

De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas contra las drogas

José Carlos Campero • Horacio Barrancos • Ricardo Vargas
Eduardo Vergara • Daniel Brombacher • Heino Stöver • Maximilian Plenert
Hans Mathieu • Catalina Niño Guarnizo / Editores

**FRIEDRICH
EBERT**

STIFTUNG

FES  **SEGURIDAD**

De la represión a la regulación:

propuestas para reformar las políticas contra las drogas

José Carlos Campero • Horacio Barrancos • Ricardo Vargas
Eduardo Vergara • Daniel Brombacher • Heino Stöver • Maximilian Plenert

Hans Mathieu • Catalina Niño Guarnizo / Editores

De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas contra las drogas

FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

FES  SEGURIDAD

Friedrich Ebert Stiftung (FES), Programa de Cooperación en Seguridad Regional
Calle 71 n° 11-90
Bogotá-Colombia
Teléfono 57 (1) 347 30 77
Fax 57 (1) 217 31 15
Correo electrónico fescol@fescol.org.co

PRIMERA EDICIÓN
Bogotá, mayo de 2013

ISBN 978-958-8677-16-3

COORDINACIÓN EDITORIAL
Juan Andrés Valderrama

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN
Ángela Lucía Vargas

FOTOGRAFÍA DE LA CARÁTULA
Lucas Rodríguez

IMPRESIÓN
Mavarac

Las opiniones expresadas en este libro son de responsabilidad de los autores
y no traducen necesariamente el pensamiento de la Friedrich Ebert Stiftung.

Contenido

PRESENTACIÓN / Hans Mathieu 19

INTRODUCCIÓN. ASPECTOS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DE LAS DROGAS ILEGALES Y PROPUESTAS DE REFORMA

Hans Mathieu / Catalina Niño

El fracaso del prohibicionismo: un consenso creciente	21
El régimen internacional de control de drogas	24
Efectos negativos de las políticas actuales en América Latina	26
Algunas propuestas novedosas	30
Modelos de políticas de drogas	38
<i>Desestigmatizar</i> el debate	39
La situación actual	42
Conclusiones: qué proponemos	55
Referencias	60

ALTERNATIVAS A LA POLÍTICA ACTUAL DE DROGAS DESDE EL ESLABÓN DE LA PRODUCCIÓN

José Carlos Campero / Horacio Barrancos

Introducción	65
Consideraciones previas a la producción y comercialización regulada de hoja de coca y cocaína	67
Cambio de paradigmas: de la prohibición a la regulación	83
Garantías y ventajas de un sistema de mercado regulado	93

Aspectos críticos de la regulación	95
Conclusiones y recomendaciones	96
Referencias	100
Anexo. Caso de estudio de Bolivia	101

HACIA UN MODELO DE REGULACIÓN DE LA OFERTA DE DROGAS

Ricardo Vargas Meza

Introducción	117
¿Qué se propone una política de regulación de la oferta de drogas?	118
El tráfico	125
Modelos de regulación de la oferta de drogas	143
Escenarios y manejo de la coca/cocaína y derivados en relación con usos no médicos	145
Propuestas para el manejo del cannabis	154
Conceptos y bases para una propuesta de regulación de la disponibilidad internacional	157
Referencias	166
Anexo 1. Índices de peligrosidad de las drogas	170

PROPUESTAS PARA REGULAR EL CONSUMO Y VENTA AL POR MENOR DE DROGAS DE BASE VEGETAL

Eduardo Vergara

Introducción	177
Consumo: costos, legislación y actores	181
Narcomenudeo: costos, legislación y consecuencias	204
Elementos a considerar para una propuesta de regulación: la importancia de una orquesta regional	226
Utilidades de consumidores y narcomenudistas	226
Beneficios de la regulación	231
Costos asociados a la regulación del consumo	240
La gobernanza y la democracia como elementos previos	241

Recomendaciones: políticas públicas para regular y controlar el consumo y venta al por menor de drogas de base vegetal	248
Referencias	257

**CULTIVO ILEGAL DE DROGAS Y OPCIONES LEGALES DE REGULACIÓN:
COMPARACIÓN ENTRE LA COCA Y LA ADORMIDERA**

Daniel Brombacher

Introducción	263
El <i>statu quo</i> : el cultivo de coca en la región andina, entre la legalidad y la ilegalidad	264
Mucho más que drogas: consecuencias del asentamiento del cultivo de drogas en materia de políticas de desarrollo y de seguridad	276
Excurso: opciones legales de uso para la adormidera y la coca	287
El punto de partida en Turquía y la India: comparación con los países andinos	292
Cultivo de drogas como variable fija: tres opciones para afrontarlo	294
Referencias	300

**OPCIONES POLÍTICAS DE CONTROL DE DROGAS EN RELACIÓN
CON EL TRÁFICO Y EL CONSUMO EN ALEMANIA Y EUROPA**

Heino Stöver / Maximilian Plenert

Introducción	303
Principios	307
El <i>statu quo</i> de la política de drogas en Alemania	313
<i>Statu quo</i> en todo el mundo y en cada región	342
Enfoques políticos alternativos practicados en Europa	348
Condiciones-marco	356
Principios normativos para modelos de control en Alemania	359
Escenarios del control de drogas con el foco puesto en el tráfico y el consumo	363
Efectos sobre los demás pilares de la política de drogas	379
Recomendaciones de acción	380
Referencias	381

ANEXOS

Anexo 1.	Posibles escenarios de política pública, diferenciados por tipo de drogas ilícitas: duras y suaves	387
Anexo 2.	Legislación sobre drogas en América Latina	389
Anexo 3.	Resumen de los marcos normativos para la hoja de coca y la cocaína	393
LOS AUTORES		395

Índice de tablas, gráficos, figuras y mapas

INTRODUCCIÓN

Gráfico 1.	Evolución comparativa del número de verbos rectores	28
Gráfico 2.	Evolución comparativa de las penas mínimas más altas que castigan delitos de drogas	29
Tabla 1.	Precio promedio de sustancias ilícitas en Portugal en euros, por año y tipo de droga, 1998-2008	34
Gráfico 3.	Cultivo ilícito mundial del arbusto de coca, 2001-2010 (hectáreas)	42
Gráfico 4.	Producción potencial de cocaína en la región andina, 1990-2008 (toneladas métricas)	42
Gráfico 5.	Producción potencial de opio secado al horno, 1997-2011 (toneladas)	43
Gráfico 6.	Cultivo ilícito de adormidera en el mundo, 1997-2011 (hectáreas)	43
Gráfico 7.	Evolución de la producción mundial de marihuana y hachís, 2002-2009 (toneladas)	44
Mapa 1.	Tráfico global de cocaína, 2008	45
Mapa 2.	Tráfico global de heroína	45
Gráfico 8.	Distribución del valor agregado en los diferentes eslabones de la cadena de producción y tráfico de cocaína en Colombia, 2008	46
Gráfico 9.	Declinación contundente en los precios de la cocaína, a pesar del aumento del gasto exterior de los Estados Unidos destinado a la supresión de las drogas, 1981-2009	47
Gráfico 10.	Cambio en el precio estimado y la pureza de la heroína, en el contexto del aumento del presupuesto anual para el control de drogas en Estados Unidos, 1981-2002	47
Gráfico 11.	Promedio de precios estimados de heroína en Europa, 1990-2009	48
Gráfico 12.	Precio medio anual al por mayor de la cocaína de calidad desconocida en las zonas productoras del Perú, 2005-2010	49

Gráfico 13.	Puntajes de daños promedio para veinte sustancias	50
Gráfico 14.	Prevalencia anual de uso de drogas ilícitas a nivel global en porcentaje de la población entre 15 y 64 años, 2009-2010	51
Gráfico 15.	Consumo de drogas ilícitas en el mundo, fines de la década de 1990, 2001-2011	52
Tabla 2.	Dimensiones de riesgo de drogas psicoactivas: riesgo de adicción	53
Tabla 3.	Dimensiones de riesgo de drogas psicoactivas: crimen y persistencia de la adicción	53
Tabla 4.	Dimensiones de riesgo de drogas psicoactivas: riesgos de daños asociados al consumo	54

**ALTERNATIVAS A LA POLÍTICA ACTUAL DE DROGAS
DESDE EL ESLABÓN DE LA PRODUCCIÓN**

Tabla 1.	Precios comparados en la cadena productiva coca-cocaína	68
Gráfico 1.	Características microeconómicas de los mercados de hoja de coca de Perú y Colombia	72
Gráfico 2.	Características microeconómicas del mercado de hoja de coca de Bolivia	75
Gráfico 3.	Evolución de la demanda por hoja de coca	77
Gráfico 4.	Evolución del precio y área de producción de la hoja de coca en Bolivia, 1986-2011	77
Gráfico 5.	Microeconomía de la erradicación e interdicción de la producción de hoja de coca	78
Tabla 2.	Oportunidades de desarrollo impositivo en la cadena coca-cocaína	92
Tabla 3.	Usos potenciales de los nuevos recursos estatales	92
Figura 1.	Eslabones de la cadena productiva coca-cocaína	104

GRÁFICOS DEL ANEXO

Gráfico 1.	Producción (ha) y precio (US\$/kg) de la hoja de coca, 1986-2010	109
Gráfico 2.	Valor de la producción de la hoja de coca, 2003-2010 (miles de US\$)	109
Gráfico 3.	Área (ha) y producción (tn métricas) de hoja de coca, 2000-2010	109

HACIA UN MODELO DE REGULACIÓN DE LA OFERTA DE DROGAS

Gráfico 1.	La paradoja de la prohibición	121
Tabla 1.	Laboratorios con diferentes funciones en el paso de pasta/base/cocaína en Europa desmantelados entre 2008 y 2010	129
Mapa 1.	Vectores en la zona de tránsito de la cocaína que fluye desde Suramérica hacia Estados Unidos, 2006	131
Gráfico 2.	Incautaciones de drogas por la frontera suroccidental comparadas con las del resto de Estados Unidos, año fiscal 2010	131
Tabla 2.	Estados Unidos: incautaciones totales de cocaína, en kilos, años fiscales 2006-2010	132
Gráfico 3.	Prevalencia anual del uso de cocaína en Suramérica (datos más recientes)	136
Gráfico 4.	Prevalencia modelada: consumidores duros frente a consumidores ocasionales	147
Gráfico 5.	Consumo modelado: consumidores duros frente a consumidores ocasionales	147
Gráfico 6.	Consumo de drogas en Estados Unidos entre personas de 50 a 60 años de edad, 2002-2010	148
Gráfico 7.	Precio y pureza de la cocaína, enero de 2007-septiembre de 2010	149
Gráfico 8.	Uso de drogas en Estados Unidos en población mayor a 12 años en el último mes (a la encuesta respectiva), 2002-2011	150
Tabla 3.	Esquema de propósitos, producción y regulación del acceso al cannabis	155

PROPUESTAS PARA REGULAR EL CONSUMO Y VENTA AL POR MENOR DE DROGAS DE BASE VEGETAL

Gráfico 1.	Tres escenarios de compra de cannabis en Chile	186
Tabla 1.	Prevalencia de cannabis en algunos países de América	190
Tabla 2.	Prevalencia de consumo de cannabis entre los jóvenes de algunos países de América	191

Tabla 3.	Prevalencia de consumo de cocaína en algunos países de América	193
Tabla 4.	Precios del cannabis en algunos países de América	212
Tabla 5.	Precios del cannabis en Chile, enero de 2013	213
Tabla 6.	Precios del cannabis en Chile, Colombia, Ecuador y México, enero de 2013	215
Tabla 7.	Precio de la cocaína en algunos países de América (por gramo y kilo)	218
Tabla 8.	Precios de la cocaína en Chile	219
Gráfico 2.	Relación entre gastos en drogas y crimen	222
Tabla 9.	Tabla de orientación de dosis máximas de consumo personal e inmediato	223
Gráfico 3.	Utilidades del consumo de drogas	227
Gráfico 4.	Elasticidad, usos y demanda	229
Gráfico 5.	Decisión de participar en la venta de drogas	230
Gráfico 6.	Prohibicionismo y consumo en la sombra	232
Gráfico 7.	Distribución en estancos frente a ilegalidad	233
Gráfico 8.	Consumo de cannabis y cocaína y apoyo a la democracia en algunos países de América Latina	243
Gráfico 9.	Consumo de cannabis y cocaína y paridad de poder adquisitivo en algunos países de América Latina	245
Gráfico 10.	Consumo de cannabis y nivel de satisfacción con la vida en algunos países de América Latina	246
Gráfico 11.	Control de calidad como forma de regulación	251

**OPCIONES POLÍTICAS DE CONTROL DE DROGAS EN RELACIÓN
CON EL TRÁFICO Y EL CONSUMO EN ALEMANIA Y EUROPA**

Gráfico 1.	Potencial de daño de las drogas en puntajes totales	315
Gráfico 2.	Potencial de daño de las drogas para la sociedad en puntajes totales	316
Gráfico 3.	Potencial de daño de las drogas para el individuo en puntajes totales	316
Tabla 1.	Prevalencia del consumo de drogas ilegales en Alemania	317

Tabla 2.	Estadísticas criminales de la Policía y cuadro de situación de drogas en el país, 2010 y 2011	318
Tabla 3.	Datos de las estadísticas criminológicas de la Policía, 2011	320
Tabla 4.	Porcentaje de consumidores de drogas intravenosas (IDU) y enfermedades infecciosas asociadas a las drogas en instituciones penitenciarias alemanas y en la población general	322
Tabla 5.	Estimaciones de las Naciones Unidas sobre consumo anual de drogas, 1998-2008	342
Tabla 6.	Prevalencia del consumo de cannabis en la población en general	351
Tabla 7.	Características principales del modelo básico de minimización de daños	361
Gráfico 4.	La paradoja de la prohibición	374
Tabla 8.	Resumen de escenarios	378

Siglas

ACCU	Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (Colombia)
akzept e.V.	Asociación Nacional para la Aceptación de un Trabajo con Drogas y una Política de Drogas Humana (Bundesverband für akzeptierende Drogenarbeit und humane Drogenpolitik)
Alba	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
BtM	narcótico (Betäubungsmittel)
BtMG	ley de narcóticos (Betäubungsmittelgesetz)
BverfG	Tribunal Constitucional Federal (Bundesverfassungsgericht)
BZgA	Central Federal para la Instrucción en Salud (Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung)
CBD	cannabidiol
CDT	Comissão para a Dissuasão da Toxicodependência (Portugal)
Cede	Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico (Universidad de los Andes, Colombia)
Cicad	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CSC	Clubes Sociales de Cannabis (Cannabis Social Club) (España)
DBDD	Observatorio Alemán de Drogas y Toxicomanía (Deutsche Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht)
DEA	Drug Enforcement Administration
DGS	Sociedad Alemana de Medicina de las Adicciones (Deutsche Gesellschaft für Suchtmedizin)
DHS	Oficina Central Alemana para Cuestiones de Adicciones (Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen)
DHV	Asociación Alemana del Cáñamo (Deutscher Hanf Verband)
Digcoin	Dirección General de la Hoja de Coca e Industrialización (Bolivia)
ELN	Ejército de Liberación Nacional (Colombia)
EMCDDA	European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction
Enaco	Empresa Nacional de la Coca (Perú)
Encod	European Coalition for Just and Effective Drug Policie

ESA	estudios epidemiológicos (Epidemiologische Suchtsurveys)
ESPAD	Proyecto Europeo de Encuestas Escolares sobre el Alcohol y otras Drogas (Europäische Schülerstudie zu Alkohol und anderen Drogen)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
FAC	Federación de Asociaciones de Personas Usuarias de Cannabis (España)
Farc	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia
FES	Friedrich Ebert Stiftung
GAO	Government Accountability Office
GBA	Comisión Federal Conjunta (Gemeinsamer Bundesausschuss)
GHB	ácido 4-hidroxiбутаноico
GIZ	Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit
HCL	clorhidrato de cocaína
HCl	polvo de cocaína
Idus	usuarios de drogas intravenosas (Intravenous Drug Users)
IVD	usuarios de drogas intravenosas
JES	adictos, ex, sustituidos (Junkies, Ehemalige, Substituierte)
Jife	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
LSD	dietilamida de ácido lisérgico
MDMA	3,4-metilendioxi-N-metilanfetamina
Mercosur	Mercado Común del Sur
MPU	Investigación Médico-Psicológica (Medizinisch-Psychologische Untersuchung)
NAS	Narcotics Affairs Section (Estados Unidos)
OEDT	Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PBC	pasta básica de cocaína
PCP	Fenilciclohexil-piperidina
Premos	Predictors, Moderators and Outcomes of Substitution Treatment
PSB	asistencia psicosocial (Psychosoziale Betreuung)

Reitox	Réseau Européen d'Information sur les Drogues et les Toxicomanies
RKI	Instituto Robert Koch (Robert-Koch-Institut)
SWP	Instituto Alemán de Política Exterior y de Seguridad (Stiftung Wissenschaft und Politik)
THC	tetrahidrocarbocannabinol
TNI	Transnational Institute
Transform	Transform Drug Policy Foundation
TUE	Tratado de la Unión Europea
ÜB 61	Convención única sobre narcóticos de 1961 (Einheitsabkommen über die Betäubungsmittel von 1961)
ÜB 71	Convención sobre sustancias psicotrópicas de 1971 (Konvention über psychotrope Substanzen von 1971)
ÜB 88	Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico no permitido de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988 (Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen den unerlaubten Verkehr mit Suchstoffen und psychotropen Stoffen von 1988)
UE	Unión Europea
Unicri	United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (Instituto de Investigación Interregional sobre Crimen y Justicia de las Naciones Unidas)
Unodc	Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (United Nations Office on Drugs and Crime)
VfD	Asociación para Política de Drogas (Verein für Drogenpolitik)
VHC	virus de la hepatitis C
VIH	virus de inmunodeficiencia humana
Vrae	Valle de los Ríos Apurímac y Ene
Wola	Washington Office on Latin America

Presentación

La guerra contra las drogas ha fracasado. Los objetivos de la estrategia desarrollada desde hace varias décadas no se han cumplido. El consumo de drogas no ha desaparecido ni ha disminuido. Por el contrario, nuevos mercados de consumo han surgido en países emergentes como Brasil o en aquellos de tránsito de las drogas ilegales, como los del triángulo norte de Centroamérica. Además, la estrategia misma, con su énfasis en la represión de la oferta, ha introducido un elemento de violencia en los mercados ilegales del narcotráfico. En casos como los de Colombia y México esa violencia ha alcanzado niveles alarmantes y representa enormes costos en vidas humanas, a pesar de los cuantiosos recursos invertidos en la lucha contra los carteles, la erradicación de cultivos ilegales, las acciones de interdicción y los esfuerzos para establecer mecanismos contra el lavado de dinero. Las acciones represivas de los estados en general se han enfocado en la erradicación de cultivos y en eliminar las cabezas de los grandes grupos criminales, lo cual ha llevado a que los primeros se trasladen (efecto globo), y a los segundos a fragmentarse y a enfrentarse violentamente para ganar el control de rutas, plazas y mercados.

Además, la ilegalidad del negocio, junto con la demanda constante de drogas, lo ha hecho muy lucrativo, lo que tiene, al menos, dos consecuencias negativas. Primera, hace que, a pesar de los riesgos de ser perseguido por las autoridades o asesinado por los competidores, involucrarse en el narcotráfico siga siendo muy atractivo, especialmente para muchos jóvenes que carecen de perspectivas laborales o económicas dentro de la legalidad. Con ello, siempre hay voluntarios dispuestos a reemplazar a quienes caen en la guerra entre diversos grupos o en el enfrentamiento con el estado, lo que genera un círculo vicioso para las políticas públicas implementadas para atender el fenómeno.

Segunda consecuencia, las ganancias ingentes recibidas por los grupos criminales les dan un enorme poder de corrupción e intimidación, que utilizan ampliamente para asegurar el desarrollo de sus actividades. La capacidad de estos grupos de penetrar y corromper a las instituciones públicas de los estados en los que operan pone en riesgo la gobernabilidad democrática de esos países, como ya está ocurriendo en casos como el de Guatemala, adonde se han trasladado grupos criminales mexicanos como los Zetas y el cartel de Sinaloa, para escapar de la presión que la estrategia de guerra del gobierno mexicano ponía sobre ellos.

La incapacidad del régimen prohibicionista para reducir los daños generados a usuarios y a terceros por el consumo, y la violencia asociada a las actividades del crimen organizado, obligan a pensar en nuevas alternativas de política pública. En el escenario actual es razonable plantear que los objetivos de cualquier estrategia para enfrentar al narcotráfico deben ser la reducción y minimización de los daños causados por las drogas y por las políticas actuales para reprimirlas, a los consumidores y a terceros que no consumen; la reducción sustancial de los recursos que hoy perciben el crimen organizado y otros actores ilegales por el negocio; y la maximización de los ingresos relacionados con las drogas que obtendría el estado, respetando los objetivos anteriores, para financiar políticas de prevención y de salud pública y la lucha contra los actores del crimen organizado.

Con esos objetivos en mente, la Fundación Friedrich Ebert, por medio de su Programa de Cooperación en Seguridad Regional, contrató a expertos de tres países latinoamericanos para que presentaran alternativas a las políticas actuales en tres eslabones de la cadena: producción, tráfico y consumo. Lo anterior partiendo de la idea de que una actividad regulada puede ser controlada mediante mecanismos claros que permitan saber cuál es el tamaño y el alcance real de dicha actividad, quiénes son las personas u organizaciones que participan en ella, cuáles son sus costos y sus ingresos, y establecer incluso impuestos sobre ella.

Este libro recoge los documentos presentados por esos expertos, con sus análisis del fenómeno como es actualmente y sus propuestas sobre cómo podrían modificarse las políticas implementadas hasta ahora con el fin de que las nuevas sean más eficaces en el cumplimiento de los objetivos mencionados. Además, incluye dos trabajos de autores alemanes, que desde una perspectiva europea presentan sus planteamientos sobre la producción, el comercio y el consumo de drogas.

