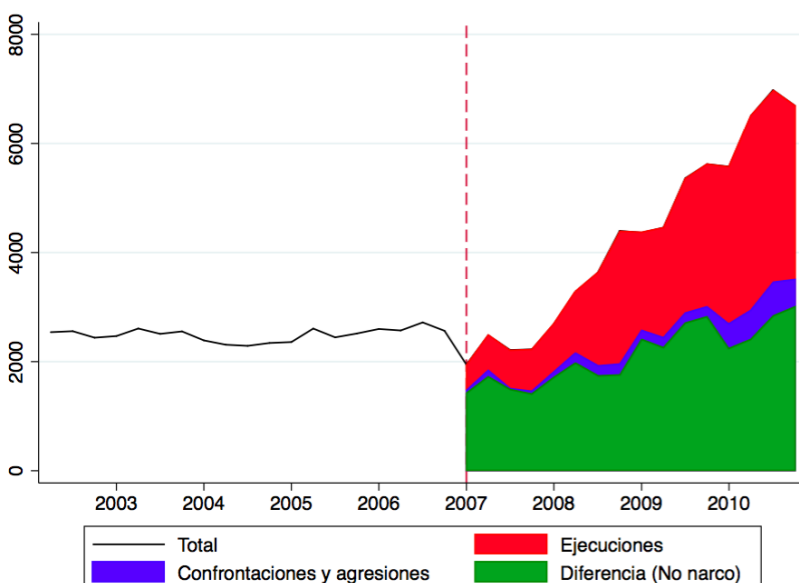
TRÁFICO DE ARMAS, VIOLENCIA Y TRÁFICO DE DROGAS

El tráfico ilegal de armas ha devenido en uno de los principales problemas para la seguridad ciudadana en la región. La violencia letal producida por las armas de fuego en América Latina y el Caribe supera ampliamente al promedio mundial de 42% del total de homicidios. Según el Informe Sobre Seguridad Ciudadana 2012, de la OEA, en el Caribe el 68% de los homicidios son cometidos con armas de fuego, en América Central el 78%, en Norte América el 55% y en América del Sur el 83%.

Esta situación se vincula directamente con la actividad del delito organizado y, dentro de ésta, con el mercado de drogas controladas, al grado que la Comisión de Estupefacientes de la ONUDD emitió una resolución (“Vínculos entre el tráfico ilícito de drogas y el tráfico ilícito de armas de fuego. Resolución 51/11.”) en la que expresa su preocupación por la creciente conexión entre ese mercado y las redes de comercio ilegal de armas, lo que en algunos casos le ha permitido a las organizaciones criminales tener un poder de fuego que llega a igualar o superar al de las propias autoridades.

La Convención Interamericana contra la Fabricación y Tráfico Ilícito de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y otros Materiales Relacionados (CIFTA), adoptada durante el Vigésimo Cuarto Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA en 1997, ha demostrado ser un adecuado instrumento para el control del tráfico de armas en la región. Ha sido firmada por todos los Estados miembros activos de la Organización, aunque tres de ellos aún no la han ratificado.

Gráfico 3
México: Homicidios totales y homicidios relacionados al narcotráfico, 2003-2010



Fuente: Roble et al. (2013). Pág. 9.

En el caso de México, un estudio clasificó los homicidios ocurridos en el periodo 2003-2010 en dos tipos: los relacionados con el crimen organizado y los homicidios dolosos no vinculados con el crimen organizado. Los resultados de este ejercicio se pueden observar en el Gráfico 3, que muestra que la violencia producida por el “Problema de las Drogas” tiene una importante participación en los homicidios y su crecimiento es mayor que la violencia no vinculada al crimen organizado⁴.

4 Robles, Gustavo, Calderón, Gabriela y Magaloni, Beatriz. “Las Consecuencias Económicas de la Violencia del Narcotráfico en México.” Stanford University. 2013. Documento preparado para el seminario “Los costos del crimen y de la violencia en América Latina y el Caribe” del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

La situación no afecta sólo a México pues la mayoría de los países con mayores tasas de homicidio en el Hemisferio se ha visto afectada de manera notable por el tránsito de drogas a través de su territorio. Es el caso, además de México, de Colombia, Venezuela, los países del Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras) y de la Triple Frontera (Argentina, Brasil y Paraguay).

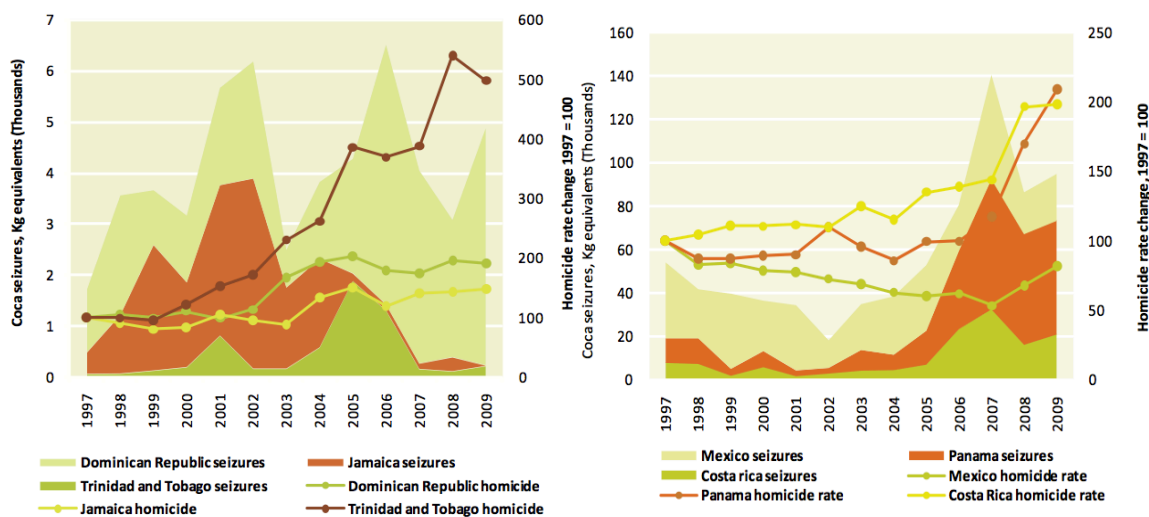
Algunos hechos recientes podrían cuestionar la relación directa entre ambos fenómenos. Por ejemplo, en El Salvador, en el marco de la tregua entre las "maras", el número de homicidios tuvo un descenso notable durante 2012, situación que no está relacionada con el tránsito de drogas. En Venezuela, el tránsito de drogas podría llegar a explicar una parte importante de los homicidios; sin embargo, los análisis no identifican una relación importante entre el trasiego de drogas y la alta tasa de homicidios que se registra en Caracas. En Honduras, el país que presenta la situación más crítica en términos de violencia, no existe una única causa a partir de la cual se puedan explicar las altas tasas de homicidio, con una mul-

tiplicidad de actores legales y no legales que participan en la generación y reproducción de la violencia.

Los casos anteriores, sin embargo, solo indican que no todos los fenómenos de alta criminalidad se relacionan con la droga. Pero en aquellos países en que se experimentan incrementos en el volumen de decomisos de drogas -lo que hace suponer un incremento equivalente en el volumen del tránsito- tienden a darse aumentos paralelos en la tasa de homicidios (ver gráfico 4).

Cabe hacer notar que se ha verificado también que en algunos países del Caribe ha habido reducciones en el volumen de decomisos sin una disminución equivalente en las tasas de homicidio. Este último fenómeno, empero, no necesariamente niega la existencia de una relación directa entre ambos fenómenos, sino más bien lleva a suponer que la densidad criminal y la acumulación de violencia ligada al tránsito de drogas generan una inercia que continúa dinamizando el homicidio y el delito, a pesar de cambios en las rutas o en los mercados.

Gráfico 4
Incautaciones de cocaína y tasas de homicidios en un grupo seleccionado de países del Caribe (izquierda), México y Centroamérica



Fuente: UNODC, 2011 Global Study on Homicide, pág. 52 y 54.

Se debe aclarar que el tránsito de drogas y sustancias químicas, y en general la economía de drogas, no siempre están asociadas con altos niveles de violencia. A lo largo del hemisferio se encuentran municipios, ciudades y barrios donde hay

tráfico y venta de drogas sin que ello se refleje en disputas u homicidios. Incluso es posible constatar situaciones en las cuales las organizaciones dedicadas al tráfico prefieren regular la violencia para no llamar la atención de las autoridades.