Nuestro propósito al concebir los estudios publicados en este libro es contribuir al debate que se está abriendo, con ideas y propuestas concretas y objetivas que permitan avanzar en una discusión pendiente desde hace tiempo en Latinoamérica y el mundo. Necesitamos estrategias más eficaces que las utilizadas hasta ahora. Consideramos que los países más afectados por el narcotráfico deberían elaborar un planteamiento común, sustentado en información confiable, que les permita promover esa discusión de manera seria y coherente. Esperamos que esta publicación ayude a ese esfuerzo.

Introducción.
**Aspectos de la situación actual de las drogas
ilegales y propuestas de reforma**

Hans Mathieu / Catalina Niño*

**EL FRACASO DEL PROHIBICIONISMO:
UN CONSENSO CRECIENTE**

En los últimos años el debate alrededor del fenómeno de las drogas ilícitas, que durante mucho tiempo ha estado dominado por posturas que abogan por políticas represivas y punitivas enmarcadas en estrategias prohibicionistas, comenzó a abrirse y a tomar un nuevo impulso. Ya no solo los académicos critican la llamada guerra contra las drogas: hoy, comisiones conformadas por expresidentes y otras personalidades han hecho llamados para que se revisen las políticas antidrogas vigentes y se abra un debate mundial para buscar alternativas más efectivas. Incluso presidentes en ejercicio han puesto el asunto sobre la mesa: el de Uruguay, José Mujica (2010-), propuso inclusive cambios concretos en la política nacional frente a la producción y el comercio de la marihuana, siendo que allí su consumo ya está despenalizado.

Así, en 2009, la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, creada en 2008 con el liderazgo de tres expresidentes de la región, Fernando Henrique Cardoso de Brasil (1995-2002), César Gaviria de Colombia (1990-1994) y Ernesto Zedillo de México (1994-2000), publicó un informe en el que hablaba de la necesidad imperiosa de rectificar la estrategia, teniendo en cuenta que esta no ha dado los resultados buscados. La Comisión propuso tratar el consumo de drogas como un asunto de salud pública que debe manejarse mediante la información y la prevención, y enfocar la represión en los actores del crimen organizado.

Luego, en junio de 2011, la Comisión Global de Políticas de Drogas, una ampliación de la Latinoamericana a la que se sumaron figuras como Kofi Annan, exse-

* Agradecemos a Christine Bawaj, Laura Schmitz y William Treherne, practicantes de la oficina de Bogotá de la Fundación Friedrich Ebert, por su colaboración en la elaboración de este texto.

cretario General de las Naciones Unidas, y George Shultz, ex secretario de Estado de Estados Unidos, además de los expresidentes latinoamericanos Cardoso, Gaviria y Zedillo, publicó un informe que comienza diciendo: “La guerra global a las drogas ha fracasado, con consecuencias devastadoras para individuos y sociedades alrededor del mundo” (Comisión Global de Políticas de Drogas, 2011: 2). Este nuevo informe sigue las líneas generales del de la Comisión Latinoamericana, en cuanto a que el foco de la represión debe ser el crimen organizado violento y no los consumidores, los vendedores al por menor o los campesinos que cultivan sustancias hoy prohibidas. Además, el informe sostiene que hay que descriminalizar el consumo no problemático de drogas, ofrecer tratamiento en vez de cárcel a los consumidores problemáticos, buscando alternativas de sustitución como con el caso de la metadona, usar medidas de reducción de daños como el intercambio de jeringas, todo con una perspectiva de derechos humanos frente a los usuarios de drogas. Y destaca también la necesidad de corregir los conceptos equivocados existentes sobre estas, los mercados en que se mueven y quienes las consumen, así como de promover experimentos con modelos de regulación legal que puedan servir para, además de atender a la salud y seguridad de los usuarios, reducir el poder del crimen organizado que hoy controla el negocio.

Poco después, Juan Manuel Santos, presidente de Colombia, país que por décadas ha sido un aliado incondicional de Estados Unidos y ha implementado las políticas prohibicionistas dictadas por Washington, sorprendió a muchos al declarar en una entrevista al periódico *The Guardian*: “Es necesario discutir nuevas aproximaciones (...) que deberían tratar de quitar el beneficio económico violento generado por el narcotráfico (...). Si eso significa legalizar, y el mundo piensa que esa es la solución, yo la acogería. No estoy en contra” (*The Guardian*, 12 de noviembre de 2011, versión on line)¹. Santos dijo incluso que si hubiera un consenso internacional al respecto hablaría de legalizar más que la marihuana, y señaló las contradicciones de su legalización en algunos lugares mientras que en otros se penaliza el consumo de cocaína. “Nunca legalizaría drogas muy duras como la morfina o la heroína (...). Consideraría legalizar la cocaína, si hay un consenso mundial, porque esta droga ha afectado sobre todo a Colombia. No sé cuál es más dañina, la cocaína o la marihuana. Esa es una discusión sobre salud” (*The Guardian*, 12 de noviembre de 2011, versión on line).

En términos del discurso político, es muy significativo que un presidente en ejercicio, de un país conocido en el mundo por haber sufrido en carne propia, por décadas, los impactos negativos no solo del narcotráfico sino de las políticas seguidas para combatirlo, plantee la necesidad de revisar esas políticas y de buscar alternativas

1 Esta y las dos siguientes son traducciones de los autores.

más apropiadas. Aunque Santos matizó sus declaraciones diciendo que no estaría a la vanguardia de un movimiento de ese tipo, su apertura explícita a una discusión amplia sobre las políticas antidrogas dominantes generó reacciones en la misma dirección por parte de otros presidentes de la región, entre ellos Otto Pérez Molina, de Guatemala, y Felipe Calderón, de México.

Si bien muchos analistas han criticado la falta de concreción de las propuestas presidenciales así como su poca voluntad política para liderar el debate, estas declaraciones llevaron a que el asunto se discutiera por primera vez en un escenario de diálogo político continental y de carácter presidencial, la Cumbre de las Américas, realizada en Cartagena de Indias, Colombia, en abril de 2012. Y aun cuando en esa reunión los avances fueron muy limitados, los países miembros encomendaron a la Organización de los Estados Americanos (OEA) un informe en el que se revisen los resultados de la lucha contra las drogas y se exploren nuevas alternativas para fortalecerla y hacerla más efectiva.

La presencia de Estados Unidos en la Cumbre en cabeza del presidente Obama es un elemento importante, dado el peso determinante que su país ha tenido en la formulación e implementación de la política antidrogas en Latinoamérica así como en el desarrollo del régimen internacional contra las drogas vigente. Y aunque es claro que ese país sigue siendo renuente a hablar de cambios profundos en las políticas actuales, en algunos estados de la unión americana es evidente una tendencia de cambio, al menos con respecto al tratamiento del consumo de marihuana: en Colorado y Washington en noviembre de 2012 se legalizó por votación su venta y uso recreativo, sumándose así a los otros dieciocho estados en los que su uso para fines medicinales es legal, sujeto a regulaciones para reducir los daños².

Por su parte, en noviembre de 2012, el entonces saliente presidente de México, Felipe Calderón (2006-2012), en una entrevista a *The Economist*, defendió su política de guerra contra los carteles, aunque siendo claro en decir que el propósito de la estrategia de seguridad pública “no era acabar con algo que es imposible de acabar, específicamente el consumo de drogas o su tráfico” (*The Economist*, 22 de noviembre de 2012, versión on line).

Es claro que la discusión sobre la política de drogas vigente ha adquirido un ritmo que hasta hace pocos años no tenía, y que voces muy diversas de los ámbitos académico, político y social, entre otros, están uniéndose a un consenso creciente sobre el fracaso de la estrategia prohibicionista que ha imperado por años, impulsada

2 Véase *The Economist*. “Tax, and tax again”. 9 de marzo de 2013.

por Estados Unidos y por la dinámica en la que se han desarrollado las convenciones internacionales en materia de drogas.

EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE CONTROL DE DROGAS

El régimen sobre el que se sustentan las políticas tradicionales se ha establecido a lo largo de más de seis décadas y ha sido cada vez más restrictivo. Así, el Protocolo de 1948 estableció la base formal del prohibicionismo, al determinar que las drogas controladas solo podrían usarse para fines médicos y de investigación científica, es decir prohibió por completo cualquier uso ritual, experimental o recreativo, lo mismo que los posibles usos industriales de las mismas. La Convención única de 1961 reafirmó la prohibición del uso y la producción de drogas controladas y estableció cuatro listas que determinan el tratamiento que se debía dar a cada una, listas a las que la Convención de drogas psicotrópicas de 1971 añadió muchas sustancias sintéticas de uso médico controlado.

La Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y drogas psicotrópicas de 1988 se enfocó en el control del tráfico internacional por medio de mecanismos de cooperación entre países, como respuesta al crecimiento del fenómeno y al fortalecimiento de las organizaciones traficantes. Estableció controles a los precursores químicos, incluyó por primera vez la necesidad de combatir el lavado de activos y ordenó la penalización como delitos graves de todos los asuntos vinculados con el tráfico ilícito de drogas: el cultivo, la producción, el tráfico, la venta y el lavado de dinero, entre otros. Además, la Convención hizo “obligatoria la penalización de la posesión de drogas para consumo personal”, aunque no obligó a criminalizarla, por lo que cada país tiene autonomía para decidir la gravedad de esta conducta (Thoumi, 2011: 5).

Dada la dinámica burocrática del sistema internacional, introducir cambios, aun pequeños, en los instrumentos del sistema que son de obligatorio cumplimiento para los países que los suscriben, es un proceso lento y difícil. En marzo de 2009, por ejemplo, el gobierno de Bolivia solicitó a las Naciones Unidas sacar a la hoja de coca de la lista 1 de la Convención única de 1961 y permitir así la práctica tradicional de mascar coca, solicitud que fue negada, por lo cual Bolivia se retiró formalmente de la Convención, argumentando que su texto contradice la Constitución política vigente desde 2009, e inició un proceso de volver a adherir a ella con una reserva sobre los usos tradicionales de la hoja de coca³. Esa re-adhesión estaba condicionada a que los estados parte de la Convención aceptaran la reserva, esto es, a que no más que una

3 Este es el procedimiento establecido para que un país que ha suscrito la Convención pueda modificar los términos de su adhesión.

tercera parte de los ciento ochenta y tres estados miembros la objetaran (Unodc, enero 2013). Finalmente, el 10 de enero de 2013, plazo límite para presentar las objeciones, solo quince países se habían pronunciado, por lo que Bolivia es de nuevo miembro de la Convención, con la reserva mencionada. No obstante, este cambio, que tomó cuatro años y fue motivo de muchas críticas contra el gobierno boliviano, no implica que la hoja de coca haya salido de la lista 1 o que el masticado sea legal en todos los países en donde tradicionalmente se practica. Significa solo que la legislación internacional permite masticar coca dentro del territorio boliviano.

La inflexibilidad del régimen internacional contra las drogas ha sido cuestionada por la Comisión Global, que en su informe recomienda revisar las convenciones y los errores cometidos en ellas en la clasificación de sustancias como el cannabis, la hoja de coca y el éxtasis. Para ello señalan estudios como el realizado por Nutt, King, Saulsbury y Blakemore (2007), quienes desarrollaron una escala para medir el nivel de daños causados por el consumo de diversas drogas y concluyeron que la clasificación de estas en Gran Bretaña no parece responder a criterios basados en evidencias científicas claras (más adelante nos referimos con mayor detalle a ese estudio).

Es claro que las clasificaciones de drogas incluidas en las convenciones internacionales en la materia deben revisarse. Sin embargo, por el momento esto no parece ser probable pronto, dada la inercia del sistema de las Naciones Unidas, los intereses políticos de muchas de sus instituciones y los prejuicios y concepciones morales de la mayoría de los países frente al fenómeno de las drogas psicoactivas ilegales. Ejemplo de esto es el caso del estudio “Cocaine Project”, realizado en 1995 por la Organización Mundial de la Salud (OMS) con apoyo del Instituto de Investigación Interregional sobre Crimen y Justicia de las Naciones Unidas (Unicri: United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute), y cuya publicación fue anunciada por ambas instituciones ese mismo año (véase recuadro al respecto en el texto de Campero y Barrancos). Aunque era el estudio más amplio que se había hecho sobre la cocaína, la Asamblea Mundial de la Salud, máximo órgano de decisión de la OMS, prohibió su publicación, en una sesión en la que Estados Unidos amenazó con el recorte de los fondos de algunos programas si las actividades de la OMS no reforzaban los enfoques vigentes sobre control de drogas⁴. El estudio fue vetado porque sus resultados no se correspondían con las nociones sobre las que se sustenta y que difunde el régimen prohibicionista, dado que, en general, indica que la cocaína es una sustancia menos dañina y peligrosa de lo pregonado por las políticas

4 Una parte del estudio finalmente se hizo pública en 2010 y está disponible en <http://www.tni.org/article/who-cocaine-project>.

vigentes⁵. Por ello, aun cuando el estudio es de 1995, sus conclusiones siguen siendo válidas, entre otras razones porque ese régimen se mantiene vigente y siguen faltando estudios amplios y no politizados acerca de los efectos reales de cada droga sobre los consumidores y la sociedad.

Es importante subrayar el énfasis de los dos estudios mencionados en el nivel de daño causado por el alcohol y el tabaco, drogas psicoactivas legales y ampliamente aceptadas. En ambos trabajos, y en otros, como se verá en este libro, se hace referencia a que esas dos sustancias tienen efectos muy negativos en la salud de los consumidores e incluso de terceros, en general más dañinos que los de algunas drogas ilegales.

EFFECTOS NEGATIVOS DE LAS POLÍTICAS ACTUALES EN AMÉRICA LATINA

Uno de los efectos más negativos de las políticas prohibicionistas es el aumento alarmante de la violencia en países como México, Honduras y Guatemala. En general, los mercados ilegales son muy frágiles, dado que se basan en relaciones de confianza entre sus participantes y carecen de reglas institucionalizadas para solucionar los conflictos. Eso hace que las disputas internas se resuelvan por medios violentos, a lo que se suma además la violencia generada por las políticas de represión como la de guerra contra las drogas, que constantemente quitan mano de obra y rompen las redes de confianza establecidas (Brombacher, 2012). Así, durante la administración de

5 Según el estudio, no hay un “consumidor promedio de cocaína”, dadas las grandes diferencias entre usuarios, las cantidades consumidas, la intensidad, la duración y los motivos y consecuencias del consumo. Sin embargo, se señalan algunas tendencias que no concuerdan con las nociones establecidas sobre la cocaína. Entre ellas, que la hoja de coca no parece generar efectos negativos en la salud y que, por el contrario, tiene funciones terapéuticas, sociales y religiosas positivas en las poblaciones indígenas andinas; que el consumo problemático es un comportamiento minoritario que ocurre sobre todo en sectores marginalizados; que, en general, el consumo de cocaína no genera problemas de salud tan serios como el de alcohol o tabaco; que los problemas relacionados con el consumo de cocaína son más comunes y serios para los usuarios de dosis altas y frecuentes y muy poco comunes y menos severos para los consumidores ocasionales; y que la mayoría de los problemas de salud asociados al uso de cocaína no pueden atribuirse a la droga, que más que causarlos puede más bien exacerbarlos. Además, el estudio señala que los programas de prevención generalmente perpetúan los estereotipos y la desinformación, al tiempo que los servicios de tratamiento son poco coordinados e inefectivos para la rehabilitación de los adictos, que normalmente son los más pobres y los que tienen mayores probabilidades de no poder acceder a esos servicios (OMS/Unicri, 1995).

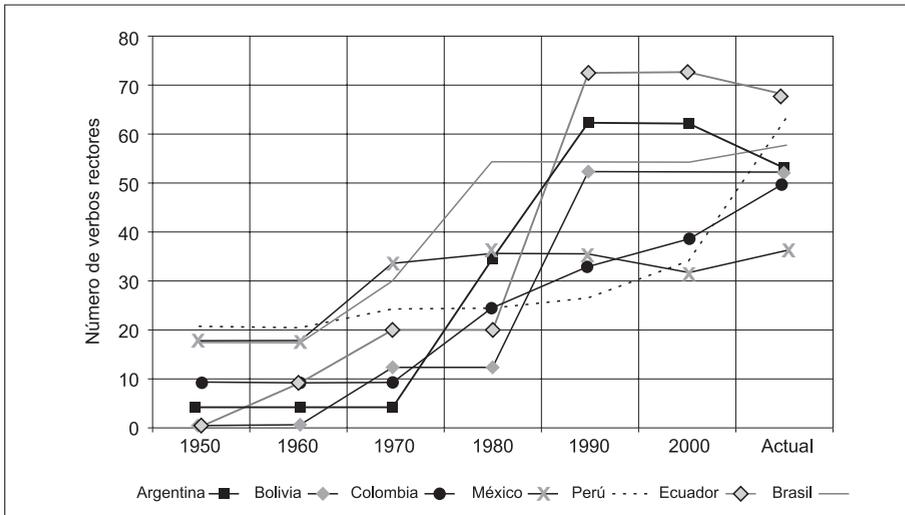
Felipe Calderón, alrededor de 70.000 personas fueron asesinadas en México (*Proceso*, 15 de febrero de 2013). A comienzos de 2013, el gobierno de ese país habló de más de 26.000 desaparecidos durante ese mismo periodo (*Diario Libre*, 26 de febrero de 2013). Al mismo tiempo, la presión de las autoridades mexicanas sobre los carteles del narcotráfico durante ese periodo hizo que éstos se trasladaran a Honduras y Guatemala, para desarrollar desde allí sus operaciones sin tanta interferencia del gobierno.

El impacto de una mayor presencia del crimen organizado en estos países es muy grave, dada la debilidad histórica de sus instituciones y las altas de tasas de violencia y homicidios que registran. En 2012, en Honduras hubo 86 homicidios por cada 100.000 habitantes, una de las tasas más altas del mundo, mientras que Guatemala tuvo 32, siguiendo una tendencia a la baja que parece estar revirtiéndose en lo que va corrido de 2013 (*InSightCrime*, 5 de marzo de 2013). Se calcula que actualmente 40% de la cocaína con destino a Estados Unidos llega a las zonas selváticas y poco pobladas en Honduras. Y como en muchos otros lugares, allí los grupos criminales pagan a sus empleados con drogas y no con dinero, con lo que se establece un mercado interno, lo cual lleva al aumento del consumo de drogas (*The Economist*, 2013). Guatemala está creciendo igualmente en importancia como ruta de la cocaína hacia Estados Unidos y como base de operaciones para las organizaciones criminales mexicanas. De acuerdo con declaraciones del presidente Otto Pérez Molina, los carteles de los Zetas y Sinaloa se están disputando el control de las rutas de narcotráfico que pasan por su país y penetran cada vez más las instituciones estatales (*El Espectador*, 12 de enero de 2013).

En cuanto a las políticas frente al consumo, aunque la legislación de numerosos países de América Latina contempla la despenalización del uso de drogas, en la práctica las autoridades estigmatizan y persiguen frecuentemente a los consumidores, clasificándolos como microtraficantes y procesándolos dentro del sistema penal. Las nociones y políticas prevalecientes en el régimen internacional contra las drogas han tenido impactos sociales perversos. Un ejemplo claro de ello es el hacinamiento carcelario en muchos países de América Latina, al que contribuye de modo significativo la gran cantidad de personas presas por delitos no violentos vinculados con las drogas.

Un estudio del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia), de Colombia, concluye que América Latina sufre de una “adicción punitiva” en la legislación, en especial en materia de drogas, que hace que sea “más grave contrabandear cocaína a fin de que pueda ser vendida a alguien que quiere consumirla, que violar a una mujer o matar voluntariamente al vecino” (Uprimny, Guzmán y Parra,

Gráfico 1. Evolución comparativa del número de verbos rectores



Fuente: Uprimny et al., 2012: 24.

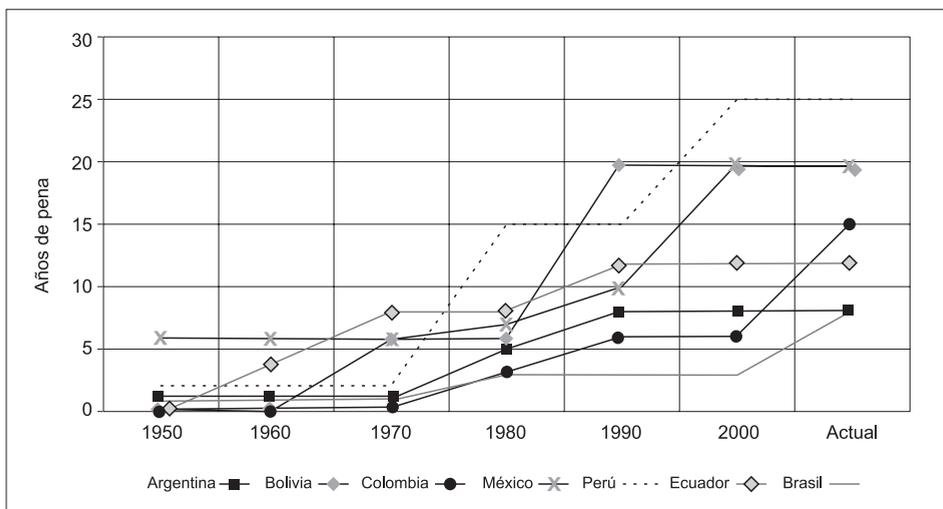
2012: 5). El estudio muestra no solo el fuerte aumento del número de conductas penalizadas (“verbos rectores”), como muestra el gráfico 1, sino también el de las penas imputadas por esas conductas. En el gráfico 2 se observa, por su parte, el crecimiento de las penas mínimas más altas por delitos de drogas⁶.

Ese aumento de los delitos y las penas en materia de política de drogas ha llevado a una desproporción en los ordenamientos jurídicos de los países analizados, según la cual crímenes de mayor gravedad y con impactos mucho más graves y directos sobre las personas, como el homicidio intencional, la violación y el hurto con violencia sobre la víctima, tengan penas menores o iguales que los delitos relacionados con las drogas.

Esta adicción punitiva ha contribuido mucho al gravísimo hacinamiento carcelario que existe en la región, que tiene graves consecuencias sociales. Las condiciones en las cárceles de nuestros países son inhumanas. Según un estudio coordinado en 2011 por el Transnational Institute (TNI) y la Oficina en Washington para Asuntos

6 Es decir, el delito de drogas cuya pena mínima es más alta dentro de la legislación de los países analizados.

Gráfico 2. Evolución comparativa de las penas mínimas más altas que castigan delitos de drogas



Fuente: Uprimny et al., 2012: 26.

Latinoamericanos (Wola) en ocho países de la región⁷, en ninguno existe un sistema carcelario que garantice los estándares mínimos para el tratamiento de los presos, y en algunos la situación es tan grave que la falta de recursos ha generado problemas de nutrición y de salud en los detenidos.

Además, como las legislaciones sobre drogas no diferencian entre quienes las venden en la calle y los grandes traficantes, o entre delitos violentos y no violentos, muchas personas son condenadas a las penas máximas o enviadas a prisiones de máxima seguridad por delitos menores. Incluso, muchos de quienes están en la cárcel aun no han sido condenados porque los delitos de drogas, aun si son menores, obligan a la prisión preventiva. En general, el estudio encontró que en la cárcel no hay grandes capos; la mayoría de los presos por delitos de drogas lo están por delitos menores, pagando penas desproporcionadamente altas. En Colombia, por ejemplo, se calcula que 98% de los detenidos por estos delitos no tenían un papel importante en las redes de narcotráfico. Un asunto preocupante al respecto es el aumento del número de mujeres presas por delitos de drogas, aun cuando sean muchas menos que los hombres, por los impactos de ello sobre sus familias (TNI y Wola, 2011).

7 Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay (TNI y Wola, 2011).

Las pésimas condiciones carcelarias en la región hacen que estos espacios no sean propicios para la rehabilitación de las personas presas. En cambio, muchos son verdaderas escuelas del crimen, en donde personas que ingresan por primera vez, acusadas por ejemplo de un delito menor como la posesión de marihuana para vender en la calle, por el que aun no han sido condenadas, entran en contacto con criminales miembros de grupos organizados, con contactos en el exterior, que pueden reclutarlos fácilmente.

Esto muestra algunos de los impactos negativos de las políticas contra las drogas en América Latina. Los altos niveles de violencia y el número de muertes que el crimen organizado y la lucha de los estados contra él han dejado por años y siguen dejando en varios países latinoamericanos heridas profundas en el tejido social y obligan a pensar en alternativas. La guerra contra las drogas desestabiliza los mercados ilegales y genera violencia, dado que esos mercados no tienen opciones institucionalizadas para solucionar conflictos o hacer valer los derechos de los participantes, pero esa estrategia no ha logrado el objetivo que el régimen internacional contra las drogas se planteó hace tiempo: la desaparición del mercado ilícito (Brombacher, 2012). Además, las severas leyes contra los delitos de drogas tampoco han sido efectivas para reducir el tráfico o el consumo de sustancias ilegales y, por el contrario, han sobrecargado de tareas a las instituciones encargadas de aplicar esas leyes: los sistemas de justicia están saturados con cantidades enormes de casos que no tienen capacidad de procesar eficientemente y las prisiones están repletas de personas que en muchos casos solo han cometido delitos menores (TNI y Wola, 2011).

ALGUNAS PROPUESTAS NOVEDOSAS

A pesar de las dificultades para cambiar el régimen internacional contra las drogas y el paradigma prohibicionista imperante, desde hace algunas décadas en muchos lugares se adelantan políticas públicas novedosas, en particular en lo que se refiere al consumo de drogas, teniendo en cuenta que en ese escenario es en el que las convenciones sobre la materia dejan espacio a los gobiernos para ensayar modelos que se alejen de la prohibición y la criminalización y se acerquen más a la salud pública. Algunos de los más conocidos son los *coffee shops* en Holanda, la descriminalización del consumo de todas las drogas ilícitas en Portugal y los clubes cannábicos en España. En Estados Unidos, el principal promotor del prohibicionismo, dieciocho estados han legalizado el uso medicinal de la marihuana y dos más su consumo recreativo.

LOS COFFEE SHOPS EN HOLANDA

En 1976, la ley holandesa del opio, que regula las drogas psicotrópicas, tuvo un cambio profundo al establecer una diferencia entre drogas de riesgo inaceptable o “drogas

duras” como la heroína, el éxtasis, la cocaína, el opio, las anfetaminas y el LSD, y “drogas blandas”, como el cannabis (hierba y resina), los hongos alucinógenos y las sedativas (valium o seresta). Diferencia basada en el grado en que la droga cambia la personalidad del consumidor; los daños de salud que causa; y los costos que genera a la sociedad.

Aunque la producción, el tráfico, la venta y la posesión de cualquier droga es un acto punible, el gobierno holandés considera el consumo del cannabis y otras drogas blandas menos perjudicial para la salud y la sociedad⁸. A partir de esta diferencia se estableció una política de tolerancia que valora la posesión y el uso de máximo cinco gramos de drogas blandas y máximo medio gramo de drogas duras como un delito menor que no se persigue.

De esta manera, el gobierno logró separar el mercado de drogas blandas del de drogas duras. El ejemplo más claro de esa política son los llamados *coffee shops*, en donde están permitidos la venta y el consumo de máximo cinco gramos de cannabis por persona. La idea es que los consumidores no tengan contacto con los vendedores ilegales, porque se supone que eso aumentaría la posibilidad de entrar en contacto con las drogas duras. Los *coffee shops* son una solución pragmática mediante la que el gobierno busca reducir el daño causado por el consumo. Sin embargo, muchos se han cerrado por violaciones a los criterios de venta establecidos, pasando de 846 en 1999 a 666 en 2010 (Informe Nacional de Holanda a la EMCDDA, 2012: 144). En todo caso, uno de los cuestionamientos que se plantean a este modelo (véase, por ejemplo, el texto de Ricardo Vargas en este libro) es que, como el resto de la cadena de valor sigue siendo ilegal, incluso hasta la venta a los *coffee shops* se dejan espacios de ilegalidad difíciles de controlar.

Esta política de tolerancia hizo de Holanda un paraíso para el turismo de drogas en Europa occidental. Por ello, en mayo de 2012, a causa de las demandas públicas, especialmente de los residentes de las provincias fronterizas del sur del país, se introdujo el “Wietpas”, que funciona como un carné de socio para los *coffee shops*. La venta y el consumo de drogas allí solo están permitidos si la persona tiene su domicilio legal en Holanda y puede presentar su carné⁹.

Aunque el gobierno quería ampliar el Wietpas a todo el país desde enero de 2013, finalmente delegó en las autoridades locales el manejo de la medida, autori-

8 <http://www.government.nl/issues/alcohol-and-drugs/drugs>

9 <http://www.government.nl/documents-and-publications/press-releases/2011/05/27/the-dutch-cabinet-coffeeshop-to-be-a-private-club-for-the-local-market.html>

dades que en muchos casos han dicho que no van a implementarla, como en el caso del alcalde de Ámsterdam¹⁰. La decisión se tomó tanto por la oleada de críticas que levantó la medida, como por un aparente aumento del tráfico ilegal¹¹.

Según el censo de 2009, el consumo de cannabis en la población de quince a sesenta y cuatro años en Holanda presentaba una prevalencia de vida de 25,7%. Aunque la tasa es más alta que la de 1997 (19,1%), cambios en la metodología de medición no permiten comparar estos datos (Informe Nacional de Holanda a la EMCDDA, 2012: 33). Ese mismo año la prevalencia de vida para la cocaína fue de 5,2% y para el éxtasis de 6,2%.

Con respecto al contagio de enfermedades por el intercambio de jeringas, según ese mismo Informe las infecciones de VIH y de sida disminuyeron, al pasar en el primer caso de 8,6/100 personas en 1986 a 0,85/100 en 2005, y en el del sida de 671 contagiados en 2006 a 4 en 2010 (2012: 84 y 86).

En general, se considera que la descriminalización del consumo de drogas blandas en Holanda no ha llevado a su aumento grave, y que los intentos de endurecer la política al respecto han promovido el aumento del tráfico ilegal, por lo cual, al menos en parte, tales intentos no tuvieron éxito.

LA DESCRIMINALIZACIÓN DE LAS DROGAS ILEGALES EN PORTUGAL¹²

La ley 30 de 2000, que descriminaliza esas drogas, entró en vigor el 1 de julio de 2001 y fue en parte reacción al aumento significativo de enfermedades como el VIH y el sida y de las muertes correspondientes al consumo de drogas ilegales en el país en los años noventa (Hughes y Stevens, 2010: 1001). El cambio legal consistió en que la compra, la posesión y el consumo de drogas ilegales dejaron de ser delitos criminales pasando a ser administrativos. En todo caso, la posesión para la venta sigue siendo un delito criminal.

10 <http://amsterdamherald.com/index.php/news-specials/the-new-wietpas-rules-for-coffeeshops/635-20121231-three-quarters-dutch-cannabis-cafes-coffeeshops-turn-blind-eye-official-ban-tourists-tourism-netherlands-dutch-politics-wietpas-ivo-opstelten-marc-josemans>

11 <http://amsterdamherald.com/index.php/news-specials/the-new-wietpas-rules-for-coffeeshops/13-news-wietpas-untagged/584-20121119-justice-minister-abandons-wietpas-plan-to-restrict-entry-coffeeshops-ivo-opstelten-cannabis-drugs-policy-amsterdam-society-tourism-tweede-kamer-parliament-netherlands-dutch-politics>

12 Este caso se redactó con base en el texto de la ley 30 de 2000 sobre descriminalización del consumo de drogas en Portugal, disponible en www.idt.pt/PT/Legislacao/Paginas/LegislacaoTemaDetalhe.aspx?id=34

La reforma permite la posesión y el consumo de todas las drogas ilegales, incluyendo el cannabis, la heroína y la cocaína, restringiendo la cantidad a la necesaria para el consumo individual por diez días. En la práctica, eso va hasta 0,1 gramos de heroína, éxtasis o anfetaminas, hasta 0,2 de cocaína o 2,5 de cannabis. Quienes sean encontrados con una cantidad mayor son incriminados y remitidos a los juzgados, en donde deben enfrentar penas por el negocio o el negocio/consumo, que ocurre cuando la persona tiene una cantidad mayor de drogas que la permitida, pero se asume que la tiene para uso personal.

Los delitos de drogas son sancionados por las comisiones para la disuasión de la drogadicción (Comissão para a Dissuasão da Toxicodependência, CDT), paneles regionales integrados por tres personas y que incluyen abogados, trabajadores sociales, psicólogos o médicos. Las personas detenidas por la policía son remitidas a estas comisiones, en donde se discute con ellas sobre sus motivaciones y las circunstancias alrededor de su acción. Las comisiones pueden imponer sanciones civiles o servicios sociales, multas, suspender licencias profesionales o prohibir la estadía en ciertos lugares. Las sanciones buscan alejar a los consumidores del uso de drogas y apoyarlos en sus tratamientos; para los adictos, pueden recomendar programas de tratamiento o educación, en lugar de una sanción; y para los no adictos ordenar una multa o servicios psicológicos.

La estrategia del estado portugués es en la práctica una descriminalización amplia del consumo, que enfatiza el tratamiento como alternativa a la persecución penal y busca implementar políticas de prevención, tratamiento y reintegración social, y de reducción de daño y de la oferta de drogas en el mercado.

Los resultados de la estrategia indican que a pesar del pequeño aumento del consumo de drogas entre la población adulta (según las cifras de la EMCDDA, en Portugal hubo en 2001 una prevalencia de vida de 7,8% y en 2007 de 12% en la población de quince a sesenta y cuatro años)¹³, este pequeño aumento no puede atribuirse solo a la descriminalización, dado que esa misma tendencia se observa en otros países europeos como España e Italia (Hughes y Stevens, 2010: 1006). Además, el consumo problemático de drogas en adultos y adolescentes, en particular el uso intravenoso, ha disminuido, al pasar de un rango de 2,3 a 4,6 usuarios de drogas inyectadas por cada mil personas entre quince a sesenta y cuatro años, a uno de 1,8 a 2,2. A esto se suma que la tasa de consumidores infectados con VIH/sida y otras enfermedades contagiosas haya descendido considerablemente, al reducirse de 1.482 casos de VIH y 675 de sida en 1999, a 116 nuevos de VIH y 88 de sida en 2010 (EMCDDA, 2012).

13 <http://www.emcdda.europa.eu/publications/country-overviews/pt>

En cuanto al mercado de drogas ilegales, los datos sugieren una mayor capacidad de las autoridades para enfrentarlo y reducir la oferta, dado que con la despenalización aumentaron significativamente las cantidades de drogas incautadas por las autoridades, dirigidas en su mayoría al mercado exterior. Entre 1995 y 1999 y 2000-2004, los decomisos de cocaína crecieron 116%, los de hachís 134%, los de heroína 219% y los de éxtasis 1.526% (Hughes y Stevens, 2010: 1011). Con respecto a los precios, después de la reforma los de la cocaína se han mantenido más o menos estables, los de la heroína y el éxtasis han disminuido y aumentaron los del hachís (véase la tabla 1).

Tabla 1. Precio promedio de sustancias ilícitas en Portugal en euros, por año y tipo de droga, 1998-2008

SUSTANCIAS	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Heroína (g)	38,50	31,33	49,72	50,27	43,78	46,80	46,54	41,01	42,17	37,57	33,25
Cocaína (g)	45,63	40,37	60,31	53,51	38,57	41,40	42,23	45,11	45,73	44,65	45,56
Hachís (g)	1,78	1,09	4,13	4,06	2,45	2,49	2,31	2,13	2,18	3,45	3,28
Éxtasis (tabl.)	11,70	6,70	5,98	6,86	5,90	5,27	4,50	3,56	3,18	3,20	2,80

Fuente: Hughes y Stevens, 2010: 1014.

Finalmente, la despenalización redujo la carga en el sistema de justicia en relación con el procesamiento de delitos de drogas así como en términos de la población carcelaria (Hughes y Stevens, 2010: 1009; Informe Nacional de Portugal a la EMCDDA, 2011: 94-114), resultados que contrastan claramente con la tendencia en España e Italia.

EL MODELO ESPAÑOL DE CLUBES SOCIALES DE CANNABIS¹⁴

Desde 2001, en España existen los llamados Clubes Sociales de Cannabis (CSC), creados como asociaciones sin ánimo de lucro que cultivan y distribuyen marihuana entre un grupo pequeño de adultos usuarios. La aparición de los CSC, que se han multiplicado notablemente sobre todo en Cataluña, promovida por la Federación de Asociaciones de Personas Usuarias de Cannabis (FAC), no se basa en ninguna regulación concreta sino en vacíos de la legislación española que no prohíbe el consumo de

14 El modelo se explica a partir de Barriuso Alonso, Martín. "Los Clubes Sociales de Cannabis en la encrucijada. Entre la autogestión y la mercantilización". 13 de agosto de 2012. Disponible en <http://www.tni.org/es/article/los-clubes-sociales-de-cannabis-en-la-encrucijada>.

drogas ilícitas. Los clubes que forman parte de la FAC funcionan de acuerdo con un modelo democrático y cooperativo, con prácticas de autorregulación, fiscalización pública y transparencia, que ha demostrado que pueden cubrir las necesidades de consumo de sus miembros, por fuera del mercado negro, con cannabis de calidad controlada y a precio razonable. Además, su carácter no lucrativo reduce las tentaciones de promoverlos con fines comerciales y su tamaño reducido genera vínculos de comunidad y confianza entre los socios, lo que favorece el cuidado mutuo y facilita detectar la aparición de consumidores problemáticos. Cuando se cree que esto ocurre, los clubes cuentan con un mecanismo en el que se dialoga con la persona para evidenciar el problema y, en el caso del País Vasco, se activa un protocolo en el que participa un técnico especialista en drogodependencias contratado para ello, que, si la persona en cuestión lo desea, la atiende gratis.

La transparencia y la democracia en la gestión de los clubes están dadas por la obligación legal que tienen en España las asociaciones de tener una asamblea general de socios como órgano de decisión que cada año debe aprobar los balances financieros y administrativos. No obstante, hay que señalar que con el tiempo muchos de estos clubes han ido aumentando su membresía de modo sustancial, lo que según la FAC, que defiende los clubes pequeños por las ventajas mencionadas, plantea algunos problemas. Por ejemplo, en asociaciones muy grandes no se establece el sentido de comunidad de los CSC y el control sobre la producción y calidad de la sustancia es mucho más difícil.

La proliferación de clubes y el crecimiento de algunas de ellos, sobre todo en Cataluña, han llevado al gobierno catalán a anunciar la creación de una comisión similar a la que ya existe en el País Vasco, para debatir la regulación de estas asociaciones. Ello, a su vez, ha generado un debate entre los clubes y sus miembros, que en líneas generales se dividen entre dos posturas. Por un lado están los Clubes Sociales de Cannabis que promueve la Federación de Asociaciones de Personas Usuaras de Cannabis, pequeños, que producen lo que consumen, y por otro los más grandes que no pertenecen a la FAC y que, aunque tienen la misma estructura, funcionan de manera muy distinta en un formato que algunos califican como *coffee shops* con membresía. Incluso se habla de ellos como Clubes Comerciales de Cannabis, en contraposición a los Sociales.

Y aunque al parecer el gobierno catalán considera positivo el modelo del club social pequeño promovido por la FAC, los clubes más grandes han venido aumentando sus presupuestos e influencia, lo que podría llevar a que ese sea el modelo por el que se inclinen las autoridades, dado que es más barato y fácil de controlar.

LEGALIZACIÓN Y USO MEDICINAL DE MARIHUANA EN ESTADOS UNIDOS

En noviembre de 2012, el uso recreativo de marihuana fue legalizado, mediante plebiscito, en los estados de Washington y Colorado. Al nivel federal el cultivo y el consumo de esta sustancia siguen siendo ilegales, lo que plantea conflictos legales con la ley federal de sustancias controladas (Controlled Substances Act), que clasifica la marihuana en la misma categoría de la heroína y el LSD. Según el Departamento de Justicia de Estados Unidos, las iniciativas de Colorado y Washington se están revisando para analizar su conformidad con dicha ley¹⁵.

En Colorado la marihuana se legalizó sobre la base de la denominada Enmienda 64 de Colorado (Colorado Amendment 64), una modificación del artículo 18 de la Constitución del estado con el fin de regular su uso de manera parecida a la del alcohol¹⁶. Con la aprobación de ese cambio, los mayores de veintiún años pueden cultivar legalmente en su casa hasta seis plantas de marihuana. Poseer estas plantas en casa es legal, lo mismo que el porte de una onza (28 gramos). El porcentaje de impuestos que se establecerá para la marihuana no se ha fijado aún, pero es posible que sean más altos que los del alcohol (*The Economist*, 9 de marzo de 2013).

En Washington, la llamada Iniciativa 502 de Washington (Washington Initiative 502)¹⁷ llevó a reformar la legislación del estado respecto a la marihuana, por lo que ahora se permite tener una onza para uso personal. Para cultivarla y venderla hay que tener una licencia estatal. El estado aplicará impuestos de 25% para esta droga, y los ingresos fiscales obtenidos por su venta deberán ir a un fondo especial, el “Dedicated Marijuana Fund”, que distribuirá los recursos en los sectores de salud, tratamiento de abuso de drogas y educación.

15 “The Department of Justice’s enforcement of the Controlled Substances Act remains unchanged. In enacting the Controlled Substances Act, Congress determined that marijuana is a Schedule I controlled substance. The Department of Justice is reviewing the ballot initiatives and has no additional comment at this time”. En <http://www.whitehouse.gov/ondcp/frequently-asked-questions-and-facts-about-marijuana#legalization>. Fecha de consulta: 12 de marzo de 2013.

16 Amendment 64 – Use and Regulation of Marijuana. En [http://www.leg.state.co.us/LCS/Initiative%20Referendum/1112initrefr.nsf/c63bddd6b9678de787257799006bd391/cfa3bae60c8b4949872579c7006fa7ee/\\$FILE/Amendment%2064%20-%20Use%20&%20Regulation%20of%20Marijuana.pdf](http://www.leg.state.co.us/LCS/Initiative%20Referendum/1112initrefr.nsf/c63bddd6b9678de787257799006bd391/cfa3bae60c8b4949872579c7006fa7ee/$FILE/Amendment%2064%20-%20Use%20&%20Regulation%20of%20Marijuana.pdf). Fecha de consulta: 15 de marzo de 2013.

17 Initiative Measure No. 502. En http://sos.wa.gov/_assets/elections/initiatives/i502.pdf. Fecha de consulta: 15 de marzo de 2013.

En Colorado existen desde hace algunos años centros de cultivo de marihuana para uso médico, autorizados por el estado, que recogen unos US\$55'000.000 al año en impuestos. En otros dieciocho estados¹⁸ la marihuana medicinal está legalizada. En California, el estado con más usuarios de cannabis medicinal¹⁹, se debe tener una orden médica para poder solicitar una tarjeta de identificación, la “Medical Marijuana Identification Card”, que permite, con base en una ley de 1996, la “Compassionate Use Act”²⁰, cultivar, tener y consumir marihuana o comprarla en los centros de marihuana medicinal.

Todas estas son alternativas al modelo prohibicionista, pero a excepción del caso del cannabis en los estados de Washington y Colorado en Estados Unidos, aun se limitan solo al consumo de drogas, lo que deja en la ilegalidad el resto de la cadena de valor. El caso de Estados Unidos representa una contradicción profunda entre niveles de gobierno, ya que mientras algunos estados han legalizado desde el cultivo hasta el consumo de marihuana, el gobierno federal mantiene una férrea postura prohibicionista, en especial en cuanto a la producción y comercialización de otras drogas.