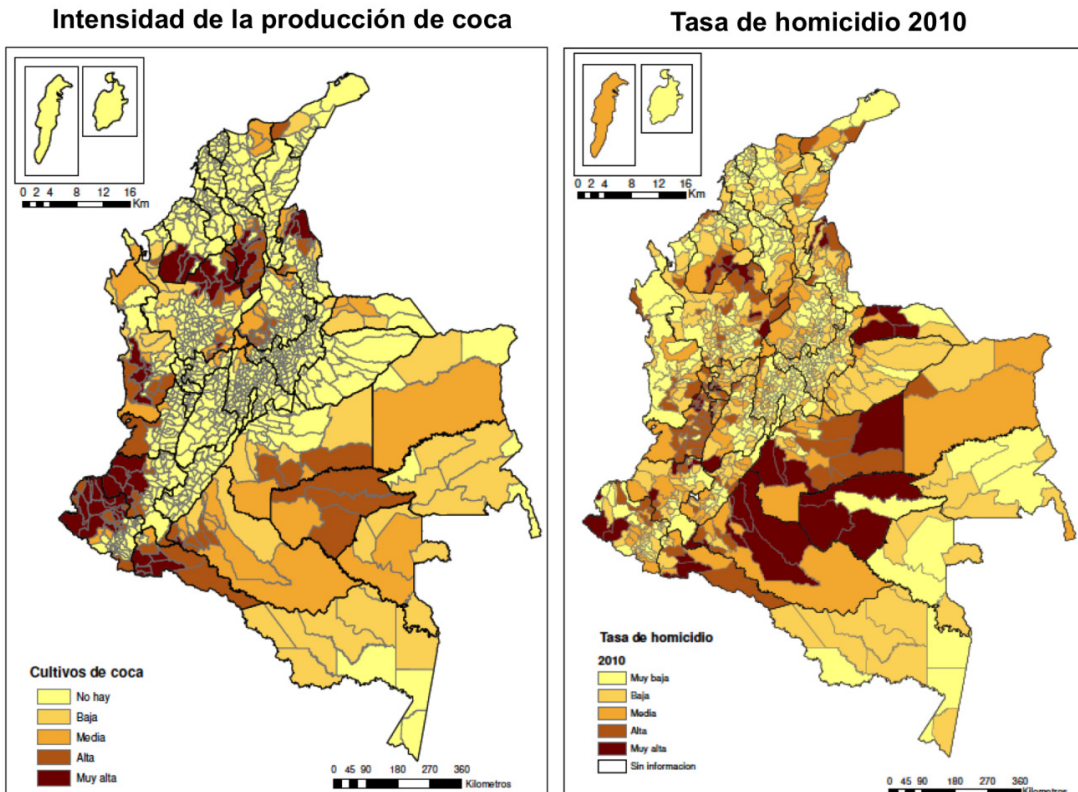
8.2 LA VIOLENCIA ASOCIADA AL CULTIVO, LA PRODUCCIÓN Y LA VENTA DE DROGAS

Como se ha señalado antes en este Informe, las comunidades en las que se cultiva coca tradicionalmente han tendido a sufrir la presencia de grupos armados que operan al margen de la ley y explotan tanto las tierras como a las personas que allí residen. Es el caso, según se ha indicado, de la presencia de la organización guerrillera Sendero Luminoso en Perú. Más relevante parece ser la asociación entre las Fuerzas

Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el cultivo de coca en diversas regiones de Colombia, en donde esta organización ilegal parece haber pasado de una función de protección de cultivos a la de cultivadores directos e incluso de productores.

La violencia asociada directamente a la producción de drogas y sustancias químicas parece ser mayor que aquella vinculada a la actividad de cultivo. Un estudio reciente señala que las actividades de producción de drogas en Colombia cobran entre 4.600 y 7.000 vidas cada año, lo que equivaldría en su estimación más alta al 40% de los 17.700 homicidios que se registraron en 2010⁵.

Homicidios en Colombia



Fuente: Sánchez et al. (2012), "Evolución geográfica del homicidio en Colombia"

5 Mejía, D. y Restrepo P. The War on Illegal Drug Production and Trafficking: An Economic Evaluation of Plan Colombia. February 2010.

No existe la misma evidencia sobre la relación entre violencia y la producción de otro tipo de drogas, en particular de drogas sintéticas.

El micro tráfico o la venta de drogas al por menor no es generalmente un factor muy importante de violencia o, por lo menos, no lo es comparado con la violencia que genera la distribución o tránsito. Sin embargo la competencia por mercados locales de micro tráfico ha sido una explicación recurrente de la violencia en lugares como las favelas de Río de Janeiro, ciertas zonas de México y algunas zonas urbanas en Colombia y Jamaica. También existe evidencia de la participación creciente de las “maras” centroamericanas en la venta de drogas al detalle⁶. Sin embargo, la limitada información no permite tener estimaciones sobre qué tanta violencia se puede explicar por la competencia por los mercados locales. En los denominados “puntos calientes” (hotspots), coinciden geográficamente múltiples actividades ilegales (tráfico ilegal de armas, venta de bienes robados, prostitución, piratería), por lo cual es difícil asegurar que la venta de drogas es la causa principal de la violencia en esos lugares.

Cabe hacer notar en conexión con la violencia asociada al micro tráfico de drogas controladas, que en cierta forma la venta de drogas al detalle y el consumo más problemático se “clusterizan” territorialmente, generando un patrón de segregación espacial en que se producen nichos urbanos de intensificación de la violencia, de las actividades ilícitas, del consumo problemático con mayor daño a las personas, y de la desestructuración de familias y comunidades. Precisamente en barriadas populares urbanas donde hay mayor marginalidad, menos educación, mayor violencia estructural, redes incipientes o consolidadas de actividades ilegales, junto con una menor presencia de la seguridad pública, la economía ilegal de las drogas encuentra un caldo de cultivo para asentarse y generar un cír-

⁶ Información obtenida en un taller con autoridades policiales y de seguridad pública de Centroamérica, realizado en el marco de la preparación de este Informe.

culo vicioso de vulnerabilidad, violencia, desestructuración social y micro tráfico.

■ 8.3 CONSUMO DE DROGAS Y VIOLENCIA

Un aspecto importante de la relación entre delito, violencia y drogas es aquel que se refiere al comportamiento que el consumo de sustancias induce en los consumidores. Está demostrado que el consumo de drogas tiende a ser alto entre las personas que han cometido delitos. A partir de la evidencia disponible en torno a delitos cometidos, así como del examen de personas privadas de libertad por esa circunstancia, se puede advertir que entre la población carcelaria los niveles de consumo son mucho más altos que los mostrados en las tasas de prevalencia nacional⁷. Estudios basados en test biológicos en detenidos han encontrado tasas muy elevadas de consumo y demuestran que la probabilidad de cometer un delito o de reincidir en la comisión de un delito es mayor en quienes consumen drogas. Sin embargo, el hecho que estas personas sean consumidoras regulares de drogas no prueba que los delitos ocurrieran bajo la influencia de una droga o hayan sido motivados por la necesidad de consumir una droga.

En otras palabras, si bien puede afirmarse que el consumo de drogas tiende a ser alto entre las personas que han cometido delitos, no puede afirmarse igualmente que la comisión de delitos sea alta entre quienes consumen drogas. Más bien la vulnerabilidad y exclusión social podrían ser más determinantes de la actitud delictiva de las personas que su relación con el consumo de drogas. Como muestra el estudio realizado por la CICAD y la ONUDD, “Consumo de Drogas en Población Privada de Libertad y la Rela-

⁷ No es posible saber de manera objetiva cuantas personas que consumen drogas cometen delitos, a menos que ellas estén siendo juzgadas o estén cumpliendo alguna condena por los delitos cometidos. De Allí que el análisis que sigue tenga como referencia exclusiva este tipo de personas.

ción Entre Delito y Droga”, las personas privadas de la libertad tienen “una débil vinculación al trabajo formal y experiencias fallidas de escolarización. Un alto porcentaje de ellos indicó tener algún familiar con antecedentes delictivos”.

La relación entre consumo de drogas y delitos varía con el tipo de drogas. Las drogas más duras tienen correlaciones más fuertes con la ocurrencia de delitos; sin embargo no es común que su uso derive en violencia. Existe un debate abierto sobre los efectos que producen ciertas drogas y su relación con la violencia. Mientras que la marihuana parece disminuir la agresividad, la cocaína puede llegar a estimularla y el consumo de heroína está más vinculado a los delitos contra la propiedad que a la violencia de los usuarios. Los estudios destacan que la violencia psicofarmacológica no es común y es más atribuible al alcohol que a las drogas controladas, aunque en los dos casos debilitan los mecanismos inhibitorios de la conducta del individuo –especialmente si está armado o está en un ambiente que estimule el uso de la violencia. Un factor importante a tener en cuenta es el estado de la adicción.

Algunos estudios muestran que la ocurrencia del delito está más relacionada con momentos de adicción intensa, mientras que disminuye en los periodos de menos dependencia, lo que sugiere que una respuesta temprana a la adicción puede contribuir a disminuir los delitos relacionados con el uso de drogas.

La letalidad provocada por comportamientos producidos por el consumo de drogas es significativa aunque minoritaria dentro del total de muertes violentas en la región. La estadística oficial disponible solo ofrece información para 2004, año en que la Organización Panamericana de la Salud reportó que el comportamiento patológico asociado al consumo de drogas provocó 27.899 muertes en América Latina y el Caribe, incluyendo aquellas provocadas por traumatismos (principalmente accidentes de tránsito), suicidios o contagios de VIH debido a jeringas infectadas usadas por adictos. Esas cifras se pue-

den comparar con la información proporcionada por el Informe Sobre Seguridad Ciudadana en las Américas de la OEA, que revela que el total de muertes solo por suicidio ese mismo año en América Latina y el Caribe, se elevó a 28.432, y que las muertes solo por accidentes de tránsito y solo en América Latina en 2009 (único año y subregión disponible), ascendieron a 102.940. Es posible suponer que debido al incremento del consumo de drogas en algunos países de América Latina se haya incrementado marginalmente la cifra de muertes asociada al comportamiento patológico de los usuarios de drogas; sin embargo se debe admitir que seguirá constituyendo una proporción menor del total de situaciones violentas o letales de la misma índole en el continente.

■ 8.4 ¿POR QUÉ EL PROBLEMA DE LAS DROGAS GENERA DIFERENTES SITUACIONES DE VIOLENCIA ENTRE NUESTROS PAÍSES?

Cada una de las actividades destinadas a cultivar, producir, distribuir y vender drogas prohibidas por los convenios internacionales es ilegal y su práctica es un delito. En su conjunto, sin embargo, se sigue tratando de una actividad económica o “negocio”, lo que convierte a los delincuentes en un tipo particular de empresarios. Todo su “negocio” está basado en una actividad ilícita y no están sujetos a las obligaciones regulares de cualquier empresario: no deben someter la calidad de sus productos al control de alguna autoridad, no pagan impuestos, conquistan sus cuotas de mercado mediante la violencia e imponen sus precios por el mismo expediente. Estas condiciones les permiten liberarse de toda subordinación que no sea la del dinero. No se sienten obligados a mantener el prestigio de una marca, a promover so-

cialmente su producto ni a respetar a sus clientes. Su único objetivo y gran orientador es, la ganancia a toda costa. Ella motiva sus decisiones y acciones y, en consecuencia, debiera explicar la necesidad de aplicación de la violencia y la brutalidad criminal a lo largo de la cadena de valor a la que da lugar esta economía ilegal de drogas.

Sin embargo no ocurre así. Como se ha demostrado en el Capítulo 6 de este Informe, la fase de venta de la economía ilegal de drogas es aquella en que se agrega más valor en ese negocio ilegal y, presumiblemente en consecuencia, aquella en la que se genera el mayor volumen de ganancias. Sin embargo, no es la fase en la que es posible encontrar mayores situaciones de violencia y los países destinatarios de los flujos internacionales de drogas no se ven aquejados por situaciones de extrema violencia criminal asociada a su tráfico. Como hemos mostrado en este mismo capítulo, la mayor cantidad de violencia y la mayor cantidad de víctimas se sitúa en la etapa de tránsito de esa economía ilegal y afecta, por consiguiente, directamente a los países por los cuales ese tránsito se realiza.

Esta aparente paradoja obliga a buscar una respuesta en las características de los países en los que el fenómeno tiene lugar, ya que no es posible encontrarla en las características de la propia economía ilegal. Y de esa indagación surge una evidencia incontrovertible: existe una manifiesta diferencia entre la solidez del Estado en aquellos países que, en términos generales, pueden caracterizarse como de destino del tráfico internacional de drogas controladas y aquellos que, de manera igualmente general, pueden caracterizarse más bien como países de tránsito.

Es posible que sea esa diferencia la que explica por qué en algunos países la economía ilegal de drogas da lugar a situaciones de extrema violencia y en otros no lo hace. Que la existencia de grados diferenciados de violencia criminal entre nuestros países se deba a las capacidades diferenciadas de los Estados para garantizar la protección de

sus ciudadanos y, principalmente, para garantizar que las leyes sean efectivamente cumplidas.

En muchos países de nuestro Hemisferio, pero particularmente en aquellos que hemos caracterizado como de tránsito de drogas controladas, existe una cobertura geográfica institucional deficiente, falta de coordinación y articulación institucional, recursos financieros y humanos limitados y falta de información apropiada para guiar la definición e implementación de las políticas de seguridad. Y por encima de estos problemas e imponiéndose sobre todos ellos, un bajo nivel de confianza en las instituciones provocado por su debilidad, por la corrupción y por la impunidad.

Es esa debilidad del Estado, agudizada por la acción corruptora de las propias organizaciones criminales, el terreno fértil en el cual esas organizaciones tienden a acentuar el uso de la violencia como forma principal de operación de su “negocio”. Así, la violencia se convierte en el único instrumento para resolver sus disputas con sus competidores y para imponer su poder sobre la comunidad y muchas veces sobre el propio Estado.

El elemento central de ese deplorable paisaje parece ser la impunidad. Aun constituyendo un tipo particular, los operadores de la economía ilegal de drogas son, al fin y al cabo, “empresarios”, y en esa calidad no pueden perder de vista la relación costo-beneficio de su operación. Y resulta claro que la certeza de la impunidad disminuye el costo de la violencia en la misma medida en que el riesgo del castigo lo aumenta. Resulta probable que el mismo traficante de drogas que emplea la violencia y la crueldad como método para resolver sus disputas con competidores o defensores de la ley en países en los que no corre un riesgo real de ser castigado por sus delitos, emplee métodos diferentes en países en los que ese castigo puede considerarse ineludible.

Es la situación de impunidad generalizada la que explica la existencia de

una cultura igualmente generalizada de irrespeto del Estado, que coincide con la existencia de altos índices de violencia criminal en aquellos países que, también coincidentemente, tienden a ser de tránsito de drogas. Dicha cultura genera un círculo vicioso en que la comunidad decide no recurrir a las instituciones (delitos que no se denuncian, litigios que son resueltos privadamente, justicia que es tomada por propia mano) porque la policía no persigue a los delincuentes, los tribunales no juzgan y las cárceles no rehabilitan y muchas veces sirven como refugio de criminales que continúan operando como tales desde esos recintos.

La situación ha sido bien resumida en el informe conjunto del PNUD y la OEA "Nuestra Democracia"⁸, en el que se afirma que "la falta de Estado es la que explica por qué poseemos la tasa de homicidios más alta del mundo, por qué el narco-crímen domina territorios e influye sobre las decisiones públicas, por qué hay amplias zonas de nuestros territorios que están fuera del alcance de la ley".

Es probable que la anterior no sea la única causa que explica las situaciones diferenciadas de violencia entre nuestros países en relación al "Problema de las Drogas". Que nuestras historias individuales como naciones, nuestras culturas e idiosincrasias y sobre todo las situaciones de pobreza y desigualdad social que caracterizan a algunos países, estén presentes también, de manera determinante, en la explicación de ese fenómeno. Sin embargo parece igualmente innegable que en la base de su solución siempre se va a encontrar la necesidad de una institucionalidad formal, que garantice efectivamente la seguridad ciudadana y vele realmente por el bienestar y la prosperidad de todos.

La evidencia del enorme volumen de violencia generado por la economía ilegal de drogas en sus diferentes etapas, pero en particular la que practica el delito organizado transnacional en los países de tránsito, lleva inevitablemente a plantear la comparación entre el número de víctimas que ella provoca

y las víctimas que genera el consumo mismo de las drogas.

Según cualquier patrón de comparación, las cifras de muertes provocadas por el consumo de drogas parecen mínimas si se cotejan con las muertes provocadas por la acción criminal vinculada al narcotráfico. El Gobierno de México estimó que entre diciembre de 2006 y enero de 2012 murieron alrededor de 60 mil personas en ese país, como resultado de ejecuciones, enfrentamientos entre bandas rivales y agresiones a la autoridad por parte de las organizaciones criminales vinculadas al narcotráfico⁹. En el mismo período la Organización Mundial de la Salud (OMS) registra 563 muertes en México por sobredosis de drogas controladas. Para un año en particular, 2010, la misma OMS registra 137 muertes por sobredosis de drogas controladas, en tanto la misma fuente del Gobierno Mexicano admite 15.273 muertes violentas presuntamente vinculadas con el crimen organizado.

En Brasil, en tanto, el Ministerio de Salud informó que el número de muertes por drogas aumentó 65% en una década, pasando de 916 en 2000 a 1.516 en 2010. Las autoridades brasileñas no tienen números consolidados sobre las sustancias más usadas por las casi 25 mil personas que murieron por intoxicación y abuso de drogas a lo largo de esos años (2000-2010). En el mismo período (2000-2010) se registraron en Brasil 480.000 muertes por homicidio doloso.

En todos los casos y como quiera que se haga esta comparación, todo indica que el número de muertes provocadas por el consumo de las drogas mismas es bastante menor que el que proviene de delitos conexos, sean los derivados del transporte o tráfico, del control por parte de bandas criminales de comunidades enteras, de los delitos cometidos bajo la influencia de las drogas o de la acción desesperada de drogadictos que buscan dinero para satisfacer su adicción.

8 FCE, PNUD, OEA, 2010, p. 145

9 Base de Datos de Presuntos Homicidios Relacionados con la Delincuencia Organizada" de la Procuraduría General de la República. Cf www.sergioaguayo.org/biblioteca/contandocruces/BD.pdf

ALTERNATIVAS LEGALES Y REGULATORIAS

09

9

ALTERNATIVAS LEGALES Y REGULATORIAS

■ 9.1 TERMINOLOGÍA

Prohibición es un conjunto de leyes y reglamentos que prohíben la producción, venta y uso de determinadas sustancias, excepto en circunstancias muy limitadas, como la investigación y el uso medicinal clínicamente definidos.¹

Los cambios de estas leyes para liberar a los usuarios de las sanciones penales son conocidos como **Despenalización**. Con frecuencia se considera a la despenalización simplemente como una versión menor de la disponibilidad legal para la venta, pero las ganancias, pérdidas y cuestiones de diseño de políticas son totalmente diferentes. La despenalización contribuye muy poco a reducir los daños del comercio ilícito y tiene un impacto moderado sobre los niveles de consumo.

La **despenalización** puede cambiar dramáticamente el número de arrestos por violación de las leyes de drogas, evitando cargas sustanciales sobre aquellos que son arrestados. La despenalización incluye sanciones no criminales, tales como multas o intervenciones destinadas a disuadir a los usuarios de continuar consumiendo drogas ilícitas.

El término “**depenalization**” es utilizado ampliamente en inglés cuando se examinan las alternativas de los regímenes jurídicos, pero esta palabra no corresponde exactamente al concepto “despenalización” sino que se refiere a una reducción de los niveles actuales de las

sanciones formales por posesión de una droga para uso personal. Para efectos de este Informe, ese concepto se definirá como “**reducción de sanciones**”.

Legalización se refiere a un régimen en el que tanto la producción como el consumo son legales. Puede haber restricciones tanto del lado de la oferta como de la demanda, incluso con sanciones penales por violaciones. Por ejemplo, puede ser un delito penal vender marihuana a una persona menor de 21 años o tener más de cierto nivel de la sustancia en el cuerpo cuando se está conduciendo un automóvil. No obstante, la legalización significa que es posible para un numeroso grupo de personas obtener drogas sin que haya una sanción y que las drogas sean producidas y distribuidas por algunas entidades sin ninguna sanción penal.

Una dimensión que se sitúa entre la posesión y el suministro es el cultivo para el uso personal, por lo menos para la marihuana, que se cultiva fácilmente en pequeñas cantidades. El cultivo para uso personal 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 quizás para regalarlo o compartirlo en un pequeño colectivo. Aun en el contexto de la prohibición, el cultivo para el uso personal puede tener un tratamiento diferente: por ejemplo los estados de Australia que han despenalizado la posesión de la marihuana también han despenalizado el cultivo de un número pequeño de plantas de marihuana². En este caso la meta es

¹ Por ejemplo, se usa la cocaína para como un anestésico tópico para ciertos procedimientos quirúrgicos.

² N. Donnelly, W. Hall, and P. Christie, “Effects of the Cannabis Expiation Notice Scheme

reducir el tráfico de drogas y quizás los ingresos de la delincuencia organizada.

Es interesante destacar que las convenciones facultan a los países signatarios, principalmente de nuestro Hemisferio, a formular reservas para permitir el

on levels and patterns of cannabis use in South Australia: evidence from National Drug Strategy Household Surveys 1985-95," *Drug and Alcohol Review* (2000), 19(3): 265-9.

uso tradicional de la hoja de coca entre los pueblos indígenas que usan estas sustancias controladas.³

3 México hizo una reserva, según lo permitido por el artículo 32, párrafo 4, del Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, para permitir el uso tradicional de ciertas sustancias para las etnias indígenas en su territorio. El reciente caso de Bolivia y el uso indígena de la hoja de coca, se complicó por el hecho de que Bolivia no hizo una reserva a la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 a la firma o ratificación.