La única propuesta gubernamental que ha contemplado toda la cadena fue la que hizo el presidente José Mujica, de Uruguay, quien planteó regular y establecer mecanismos públicos para la producción, la venta y el consumo de marihuana, la droga ilegal más consumida en el país, para despojar a los grupos narcotraficantes de los ingentes recursos que reciben por el negocio y alejar a los consumidores del contacto con ellos. La propuesta se sustenta en que la mayoría de los usuarios de marihuana no tienen mayores problemas de adicción, pero se exponen a riesgos sociales y legales debido a que deben acceder a ella por medios ilegales (Calzada, 2012). Sin embargo, el presidente Mujica frenó la iniciativa legislativa que él mismo había impulsado en el Parlamento, por falta de apoyo popular, ya que las encuestas señalaban que 64% de los uruguayos no estaba de acuerdo con la medida. El presidente fue claro en decir que la guerra contra las drogas no funciona, pero consideró que la decisión aun no estaba madura (*Semana*, 21 de diciembre de 2012), por lo que decidió profundizar

18 Alaska, Arizona, California, Connecticut, Delaware, Hawái, Maine, Massachusetts, Michigan, Montana, Nevada, New Jersey, New Mexico, Oregon, Rhode Island, Vermont, Virginia y el Distrito de Columbia.

19 <http://medicalmarijuana.procon.org/view.answers.php?questionID=001199>. Fecha de consulta: 15 de marzo de 2013.

20 <http://vote96.sos.ca.gov/Vote96/html/BP/215text.htm>. Fecha de consulta: 15 de marzo de 2013.

el debate al respecto. De nuevo se observa cómo ideas arraigadas sobre las drogas, no necesariamente correctas, pueden frenar una política novedosa que bien implementada podría tener los resultados positivos que han mostrado medidas alternativas en otros lugares y que no se han logrado con las estrategias prohibicionistas predominantes.

MODELOS DE POLÍTICAS DE DROGAS²¹

Los ejemplos anteriores muestran que en diversos lugares del mundo se están haciendo propuestas y ensayando iniciativas concretas para diseñar políticas de drogas nuevas que contribuyan realmente a reducir los efectos negativos de estas sustancias tanto en la salud de los consumidores como en las sociedades en general, y los efectos negativos de las políticas implementadas hasta ahora.

Estas propuestas coexisten con las políticas prohibicionistas tradicionales que, aunque son las más aplicadas, no lo son de modo uniforme o igual en todas partes, habiendo diferencias notables entre países y regiones, a pesar de la rigidez del régimen internacional a la que nos referimos antes. A pesar de esas diferencias, es importante indicar aquí los diversos modelos o “tipos ideales” que orientan la formulación de las políticas de drogas, con base en los planteamientos de Uprimny (2003).

En un extremo está la guerra contra las drogas, el modelo prohibicionista dominante impulsado por Estados Unidos, que busca eliminar el consumo de algunas sustancias consideradas dañinas o moralmente peligrosas. Aquí se asume que el estado tiene el derecho a imponer a los ciudadanos sus estándares de salud o, incluso, de virtud. La idea es que si se logra eliminar las sustancias no habrá consumo ni abuso de las mismas. Por ello, para suprimir o reducir al máximo la oferta de drogas, se prohíbe su cultivo, producción y comercio, lo que las hace costosas y difíciles de conseguir.

En el otro extremo está la liberalización total del mercado de drogas, dentro de un modelo libertario, sustentada en el ideal del poder regulador del mercado y en el principio de que el estado no puede intervenir en las decisiones de una persona de consumir las sustancias que quiera, aun si le hacen daño. Según este planteamiento, las drogas psicoactivas son productos para ser transados según las reglas del mercado, como cualquier otra mercancía; y cualquier daño causado a terceros por un consumidor bajo la influencia de alguna droga puede y debe castigarse, es decir los consumidores son libres de usarlas pero deben responsabilizarse por las consecuencias

21 Tomado de Rodrigo Uprimny. “Drogas, derecho y democracia”, texto presentado en el seminario itinerante de política criminal POCAL.

de su comportamiento. Hasta hace algunos años esa fue la política aplicada frente al tabaco.

Entre los dos extremos hay dos modelos intermedios basados en la salud pública y los derechos humanos de los usuarios. Por un lado, las políticas de reducción del daño consideran imposible acabar con el consumo, razón por la cual se enfocan en disminuir los problemas asociados al mismo y promueven su despenalización para evitar que los usuarios sean marginados. Ejemplos de este modelo son las estrategias usadas en Holanda que, sin embargo, mantienen la prohibición y la criminalización de la producción y gran parte de la distribución de drogas. Por otro, existen las estrategias de “legalización selectiva o regulada”, que plantean que es necesario ir más allá de la regulación del consumo y se deben regular también el cultivo, la producción y la distribución de las diversas drogas, si se quieren reducir realmente los “efectos perversos de la prohibición, en términos de violencia, corrupción, erosión del respeto a la ley y afectación de los derechos de la persona” (Uprimny, 2003).

Aunque, como se ha visto, el modelo prohibicionista de guerra contra las drogas sigue predominando, los ejemplos presentados muestran que en la práctica se han puesto en ejecución modelos de políticas de reducción del daño que han tenido resultados muy prometedores, sobre todo en ciudades y países europeos²². La regulación del cannabis en Estados Unidos, que en algunos casos se extiende a toda la cadena de valor, es otro caso para seguir con atención. Y aunque algunos autores proponen una liberalización total del mercado de las drogas, estos representan posiciones minoritarias. Muchos de los investigadores y estudiosos que están trabajando por una reforma a las políticas actuales consideran que los cambios deberían dirigirse hacia la regulación selectiva que, además de reducir los daños del consumo, limite los ocasionados por la producción y el tráfico, así como los otros efectos negativos de esas políticas.

DESESTIGMATIZAR EL DEBATE

A pesar de los impactos positivos de algunas de estas nuevas estrategias frente a las drogas, plantear una reforma integral y profunda a las políticas y al régimen internacional vigente contra las drogas sigue siendo controversial. Y aun cuando son cada vez más las voces que plantean ideas al respecto, esos discursos no han alcanzado aun el ámbito de los formuladores de política pública, al menos no de un modo que permita vislumbrar una verdadera reforma del modelo actual a corto o a mediano plazo.

22 En el norte de Europa la descriminalización del consumo ya existe en la práctica, aun si en algunos casos no en la ley.

Ello, a pesar del consenso creciente sobre el fracaso de ese modelo, basado en la idea de suprimir el mercado de drogas ilegales.

La idea de “un mundo libre de drogas” es irrealizable. Eliminar el consumo por completo es imposible, y, por ende, tampoco será posible eliminar la producción de sustancias que alteran los estados de conciencia, entre otras razones porque en muchos lugares existen formas de consumo tradicionales, asociadas a prácticas culturales milenarias y muy arraigadas, como es el caso de la masticación de hoja de coca en las culturas andinas. Sin ir más lejos, el alcohol es una de estas sustancias. Sin embargo, su consumo tiene una aceptación tan amplia y está tan arraigado que a nadie se le ocurre plantear la idea de “un mundo sin alcohol”. La experiencia de Estados Unidos con la prohibición en los años veinte refuerza la inutilidad de este tipo de iniciativas.

Es claro también que hay drogas que son peligrosas, en mayor o menor medida, no solo por los daños que pueden causar a la salud de quienes las consumen, ante todo en los casos de consumidores problemáticos, sino también por los efectos negativos que tienen sobre otras personas: las familias y entornos más cercanos a los adictos, e incluso por los daños incidentales a terceros que puede causar un consumidor ocasional, como ocurre por ejemplo en situaciones de accidentes de tránsito en los que una persona ebria atropella y mata a un peatón. Conviene recordar que las muertes por alcohol y tabaco son muchas más que las ocasionadas por el consumo de marihuana, cocaína y heroína sumadas.

Entonces, para contar con una política de drogas integral y efectiva necesitamos mejor información y que la discusión sea abierta y honesta, basada en investigaciones independientes y objetivas. Parte del problema es que el debate sigue estando muy politizado y dominado por intereses políticos y prejuicios morales. Es necesario des-estigmatizar las discusiones sobre el fenómeno de las drogas ilegales, a partir de información seria y confiable. Se necesitan más investigaciones sobre las diversas drogas, tanto ilegales como legales, sobre sus efectos en la salud y el comportamiento de los consumidores, en sus entornos familiares y sociales, en terceros no directamente vinculados y en la sociedad en general. Es importante subrayar la necesidad de que esta información se presente de modo diferenciado según tipo de droga. Por ejemplo, los efectos de la marihuana en el comportamiento de los consumidores son muy distintos a los de la cocaína o a los del alcohol. Así mismo, no existe evidencia científica que permita establecer la relación entre consumo de drogas (diferenciado por tipo de sustancia) y criminalidad común, pero aun así existe la creencia muy extendida de que el consumo lleva a cometer delitos.

Además de información científica confiable, hace falta un trabajo político y pedagógico serio y constante que ayude a superar el miedo de la población a la discu-

sión sobre las drogas ilegales. Las nociones predominantes sobre las drogas tienen un fuerte arraigo en posturas morales que son difíciles de vencer y que asocian cualquier propuesta de reforma con un interés por legalizar sustancias “malas”, promovido por personas con intereses oscuros.

Por eso es fundamental dejar en claro y promover en la ciudadanía la comprensión de que regular no se reduce a legalizar. La regulación implica controles, muy severos en ciertos casos, y mecanismos de monitoreo que permitan a los estados vigilar el desarrollo de actividades que puedan implicar riesgos para sus ciudadanos. En últimas, lo que promueve la mayor parte de quienes hablan de reformar la política de drogas es la regulación de los mercados de esas sustancias. Las iniciativas mencionadas proponen cambios en el paradigma dominante actual, pero ninguna habla de legalización a ultranza. Dada la politización del debate sobre el fenómeno de las drogas, esto no debería perderse de vista.

Algunas de las propuestas presentadas o desarrolladas en los últimos años abogan por la regulación de los mercados de drogas. Algunas se limitan al consumo, mientras que otras señalan que es necesario enfrentar el asunto de manera integral y considerando no solo el consumo, sino también la producción, el comercio y la venta al por menor. Las que presentamos en este libro, como muchas otras, promueven una regulación cuidadosamente pensada, basada en estudios científicos confiables, no atados a intereses políticos, y tienen en cuenta las diferencias existentes entre las diversas drogas, en términos de sus condiciones de cultivo, dinámicas de comercio y efectos sobre los consumidores, además de las que hay entre los países donde se cultivan o producen y entre los usuarios y sus condiciones sociales y económicas.

En este sentido, las propuestas presentadas en este libro buscan plantear una política de drogas que atienda a cinco objetivos concretos.

1. Reducir los daños ocasionados por las drogas a los consumidores.
2. Reducir los daños a los no consumidores, causados por usuarios de drogas.
3. Minimizar los daños causados a consumidores y a terceros por las políticas anti-drogas.
4. Reducir al máximo los ingresos relacionados con el negocio de las drogas, percibidos por el crimen organizado y otros actores ilegales.
5. Maximizar la porción de ingresos relacionados con las drogas que percibe el estado, observando los primeros cuatro objetivos, para financiar políticas de salud pública y la lucha contra el crimen organizado.

LA SITUACIÓN ACTUAL

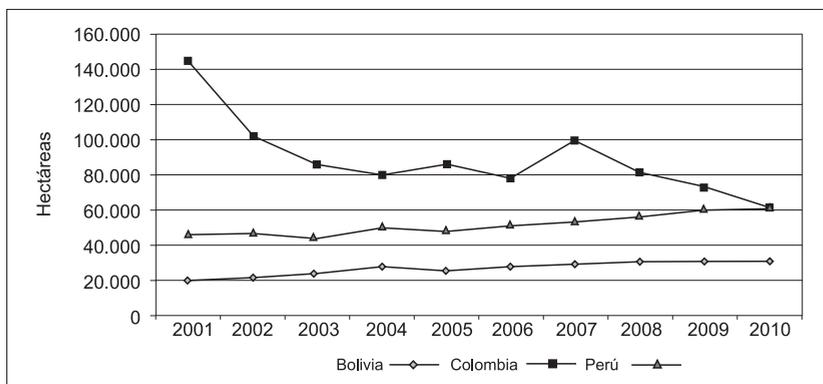
Para tener una idea más clara de la situación actual, se presentan algunos datos acerca de la producción, el tráfico y los precios de algunas drogas de base vegetal.

PRODUCCIÓN

Coca y cocaína

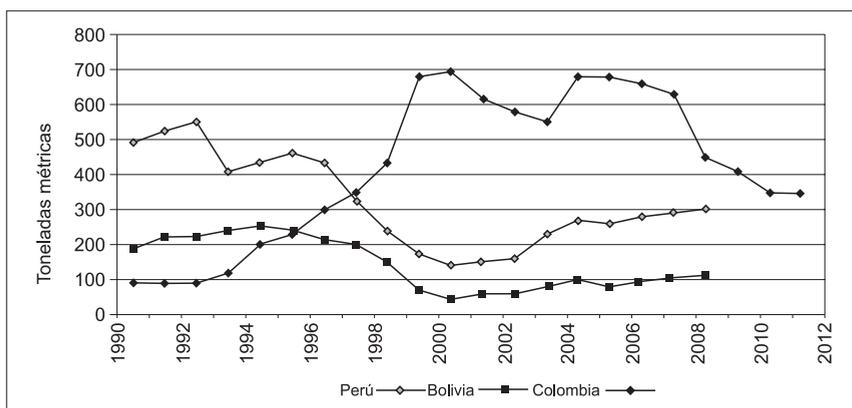
En los gráficos 3 y 4 se observa un declive en la producción de coca y cocaína que al parecer responde a una reducción de la producción en Colombia, la cual, sin embargo, ha sido compensada parcialmente por el incremento en Bolivia y Perú (Unodc, 2012).

Gráfico 3. Cultivo ilícito mundial del arbusto de coca, 2001-2010 (hectáreas)



Fuente: Unodc, 2012.

Gráfico 4. Producción potencial de cocaína en la región andina, 1990-2008 (toneladas métricas)

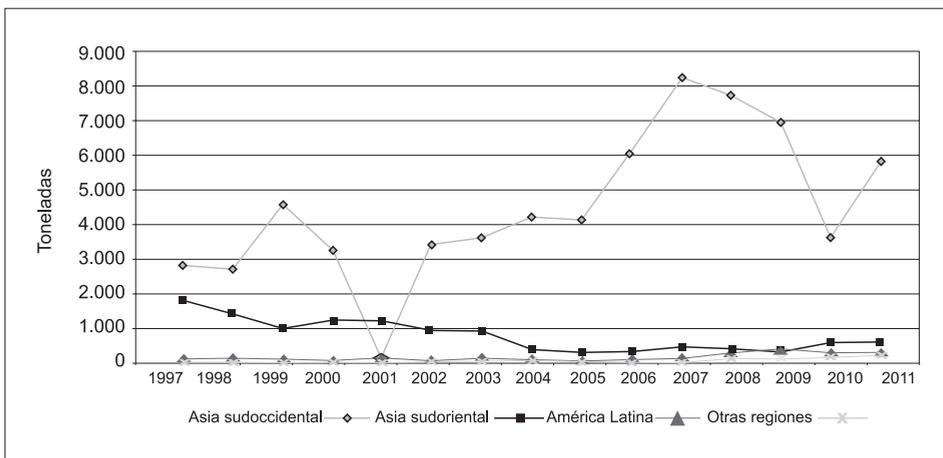


Fuente: Unodc, 2012.

Adormidera y opio seco

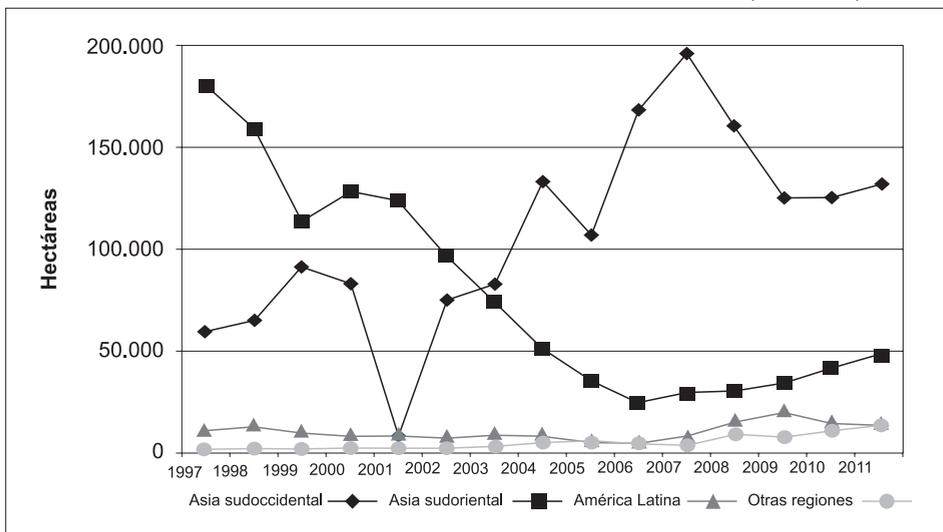
En el gráfico 5 se ve que a partir de 2005 el potencial de producción de opio en Asia suroccidental ha crecido de modo considerable. Los cultivos de adormidera, por su parte, muestran también, desde 2006, una tendencia al alza (véase el gráfico 6).

Gráfico 5. Producción potencial de opio seco al horno, 1997-2011 (toneladas)



Fuente: Unodc, 2012.

Gráfico 6. Cultivo ilícito de adormidera en el mundo, 1997-2011 (hectáreas)

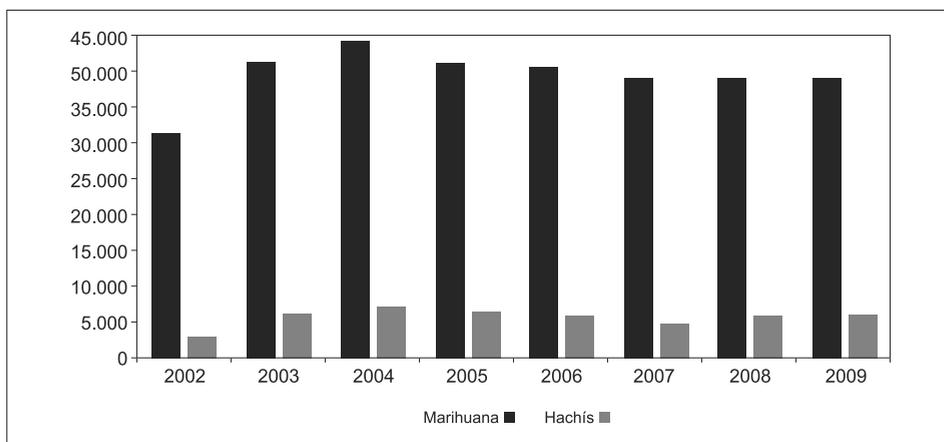


Fuente: Unodc, 2012.

Marihuana

Estimar la producción mundial de cannabis es bastante complejo, dado que es una planta fácil de cultivar incluso en interiores, por lo que muchas veces se produce en casa para autoconsumo. En general, la demanda local puede satisfacerse con producción también local, lo que reduce los riesgos y costos del tráfico, aunque el tráfico intrarregional aún es fuerte. De todos modos, muchos países no llevan estadísticas sobre el cultivo y la producción de esta droga. El gráfico 7 muestra un estimado de la producción global de marihuana y hachís entre 2002 y 2009.

Gráfico 7. Evolución de la producción mundial de marihuana y hachís, 2002-2009 (toneladas)



Fuente: EarthLink e.V. / Unodc, 2011.

TRÁFICO

Rutas

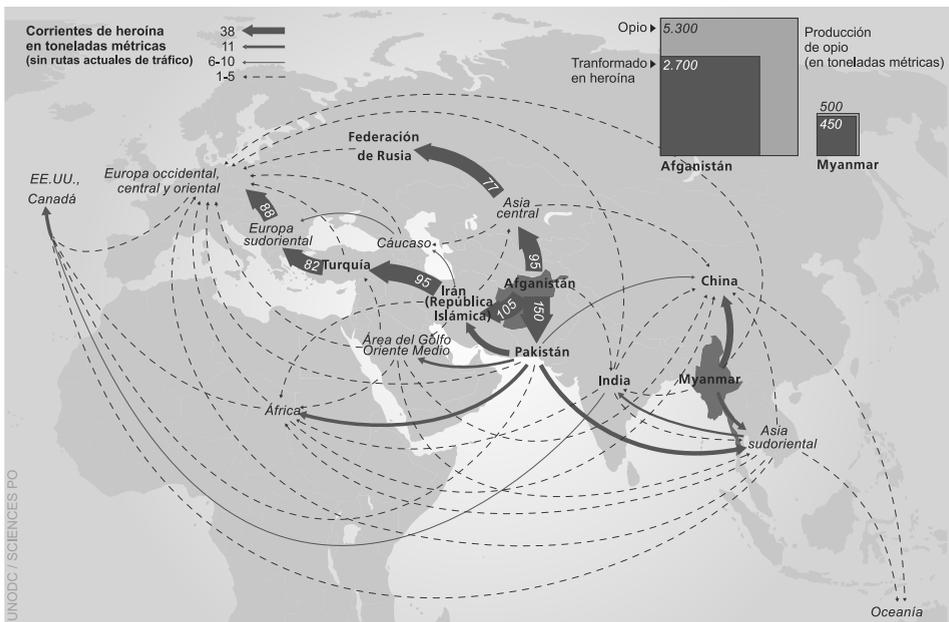
Los mapas 1 y 2 presentan las rutas de tráfico de cocaína y heroína, de acuerdo con la información que presenta el *Informe mundial sobre las drogas* de 2010. Como se sabe, la producción de cocaína se concentra en la región andina y de allí se exporta al resto del mundo. Los principales mercados siguen siendo Estados Unidos y Europa. En el caso de la heroína la dinámica es similar, pero esta droga se origina sobre todo en Afganistán y en Birmania, ya que como examina Daniel Brombacher en este libro, en la India y Turquía existen experiencias exitosas de cultivo y procesamiento legal.

Mapa 1. Tráfico global de cocaína, 2008



Fuente: Unodc, 2010.