Convenciones internacionales y los órganos de control

Las opciones en materia de políticas nacionales de drogas se deciden en el contexto de tratados internacionales de larga data sobre drogas. Las primeras normas internacionales sobre drogas se concentraron en la regulación de sustancias como el opio (Convención de La Haya de 1912). Sin embargo, durante los primeros años de existencia de las políticas internacionales sobre drogas se logró muy poco progreso respecto a la forma de organizar o consolidar una política internacional en este campo.

La Organización de las Naciones Unidas intentó abordar este problema mediante la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, la cual apuntó a consolidar el cumplimiento de los tratados sobre la materia en un solo acuerdo global. Este tratado introdujo el sistema de "listado" de estupefacientes, que es utilizado aún hoy día.

Durante los 30 años siguientes la política internacional de drogas fue evolucionando gradualmente. La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes se concentró en el control de las drogas extraídas de plantas, tales como opio, marihuana y cocaína. Diez años más tarde, debido al aumento del uso de estas drogas, surgió el Convenio de las Naciones Unidas sobre Sustancias Sicotrópicas (1971), que amplió las políticas internacionales para incluir sustancias sintéticas, tales como las anfetaminas, benzodiazepinas, barbitúricos y psicodélicos. Hacia fines de la década de los años 80, la ONU amplió su enfoque para incluir facetas del narcotráfico. La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988) reguló los precursores químicos y requirió a los Estados signatarios promulgar leyes contra el lavado de dinero y otros delitos relacionados con las drogas.

Muchas sustancias narcóticas, de origen vegetal y psicotrópicas, están incluidas en estos tratados internacionales sobre control de drogas. La gran mayoría de los gobiernos son signatarios de estos tratados, que consideran ilegal el uso, venta, tráfico y producción de drogas tales como la heroína, cocaína y cannabis. Sin embargo, cuando un Estado firma, ratifica o accede a un convenio, tiene el derecho de firmar con una reserva con lo que puede excluir o modificar el efecto legal de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación en ese Estado.¹

El progreso alcanzado y los desafíos relacionados con el control de las drogas y las obligaciones contenidas en los tratados se analizan en el ámbito de la Comisión de Estupefacientes (CND, por sus siglas en inglés), un órgano de 53 miembros de las Naciones Unidas que se reúne anualmente. La CND ofrece oportunidades para plantear enfoques específicos para el control de las drogas, tales como las medidas orientadas a la salud y la reducción de la oferta. Este último aspecto se debate con frecuencia y ocupa mucho tiempo a la CND; de igual manera ha sido un tema recurrente en el ámbito de las discusiones de política internacional en materia de drogas. Como resultado, recientemente, se ha acordado un creciente número de resoluciones sobre cuestiones relacionadas con la salud.

1 Por ejemplo, cuando se firmó la Convención de 1988 de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, Perú expresó su reserva al párrafo 1 (a) (ii) del Artículo 3, concerniente a las infracciones y sanciones relativas a cultivos, ya que en el convenio no se distinguía claramente entre cultivos lícitos e ilícitos.

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), el órgano cuasi-judicial de 13 representantes encargado de establecer los niveles de producción de analgésicos que figuran en los diferentes listados de los convenios y hacer cumplir las convenciones, puede recomendar embargos contra la producción lícita de drogas para fines médicos en un país, si determina que ese país está violando los tratados internacionales sobre drogas. Esta medida nunca ha sido puesta en práctica.

■ 9.2 ELABORACIÓN Y EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS DE CONTROL DE DROGAS

Las medidas de políticas cuyo propósito fundamental es el control de drogas nunca pueden ser totalmente desligadas de los valores sociales subyacentes; en cierta forma, reflejan la desaprobación de la sociedad a ciertas sustancias. Teniendo esto en cuenta, estas políticas deben ser evaluadas con relación a su real eficacia en diferentes dimensiones. Éstas incluyen:

- La protección de las personas y las comunidades contra los daños relacionados con las drogas, incluidos los trastornos causados por el abuso de sustancias (“dependencia”) y el uso en sí mismo;
- La mitigación del daño a la salud de los usuarios (por ejemplo, las sobredosis);
- La reducción de las consecuencias negativas en los usuarios y, en otros debido a los accidentes causados por intoxicación y delitos conexos a las drogas; y
- La prevención de problemas de las familias, el vecindario, los centros de estudio y el lugar de trabajo.

Las políticas prohibicionistas buscan cumplir con estos objetivos. Al aumentar el precio de las drogas y obstaculizar su acceso fácil, estas políticas resultarían en un menor uso de drogas que el que ocurriría en una sociedad en la que fuese más fácil y más barato adquirirlas.

Al mismo tiempo, estas políticas de control de drogas pueden producir daños por sí mismas:

- Las regulaciones y prohibiciones, crean oportunidades para que haya lucro ilícito y por lo tanto la creación de empresas delictivas organizadas, con los correspondientes riesgos para la seguridad ciudadana.
- La aplicación estricta de las prohibiciones puede contribuir al encarcelamiento masivo y al aislamiento social y generar abusos de derechos humanos.
- La represión de las drogas utiliza recursos que se podrían destinar a acciones contra otros tipos de delitos violentos y contra la propiedad.

En consecuencia, cualquier conjunto de políticas de drogas refleja los pros y contras de los males que compiten: daño debido al abuso de drogas, daño debido al narcotráfico, daño debido a los esfuerzos de represión y el costo presupuestario directo de las propias medidas de control.

Existen políticas sociales que, no siendo dirigidas explícitamente a reducir el uso de drogas en la sociedad, pueden contribuir positivamente en esa dirección. Un sistema educativo más eficiente, una comunidad mejor diseñada, mejores programas para capacitar a los padres en la crianza de sus hijos y tribunales que puedan administrar justicia en forma más rápida y justa, pueden reducir los factores de riesgo.

■ 9.3 TENDENCIAS: DESPENALIZACIÓN, REDUCCIÓN DE SANCIONES, Y MÁS

Los tratados internacionales sobre control de drogas consideran ilegal el uso, venta, tráfico y producción no autorizada de drogas tales como heroína, cocaína y cannabis. El consumo no medicinal o para fines investigativos de estas sustancias es prohibido en todo nuestro continente. Si bien las convenciones prohíben el consumo y venta de ciertas drogas, la forma en que los países implementan estos requisitos varía considerablemente, en particular las leyes y penalizaciones relacionadas con la posesión para fines personales⁴. Sin embargo, ningún país permite libremente la posesión o uso personal no autorizados de sustancias que están prohibidas y el contrabando es aún decomisado incluso si el individuo no es sancionado.

En ese contexto, en algunos países de nuestra región y en algunos estados de los Estados Unidos se manifiesta en la actualidad una tendencia a la despenalización o a la reducción de las sanciones por posesión de drogas y de hacer aún algo más respecto a la marihuana. Algunos ejemplos específicos se detallan a continuación.

Argentina

La Corte Suprema de Justicia de Argentina decidió por unanimidad que el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Nacional de Drogas (Ley No. 23.737), que penalizaba la posesión de drogas para el uso personal con la privación de libertad, sujeto a la sustitución por medidas educativas o tratamiento, es inconstitucional. El poder legislativo argentino está actualmente modificando la ley para cumplir con la sentencia de la Corte Suprema y para ampliarla con el propósito de que cubra otras sustancias además de la marihuana.

4 CICAD documento de trabajo interno de revisión de las leyes y reglamentos en el Hemisferio Occidental. Proyecto, octubre de 2012.

México

Los artículos 477 al 480 de la Ley General de Salud, enmendada en 2009, establecen que el Ministerio Público no enjuiciará al consumidor por la posesión no autorizada de sustancias en cantidades que se consideren adecuadas para el uso personal, aunque el arrestado puede ser puesto en detención preventiva. La autoridad gubernamental deberá informar al individuo sobre las instalaciones de tratamiento, deberá registrar el incidente y proveer la información a las instituciones de salud.⁵ Las cantidades fijadas para el uso personal se establecen en el artículo 479: 5 gramos de cannabis, 2 gramos de opio, 0,5 gramos de cocaína, 50 miligramos de heroína, 0,015 miligramos de LSD o 40 miligramos de metanfetamina.

Chile

De acuerdo al artículo 4 de la Ley 20.000 de 2005, la posesión no autorizada de pequeñas cantidades de sustancias destinadas al uso personal no es sancionable. El uso público de sustancias no autorizadas es considerado una infracción de conformidad con el artículo 50 y se sanciona con multas, servicio comunitario o mediante la asistencia a programas de prevención del abuso de drogas. El tribunal es el que determina si la cantidad en un caso específico es para uso personal.

Brasil

La Ley de Drogas de Brasil cambió en 2006 con el propósito de reducir las sanciones a los usuarios de drogas e incrementar las sanciones para los narcotraficantes. De acuerdo al artículo 28 de la Ley 11.343 de 2006, la posesión no autorizada (incluida la adquisición y transporte) de sustancias para el uso personal es considerada una infracción penal. Sin embargo, no se penaliza con la privación de libertad sino con la educación sobre drogas, el servicio comunitario y/o la asistencia obligatoria a programas sobre abuso de drogas durante un período de cinco meses cuando se trata de la primera infracción. El

5 Idem

tribunal podrá aplicar advertencias verbales y multas para asegurar la participación del infractor. Las cantidades para el uso personal son determinadas a discreción del tribunal⁶.

Estados Unidos

Durante la década de los años 70, 13 estados de los Estados Unidos eliminaron las sanciones penales por posesión de pequeñas cantidades de marihuana, generalmente una onza, aunque el uso en público continuó siendo un delito menor. El movimiento por la despenalización finalizó en 1978 y el siguiente estado en realizar ese cambio fue Massachusetts, 30 años después en 2008. En los últimos 15 años los esfuerzos realizados en ese país para suavizar los efectos de las prohibiciones de la marihuana se han concentrado en permitir el uso de esta droga con fines medicinales.