Mapa 2. Tráfico global de heroína



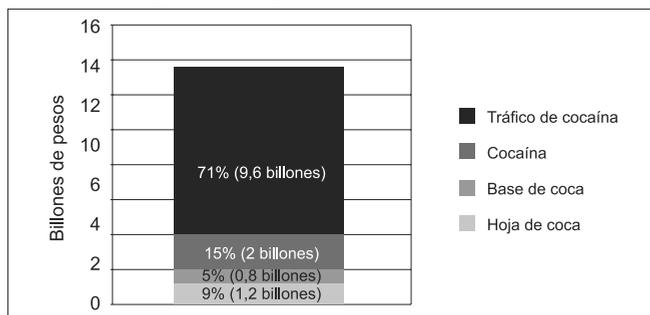
Fuente: Unodc, 2010.

PRECIOS

En cuanto a los precios de las drogas, es claro que el eslabón de la cadena del narcotráfico que genera mayor valor agregado es el tráfico y que ello se debe principalmente al carácter ilegal del negocio. Los altos precios de las drogas no se corresponden con sus costos de producción, sino que son un cobro de quienes participan en el negocio, por los altos niveles de riesgo que enfrentan, de que su producto sea decomisado de ser detenidos por las autoridades o de ser asesinados por sus competidores. “Los participantes en la economía ilegal cobran altos márgenes de ganancias como un impuesto al consumidor” (Brombacher, 2012: 3).

El gráfico 8 ilustra, a modo de ejemplo y para el caso de Colombia, cómo cada eslabón de la cadena del narcotráfico contribuye a la generación de valor agregado; el tráfico de la cocaína, ya como producto final, representa 71% del total. Aunque estos datos tienen ya cinco años, sirven para mostrar cómo los grupos criminales organizados se quedan con la mayor parte de lo que produce el negocio, aun después de descontar los gastos en que incurren, dado que son ellos quienes transportan la cocaína desde los sitios de producción hasta los grandes mercados de consumo.

Gráfico 8. Distribución del valor agregado en los diferentes eslabones de la cadena de producción y tráfico de cocaína en Colombia, 2008²³



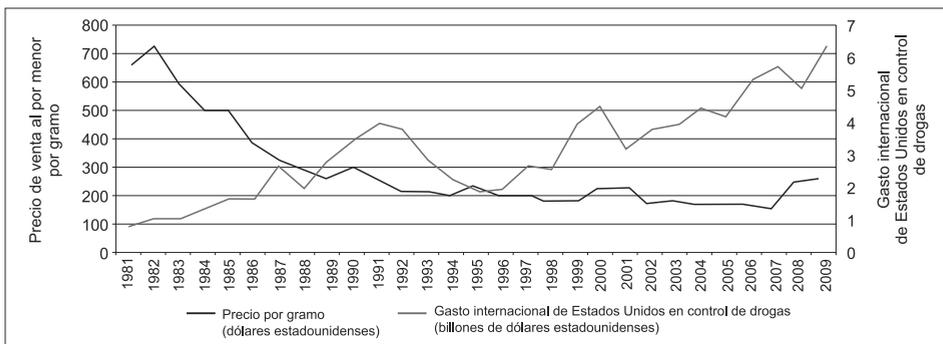
Fuente: Mejía y Rico, 2011.

Ahora bien, a pesar de los esfuerzos de muchos países por reducir el tráfico de drogas, los resultados de la lucha son muy pobres: el propósito de la guerra contra las drogas es eliminar el mercado ilegal enfatizando en la disminución de la oferta. Sin embargo, los precios de la cocaína en Estados Unidos, principal promotor de esta estrategia, han caído significativamente cuando se analiza la tendencia histórica (véase el gráfico 9), lo que implica una oferta que cubre la demanda sin mayores problemas.

23 Estos datos se refieren al tráfico dentro de Colombia.

Los pequeños aumentos de precio de los últimos años no parecen ser suficientes para compensar la creciente inversión externa hecha por las autoridades de Washington en una política que a todas luces no ha logrado su objetivo. Algo similar ocurre con los precios de la heroína en Estados Unidos, como se observa en el gráfico 10.

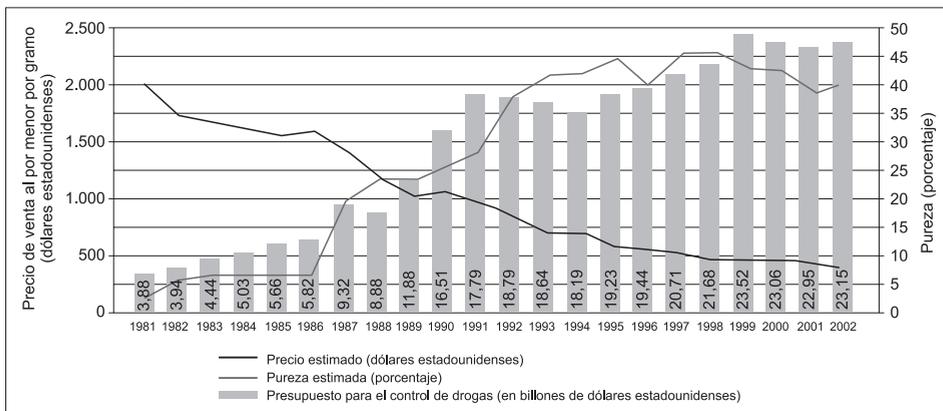
Gráfico 9. Declinación contundente en los precios de la cocaína, a pesar del aumento del gasto exterior de los Estados Unidos destinado a la supresión de las drogas, 1981-2009



Nota: los precios de la cocaína están ajustados a la pureza y el gasto está ajustado a la inflación. Todos los precios están expresados en dólares estadounidenses de 2011.

Fuente: Comisión Global de Políticas de Drogas. “La guerra contra las drogas y el VIH/sida: cómo la criminalización del uso de drogas fomenta la pandemia global”. Informe de junio de 2012: 13. Tomado a su vez de Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

Gráfico 10. Cambio en el precio estimado y la pureza de la heroína, en el contexto del aumento del presupuesto anual para el control de drogas en Estados Unidos, 1981-2002

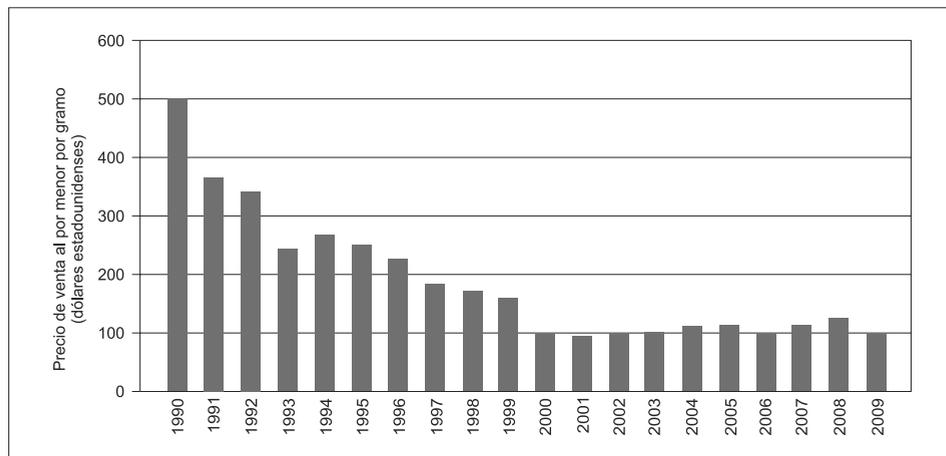


Nota: los datos se suspenden en 2002, porque el presupuesto federal de control de drogas de Estados Unidos no fue consistentemente reportado posteriormente. Los precios de la heroína están ajustados según la inflación y la pureza, y el gasto según la inflación. Todos los precios están en dólares estadounidenses de 2011.

Fuente: Comisión Global de Políticas de Drogas. “La guerra contra las drogas y el VIH/sida: cómo la criminalización del uso de drogas fomenta la pandemia global”. Informe de junio de 2012: 12. Tomado a su vez de Oficina Nacional de Política para el Control de Drogas de Estados Unidos. DEA, sistema de vigilancia Stride, el programa doméstico de monitoreo de heroína de la DEA.

En el caso de Europa, los precios de la heroína también han caído en los últimos veinte años, de acuerdo con la información que se observa en el gráfico 11.

Gráfico 11. Promedio de precios estimados de heroína en Europa, 1990-2009



Nota: los precios de la heroína están ajustados a la inflación. Todos los precios están expresados en dólares estadounidense de 2011.

Fuente: Comisión Global de Políticas de Drogas. “La guerra contra las drogas y el VIH/sida: cómo la criminalización del uso de drogas fomenta la pandemia global”. Informe de junio de 2012: 12. Tomado a su vez de Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

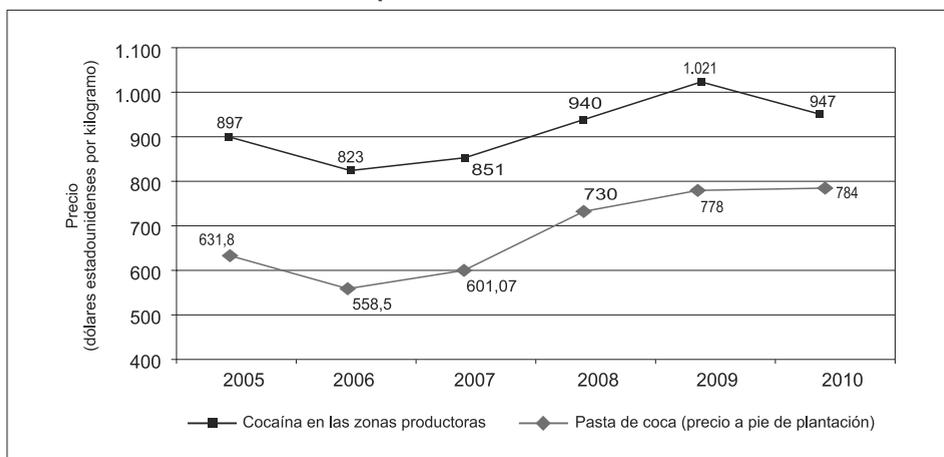
Margen de ganancia

La producción de cocaína a partir de la hoja de coca genera ingresos significativos en la cadena de valor del narcotráfico. En el gráfico 12 se aprecia el aumento del precio de la pasta base al ser convertida en cocaína, pero antes de ser traficada, para el caso de Perú.

Sin embargo, como se observaba en el gráfico 8, la parte más significativa del valor agregado del negocio de las drogas ilegales se genera en la etapa del tráfico. Es claro que los grandes beneficios del negocio del narcotráfico no los obtienen los campesinos cultivadores de coca ni los vendedores de esquina, que muchas veces solo logran ingresos para satisfacer su propia adicción, ni los pequeños correos, las llamadas mulas, que transportan droga en sus estómagos, poniendo en grave riesgo su salud y denunciados muchas veces por quienes los contratan, para desviar la atención de las autoridades de cargamentos más grandes o, incluso, de otras mulas.

Los grandes beneficiarios del negocio son los grupos del crimen organizado, lo que a la vez les otorga un enorme poder de corrupción e intimidación, “plata o plomo”

Gráfico 12. Precio medio anual al por mayor de la cocaína de calidad desconocida en las zonas productoras del Perú, 2005-2010



Fuente: Unodc, 2012. Con base en Unodc y gobierno del Perú, informes relativos a la encuesta sobre cultivo de coca 2005-2010.

(Brombacher, 2011), que corroe y debilita las ya frágiles estructuras estatales en muchos de los países en donde operan. Es necesario entonces diseñar una política antidrogas efectiva que les quite a esos grupos al menos parte de sus ingresos y, con ello, de su poder. Esto permitiría reducir los niveles de violencia que viven algunos países (México es hoy el caso paradigmático) y contar con recursos para focalizar mejor el combate al crimen organizado y fortalecer las instituciones del estado en los países donde el combate se libra de manera más directa y que enfrentan serios problemas de gobernabilidad.

CONSUMO

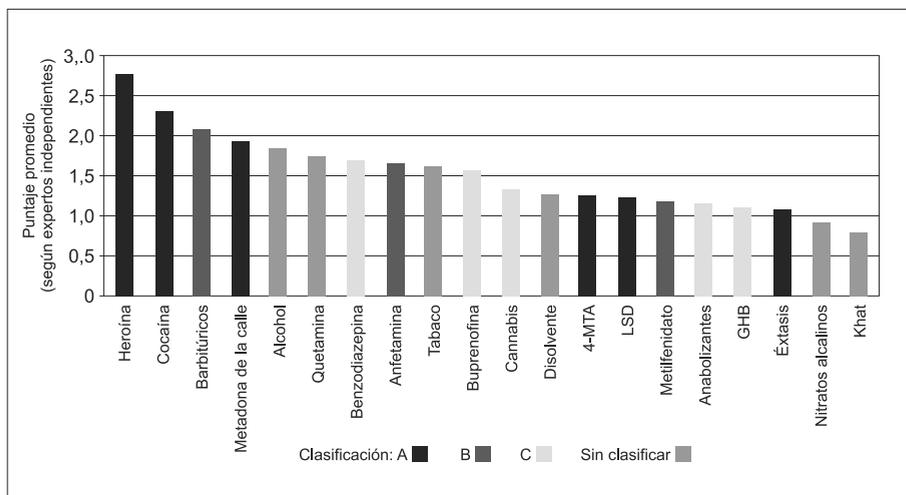
Con respecto a este, es importante recordar que las clasificaciones vigentes en las convenciones de Naciones Unidas sobre los daños causados por el consumo de drogas han sido criticadas por su inexactitud y por la poca transparencia en su elaboración (Comisión Global de Política de Drogas, 2011; Nutt et al., 2007). Como se mencionó, Nutt et al. (2007) desarrollaron una escala para medir el nivel de daño causado por el consumo de drogas y diseñaron un procedimiento para validarla y hacerla clara y comprensiva en términos de parámetros de daño y tipos de drogas incluidos, consultando a dos grupos de expertos de diversas disciplinas sobre los daños generados por cada una. El estudio incluye nueve parámetros de daño, divididos en

tres categorías: daño físico, nivel de dependencia y efectos sociales (Nutt et al., 2007: 1049). Las drogas incluidas son las que están en la clasificación de la ley sobre uso indebido de drogas (Misuse of Drugs Act) del Reino Unido, más algunas drogas legales de las que puede abusarse como el alcohol, el tabaco y los solventes. Los resultados indican que, en general, hay una correlación muy débil entre la clasificación de la ley de drogas (que divide las sustancias en tres categorías, la A incluye las más dañinas y la C las menos) y la que resultó del estudio. De las ocho drogas que puntuaron como más dañinas y las ocho calificadas como menos dañinas, tres están en la categoría A y dos no están clasificadas. Por ejemplo, el alcohol y el tabaco se consideraron más dañinos que el LSD, el éxtasis o la marihuana (Nutt et al., 2007: 1050). El gráfico 13 muestra el resultado del proceso de puntuación del daño producido por cada droga, por grupos diferentes de expertos, y permite comparar esos puntajes con la clasificación de la ley de drogas y apreciar la poca correlación entre ambas.

Estas inconsistencias evidentes en las clasificaciones actuales deben tenerse en cuenta al analizar los efectos reales del consumo de determinada sustancia en los consumidores, en terceras personas y en la sociedad en general.

Se calcula que cerca de 230'000.000 de personas consumen una droga ilícita al menos una vez al año; cerca de uno de cada veinte entre los quince y los sesenta y

Gráfico 13. Puntajes de daños promedio para veinte sustancias



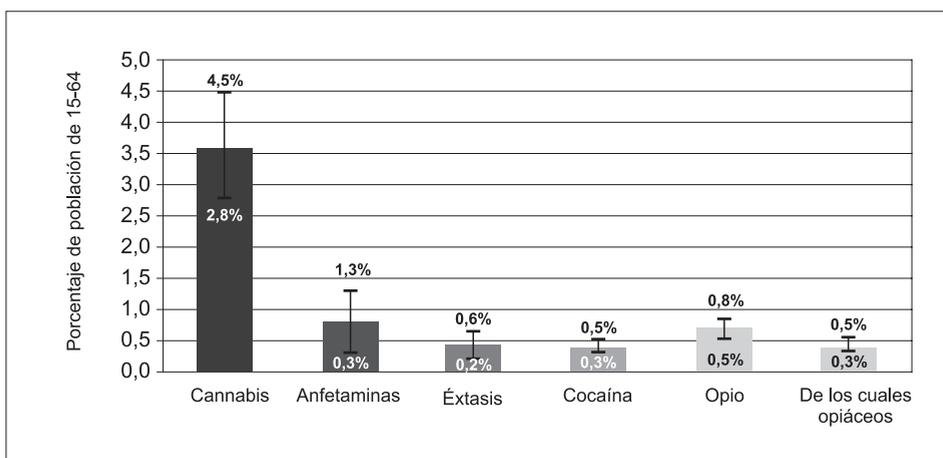
Nota: la clasificación según la ley sobre el uso indebido de drogas (Misuse of Drugs Act) se muestra según los tonos de cada barra.

Fuente: Nutt et al., 2007: 1050.

cuatro años de edad. Pero solo uno de cada cuarenta usa drogas por lo menos una vez al mes, y menos de uno de cada ciento sesenta personas, alrededor de 27'000.000, tienen un consumo problemático para su salud (Unodc, 2012).

El cannabis es, de lejos, la droga ilícita más consumida en el mundo, tal como se observa en el gráfico 14. Las anfetaminas y el éxtasis le siguen en términos de prevalencia. La cocaína solo es consumida por 0,5% del total de usuarios de drogas que consumen al menos una vez al año.

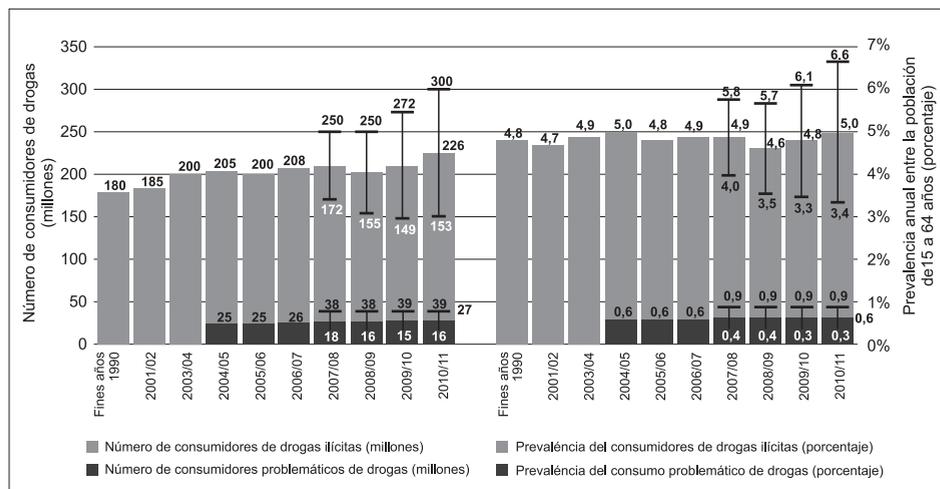
Gráfico 14. Prevalencia anual de uso de drogas ilícitas a nivel global en porcentaje de la población entre 15 y 64 años, 2009-2010



Fuente: Unodc, 2011, 2012: 25.

Con respecto a la evolución del consumo de las diversas drogas ilícitas durante la última década, en el gráfico 15 se aprecia que este se ha mantenido relativamente estable, con una prevalencia anual de alrededor de 5% de la población. El consumo problemático representa una porción pequeña del total, alrededor de 0,6% del total de consumidores.

Conviene presentar aquí algunas definiciones con respecto al consumo de drogas, que permitan analizar de manera diferenciada los riesgos de las diversas sustancias, teniendo en cuenta que los riesgos pueden clasificarse entre daños a los consumidores casuales; daños incidentales, relativos a la frecuencia y gravedad potencial de daños a terceros y a sí mismos por consumidores casuales; daños a consumidores y terceros por consumo intensivo o adicción; y el vínculo entre el consumo y el crimen, que puede ser en dos sentidos: presencia de drogas en actos criminales o comisión de delitos para obtener drogas.

Gráfico 15. Consumo de drogas ilícitas en el mundo, fines de la década de 1990, 2001-2011

Fuente: Unodc, 2012: 66.

- ✧ La *iniciación* es la proporción de la población que tiene un primer acceso a una droga.
- ✧ La *continuación* es la proporción de quienes inician el consumo y lo continúan de forma regular.
- ✧ La *captura* es la proporción de los consumidores regulares que se convierten en usuarios problemáticos (del uso al abuso).
- ✧ La *cronicidad* o *persistencia* del abuso se refiere al tiempo que un usuario problemático o intensivo consume una droga antes de dejarla o reducir su uso.
- ✧ La *recáida* o *reincidencia* es la probabilidad de que alguien que ha dejado la droga o reducido su consumo vuelva al uso problemático (Kleiman et al., 2011).

Estos conceptos permiten presentar algunos hechos estilizados²⁴ sobre las drogas psicoactivas que son importantes cuando se trata de formular políticas que tengan en cuenta las diferencias entre las sustancias. Así, de quienes inician el consumo solo una minoría lo continúa: para la cocaína menos de 50%, siendo más alto para el alcohol; de quienes continúan consumiendo, entre 10 y 30% son ‘capturados’ hacia la adicción y el uso problemático: para el cannabis 10%, para la cocaína y la heroína 30%, y para el alcohol entre 15 y 25%.

24 Un hecho estilizado es una presentación simplificada de una evidencia empírica, que en general implica una generalización que sintetiza cálculos estadísticos complejos, lo que puede dejar de lado los matices de los casos particulares.

Otro elemento clave para diseñar e implementar políticas que reduzcan los daños generados por el uso de drogas es analizar la concentración del consumo de cada una de las sustancias objeto de las políticas. Para los casos del alcohol y la heroína, por ejemplo, el consumo es altamente concentrado: 10% de los usuarios consumen 50% del total de la droga consumida, y el 20% consume el 80%. Para enfocar mejor las estrategias de tratamiento y de reducción de daños de cada droga, se requiere más información y difusión de los datos existentes sobre los niveles de concentración del consumo de cada una.

Las tablas 2, 3 y 4 presentan un análisis diferenciado por sustancias, según la clasificación de los riesgos señalada arriba, basada en Kleiman et al. (2011). En cuanto a los riesgos de adicción a las drogas, la 2 indica qué tan posible es que una persona se inicie, continúe o se vuelva adicto a algunas de ellas.

Tabla 2. Dimensiones de riesgo de drogas psicoactivas: riesgo de adicción

ADICCIÓN	TABACO/NICOTINA	ALCOHOL	MARIHUANA	COCAÍNA	BAZUCO, CRACK*	HEROÍNA
Iniciación	Alto	Muy alto	Alto	Bajo	Bajo**	Muy bajo
Continuación	Moderado	Alto	Moderado	Bajo	Alto	Moderado
Captura	Muy alto	Moderado	Moderado	Moder.-Alto	Muy alto	Moder.-Alto

* La diferenciación entre cocaína y bazuco/crack fue introducida por los autores. No es de Kleiman et al.

** La excepción es Brasil, en donde actualmente hay una epidemia.

Fuente: Kleiman et al., 2011.

La tabla 3 muestra las posibilidades de uso crónico de una droga, de recaída en la adicción después de haberla superado y de vínculos entre la criminalidad y el consumo.

Tabla 3. Dimensiones de riesgo de drogas psicoactivas: crimen y persistencia de la adicción

ADICCIÓN	TABACO/NICOTINA	ALCOHOL	MARIHUANA	COCAÍNA	BAZUCO, CRACK*	HEROÍNA
Cronicidad	Muy alto	Mod.-Alto	Moderado-Alto	Moderado	Alto	Muy alto
Recaída	Muy alto	Alto	Moderado	Moderado-Alto	Alto	Muy alto
Vínculo crimen	Bajo	Alto	Bajo	Alto	Alto	Alto

* La diferenciación entre cocaína y bazuco/crack fue introducida por los autores. No es de Kleiman et al.

Fuente: Kleiman et al., 2011.

Por último, la tabla 4 muestra algunos de los riesgos asociados al consumo de psicoactivos.

Tabla 4. Dimensiones de riesgo de drogas psicoactivas: riesgos de daños asociados al consumo

DAÑOS	TABACO / NICOTINA	ALCOHOL	MARIHUANA	COCAÍNA *	BAZUCO, CRACK **	HEROÍNA
Daño uso casual	Insignificante	Moderado	Bajo-Moderado	Moderado	Alto	Alto
Daño incidental	No hay	Muy alto	Bajo-Moderado	Moderado	Alto	Moderado
Daño abuso	Bajo	Alto	Moderado	Alto	Muy alto	Muy alto
Muertos	2011: casi 6'000.000 en el mundo ***	2'500.000 al año en el mundo ****	-	-	-	-

* La información que existe no es concluyente.

** La diferenciación entre cocaína y basuco/crack fue introducida por los autores. No es de Kleiman et al.

*** Dato del Tobacco Atlas, 2012.

**** Dato de la Organización Mundial de la Salud. www.who.int/substance_abuse/facts/alcohol/en/

Fuente: Kleiman et al., 2011.

Es interesante considerar el caso del tabaco como ejemplo de que la información científica basada en evidencias claras, más regulaciones, pueden reducir el consumo de una sustancia y disminuir los daños asociados a ese consumo. Con respecto a esta droga, la creciente conciencia pública frente a los riesgos del consumo ha llevado a que en algunos países la ciudadanía haya presionado para el diseño y la aplicación de medidas que han limitado los espacios en donde se permite el consumo, lo que en algunos casos lo ha disminuido.

Ahora bien, es claro que las compañías de tabaco tienen intereses económicos para mantener o incluso aumentar el consumo, por lo que invierten enormes cantidades de dinero para evitar regulaciones más fuertes que puedan afectar sus negocios o para flexibilizar los controles existentes. Algo similar ocurre con la industria de las bebidas alcohólicas que, incluso con el apoyo de los consumidores, han logrado mantener suficiente influencia para evitar niveles de impuestos que compensen los daños causados por el consumo a usuarios y a terceros. Por eso, a la hora de pensar en un mercado regulado para otras drogas, es importante diseñar e implementar medidas que permitan evitar o al menos contrarrestar los incentivos perversos que pueden generarse en mercados tan lucrativos como los de las drogas psicoactivas, tanto del sector privado doméstico o multinacional como de las instituciones públicas o mixtas, nacionales o internacionales, que participen en esos mercados.

CONCLUSIONES: QUÉ PROPONEMOS²⁵

Este panorama demuestra que el consumo de drogas y, por ende, su producción y distribución, están lejos de disminuir y, menos, aún de desaparecer. Las políticas que hasta ahora han dominado el tratamiento del fenómeno no han sido efectivas. Es urgente encontrar nuevas maneras de resolver los problemas creados por el narcotráfico, pero también los ocasionados por esas políticas prohibicionistas y el régimen internacional contra las drogas. La idea central que planteamos en este libro es que regular toda la cadena de valor de las drogas: producción, comercialización y consumo, diferenciada por tipo de droga y con base en evidencia científica, contribuiría a reducir los daños a consumidores y terceros, además de quitar a las bandas del crimen organizado y otros actores ilegales gran parte de la rentabilidad que arroja el negocio.

Para lograr estos objetivos es fundamental que las políticas que se diseñen den cuenta de las diferencias entre las drogas y sus derivados. Cada droga tiene características particulares en lo que concierne a los riesgos de salud asociados al consumo y la probabilidad de adicción, así como a los costos sociales y económicos que conllevan el consumo, la adicción y el tratamiento. Las políticas de estupefacientes deben elaborarse tomando en cuenta el hecho de que gran parte de los consumidores, en muchos casos la inmensa mayoría, no son problemáticos desde el punto de vista social o delictivo, en tanto que el consumo suele concentrarse en gran medida en un pequeño porcentaje de usuarios frecuentes y adictos.

Hasta ahora, sin embargo, lo común es que las políticas antidrogas sean uniformes y no diferenciadas, y que se implementen enfatizando en el control de la oferta, en la represión de la producción y el tráfico, sin tener en cuenta los impactos que ello causa en los países en donde tienen lugar esas actividades. América Latina ha cargado un peso desproporcionado de los efectos de las políticas antidroga imperantes. Y aunque estas políticas han obtenido algunos resultados en lo que respecta a la destrucción de organizaciones criminales como los grandes carteles colombianos, no han logrado reducir los mercados de drogas ilegales. Por el contrario, si bien ha habido cambios en la composición de estos mercados en particular en los países con mayor consumo —el consumo de drogas vegetales se estancó o incluso se redujo en cierta medida durante los últimos tiempos, en tanto que el de drogas sintéticas está en alza—, la demanda general de drogas continúa incrementándose, con mercados

25 Esta sección es una versión revisada del documento de J. Campero, R. Vargas y E. Vergara. 2013. "From Repression to Regulation: A Latin American Proposal for Reform of Drug Policies", publicado por la Fundación Friedrich Ebert en Alemania, dentro de su serie *Perspektive*.

crecientes en los países de producción y tránsito. La futura demanda mundial de estupefacientes será, en general, proporcional al PIB per cápita, mientras que las políticas represivas serán cada vez más costosas fiscal, social y políticamente, y menos efectivas en cuanto a la reducción del consumo, el combate al crimen organizado y a la disminución de la producción que, en general, permanece estable, aunque como resultado de las medidas represivas los cultivos, los sitios de procesamiento y las rutas de tráfico se desplazan.

Atendiendo a esta situación, las propuestas enunciadas en este libro plantean la regulación de toda la cadena de valor y no solo el consumo final. Desde una perspectiva latinoamericana –y también desde la de otras regiones y países de producción y de tránsito, como Afganistán y los países de África occidental–, es preciso que las políticas de control de drogas modifiquen la balanza de recursos entre el crimen organizado y otros actores ilegales por un lado, y los actores estatales legítimos por el otro, con miras a debilitar a los primeros y a disminuir su poder de intimidación y corrupción, y a la vez a dar a los estados la posibilidad de fortalecer sus instituciones y garantizar los derechos de sus ciudadanos.

Cabe reiterar que no nos proponemos abogar por la legalización de las drogas, sino argumentar en favor de la necesidad de regular el negocio de los estupefacientes. El *statu quo* de la prohibición y la ilegalidad tiene la consecuencia perversa de crear mercados negros completamente exentos de regulación y no ayuda al estado a combatir el crimen organizado. En tal sentido, estas propuestas son pragmáticas: apuntan a reducir los daños asociados hoy a las drogas (el consumo y el contacto con los mercados ilegales) y quitar a los grupos criminales parte de las rentas que han estado disfrutando gracias al negocio de las drogas.

EL CANNABIS Y SUS DERIVADOS

Dado que, en general, los daños para la salud y los riesgos de adicción que ocasionan el cannabis y sus derivados no son peores, y parecen menores que los vinculados al tabaco y el alcohol, su regulación debería seguir las mejores prácticas aprendidas de la regulación de estos: los productos del cannabis deben estar disponibles legalmente, sujetos a controles de calidad en la producción y el punto de venta. El consumo debe estar gravado para maximizar el ingreso fiscal que arroje el mercado, y debe estar prohibido en lugares públicos. La autoproducción debe permitirse dentro de ciertos parámetros. Es preciso exigir a los productores comerciales que se registren, no solo con fines del control de calidad, sino también para evitar el desvío de la producción hacia los usos ilegales y para que puedan comprobar la legitimidad de su producción frente a los organismos de seguridad del estado. El régimen de control del cannabis

debe permitir que cada país elija sus propias políticas con respecto al asunto, con la salvedad de que la producción debe estar registrada de modo tal que el flujo comercial internacional de productos basados en cannabis pueda ser sometido a monitoreo y control, para evitar su desvío hacia mercados ilegales y su entrada en países con régimen de prohibición. Estas políticas destruirían la mayor parte de los mercados de cannabis en los países que las adoptaran, con lo cual se reducirían los ingresos de los grupos criminales y se mantendría alejados a los consumidores de los mercados ilegales y los grupos que participan en ellos, disminuyendo sus posibilidades de entrar en contacto con drogas más duras.

HOJA DE COCA, COCAÍNA Y DERIVADOS

Las evidencias actuales acerca de los daños ocasionados por la cocaína no son concluyentes, porque la mayor parte de los estudios se refiere a los consumidores de crack y derivados similares del procesamiento de la cocaína que son muy perjudiciales y adictivos, o reportan daños atribuibles a las sustancias usadas para diluir la cocaína antes de su venta al por menor. Dado que la gran mayoría de los usuarios de cocaína no son problemáticos, es necesario investigar más sobre los efectos reales que esta y otros derivados de la coca ocasionan en la salud. Ahora bien, dada la evidencia disponible, las políticas de control deberían diferenciar entre la hoja de coca, la cocaína y los derivados como el crack y el *paco* o bazuco. Estos últimos deben seguir siendo prohibidos, aunque sin criminalizar su consumo.

Con respecto a la hoja de coca y sus usos tradicionales (mascado, tés) o que no implican procesos químicos para extraer y procesar sus alcaloides, no hay razones para la prohibición. Cada estado debería ser libre de elegir la política que prefiera. Bolivia es un buen ejemplo de esto. No obstante, dado que la hoja de coca es la materia prima para la cocaína, los cultivadores deben estar registrados y la producción regulada. Los programas de erradicación deben vincularse a estrategias eficaces para la generación de ingresos alternativos.

Para la cocaína debería establecerse una cadena de valor regulada con productores, comercializadores, distribuidores, vendedores y consumidores registrados. Los precios para el consumidor deben mantenerse en sus niveles actuales mediante impuestos. Las ventas finales y el registro de consumidores deberían estar a cargo de las farmacias, que deberán contar con la infraestructura necesaria si aún no la tienen. El control de calidad debe asegurar que se minimicen los daños a los usuarios. Puesto que, como se dijo, la gran mayoría de los consumidores de cocaína de buena calidad no son usuarios problemáticos, una cadena de valor regulada permite reducir los ingresos ilegales e incrementar los públicos, generando así recursos para la salud

pública, los tratamientos pertinentes y la investigación. Los usuarios problemáticos deben tener la posibilidad de inscribirse en programas de tratamiento similares a los que existen para los adictos a la heroína. El volumen del consumo de usuarios registrados reduciría de modo muy significativo los ingresos del crimen organizado (probablemente en más de la mitad, unos 40.000 millones de dólares anuales). Además, si la regulación permite el comercio directo entre países productores y consumidores, también se reduciría la presión que sufren las debilitadas instituciones de los países de tránsito, por ejemplo, los del triángulo norte de América Central.

HEROÍNA

En este caso la prohibición debe mantenerse, sin criminalizar el consumo. Los daños de esta droga sobre la salud de los usuarios, los altos índices de adicción y los consecuentes perjuicios para terceros están comprobados. No obstante, sería necesario expandir los programas de seguimiento para todos los usuarios que deseen registrarse, incluidos el tratamiento médico y el consumo de la droga en condiciones higiénicas controladas, con uso de agujas limpias para frenar la propagación de enfermedades de transmisión sanguínea. Dada la concentración del consumo entre los adictos a la heroína, los programas de seguimiento que den buenos resultados deberían poder captar una porción significativa de los usuarios antes criminalizados.

CUESTIONES DE IMPLEMENTACIÓN

No cabe duda de que implementar las medidas propuestas es una tarea muy compleja, sobre todo en contextos donde la gobernabilidad y las instituciones democráticas son débiles o han estado históricamente ausentes. Para garantizar el éxito de una reforma como la que se propone en este libro es imprescindible tener en cuenta esas complejidades. Sin embargo, urge también encontrar soluciones que contribuyan a reducir la pérdida de vidas a manos del crimen organizado, así como los riesgos y daños que enfrentan los consumidores de drogas en todos los países.

La diferencia entre las políticas actuales, predominantemente prohibicionistas, y el enfoque regulatorio de la política de estupefacientes propuesta puede ilustrarse así: el mundo actual de las drogas (MAD) consiste en 1) la producción de drogas (PD); 2) el consumo de drogas (CD); 3) los daños (DD) resultantes de la calidad de las drogas (CAD) y la victimización de los consumidores (VC); así como 4) los ingresos por drogas que obtiene el crimen organizado (IDCO):

$$\text{MAD} = \text{PD} + \text{CD} + \text{DD} (\text{CAD} + \text{VC}) + \text{IDCO}$$

Bajo el régimen actual la producción y el consumo de drogas no se han reducido. Por el contrario, el consumo mundial de drogas en general parece haberse incrementado en proporción al PIB mundial per cápita, con 5% de prevalencia del consumo anual entre las franjas etarias de quince a sesenta y cuatro años y un consumo frecuente y/o problemático del 0,6% (véanse los gráficos 14 y 15 arriba).

El que hasta ahora la oferta se dé en mercados ilegales y los consumidores estén sujetos a persecución ha ocasionado altos niveles de daño, tanto por la mala calidad de las drogas como a causa de la victimización a que son sometidos los consumidores por parte de los traficantes y las políticas represivas. Bajo estas condiciones los ingresos del crimen organizado se maximizan:

$$\text{MAD (Prohibición)} = \overline{\text{PD}} + \overline{\text{CD}} + D \uparrow (\text{CAD} \downarrow + \text{VC} \uparrow) + \text{IDCO} \uparrow^{\text{Máx}}$$

Las propuestas enunciadas aquí no reducirían la producción ni el consumo, al menos en un principio, pero desviarían más de la mitad hacia cadenas de valor reguladas y con control de calidad. Los gravámenes impositivos contendrían posibles aumentos en el consumo. Como resultado, mermarían de forma drástica los daños a consumidores y terceros –incluidas las instituciones sociales y políticas de los países más afectados–, en función de la mejor calidad de las drogas, las ofertas de tratamiento a consumidores problemáticos y una reducción casi total de la victimización de los consumidores. Por otra parte, los ingresos del crimen organizado y otros actores ilegales disminuirían de forma considerable: de acuerdo con nuestras estimaciones, dependiendo de la implementación, entre el 50 y el 75%.

$$\text{MAD (Regulación)} = \text{PD} + \overline{\text{CD}} + \text{DD} \downarrow_{\text{Mín}} (\text{CAD} \uparrow^{\text{Máx}} + \text{VC} \downarrow_{\text{Mín}}) + \text{IDCO} \downarrow_{50-75\%}$$

El cobro de impuestos sobre el negocio permitiría captar la mayor parte de los ingresos que se le quiten al crimen organizado para invertirlos en la reducción del daño, el tratamiento y la rehabilitación de los consumidores problemáticos, así como en una información mejor y más transparente sobre los riesgos asociados al uso de las drogas disponibles; por último, esos ingresos pueden usarse para centrar la lucha contra el crimen organizado en delitos serios y sumamente perjudiciales, como el trabajo (sexual) forzado, el tráfico de armas y el tráfico de órganos, entre otros.

A mediano plazo, los mercados regulados posiblemente contribuyan también a la reducción del consumo problemático, como consecuencia de la mayor transparencia de los mercados y una mejor información sobre los riesgos que implican diversas drogas.

UN LLAMADO A LA ACCIÓN

Si se implementan las políticas propuestas aquí, se reducirán significativamente los daños a usuarios de drogas y terceros, se evitará que los campesinos y pequeños agricultores de los países productores carguen sobre sus espaldas la mayor parte del peso de las políticas represivas y, lo más importante, menguarán las ganancias obtenidas por el crimen organizado y otros actores ilegales del tráfico de estupefacientes. Por otra parte, se incrementarán los ingresos estatales y se liberarán recursos y capacidades para combatir el crimen organizado y tratar las adicciones a las drogas. Sin embargo, no se eliminarán por completo los mercados ilegales. Tal como ocurrió con los cigarrillos y el alcohol, los altos gravámenes impositivos continuarán implicando un mercado ilegal. No obstante, los mercados ilegales de las drogas vegetales que hoy son ilícitas se verán considerablemente reducidos, probablemente en más de la mitad de su tamaño actual.

El debate ya se ha iniciado en América Latina, con varios presidentes que llaman a implementar reformas. Es hora de que el resto del mundo y sobre todo los principales consumidores, Estados Unidos y la Unión Europea, se involucren en este debate sobre nuevos enfoques. Hay muchas cosas que se pueden hacer dentro del régimen global actual de estupefacientes a fin de corregir su desastroso sesgo hacia las medidas represivas, y en esto la comunidad internacional debe trabajar en conjunto. Con el tiempo será preciso hacer más para cambiar el régimen global, aun cuando hoy pueda parecer una ambición audaz. Resulta crucial tomar distancia del debate extremadamente ideológico y polarizado que hemos tenido por décadas y desarrollar las políticas basadas en la evidencia. A fin de cuentas, la respuesta al fracaso y las consecuencias devastadoras de la guerra contra las drogas no debe ni puede ser “más de lo mismo”.

REFERENCIAS

- AMERICAN CANCER SOCIETY. 2012. “The Tobacco Atlas”. Escrito por Michael Eriksen, Judith Mackay y Hana Ross.
- BARRIUSO ALONSO, MARTÍN. 2012. “Los Clubes Sociales de Cannabis en la encrucijada. Entre la autogestión y la mercantilización”. 13 de agosto de 2012. Disponible en <http://www.tni.org/es/article/los-clubes-sociales-de-cannabis-en-la-encrucijada>.
- BROMBACHER, DANIEL. 2011. “Los enlaces entre diferentes economías ilegales: plata, plomo y mano de obra criminal”. Ponencia en el foro Economías ilegales y seguridad ciudadana. FES-Ildis Ecuador y Flacso. 8 y 9 de septiembre 2011, Quito.
- . 2012. “This is what you get. Mercados ilegales y violencia en América Latina”. Programa de Cooperación en Seguridad Regional en América Latina y el Caribe de la

- Fundación Friedrich Ebert. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09230.pdf>
- CALZADA, JULIO. 2012. “Una nueva política de drogas es posible. Realidades y desafíos del caso de Uruguay”. Programa de Cooperación en Seguridad Regional en América Latina y el Caribe de la Fundación Friedrich Ebert. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/09304.pdf>
- COMISIÓN GLOBAL DE POLÍTICAS DE DROGAS. 2012. “La guerra contra las drogas y el VIH/sida: cómo la criminalización del uso de drogas fomenta la pandemia global”. Disponible en <http://www.globalcommissionondrugs.org/>
- . 2011. “Guerra a las drogas. Informe de la comisión global de políticas”. Disponible en <http://www.globalcommissionondrugs.org/>
- COMISIÓN LATINOAMERICANA SOBRE DROGAS Y DEMOCRACIA. 2009. “Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma”. Disponible en <http://www.drogasedemocracia.org/Espanol/>
- HUGHES, CAITLIN ELIZABETH Y ALEX STEVENS. 2010. “What can we learn from the portuguese decriminalization of illicit drugs?”. *British Journal of Criminology*. 50 (6).
- INFORME NACIONAL DE HOLANDA AL CENTRO EUROPEO DE MONITOREO DE DROGAS Y ADICCIÓN A LAS DROGAS (EMCDDA). 2012. Disponible en www.emcdda.europa.eu.
- KLEIMAN, MARK, JONATHAN CAULKINS Y ANGELA HAWKEN. 2011. *Drugs and drug policy. What everyone needs to know*. Oxford University Press.
- MEJÍA, DANIEL Y DANIEL RICO. 2011. “La microeconomía de la producción y el tráfico de cocaína en Colombia”. En Alejandro Gaviria y Daniel Mejía (comp.). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Universidad de los Andes. Bogotá.
- NUTT, DAVID, LESLIE KING, WILLIAM SAULSBURY Y COLIN BLAKEMORE. 2007. “Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse”. *The Lancet*. 369.
- OMS/UNICRI. 1995. “Cocaine Project”. Disponible en <http://www.tni.org/article/who-cocaine-project>
- THOUMI, FRANCISCO. 2011. “Sueños de reforma de las políticas contra las drogas y del régimen internacional de control de drogas”. Programa de Cooperación en Seguridad Regional en América Latina y el Caribe de la Fundación Friedrich Ebert. Disponible en <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/08461.pdf>
- TNI Y WOLA. 2011. *Systems Overload - Drug laws and prisons in Latin America*. Ámsterdam/Washington.
- UNODC. 2012. *World Drug Report. 2012*. Unodc. Viena.
- . 2010. *World Drug Report. 2010*. Unodc. Viena.