Actualmente, 18 estados y el Distrito de Columbia permiten el uso de la marihuana como un medicamento⁷. Esta es una medida mucho más amplia que la simple despenalización porque incluye que el estado aprueba la venta para fines medicinales. A la vez, cuatro estados (California, Washington, Colorado y Oregón) han considerado iniciativas para legalizar la marihuana. El 6 de noviembre de 2012, votantes en dos de ellos, Colorado y Washington, aprobaron nuevas leyes para regular e imponer impuestos a esta sustancia. En la medida que lo permite la ley estatal y con vigencia inmediata, en ambos estados los adultos pueden poseer una cantidad limitada de marihuana. En ambos estados, tanto los cultivadores como los vendedores deben tener licencias y pagar impuestos, de conformidad con las normas que entrarán en vigor en diciembre de 2013. La venta y posesión continuará prohibida para menores de 21 años de edad.

El estado de Washington requiere que la producción, distribución y

6 Idem
7 Veáse <http://medicalmarijuana.procon.org/view.resource.php?resourceID=000881> para más detalles para los 18 Estados y el Distrito de Columbia.

venta sea controlada por la Junta de Control de Bebidas Alcohólicas del Estado (State Liquor Control Board). Los comercios que vendan marihuana no podrán vender alcohol. Se gravará con un impuesto de 25% cada uno de los tres niveles de transacción: producción, venta al por mayor y venta al por menor; además, la venta final estará sujeta al impuesto estatal de venta al público. El esquema de Colorado para la producción y distribución comercial no se especificó en la iniciativa aprobada en el referendo. Existe un impuesto específico, de 15%, que grava la venta al por mayor. En Colorado -pero no en Washington- la ley estatal también permite (con vigencia inmediata) que cualquier persona mayor de 21 años cultive hasta seis plantas de marihuana (no más de tres de ellas en la etapa de florecimiento) en cualquier "espacio cerrado y seguro" y almacene la marihuana producida en el lugar de cultivo. Esta marihuana puede ser regalada (un máximo de una onza en una sola ocasión), pero no puede ser vendida.

La ley federal aún prohíbe, sujeto a sanciones penales, la posesión, producción y venta de marihuana. En el momento de emitirse el presente Informe, el Departamento de Justicia todavía no había indicado si iba a intentar bloquear la aplicación de las nuevas leyes estatales.

Uruguay

En junio de 2012, el Presidente de Uruguay, José Mujica, anunció la propuesta de su gobierno de enviar un proyecto de ley al Parlamento que legalizaría y regularía el suministro de cannabis. Dos meses después, el 8 de agosto, el gobierno presentó oficialmente el proyecto de ley que incluyó un solo artículo que señala: "el Estado asumirá el control y la regulación de las actividades de importación, producción, adquisición a cualquier título, almacenamiento, comercialización y distribución de marihuana o sus derivados, en los términos y condiciones que al respecto fije la reglamentación." El proyecto de ley mantuvo la prohibición de la venta de marihuana entre los ciu-

daños privados y el cultivo personal para su uso y, en su lugar, propuso la creación de un monopolio del Estado para la producción, procesamiento y distribución de la sustancia.

Luego de varios meses de negociaciones parlamentarias, el proyecto de ley ha tenido considerables modificaciones y sus detalles normativos aún se encontraban en etapa de elaboración durante la preparación de este Informe. El 18 de diciembre de 2012 el Presidente Mujica anunció la postergación del examen del proyecto, citando la necesidad de explicar mejor la iniciativa al público a raíz de la publicación de una encuesta de opinión pública que señala que el 64% de los uruguayos se opone a la legalización de la sustancia. La administración aclaró que esta medida no significa que se retira el proyecto de ley y que el gobierno continuará examinando en forma abierta la propuesta para crear un mercado legal del cannabis, tal vez a partir de un proyecto piloto de la marihuana medicinal.

■ 9.4 LEYES SOBRE LA DISPONIBILIDAD

Se puede aprender mucho si se examina la forma en que las sociedades han tratado el problema de otras sustancias psicoactivas. Tanto el alcohol como el tabaco son drogas adictivas que causan un daño considerable a la salud y la sociedad. Los efectos negativos del alcohol son muy similares a los de la cocaína porque los dos son fisiológicos y conductuales, así como agudos y de largo plazo. El tabaco es diferente; sus efectos negativos afectan solo la salud y son de largo plazo.

De acuerdo a la legislación vigente en todo el hemisferio, el alcohol y el tabaco están más o menos disponibles como artículos de comercio, en una cantidad no regulada para que sea consumido por cualquier adulto. El alcohol y el tabaco son objeto de una tributación especial y regulación de venta (en particular la prohibición de su venta a menores). Los consumidores de estas

drogas están también sujetos a ciertas normas, por ejemplo para prevenir los accidentes automovilísticos y para prevenir la exposición al humo de otras personas. En el caso del tabaco, pero no del alcohol, la reducción del número de consumidores, y especialmente de nuevos usuarios, es una meta de política reconocida en la mayor parte de la región.

Una importante alternativa –aunque de ninguna manera la única– a las políticas actuales hacia las drogas controladas, tales como la cocaína, heroína, marihuana y metanfetamina, incluiría legalizar una o más de ellas para su venta en algún tipo de forma que no sea para uso médico. Las variaciones entre las reglas que actualmente se aplican al tabaco y al alcohol ilustran la amplia gama de posibles políticas que se podrían aplicar a los mercados regulados de drogas actualmente ilícitas. Por ejemplo, en diversos momentos y lugares, el alcohol y el tabaco (así como el opio) han pertenecido a monopolios estatales, potencialmente un régimen muy diferente del que utilizan los negocios con licencias para producir o distribuir la sustancia.

De esta manera, a pesar de que normalmente la “legalización” es entendida como si se tratara de una sola política, lo cierto es que existen muchos y muy diversos enfoques posibles para legalizar una droga, algunas de las cuales son mucho más restrictivas que otras. En ciertos países el alcohol está sujeto a una gran regulación aunque en muchos otros la regulación es mínima. Entre esas múltiples restricciones pueden citarse, por ejemplo, elevados impuestos, menos lugares para su expendio, horas reducidas para el consumo y restricciones a la publicidad comercial. Todas estas restricciones pueden reducir tanto el consumo como el daño que provoca este producto.⁸

8 T. Babor et al., *Alcohol: No Ordinary Commodity* (Oxford University Press, 2010); P. Cook, *Paying the Tab: The Costs and Benefits of Alcohol Control* (Princeton University Press, 2007).

■ 9.5 MODELOS DE DISPONIBILIDAD LEGAL

Existe un número limitado de modelos que podrían ser de utilidad para profundizar el análisis sobre las alternativas a las políticas prohibicionistas actuales y sus posibles consecuencias. Los modelos concretos varían según la droga y según el país. El modelo más conocido es el de los coffee shops de los Países Bajos, que constituye una legalización de facto, aunque no lo sea de jure.

La experiencia de los holandeses con los coffee shops ha sido un tema polémico. En este momento los Países Bajos –después de 30 años de fácil acceso de los adultos– presentan una tasa de uso de marihuana que los coloca en la mitad del grupo de los países de Europa. El número de coffee shops ha sido reducido a la mitad durante la última década por los gobiernos locales, los cuales tienen la responsabilidad de supervisión de estos establecimientos bajo las directrices generales del Ministerio de Justicia. Entre las principales razones de esta reducción se incluye la preocupación por la atracción de turistas extranjeros a comprar marihuana, en particular en el sur. De igual manera se ha tenido en consideración la molestia pública en general y las infracciones de las disposiciones fiscales sobre estos negocios. Tanto el gobierno conservador anterior como el más liberal que fue instalado en septiembre de 2012, han expresado que el elevado nivel de las concentraciones de THC (más del 15%) en la droga que se vende es un problema para los jóvenes holandeses.

Otro modelo de interés es el de los clubes sociales, de los cuales quizá el mejor ejemplo sea el cultivo y el uso privado de cannabis en España. Estos clubes se mantienen en una zona gris de la ley pero, después de una serie de fallos de la Corte Suprema, han sido permitidos con limitaciones desde 2002⁹. Estos clubes son grupos sociales no comerciales, que cultivan y dis-

tribuyen el cannabis para satisfacer las necesidades de consumo personal de sus miembros. En virtud de los convenios internacionales, la penalización de cultivo y posesión para uso personal de sustancias están sujetas a limitaciones constitucionales y, en el caso de España, la ley no penaliza el uso privado de una droga ni el cultivo colectivo de cannabis, siempre y cuando no esté destinada al tráfico ilícito. La membresía está normalmente limitada a un cierto número de adultos registrados y pagadores que pueden utilizar cannabis en las instalaciones. Cada club aparentemente puede establecer sus propios requisitos de afiliación y sus precios internos. Se trata de operaciones no comerciales que buscan satisfacer las necesidades de sus miembros, lo cual tiene la ventaja de prevenir la comercialización y la competencia de precios y a la vez restringir la oferta. De acuerdo con un artículo periódico sobre un club bien conocido, los precios son aproximadamente la mitad del mercado ilícito¹⁰.

Este modelo de club ha sido ampliado a otros países; está incluido en el referéndum recientemente aprobado en Colorado y es parte del proyecto de ley en Uruguay. La aplicación de este modelo, a diferencia de los Coffee Shop, no obliga a los Estados a retirarse de los Convenios internacionales y volver a ellos haciendo una reserva, solo requiere cambios en la legislación nacional.

Los modelos de disponibilidad procuran minimizar la variedad de calidad de las diferentes drogas, en una versión del sistema de control del alcohol que es común en muchos países. Bajo este supuesto la sustancia es legal pero solo puede venderse en lugares registrados específicamente y con licencia, sujetos a ciertas regulaciones entre las que se incluye la prohibición de venta a menores de edad. El uso es permitido a los adultos pero existen limitaciones respecto a circunstancias específicas, tales como durante la operación de un vehículo y en ciertos lugares de trabajo.

9 Martín Barriuso Alonso, "Cannabis social clubs in Spain, A normalizing alternative underway," TNI Series on Legislative Reform of Drug Policies, Nr. 9 (January 2011).