———. 2011. *World Drug Report. 2011*. Unodc. Viena.

UPRIMNY, RODRIGO. 2003. “Drogas, derecho y democracia”. Texto presentado en el Seminario itinerante de política criminal POCAL. Disponible en <http://es.scribd.com/doc/105041008/Drogas-Derechos-y-Democracia>

UPRIMNY, RODRIGO, DIANA GUZMÁN Y JORGE PARRA. 2012. *La adicción punitiva. La desproporción de leyes de drogas en América Latina*. Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia). Bogotá.

ARTÍCULOS DE PRENSA

“Bolivia quiere volver a adherirse al Convenio sobre Drogas de la ONU, mientras que hace una excepción en cuanto a masticación de hoja de coca”. En Unodc. <https://www.unodc.org/colombia/es/press/boliviaconvencion1961.html>. Consultado el 20 de febrero de 2013.

Diario Libre. “Gobierno reporta más de 26,000 personas desaparecidas en México”. 26 de febrero de 2013. http://www.diariolibre.com/latinoamerica/2013/02/26/i373074_gobierno-reporta-mas-000-personas-desaparecidas-mexico.html. Consultado el 1 de abril de 2013.

El Espectador. “Carteles mexicanos llevan su guerra a Guatemala. Así lo reconoció el presidente de Guatemala, Otto Pérez”. 12 de enero de 2013. <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/articulo-396241-carteles-mexicanos-llevar-su-guerra-guatemala>.

El Nuevo Herald. “Bolivia retorna a Convención de 1961 con reservas sobre el masticado de coca”. 10 de febrero de 2013. <http://www.elnuevoherald.com/2013/02/10/1404458/bolivia-retorna-a-convencion-de.html>

InSightCrime. “Guatemala Murders Up 8% in 2013, Bucking Downward Trend”. 5 de marzo de 2013. <http://www.insightcrime.org/news-briefs/guatemalan-murders-rise-president-starting>

Proceso. “Segob: 70 mil muertos con Calderón”. 15 de febrero de 2013. www.proceso.com.mx/?p=333688. Consultado el 1 de abril de 2013.

Semana. “Frenan la legalización de la marihuana en Uruguay”. 21 de diciembre 21 de 2012. <http://www.semana.com/mundo/articulo/frenan-legalizacion-marihuana-uruguay/326248>

The Amsterdam Herald. “Three-quarters of Dutch cannabis cafes will turn blind eye to official ban on tourists”. 31 de diciembre de 2012. <http://amsterdamherald.com/index.php/news-specials/the-new-wietpas-rules-for-coffeeshops/635-20121231-three-quarters-dutch-cannabis-cafes-coffeeshops-turn-blind-eye-official-ban-tourists-tourism-netherlands-dutch-politics-wietpas-ivo-opstelten-marc-josemans>. Consultado el 15 de marzo de 2013.

- The Amsterdam Herald*. “Justice minister abandons ‘wietpas’ plan to restrict entry to coffee-shops”. 19 de noviembre de 2013. <http://amsterdamherald.com/index.php/news-specials/the-new-wietpas-rules-for-coffeeshops/13-news-wietpas-untagged/584-20121119-justice-minister-abandons-wietpas-plan-to-restrict-entry-coffeeshops-ivo-opstelten-cannabis-drugs-policy-amsterdam-society-tourism-tweede-kamer-parliament-netherlands-dutch-politics>. Consultado el 15 de marzo de 2013.
- The Economist*. “Felipe Calderón on his presidency of Mexico. Looking back on the Calderón years”. 22 de noviembre de 2012. Mexico City. <http://www.economist.com/blogs/americasview/2012/11/felipe-calder%C3%B3n-his-presidency-mexico>
- The Economist*. “Out of control”. 9 de marzo de 2013. Tegucigalpa. http://www.economist.com/news/americas/21573108-first-two-reports-threat-rampant-violence-central-americas-small?fb_action_ids=10151296346210919&fb_action_types=og.likes&fb_ref=scn%2Ffb_ec%2Fout_of_control&fb_source=aggregation&fb_aggregation_id=288381481237582
- The Economist*. “Tax, and tax again”. 9 de marzo de 2013. Los Angeles. <http://www.economist.com/news/united-states/21573135-americas-first-market-recreational-marijuana-will-be-far-free-tax-and-tax-again>
- The Economist*. “The drugs business. “Impossible” to end drug trade, says Calderón”. 23 de noviembre de 2012. Mexico City. <http://www.economist.com/blogs/americasview/2012/11/drugs-business>
- The Guardian*. “Juan Manuel Santos: ‘It is time to think again about the war on drugs’”. 12 de noviembre de 2011. <http://www.guardian.co.uk/world/2011/nov/13/colombia-juan-santos-war-on-drugs>
- Time*. “Two U.S. States Become First to Legalize Marijuana”. 7 de noviembre de 2012. <http://healthland.time.com/2012/11/07/two-u-s-states-become-first-to-legalize-marijuana/>

PÁGINAS WEB

- Amendment 64-Use and Regulation of Marijuana. Disponible en [http://www.leg.state.co.us/LCS/Initiative%20Referendum/1112initrefr.nsf/c63bddd6b-9678de787257799006bd391/cfa3bae60c8b4949872579c7006fa7ee/\\$FILE/Amendment%2064%20-%20Use%20&c%20Regulation%20of%20Marijuana.pdf](http://www.leg.state.co.us/LCS/Initiative%20Referendum/1112initrefr.nsf/c63bddd6b-9678de787257799006bd391/cfa3bae60c8b4949872579c7006fa7ee/$FILE/Amendment%2064%20-%20Use%20&c%20Regulation%20of%20Marijuana.pdf). Consultado el 15 de marzo de 2013.
- Gobierno de Holanda. <http://www.government.nl/issues/alcohol-and-drugs/drugs> y <http://www.government.nl/documents-and-publications/press-releases/2011/05/27/the-dutch-cabinet-coffeeshop-to-be-a-private-club-for-the-local-market.html>. Consultado el 15 de marzo de 2013.
- “How many people in the United States use medical marijuana?”. <http://medicalmarijuana.procon.org/view.answers.php?questionID=001199>. Consultado el 15 de marzo de 2013.

Initiative Measure No. 502. Disponible en: http://sos.wa.gov/_assets/elections/initiatives/i502.pdf. Consultado el 15 de marzo de 2013.

Ley 30 de 2000 sobre descriminalización del consumo de drogas. Portugal. Disponible en www.idt.pt/PT/Legislacao/Paginas/LegislacaoTemaDetalhe.aspx?id=34

REFORMAS A LAS LEYES DE DROGAS EN AMÉRICA LATINA

<http://www.druglawreform.info/es/informacion-por-pais/>

Alternativas a la política actual de drogas desde el eslabón de la producción

José Carlos Campero / Horacio Barrancos

INTRODUCCIÓN

Desde hace poco más de cuatro años, la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, liderada por los expresidentes latinoamericanos César Gaviria, Fernando Henrique Cardoso y Ernesto Zedillo, y la *Global Commission on Drugs and Democracy* empezaron a plantear la necesidad de modificar la política internacional de drogas ilegales, y presentaron recomendaciones sobre la descriminalización del consumo personal y el tratamiento de la adicción como un problema de salud pública. Señalaron que deberían revisarse el régimen internacional y las políticas represivas frente al fenómeno del narcotráfico, y se refirieron al criterio de reducción del daño no solo de la producción, el tráfico y el consumo, sino también de las consecuencias negativas de dichas políticas. En declaraciones más recientes con respecto al fracaso de las políticas antidrogas, algunos presidentes latinoamericanos como Juan Manuel Santos, de Colombia (2010-), y Otto Pérez Molina, de Guatemala (2012-), han hablado de la necesidad urgente de incorporar reformas, entre ellas la despenalización de algunas.

Sin embargo, ni las opiniones y propuestas de las dos comisiones ni las declaraciones posteriores de algunos líderes regionales presentan alternativas concretas de reforma a las políticas vigentes, aun cuando no hay duda de que el diagnóstico que presentan sobre el fracaso de la política represiva para enfrentar el asunto es acertado.

En consecuencia, y para contribuir al debate desde una perspectiva técnica, este trabajo analiza la situación actual de las políticas contra las drogas ilegales de origen vegetal más importantes, con énfasis en las fases de cultivo, producción y comercialización, y presenta alternativas frente a los elementos correspondientes del régimen internacional diseñado para combatirlos.

El trabajo tiene el propósito de presentar lineamientos de políticas alternativas en relación con el cultivo y la producción de drogas de base vegetal, que aporten a la

reducción de daños en el consumo y permitan luchar más eficientemente contra el crimen organizado. En concreto, los objetivos de estos lineamientos son:

- ❖ Reducir los daños en los consumidores y terceras personas en el eslabón de la producción de drogas de origen vegetal así como los efectos negativos de las políticas tradicionales para enfrentar el fenómeno en los campos de los derechos humanos y del medio ambiente, por citar algunos.
- ❖ Disminuir al máximo los recursos que reciben los actores del crimen organizado o los grupos armados ilegales como producto de la implementación de la política actual de lucha contra las drogas a lo largo de los eslabones del cultivo y la producción de las de base vegetal.
- ❖ Maximizar la captación de rentas por parte del estado mediante impuestos u otros mecanismos, con el fin de utilizar esos recursos en investigación, tratamiento de usuarios problemáticos y la lucha contra el crimen organizado y otros actores ilegales.

En cuanto a los aspectos metodológicos, el trabajo que presentamos es un ejercicio de identificación de propuestas de acción en el marco de procesos de regulación de las fases de cultivo y producción de drogas de origen vegetal, específicamente de cocaína. Las propuestas presentadas no son versiones probadas o modeladas; con ellas se espera incentivar la discusión a partir de ideas sobre política pública que podrían profundizarse para verificar más cabalmente sus posibles resultados, impactos y costos de implementación.

En este sentido, la propuesta tiene dos niveles de abstracción. El primero tiene que ver con el nivel macro de la cadena de la coca-cocaína y es una propuesta de política pública de lo que podría denominarse un modelo regulatorio; el segundo identifica posibles acciones aplicables a un caso como el de Bolivia, sobre la base de los lineamientos del modelo. Este estudio se presenta como Anexo a este capítulo.

Parte de la información utilizada proviene de fuentes oficiales y casi toda es de tipo secundario, debido a las restricciones existentes para acceder a bases de datos de información primaria tanto en entidades gubernamentales como supranacionales. Pese a estas restricciones, se pudo hacer una base de datos primaria que permitió realizar la mayor parte de los análisis, y utilizar las experiencias de desarrollo legal y regulatorio de países como Bolivia, España, Holanda, la India, Portugal, Turquía y Uruguay como guía de buena parte de las propuestas.

CONSIDERACIONES PREVIAS A LA PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN REGULADA DE HOJA DE COCA Y COCAÍNA

Antes de hacer propuestas de política pública para cambiar el manejo actual del problema de las drogas, es necesario identificar una serie de características que sirven de línea de base de problemas que se pretende resolver.

Para empezar se pueden mencionar, al menos, estas tres:

1. El desarrollo de la cadena de la coca-cocaína y los réditos financieros que le genera al crimen organizado se explican en gran parte en las restricciones impuestas por las políticas actuales de lucha contra las drogas y sus considerables efectos en la distorsión de precios.
2. Los principales problemas de salud asociados al consumo de cocaína se basan en supuestos inválidos debido a la falta de conocimiento científico riguroso, al menos público, de los efectos de esta sustancia, en altos niveles de pureza, sobre el ser humano.
3. Gran parte de los hechos de violencia y criminalidad asociados a la producción, tráfico y consumo de la cocaína son producto de la excesiva ilegalidad registrada en los marcos legales nacionales, que no distinguen entre grandes y pequeños infractores.

A continuación las analizamos.

LA DISTORSIÓN DE PRECIOS

Microeconomía de las estructuras de mercado de la producción de hoja de coca

Mientras el precio que recibe en Perú un cultivador de coca por la hoja necesaria para elaborar un kilogramo de cocaína es de aproximadamente US\$726¹ y en Bolivia de US\$1.638², el precio de un kilogramo de clorhidrato de cocaína es de US\$1.025 en

1 Tomando como parámetro que la producción de 1 kilogramo de clorhidrato de cocaína en Perú requiere de 220 kilogramos de hoja de coca a un precio de \$US3,30 por kilogramo. http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/4.1_Statistical_annex_Production.pdf

2 Tomando como parámetro que la producción de 1 kilogramo de clorhidrato de cocaína en Bolivia requiere de 256 kilogramos de hoja de coca a un precio de \$US6,40 por kilogramo. http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/4.1_Statistical_annex_Production.pdf

Perú y de US\$2.333 en Bolivia. En Estados Unidos ese kilogramo alcanza un valor de US\$31.000 y en Europa uno de US\$41.000 (Unodc, 2009) (véase la tabla 1). En resumen, entre lo que se le paga al campesino cocalero y el valor del kilo de cocaína al menudeo en uno de sus mercados finales el precio crece más de cien veces. Esto no solo refleja la brecha tradicional entre el eslabón primario de la producción y el del consumo final, sino que da una idea clara de la gran *distorsión*³ existente en el precio, introducida por las diferentes estructuras de mercado y los incentivos creados en los mercados ilegales por la prohibición del cultivo de la hoja de coca y su transformación en cocaína.

Tabla 1. Precios comparados en la cadena productiva coca-cocaína

PAÍS	US\$/KG COCA	COCA EQUIVALENTE/ KG COCAÍNA	US\$/KG COCAÍNA	US\$/GR COCAÍNA AL POR MENOR ^a	US\$/KG COCAÍNA AL POR MENOR
Bolivia	6,4*	256 [~]	2.333•		
Perú	3,3**	220 ^{~ ~}	1.025•		
Colombia	1,3***		2.468••		
México			3.500		
Estados Unidos			31.000	170	170.000
Europa			41.000	250	250.000

* Unodc, 2011.

** Unodc, 2012a.

*** Unodc, 2012b.

[~] http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/4.1_Statistical_annex_Production.pdf.

^{~ ~} http://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/4.1_Statistical_annex_Production.pdf.

• Unodc. *World Drug Report*, varios años; y Unodc, 2011 y 2012a.

•• Unodc, 2012b.

^a Unodc, 2012. http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2012/WDR_2012_web_small.pdf

Fuente: elaboración propia con base en las fuentes citadas.

- 3 Existe distorsión de mercado cuando los precios son más elevados o más bajos que los normales y cuando las cantidades producidas, compradas y vendidas son también superiores o inferiores a los volúmenes normales, es decir aquellos niveles que serán determinados por un mercado competitivo. Asimismo, conocemos las distorsiones en los mercados que provocan las posiciones de dominio que atentan contra la competencia, tal como los casos de los mercados monopolísticos, oligopolios, los monoposonios y los carteles y otros casos de desequilibrios como el del mercado laboral bilateral. <http://trabajos-contabilidad.blogspot.com/2009/07/distorsiones-en-los-mercados.html>. Por otra parte, la distorsión de precios se da en presencia de un producto con distintos precios en un mismo mercado, situación provocada casi siempre por falta de transparencia en el mercado. <http://www.economia48.com/spa/d/distorsion-de-precios/distorsion-de-precios.htm>

En este punto, es necesario destacar dos elementos fundamentales a la hora de examinar la distorsión de precios: 1) los incentivos perversos para el desarrollo de mercados ilegales altamente rentables; y 2) las estructuras de mercado existentes para la droga.

En cuanto al primero, el fenómeno del mercado ilegal surge ante el control gubernamental, usualmente cuando la demanda por un producto penalizado como la droga es tan alta que crea incentivos suficientes a los actores en toda la cadena de producción para violar las leyes con tal de obtener mayores ganancias; en tanto que los consumidores están dispuestos a pagar precios más elevados para conseguir la droga que les es prohibida o limitada. Es decir que existe más demanda que oferta, y esta oferta no se vende libremente por las prohibiciones legales existentes o porque los productores tienen la opción de vender a un mejor precio en un mercado no establecido, como lo es el ilegal.

En contextos de prohibición o restricción, los mercados impulsan la aparición de actores que comercializan estos productos ilegalmente, trátase de drogas, armas o cualquiera no permitido por ley.

En esas condiciones es habitual que surjan “mercados ilegales” que no son sino la respuesta del mercado a las prohibiciones existentes vía intromisión estatal, mercados usualmente ignorados por las autoridades encargadas de controlarlos, conscientes muchas veces de que el mercado moviliza fuerzas superiores a las del orden público.

En relación con el segundo, mientras las políticas actuales de penalización de la producción y el consumo de drogas crean los incentivos suficientes para el desarrollo de mercados ilegales, las estructuras existentes distorsionan aún más el precio de la materia prima y del producto final. El problema subyacente a esta distorsión no es solamente de tipo económico, más particularmente microeconómico, sino que la distorsión es tan fuerte que explica el nivel de criminalidad existente alrededor de la producción, el tráfico y la comercialización de drogas, y sus precursores, en mercados ilegales.

En muchos lugares el crimen se ha organizado en carteles responsables de la compra de la materia prima, su transformación y la comercialización de los derivados ilícitos. La organización tipo cartel⁴ crea hacia atrás de la cadena mercados monop-

4 Independientemente de la estructura de organización y funcionamiento del cartel; es decir ya sea con estructuras de tipo monolítico y verticales como en la década de los ochenta o planas y descentralizadas como las de ahora. Para una descripción más detallada del crimen organizado en Bolivia, véase Campero, 2011.

sónicos u oligopsonicos⁵ que, por ejemplo, condicionan un precio al productor de hoja de coca muy por debajo de su precio de mercado y crean hacia adelante monopolios generalmente de tipo geográfico que elevan el precio final; mientras que en otros casos, como en el boliviano, los productores de la materia prima son quienes se constituyen en carteles.

Se trata de estructuras de mercado muy semejantes a los monopolios en cadena, que distorsionan el mercado en una magnitud lo suficientemente grande como para compensar los costos de transacción asociados a la ilegalidad y la criminalidad. Estas organizaciones criminales y sus estrategias de mercadeo son impulsadas indirectamente por las prohibiciones estatales, prohibiciones ampliamente superadas por la fuerza económica y criminal de tales carteles⁶.

Por las consideraciones anteriores, y desde un enfoque de análisis de mercado, es razonable aislar a los productores de materia prima y a los consumidores finales de estas estructuras de mercado que han creado los mercados ilegales. Dicho de otra forma, para minimizar o eliminar los incentivos perversos para el desarrollo y la prevalencia de mercados ilegales y sus efectos consecuentes en la criminalidad, es recomendable que se eliminen las distorsiones del mercado hacia atrás y hacia delante, logrando un precio más próximo al equilibrio que plantea la teoría microeconómica.

Por último, los mercados vinculados a la producción y comercialización de cocaína son dinámicos, en el sentido de que la oferta y la demanda están en constante movimiento por diversas razones: primero, la oferta de hoja de coca como materia

5 Un monopsonio es una situación de fallo de mercado que aparece cuando en un mercado existe un único consumidor, en lugar de varios. Este, al ser único, tiene un control especial sobre el precio de los productos, pues los productores tienen que adaptarse de alguna forma a las exigencias del comprador en materia de precio y cantidad. Esto le permite al consumidor obtener los productos a un precio menor al que tendría que comprarlo si estuviera en un mercado competitivo. Por su parte, el oligopsonio es una situación de competencia imperfecta que surge en un mercado donde no existen varios compradores, sino un número pequeño en los cuales se deposita el control y el poder sobre los precios y las cantidades de un producto. Por lo tanto, los beneficios se concentrarían en los compradores (en la mayoría de los casos, estos compradores son intermediarios), pero no en los productores, los cuales ven empeorar su situación al no recibir un precio razonable por los productos que elaboran.

6 En países esencialmente productores de materia prima, la presencia de los carteles es innegable porque articulan los eslabones primarios con el resto de la cadena. Si bien el gobierno central de Bolivia niega la presencia de carteles y opta por referirse a “clanes familiares locales con nexos internacionales”, es innegable que esa articulación internacional es la cabeza pensante que planifica estratégicamente las acciones desarrolladas en territorio boliviano.

prima en el circuito del narcotráfico para la cocaína se comporta según los cambios de velocidad e intensidad de las políticas actuales de erradicación de coca e interdicción de sus cultivos. Una política más exitosa de control en Colombia, por ejemplo, generó el crecimiento de la producción de hoja de coca y el desarrollo de toda la cadena de producción de cocaína en Bolivia: efecto de globo o *balloon effect*. Segundo, la demanda por cocaína a nivel agregado ha permanecido relativamente estable en el tiempo, recomponiéndose geográficamente. Así, por ejemplo, mientras en Estados Unidos tiende a decrecer (Unodc, 2012), en Europa la tendencia es a la estabilización, y en algunos mercados de América Latina como Brasil y Argentina, África, por ejemplo Guinea-Bissau, y en Oceanía, por ejemplo Australia, el consumo de cocaína y derivados (crack) presenta tendencias crecientes⁷.

En esta línea, si bien Estados Unidos se provee de cocaína principalmente de Colombia, el mercado europeo ha compensado la disminución en provisión de droga colombiana con aquella producida en Perú y Bolivia. Todo lo cual da una idea clara de la capacidad y velocidad de adaptación de los agentes de mercado vinculados al circuito del narcotráfico.

Estructuras de mercado de la producción de hoja de coca en Perú, Colombia y Bolivia

Como se señaló, mientras las políticas de penalización del cultivo, la producción y el consumo de drogas crean los incentivos suficientes para el desarrollo de mercados ilegales, las estructuras de mercado existentes distorsionan aún más el precio de la materia prima y del producto final.

En consecuencia, es necesario enfatizar en que las características de cada país determinan el tipo de incentivos para la ilegalidad así como las características de la distorsión de precios en la producción de materia prima y productos finales.

En Perú, por ejemplo, existe un mercado de la coca relativamente controlado por la Empresa Nacional de la Coca (Enaco S. A.)⁸, que opera como un mercado legal

7 Este dato es de la mayor importancia y debe tenerse en cuenta a la hora de plantear fórmulas alternativas, porque muestra cómo la política antinarcóticos actual es regresiva, en el sentido de que destina la mayor cantidad de recursos para evitar el flujo de droga a mercados de países desarrollados, donde existe mayor capacidad para prevenir y combatir su consumo.