10 Nick Buxton, "Drug club: Spain's alternative cannabis economy," Red Pepper (June 2011): <http://www.redpepper.org.uk/drug-club/>.

En estas condiciones, los precios de las drogas probablemente bajen sustancialmente. Un estudio de 2010, que analizó las consecuencias de los precios de la legalización de la marihuana en California, llegó a la conclusión que los costos de producción son tan bajos que el precio de la marihuana legal sin impuestos no sería más del 20% del precio actual de la marihuana ilegal; es decir, aproximadamente US\$2 por gramo, contra los US\$12 por gramo que cuesta la marihuana ilícita de alta potencia¹¹.

Como precios más bajos promoverían un mayor consumo, para restaurar el precio actual de la marihuana ilícita se tendría que gravar con un impuesto de cerca de US\$300 por onza. Esto llevaría a una gran evasión impositiva, como en el caso del tabaco, donde se ha visto una sustantiva evasión fiscal con impuestos a valores mucho más bajos, de aproximadamente US\$10 por onza.

Los costos materiales y de producción de la cocaína y la heroína son también mínimos comparado con el actual precio del mercado. El gobierno tendría que imponer un enorme impuesto por gramo para elevar los precios a niveles cercanos a los que prevalecen actualmente, ofreciendo nuevamente un incentivo para la evasión de impuestos.

■ 9.6 COSTOS Y BENEFICIOS DE LAS ALTERNATIVAS LEGALES Y REGULATORIAS

Las consecuencias de la disponibilidad legal –para bien y para mal– dependen de la droga o drogas que estén disponibles, de los detalles del régimen jurídico y de la capacidad de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales para regular el suministro, moderar la demanda y manejar tanto los trastornos por el abuso de sustancias como las conductas de intoxicación.

11 B. Kilmer, J. Caulkins, B. Bond, P. Reuter, Reducing Drug Trafficking Revenues and Violence in Mexico: Would Legalizing Marijuana in California Help? (RAND, 2010).

Cuanto mayor sea la capacidad para tratar con las consecuencias del uso y abuso de drogas, menor será el daño causado por el aumento del uso y abuso que probablemente resulte si las prohibiciones sobre la producción, venta y uso son reducidas o eliminadas.

El punto clave de la política de alternativas legales y regulatorias es el reconocimiento de sus costos y beneficios, que a veces son difíciles de identificar y más difíciles aún de analizar con precisión. De ahí la importancia de reconocer explícitamente las ventajas y desventajas y, en particular, las consecuencias adversas de las medidas específicas de combate a las drogas, como una forma de aportar claridad a un debate que de otro modo puede resultar confuso e inconducente.

Como se ha visto, varios países, incluyendo algunos del Hemisferio, han aprovechado la flexibilidad que ofrecen las convenciones para despenalizar el consumo de drogas y proporcionar castigos alternativos al encarcelamiento para las infracciones relacionadas con las drogas. La evidencia sugiere que la despenalización tiene poca incidencia en la prevalencia, aunque tiene el beneficio de reducir la cantidad de casos judiciales, los prontuarios criminales y las tasas de encarcelamiento.

Una disponibilidad legal podría reducir los costos de la justicia penal en materia de aplicación de las prohibiciones, un tema que ha dominado los estimados del gasto bruto del control de drogas en países tan diferentes como los Estados Unidos y Holanda¹². Entre los costos socioeconómicos de las drogas tienden a dominar aquellos relacionados con la situación de ilegalidad y su represión¹³. Sin embargo, los costos

12 P. Reuter, "What drug policies cost: Estimating government drug policy expenditures," *Addiction* (2006), 101: 315-322.

13 Carnevale et al., *The Economic Cost of Illicit Drug Abuse: 2007*, National Drug Intelligence Center (2011). Un reciente estudio realizado en Chile estima que alrededor de un tercio del impacto socioeconómico de las drogas y el delito está explicado por los gastos de aplicación de las leyes sobre drogas. Cf. M. Fernandez, "The socioeconomic impact of drug-related crimes in Chile," *International Journal of Drug Policy* (2012), 23: 465-472.

de la represión no desaparecerían por completo con una legalización. Asegurar que los vendedores cumplan con las restricciones, por ejemplo que no vendan a menores de edad, requiere el apoyo de las fuerzas del orden, aunque probablemente estos costos serían menores de los que actualmente ocasiona el control de drogas.

La morbilidad y mortalidad también podrían disminuir gracias a las drogas legalizadas. La situación ilegal de las drogas es la principal causa de las sobredosis, tanto por la incertidumbre acerca de la pureza de lo que se compra como porque la ausencia de regulaciones alienta el uso de adulterantes que pueden por sí mismos surtir efectos peligrosos. En un régimen legal regulado, las drogas vendidas serían de pureza conocida y sus ingredientes constarían en la etiqueta del producto. El VIH, estrechamente asociado con la inyección de heroína, podría reducirse considerablemente si los consumidores de heroína ya no tuviesen que esconder su hábito y compartir jeringas. Sin embargo, como se desprende de la experiencia de los Estados Unidos con el abuso de los opiáceos legales, el aumento del consumo y la dependencia reduciría algunas de estas ventajas, ya que estas drogas aún presentan riesgos para la salud incluso cuando la pureza es conocida y su uso no tiene que ser clandestino.

Otras consecuencias de la legalización podrían ser la reducción del desorden en los mercados y la violencia criminal, así como la reducción de la corrupción en el sistema de justicia penal y de las autoridades políticas en general. Esto supone que los países son capaces de poner en marcha y aplicar sistemas eficaces de reglamentación que no den lugar a un gran mercado negro paralelo de drogas, algo que puede ponerse en duda a la luz de lo expuesto en los Capítulos 6 y 8 de este Informe en los que se detalla el vínculo, en muchos países de la región, entre la violencia e instituciones débiles que están sujetas a la penetración de las organizaciones de narcotraficantes. En el Capítulo 8 se ha descrito también la

diversificación de las organizaciones criminales en diferentes delitos económicos depredadores (el tráfico y la trata de personas, el contrabando de migrantes, el secuestro, la extorsión, el tráfico de armas y la piratería, entre otros) los cuales quizás no disminuyan e incluso puedan aumentar en el caso que haya un entorno de drogas que esté legalizado.

Se deben considerar también las posibles consecuencias negativas de la disponibilidad legal. No se puede saber cuánto aumentará efectivamente el uso y la dependencia de drogas debido a la legalización, pero es razonable suponer que una mayor disponibilidad, en condiciones de legalidad —especialmente si hubiese publicidad comercial— podría llevar a más gente a consumir sustancias. Está demostrado que el precio y la facilidad de venta son determinantes importantes del consumo de drogas lícitas, tales como el alcohol.¹⁴ Aun con regulación relativamente estricta, el resultado de la legalización probablemente sería una expansión del uso y la dependencia.

La disponibilidad legal, aun sin precios más bajos, posiblemente incrementaría la experimentación. Algunos de los que experimentan por primera vez se convertirían en drogodependientes. Es probable que haya un aumento del número de personas que necesiten tratamiento por las drogas, aun si las consecuencias negativas de dependencia son menores si las drogas son legales.

Entre los usuarios dependientes se encuentran padres, estudiantes, trabajadores y vecinos de barrio. Por lo tanto, el aumento de la dependencia probablemente conduzca a un mayor descuido y abuso de menores, un mayor ausentismo escolar y laboral y menor espíritu comunitario en poblaciones que no habían sido muy afectadas anteriormente por la dependencia de las drogas. Cuando se trata de los estimulantes, inciden otros factores: los es-

14 G. Edwards et al., *Alcohol Policy and the Public Good* (Oxford: Oxford University Press, 1994).

timulantes generan una conducta violenta. Un mayor uso de estimulantes, especialmente en combinación con el alcohol, podría generar más violencia entre los usuarios de drogas.

La distribución de estos problemas en la sociedad también es probable que cambie. En la actualidad, en muchos países del hemisferio la drogodependencia y los problemas conexos están más concentrados en la población pobre y vulnerable que en la clase media; esta concentración podría disminuir con la legalización.

■ 9.7 OTRAS ALTERNATIVAS

Como se ha señalado anteriormente en este Informe, un problema que afecta a muchos países del Hemisferio es el crecimiento de la población penitenciaria debido a las drogas ilícitas. La aplicación de la ley contra los infractores relacionados con estas drogas – consumidores, pequeños traficantes y ofensores dependientes de las drogas que cometen otros crímenes– genera situaciones de sobrepoblación de los sistemas penitenciarios. En los Estados Unidos, la existencia de leyes sobre condenas obligatorias ha contribuido al aumento explosivo en el número de presos por infracciones a la ley de drogas, al punto que hoy alrededor del 1% de la población adulta en edad productiva está encarcelada. La situación ha derivado en una gran carga financiera para el país y un problema social con consecuencias enormes debido, entre otras razones, al predominio de minorías raciales en las cárceles. Como también se ha señalado ya, en Estados Unidos, después de los delitos contra la propiedad, los delitos relacionados con las drogas constituyen la categoría más importante de las detenciones –es decir no necesariamente encarcelamiento-- superando a la conducción bajo la influencia.

En algunos casos, mediante alternativas al encarcelamiento se pueden compensar daños sufridos por las vícti-

mas, ofrecer beneficios a la comunidad, tratar a la persona dependiente de drogas o con enfermedad mental y rehabilitar al infractor dependiente de drogas. Por ejemplo, tras más de dos décadas de investigación, existe evidencia clara de que los tribunales de tratamiento de drogas –un modelo integral que abarca el sistema judicial, los servicios sociales y el tratamiento al usuario que cometió un delito no violento– contribuyen a reducir la delincuencia, a disminuir las recaídas en el consumo, a reducir la población penitenciaria y a bajar los costos del encarcelamiento. Otras opciones incluyen los servicios previos al juicio, programas específicos para la defensa, programas de sentencias diferidas y centros de medicación. Algunos programas especializados ofrecen alternativas al encarcelamiento para poblaciones específicas, como infractores dependientes jóvenes.

Los Tribunales de Tratamiento de Drogas (TTD) conectan el sistema judicial de jueces, fiscales y abogados defensores a través de proveedores de servicios sociales con una estrategia de tratamiento que aborda las causas subyacentes que han conducido a la persona al acto criminal: la dependencia de las drogas. Este modelo, cuyas evaluaciones han demostrado su eficacia en función de los costos y la reducción del riesgo de reincidencia, se ha empezado a implementar en Canadá, Chile, Costa Rica, República Dominicana, Jamaica, Barbados, Trinidad y Tobago, México y Estados Unidos.

Un modelo prometedor que está siendo puesto a prueba es el Hawaii's Opportunity Probation with Enforcement (HOPE), un programa de supervisión que busca reducir el delito y el uso de drogas por medio de la realización de exámenes de detección del uso de drogas, frecuentes y aleatorios, a personas bajo libertad condicional con la advertencia de un encarcelamiento inmediato en caso de no aprobar el examen. Otros esfuerzos que promueven la integración social y disminuyen la reincidencia son aquellos que proporcionan tratamiento contra las drogas a los delincuentes drogodependientes

mientras están en prisión, y el desarrollo de juzgados comunitarios y juzgados de reinserción. En todos estos programas la evidencia sugiere que para que sean exitosos es fundamental la participación de actores locales y comunitarios.

**CONTRIBUCIÓN
A UN DIÁLOGO
QUE SE INICIA**

10

10. CONTRIBUCIÓN A UN DIÁLOGO QUE SE INICIA

Como se ha señalado en las páginas introductorias, los planteamientos contenidos en este Informe no constituyen una conclusión sino el inicio de un debate largamente esperado. A partir de este momento ese debate, y las conclusiones definitivas que puedan derivarse de él, pertenecen a los destinatarios de estas

reflexiones y serán parte del análisis colectivo y del diálogo democrático en cada uno de nuestros países.

Para fines de ese análisis, presentamos a continuación lo que pueden ser las principales conclusiones de este estudio.

10.1 EL PROBLEMA DE LAS DROGAS ES UN TEMA HEMISFÉRICO

- 1.1 Las evidencias presentadas en este Informe son claras en mostrar que las diferentes partes que es posible distinguir en el Problema de las Drogas se presentan y afectan de manera diferenciada a los distintos países de las Américas. Pero el problema involucra a todos los países y todos tienen responsabilidades, aunque diferenciadas, en la búsqueda de soluciones que reduzcan sustantivamente la adicción a las drogas, el riesgo para la población - especialmente los jóvenes - y la violencia criminal.
- 1.2 El problema de salud asociado al consumo de sustancias está presente en todos nuestros países, pues en todos ellos existe evidencia de uso de drogas. Sin embargo los efectos de ese problema en términos del número de las personas afectadas, son mayores en los países de Norteamérica, en que ese consumo es mayor, sin perjuicio que el consumo, esta aumentando en otros países. De acuerdo a la información oficial proporcionada por la Organización Mundial de la Salud, al ordenar las causas de muerte según su importancia los trastornos por abuso de drogas aparecen en el lugar 15 en los países del Norte, en el lugar 40 entre los países andinos y en el lugar 52 en América Central.
- 1.3 Por contraste, el impacto en la economía, las relaciones sociales, la seguridad y la gobernabilidad democrática es mayor en los países de cultivo, producción y tránsito situados en América del Sur, América Central, en México y en el Caribe. En los países de Norteamérica, que son los principales lugares de destino final de las sustancias traficadas, esas manifestaciones del problema son mucho menores.
- 1.4 Algunos efectos de la economía ilegal de drogas se experimentan, sin embargo, de manera simultánea y análoga en todos los países de la región, lo que sugiere la necesidad no sólo de políticas comunes sino, eventualmente, de un marco jurídico común o a lo menos homogéneo. Es el caso destacado de las actividades de lavado de activos en las que los delincuentes muestran ser permanentemente innovadores y tienden a aprovechar todas las ventajas que brinda la heterogeneidad legal entre nuestros países.

10.2 EL PROBLEMA DE LAS DROGAS ADMITE TRATAMIENTOS DISTINTOS EN CADA UNA DE SUS FASES Y EN LOS PAÍSES EN LOS CUALES ELAS TIENEN LUGAR

- 2.1 Los diversos componentes del proceso deben ser tratados de manera separada para establecer la dimensión y el impacto real de cada una de las partes que componen el Problema de las Drogas en las Américas, esto es el cultivo, producción, distribución (o tránsito), venta y consumo de drogas controladas.
- 2.2 Desde la perspectiva del valor generado en cada una de esas partes, la venta es indudablemente aquella en que se generan mayores volúmenes de ingresos y ganancias, alcanzando al 65% del total generado, en tanto que los cultivadores y productores originales generan y perciben sólo alrededor de un 1%.
- 2.3 Desde la perspectiva de la composición social de los actores, tradicionalmente los cultivadores han sido un eslabón muy débil en la cadena productiva. A pesar de que los programas de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo implícitamente reconocían la necesidad de dar opciones al campesinado, la erradicación de los cultivos ilegales ha sido en términos generales la meta primordial de los gobiernos, lo que ha generado fuertes reacciones sociales en los países andinos productores de coca y amapola.
- 2.4 La mayoría de quienes actúan como productores, traficantes y comerciantes de drogas, incluidos los sicarios de las bandas del delito organizado son, a su vez, personas provenientes de áreas vulnerables de nuestras sociedades y en la mayoría de los casos han sido objeto de desigualdad de oportunidades, baja escolaridad y pobreza familiar
- 2.5 El consumo, si bien transversal a la sociedad, tiende a su vez a ser proporcionalmente mayor entre esos mismos sectores vulnerables que, por el tipo de consumos (inhalables, cocaínas fumables), suelen correr mayores riesgos a la vez que por su misma condición de marginalidad suelen tener un menor acceso a procedimientos de tratamiento y rehabilitación.
- 2.6 Desde la perspectiva de la violencia, la acción criminal asociada a la producción pero principalmente al tránsito de las sustancias hacia los países y mercados de consumo final es abrumadoramente mayor y más alarmante que aquella que generan la venta al detalle y los consumidores.
- 2.7 En lo relativo al consumo está bien establecido que todas las drogas son potencialmente perjudiciales para la salud, incluso las legales como el alcohol y el tabaco. Pero es también evidente que algunas drogas son más perjudiciales que otras, como la heroína y las cocaínas incluyendo sus versiones de clorhidrato o fumables.
- 2.8 También existe evidencia suficiente para afirmar que las adicciones a las drogas causan enormes tragedias humanas. Si bien la mortalidad por uso de drogas no es alta, si lo son la cantidad de muertes que el uso de drogas provoca y la devastación de familias y comunidades como resultado del consumo y el tráfico.

10.3 NO EXISTE UNA RELACIÓN INDISOLUBLE ENTRE EL PROBLEMA DE LAS DROGAS Y LA SITUACIÓN DE INSEGURIDAD EN QUE VIVEN MUCHOS CIUDADANOS DE LAS AMÉRICAS, AUNQUE ÉSTA ES DIFERENTE PARA CADA PAÍS O GRUPO DE PAÍSES

- 3.1 Las distintas partes que componen el Problema de las Drogas generan a su vez amenazas de distinta índole e intensidad a la seguridad de los ciudadanos.
- 3.2 Aunque el problema de las drogas es motivo de preocupación en todos los países de la región, la principal fuente de temor para los ciudadanos es la violencia que se genera en torno a él, unida a la acción cada vez más extensa del crimen organizado.
- 3.3 La violencia criminal asociada a la producción y el tránsito es practicada principalmente por bandas de delito organizado de carácter transnacional, que pueden llegar a realizar actos de una violencia extrema y que han diversificado sus actividades hasta cubrir una amplia gama de delitos además del narcotráfico (tráfico ilícito de personas, armas, dinero, órganos, piratería intelectual, contrabando, secuestro y extorsión).
- 3.4 La inseguridad originada por la actividad de estas bandas o “carteles” afecta no sólo a los ciudadanos en su integridad física y en su patrimonio, sino a la sociedad en su conjunto, generando situaciones de corrupción que debilitan a las instituciones civiles y estatales y pueden llegar a afectar la gobernabilidad democrática de los países.
- 3.5 La venta de drogas, en la que por regla general intervienen bandas distintas de las dedicadas a la producción y/o tránsito, no genera las situaciones de aguda violencia que se manifiestan en las fases anteriores del proceso. En esta etapa esas situaciones de violencia están asociadas más bien a disputas entre pandillas menores por el control de mercados locales de micro tráfico, en todos los países del hemisferio.
- 3.6 Las situaciones de inseguridad asociadas al consumo se refieren al comportamiento alterado de las personas cuando consumen sustancias psicoactivas. Dependiendo del tipo de droga, la dosis, la susceptibilidad individual y la expectativa de la experiencia que tiene el propio usuario, el consumo produce efectos distintos (euforia, ansiedad, agitación psicomotora, alucinaciones, delirio, somnolencia, sedación, entre muchas otras) que aunque son generalmente nocivos, se manifiestan en conductas diversas que deben atenderse en forma individualizada.
- 3.7 Otra situación de inseguridad provocada por los usuarios de drogas dice relación con los comportamientos patológicos asociados a ese consumo y que pueden provocar efectos graves, incluyendo accidentes de tránsito y otros, agresiones -principalmente domésticas-, suicidios o contagios de VIH y otras enfermedades infecciosas.

10.4 LA INSEGURIDAD AFECTA MÁS A AQUELLAS SOCIEDADES EN LAS CUALES EL ESTADO NO ESTA EN CONDICIONES DE ENTREGAR RESPUESTAS EFICACES

4.1. Ninguna situación de inseguridad es irresoluble, pero cada una de ellas exige una reacción diferente:

- a) La violencia asociada al consumo, debe enfrentarse con acciones destinadas a prevenir el uso de drogas y, en lo relativo a usuarios o dependientes de drogas, su trato como personas afectadas por una enfermedad crónica o recurrente y convertirlos en objeto de tratamiento y rehabilitación.
- b) La reducción o eliminación de la violencia e inseguridad asociadas a la venta de drogas, tal como se hace presente en barrios y zonas socialmente vulnerables de América Latina y el Caribe, está relacionada con la reducción de esa condición de vulnerabilidad social y demanda una atención integral del Estado y la sociedad civil en los ámbitos de la educación, el empleo, la igualdad de oportunidades y la habitabilidad urbana.
- c) La eliminación de la violencia y la inseguridad asociada a la actividad de bandas del delito organizado, principalmente en países de cultivo, producción y tránsito, dice relación con la eficacia de la acción de los organismos policiales, judiciales y penitenciarios.

4.2 Sin embargo, en los países en que el fenómeno está presente de manera significativa, esa eficacia parece depender del necesario y urgente fortalecimiento del conjunto de las instituciones y de la presencia del Estado. Existe una cobertura geográfica institucional deficiente, falta de coordinación y articulación institucional, recursos financieros y humanos limitados y falta de información apropiada para guiar la definición e implementación de las políticas de seguridad. La única explicación para el hecho de que la violencia se exprese con mucha mayor fuerza en los países de tránsito es la falta de un estado de derecho suficiente y de instituciones policiales, judiciales y penitenciarias adecuadas, para garantizar el cumplimiento de la ley.

4.3 La impunidad y la corrupción estimulan la violencia, por cuanto permiten que los delincuentes actúen sobre seguro, sin preocuparse de las penas que puedan recibir, aunque ellas aparezcan nominalmente altas. La certeza del castigo es un disuasivo mucho más eficaz que la magnitud de las penas.

4.4 Es la falta de Estado de derecho lo que mejor explica los altos índices de violencia por parte de las organizaciones criminales y el hecho que ellas dominen territorios e influyan sobre las decisiones públicas. Por lo mismo, es allí en donde debe ponerse el acento para terminar o a lo menos reducir drásticamente la situación de inseguridad que afecta a los ciudadanos.

10.5 ES NECESARIO ENFRENTAR EL CONSUMO DE DROGAS CON UN ENFOQUE DE SALUD PÚBLICA

- 5.1 Las políticas nacionales, internacionales y hemisféricas sobre drogas han adoptado gradualmente la visión de la dependencia como una enfermedad crónica y recurrente, que requiere un enfoque orientado hacia la salud que integre una amplia gama de intervenciones. El cambio fundamental en esta materia va desde considerar al usuario como una víctima, un adicto crónico y no como un delincuente o un cómplice del narcotráfico.
- 5.2 Estas incluyen la promoción de estilos de vida saludables, la protección de los usuarios con medidas para limitar la disponibilidad de sustancias psicoactivas, la prevención en sus tres principales modalidades (universal, selectiva e indicada), el tratamiento, la rehabilitación y la reinserción social.
- 5.3 Sin embargo, actualmente son escasos y limitados los recursos y programas para implementar esta visión. En general, los usuarios de drogas enfrentan significativos obstáculos para hacer uso de servicios de tratamiento efectivo y accesible; esto incluye el acceso geográfico, el estigma asociado con la búsqueda del tratamiento y los altos costos. Todos estos obstáculos se agravan cuando la persona es miembro de un grupo marginado o de un grupo social vulnerable, si tiene antecedentes penales o se le negó acceso a los servicios y beneficios sociales.
- 5.4 El tratamiento sobre drogas debería estar presente en todos los niveles de atención general y especializada del sistema de salud, con especial énfasis en la detección temprana e intervención breve a nivel de atención primaria. Existe una brecha significativa entre la visión de salud pública y los servicios para la atención de los problemas por consumo de sustancias psicoactivas en mucho de los países del hemisferio. Si bien varios países han desarrollado y aprobado normas de calidad para estos servicios, dichas normas no se aplican sistemáticamente ni se han desarrollado sistemas de tratamiento que estén integrados al sistema de atención de la salud.
- 5.5 La despenalización del consumo de drogas debe ser considerada en la base de cualquier estrategia de salud pública. Un adicto es un enfermo crónico que no debe ser castigado por su adicción, sino tratado adecuadamente. Si no es posible pasar de la noche a la mañana a un cambio radical en el tratamiento de los adictos, al menos debería comenzarse con métodos transicionales, como las cortes de drogas, la reducción sustantiva de penas y la rehabilitación. Las medidas restrictivas de libertad son antagónicas de este enfoque y sólo deberían usarse cuando esté en riesgo la vida del adicto o cuando su conducta constituya un riesgo para la sociedad.

10.6 EL PROBLEMA DE LAS DROGAS DEBE SER ABORDADO DE MANERA DIFERENCIADA Y FLEXIBLE ENTRE NUESTROS PAÍSES, EN FUNCIÓN DE LA FORMA CÓMO ÉSTE LOS AFECTA EN PARTICULAR

- 6.1 Como consecuencia de la realización de este Informe y en particular de la evidencia recopilada, emerge una afirmación válida y debidamente sustentada: el Problema de las Drogas tiene manifestaciones muy diversas y su impacto es también diverso en los países y subregiones de nuestro Hemisferio. Es por ello que enfrentarlo requiere de un enfoque múltiple, de una gran flexibilidad, de comprensión por realidades diferentes y, por sobre todo, del convencimiento de que, para ser exitosos, debemos mantener la unidad en la diversidad.
- 6.2 Es posible afirmar que las políticas públicas que han abordado el fenómeno de drogas en el hemisferio, cuya base fue planteada hace varias décadas, no han contado con la suficiente flexibilidad para incorporar nuevos conocimientos que permitan hacerlas más efectivas, detectar costos y daños no deseados y asumir los evidentes cambios económicos y culturales sobrevenidos a lo largo del tiempo. Es preciso aplicar métodos de generación de evidencia, análisis y evaluación que permitan aprender de los éxitos y los errores, adaptar las normas a las necesidades y características de cada entorno particular y tomar en cuenta el balance de costos y beneficios que la aplicación de determinadas políticas tiene para cada país y cada sociedad, así como para el conjunto de nuestros países y sociedades.
- 6.3 Una mayor flexibilidad podría llevar a aceptar la posibilidad de transformaciones de las legislaciones nacionales o de impulsar cambios en la legislación internacional.
- a) En el terreno de las legislaciones nacionales no parecen aconsejables cambios drásticos o dramáticos. Sin embargo corresponde evaluar los signos y tendencias existentes, que se inclinan a que la producción, venta y consumo de la marihuana puedan ser despenalizados o legalizados. Tarde o temprano deberán tomarse decisiones al respecto.
 - b) Nuestro informe, en cambio, no encuentra ningún apoyo significativo, en ningún país, para la despenalización o legalización del tráfico de las demás drogas ilegales.
 - c) En el plano de las convenciones de las Naciones Unidas, las transformaciones surgirán de la posibilidad que el actual sistema de control de estupefacientes y sustancias psicotrópicas se flexibilice y permita que las partes exploren opciones en materia de política sobre drogas, que tengan en consideración conductas y tradiciones particulares de cada una de ellas.
- 6.4 La promoción de esas modificaciones no debe poner en duda o cuestionar lo avanzado hasta este momento en materia de acción colectiva en nuestro Hemisferio, sino más bien basarse en la identificación de aquello que sirve a las necesidades de cada cual y aquello que sirve a las necesidades de todos. En ese equilibrio entre lo individual y lo colectivo, entre la soberanía nacional y la acción multilateral, se basa toda nuestra convivencia y toda la estructura asociativa que hemos logrado crear en el curso de nuestras historias como naciones independientes pero unidas y solidarias en el ámbito internacional.

COLABORADORES

Las siguientes personas participaron en la elaboración de este Informe. La Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos agradece su inestimable colaboración:

Pedro **Abramovay**
Luis **Alfonzo**
Andres **Antilliano**
Oscar **Arteaga**
Francisco **Babín**
Hernan **Bernal**
Edgardo **Buscaglia**
Marco Vinicio **Cahueque**
John **Carnevale**
Sandeep **Chalwa**
Fabian **Chiosso**
Marika **Cohen**
Lucia **Dammert**
Ivan de **Rementeria**
Melissa **Dell**
Brian P. **Emerson**
Rafael **Franzini**
Roberto **Gallinal**
Guillermo **Garcia**
Jaime **Garcia**
Juan Carlos **Garzon**
Wolfgang **Götz**
Mark **Haden**
L. Brad **Hittle**
Alejandro **Hope**
Martin **Hopenhayn**
Brendan **Hughes**
Martin **Jelsma**

David **Johnson**
Mark **Kleiman**
Aldo **Lale**
Julius **Lang**
Roberto **Laserna**
Angela **Me**
Jorge **McDouall**
Donald **McPherson**
Maria Elena **Medina Mora**
Efrem **Milanese**
Mariano **Montenegro**
Alejandro **Montesdeoca**
Plinio **Perez**
Marta **Paredes**
Peter **Reuter**
Adriana **Rossi**
Kevin **Sabet**
Fernando **Salazar**
Lisa **Sánchez**
Zili **Sloboda**
Agustina Sara **Suaya**
Francisco **Thoumi**
Juan Gabriel **Tokatlian**
Sergio Gabriel **Torres**
Graciela **Touze**
Tara Vandergrift **Morazzini**
John **Walsh**
Coletta **Youngers**

CONTRIBUYENTES

Este informe se llevó a cabo gracias al esfuerzo financiero de los siguientes gobiernos, organismos internacionales, fundaciones y empresas privadas:

Gobierno de Brasil

Gobierno de Chile

Gobierno de Colombia

Gobierno de Estados Unidos

Gobierno de México

Gobierno de Uruguay

Gobierno de Panamá

Gobierno de Perú

Gobierno de Trinidad y Tobago

Gobierno de Turquía

Banco Interamericano de Desarrollo

Corporación Andina de Fomento

Fundación Mario Santo Domingo

Pacific Rubiales

Fundación Bolívar

CARISM (COPA)

Fundación Prosperidad Colectiva

Grupo Pochteca

Occidental Petroleum Corporation

Grupo Argos

México Unidos Contra la Delincuencia

ISBN 978-0-8270-5988-7



Organización de los
Estados Americanos

1889 F. Street, NW, Washington, DC 20006
Tel: +1.202.370.5000
www.oea.org