8 Enaco S. A. produce cocaína de 92% de pureza y exporta 300 kilogramos anuales a empresas farmacéuticas internacionales. Según su página web, la demanda anual de estas organizaciones es mayor a la tonelada anual. <http://www.enaco.com.pe/>

bajo un marco regulatorio monopsónico, es decir como único comprador de la producción de hoja de coca determinando el precio al productor primario, precio que, sin embargo, no será demasiado alto para no generar condiciones que incentiven el crecimiento de la oferta de hoja de coca.

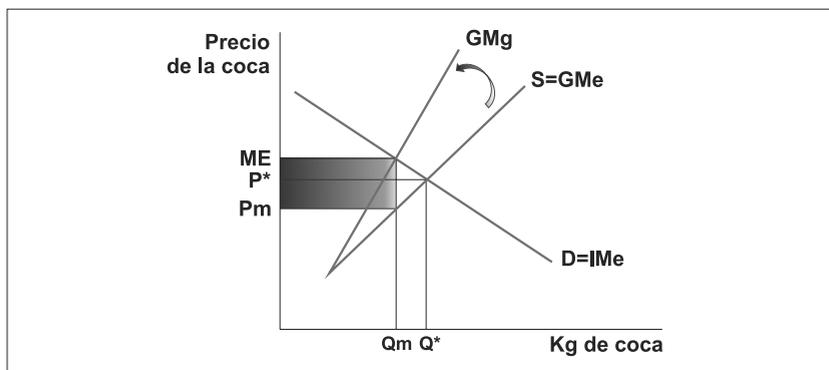
Los carteles del narcotráfico por su parte generan incentivos al desvío de parte de la producción de esa hoja con solo incrementar el precio un poco por encima del ofrecido por la empresa estatal⁹. El resultado de ambos efectos condiciona un precio por debajo de su punto de equilibrio teórico por la conexión directa o casi directa con los productores.

En el caso de Colombia, la ilegalidad del cultivo de hoja de coca, además de la poca capacidad que tiene el estado para hacer presencia y controlar los territorios donde se desarrolla la producción, generan las condiciones ideales para que los grupos del crimen organizado actúen como carteles conectados directamente con los cultivadores.

El gráfico 1 ilustra algunas características de la distorsión de mercado y su impacto en la economía de la hoja de coca en situaciones con características monopsónicas (oligopsónicas) como serían los mercados de Perú y Colombia.

Donde, P^* es el precio de equilibrio teórico; P_m es el precio que reciben los productores de hoja de coca; y donde la distancia entre el precio ME y P_m refleja el tamaño de la distorsión del precio en este eslabón primario de la cadena de la

Gráfico 1. Características microeconómicas de los mercados de hoja de coca de Perú y Colombia



Fuente: elaboración propia.

9 Mientras el precio pagado por la Enaco es de US\$1,90 por un kilogramo de hoja de coca seca, los narcotraficantes pagan en promedio US\$3,30 (Unodc. 2012a.)

cocaína. La distorsión debe ser entendida como la diferencia existente entre el precio efectivamente pagado por la materia prima (Pm) al productor agrícola y el precio que estaría dispuesto a pagar el monopsonista, u oligopsonista, si tuviese que competir con otros compradores de la materia prima.

El monopsonista, u oligopsonista, tiene el poder de definir el precio de su materia prima en el mercado, un “privilegio” que no existiría si hubiese múltiples, y fuertes, compradores de hoja de coca. El monopsonista ejerce el poder de mercado mediante la definición de esos precios de la materia prima-hoja de coca, por debajo del punto de equilibrio.

Si esta primera distorsión fuese transferida al consumidor final debería expresarse en precios bajos de la cocaína; sin embargo, esto no ocurre porque la cadena del narcotráfico tiene una estructura tipo de monopolio (regional) que explota su poder ante los consumidores finales definiendo precios muy por encima del de equilibrio, generando así una segunda distorsión de precios.

La distancia entre el precio de la materia prima y el de la cocaína en el mercado final es lo suficientemente grande como para financiar con alta rentabilidad todas las actividades ilícitas relacionadas con el crimen organizado.

En términos del gráfico esto significa que el cartel en lugar de pagar el precio de equilibrio teórico P_c , utiliza su poder monopsonista, u oligopsonista, para determinar un precio de pago igual a P_m a los productores de coca; sin embargo, vende su producto hacia adelante a un precio/valor mayor igual a ME , debido a la explotación monopólica que ejerce en los mercados de consumo final de la cocaína. Esta ganancia se refleja en el rectángulo sombreado.

Los precios bajos que reciben los productores podrían desincentivar su producción; sin embargo, ello no ocurre porque el rendimiento de la hoja de coca por hectárea cultivada hace que el negocio sea rentable por el lado de la cantidad más que por el lado del precio.

Cabe una consideración adicional. La función de producción de la hoja de coca (la curva de oferta) reflejará siempre la conducta de un bien normal (curva con pendiente positiva como los gráficos), denotando que los productores solo estarían dispuestos a producir más a mayores precios, debido a los costos asociados a los incrementos marginales de producción: por ejemplo, mano de obra, insumos y costo de oportunidad de la tierra; o a producir más al mismo precio si transformaran su tecnología haciéndola más eficiente: por ejemplo, tecnología de equipo.

En Bolivia, por su parte, ocurre un fenómeno diferente: el precio de la hoja de coca es más del doble que en los mercados de Perú y Colombia, principalmente

por dos razones: 1) la producción de hoja de coca y, en consecuencia, la oferta, es aproximadamente 50% menor que en el resto de países productores¹⁰. Es decir que a mayor oferta menor precio de mercado y viceversa; y 2) la estructura de mercado es relativamente diferente, en el sentido de que existe una presión al alza en el precio, determinada por una oferta tipo oligopolio¹¹.

En Bolivia todos los productores de coca están agremiados en estructuras sindicales muy verticales que imponen fuertes barreras de entrada a nuevos actores: productores de hoja de coca/cocaleros (véase Campero, 2011). La producción de la hoja de coca se ofrece en dos tipos de mercados: 1) legales: Adepcoca en La Paz y Sacaba en Cochabamba; y 2) paralelos o ilegales.

Independientemente del mercado en el que se comercialice la hoja de coca, su precio está afectado por las decisiones tipo monopólicas, u oligopólicas¹², determinadas por un efecto combinado de las organizaciones sindicales existentes en el país¹³.

10 31.000 hectáreas en Bolivia, comparadas con 62.000 en Colombia y 61.200 en Perú en 2012 (Unodc, 2012).

11 Un monopolio es una situación de privilegio legal o fallo de mercado, en el cual existe un productor (monopolista) oferente que tiene un gran poder de mercado y es el único en una industria dada que posee un producto, bien, recurso o servicio determinado y diferenciado. Para que exista un monopolio, es necesario que en dicho mercado no existan productos sustitutos; es decir, no existe ningún otro bien que pueda reemplazar el producto determinado y, por lo tanto, es la única alternativa que tiene el consumidor para comprar. Suele definirse también como “mercado en el que solo hay un vendedor”, pero dicha definición se correspondería más con el concepto de monopolio puro. El monopolista controla la cantidad de producción y el precio, aunque no de manera simultánea, dado que la elección de la producción o del precio determinan la posición que se tiene respecto al otro; vale decir, el monopolio podría determinar en primer lugar la tasa de producción que maximiza sus ganancias para luego determinar, mediante el uso de la curva de demanda, el precio máximo que puede cobrarse para vender dicha producción.

12 Un oligopolio es un mercado dominado por un pequeño número de vendedores o prestadores de servicio. Debido a que hay pocos participantes en este tipo de mercado, cada agente oligopólico está al tanto de las acciones de los otros. Las decisiones de una empresa afectan o influyen en las decisiones de las otras. Por medio de su posición ejercen un poder de mercado provocando que los precios sean más altos y la producción inferior. Estas empresas mantienen dicho poder colaborando entre ellas, evitando así la competencia.

13 Si bien en Bolivia hay tres tipos de organizaciones sindicales vinculadas a la hoja de coca dependiendo del ámbito geográfico de su producción (Yungas, Chapare y otras zonas legales), ellas no compiten entre sí generando efectos a la baja para el precio de la hoja de coca, ni pactan entre sí para determinar los precios. Simplemente, cada organización sindical compuesta por varios productores cocaleros, pero mediante una lógica de cartel, ejerce su poder monopólico en su área geográfica de influencia determinando precios elevados pero muy similares entre sí. Esta lógica de

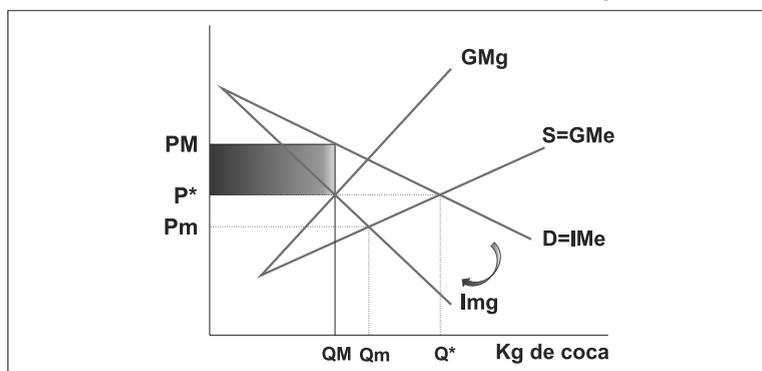
El efecto de esta estructura, combinado con la escala de producción frente a la demanda, determina un precio final sustancialmente mayor al de los mercados de Perú y Colombia, tal y como se ilustra en el gráfico 2.

La interpretación teórica de esta particular estructura de mercado sugiere que el monopolio, u oligopolio, explota su poder de mercado, es decir que tiene la capacidad de desdoblarse la curva de demanda en ingreso medio (IME) e ingreso marginal (IMg), logrando un precio de la materia prima (hoja de coca) igual a PM; el mismo que corresponde al punto en que se cruzan los dos mercados (monopolio y monoposonio) por medio del ingreso marginal y el costo marginal (CMg). Debe notarse que el precio PM que se tiene en Bolivia es mayor al precio Pm que se obtiene en Perú y Colombia, y mayor a su vez al precio de equilibrio teórico Pc.

Es razonable suponer entonces que en ambos tipos de mercados, Bolivia por una parte y Perú y Colombia por otra, la distorsión que imponen las estructuras de los mercados ilegales tiene como resultado precios diferentes al que podría ser el precio de un mercado competitivo (P*).

Casi todas las rentas que se originan en esos diferenciales de precio se dirigen a beneficiar a las organizaciones del crimen organizado, lo que se ilustra en los rectángulos sombreados. En el caso de un monoposonio, su mayor parte se genera en los eslabones hacia adelante en la cadena: compra barato y vende caro (diferencia entre

Gráfico 2. Características microeconómicas del mercado de hoja de coca de Bolivia



Fuente: elaboración propia.

mercado se ve facilitada por la segmentación natural de la producción de hoja de coca, estando una de ellas (Yungas), debido a sus características específicas, destinada a usos tradicionales, mientras que la otra (Chapare) se orienta más a su uso en la producción de derivados ilícitos.

Pm y ME); mientras que para el monopolio en el eslabón primario de la cadena: vende caro (diferencia entre P^* y PM).

La importancia de un precio correcto se analizará más adelante, pero puede adelantarse que tiene dos implicaciones: 1) un precio justo al productor; y 2) una reducción al incentivo económico que crea una explotación monopsónica o monopólica, según el país que analicemos.

Por otro lado, la evidencia empírica en el caso boliviano muestra una tendencia creciente en los volúmenes comercializados de hoja de coca, que se explica principalmente por el crecimiento de la demanda.

Aun cuando el análisis del comportamiento de la demanda final por cocaína escapa al alcance de este trabajo, es razonable suponer que hay desplazamientos de la curva (o función) de demanda hacia adelante en lugar de movimientos a lo largo de la misma, debido a que la demanda por cocaína es inelástica al precio¹⁴ (véase más adelante) y no se evidencia un descenso del precio de la cocaína en su mercado final (Unodc, 2012).

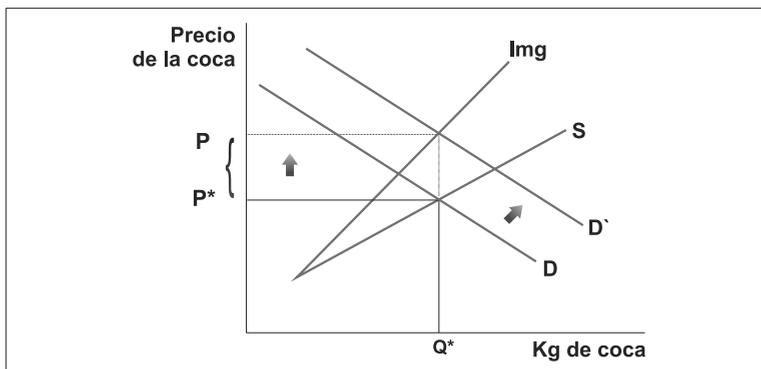
El gráfico 3 ilustra el crecimiento de la demanda en el tiempo, lo que permite ver cómo se incrementa el efecto de la distorsión de mercado (vía precios) en un contexto en el que las políticas de interdicción no han logrado reducir la oferta de hoja de coca¹⁵.

El corchete en el lado izquierdo del gráfico muestra que el incremento de la demanda en un contexto de interdicción genera mayor distorsión de precios ante la presencia de mercados ilegales. En el gráfico 4 se muestra a manera de ejemplo el efecto demanda en el caso boliviano en cuanto a cantidad de hoja de coca producida y precio de la misma.

14 La curva de demanda por cocaína es inelástica al precio debido a que si el precio de la cocaína se reduce eso no se traduce en un incremento equivalente en el consumo (Loayza y Sugawara, 2012).

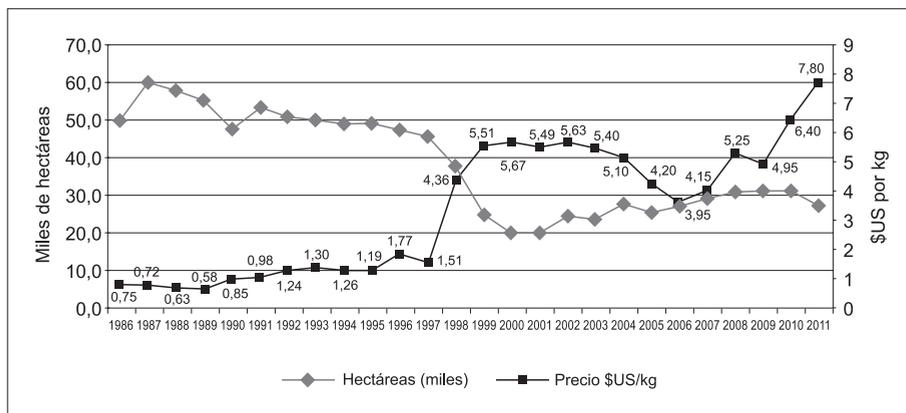
15 No obstante, si la interdicción hubiese sido exitosa, solo habría provocado un desplazamiento hacia arriba de las curvas de oferta, elevando la presión al alza de precios (monopsómicos), creando más incentivos para la proliferación de mercados ilegales.

Gráfico 3. Evolución de la demanda por hoja de coca



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 4. Evolución del precio y área de producción de la hoja de coca en Bolivia, 1986-2011



Fuente: elaboración propia.

Efectos microeconómicos de la política de erradicación e interdicción de la producción de hoja de coca

Los gobiernos de los países analizados tienen una posición clara, discursiva, respecto a la necesidad de controlar la producción de cultivos de hoja de coca en algunos casos, y la producción excedentaria en otros, con el objetivo de evitar que tenga como destino la elaboración de sustancias químicas ilegales. Incluso, si bien en el caso de Bolivia existe un discurso más contestatario con la política de lucha contra las drogas y en esa línea se expulsó a la Drug Enforcement Administration (DEA) y a la Sección de asuntos narcóticos de la Embajada de Estados Unidos (NAS: Narcotics Affairs Section), este

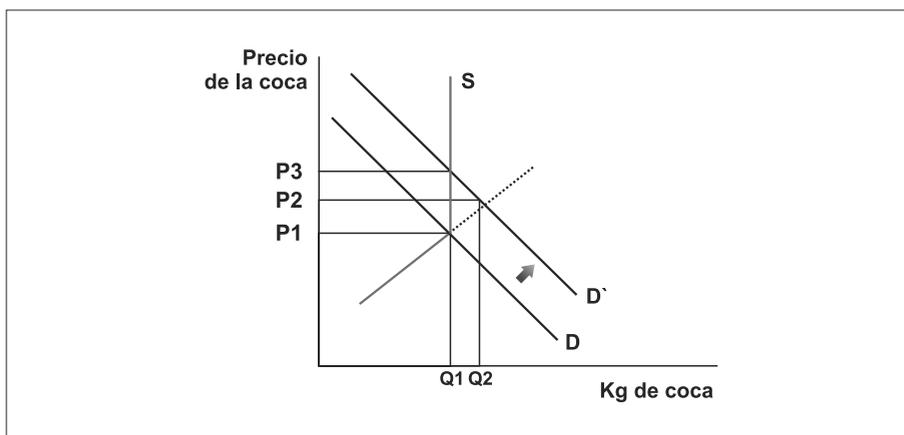
país sigue apoyando financieramente la erradicación, lo que no ha supuesto un cambio en el objetivo de la erradicación e interdicción, sino uno en cuanto a quién es el responsable de ese desafío.

Desde el punto de vista microeconómico, estos esfuerzos gubernamentales impulsan indeseada y no premeditadamente la distorsión ya impuesta por estructuras monopólicas (oligopólicas) u monopsómicas (oligopsómicas) y, por tanto, crean mayores incentivos para la prevalencia de mercados ilegales, tal y como se ilustra en el gráfico 5.

El control de la producción transforma la curva de oferta a la forma representada en el gráfico, limitando en el mercado legal la oferta al nivel de Q_1 : oferta legal o máxima permitida. Sin embargo, el efecto esperado en el control de la cantidad producida y comercializada de hoja de coca es poco realista debido a que el incentivo vía crecimiento de la demanda —que al final de la cadena es inelástica (demanda por cocaína)— tiene el efecto de incrementar los precios a niveles mayores (P_3) a los cuales un incremento en la demanda hubiese tenido (P_2) sin la existencia de un control en la oferta, generando mayores recursos para los mercados ilegales que escapan y corrompen a los sistemas de control.

La información sobre cantidad de hectáreas cultivadas de hoja de coca y sobre su productividad demuestra, al menos para los casos de Bolivia y Perú, una tendencia creciente desde 2005, confirmando los planteamientos anteriores (Unodc, 2010 y 2012a).

Gráfico 5. Microeconomía de la erradicación e interdicción de la producción de hoja de coca



Fuente: elaboración propia.

En conclusión, este análisis plantea, por una parte, que en un contexto de demanda creciente, las políticas de penalización del cultivo de hoja de coca, producción y comercialización de cocaína producen incentivos muy importantes para la aparición y proliferación de mercados ilegales y la estructuración de monopsonios, u oligopsonios, con brechas de precios lo suficientemente atractivas como para financiar organizaciones y actividades criminales. Por otra, que un poder de fijación de precio desde el lado de la oferta de materia prima reduce, cuando no revierte, el efecto monopsonico que pueden ejercer los carteles hacia delante en la cadena.

Asimismo se ve la heterogeneidad de las estructuras de mercado de los países productores sobre las cuales se pretendió y pretende seguir actuando con recetas homogéneas que como resultado más alentador han logrado acrecentar considerablemente los recursos de los que dispone el crimen organizado.

DAÑOS ASOCIADOS AL CONSUMO DE COCAÍNA

Una droga es una sustancia química que influye en nuestras funciones biológicas y cuyos efectos pueden ser benignos, dañinos o ambos, normalmente en función de la droga misma y de la dosis consumida (Kleiman, Caulkins y Hawken, 2011).

Las estadísticas e investigaciones muestran diferentes efectos de las drogas sobre el ser humano, dependiendo al menos de tres factores:

1. *Cambios en el comportamiento*: que supone los riesgos que puede generar el consumo de drogas a terceras personas; por ejemplo, conducir bajo efectos del alcohol.
2. *La adicción*: puede explicarse como el desarrollo de un patrón de comportamiento que es difícil de romper o cambiar incluso cuando la persona se da cuenta de que ese comportamiento es un problema.
3. *Riesgo farmacológico*: se refiere a los daños relativos que puede generar el consumo regular de ciertas drogas.

Combinados estos tres factores se identifican los diversos riesgos y problemáticas que todas las drogas, legales o ilegales, pueden representar para el ser humano. Y en este sentido hay que asumir que estadísticamente las drogas legales son aquellas que causan el mayor daño evidente, pues de acuerdo con estimativos el tabaco, 4'000.000, y el alcohol, 2'000.000, llevan a la muerte a más de 6'000.000 de personas cada año en el mundo, mientras que el resto de drogas son responsables de alrededor de 260.000 muertes anuales.

El tabaco no genera cambios en el comportamiento pero es altamente adictivo y expone a riesgos elevados a la salud cardiovascular. En cuanto al alcohol, consumido con moderación tiene menores efectos negativos sobre la salud en comparación con otras drogas, pero sus efectos en cuanto a cambios de comportamiento pueden tener graves consecuencias sobre la vida de terceras personas. La heroína, por su parte, constituye un ejemplo de sustancias químicas que generan adicciones casi insuperables.

Sin embargo, y más allá de los riesgos mencionados, las drogas legales e ilegales se producen y hay un universo de personas que decide consumirlas, en su mayor parte sin que su consumo desarrolle características problemáticas.

Para obtener sus dosis, ese universo de consumidores de drogas ilegales por lo general debe recurrir a vendedores ilegales y casi siempre obtiene productos de muy baja calidad que tienen efectos muy negativos en su salud, por la diversidad de sustancias utilizadas para “rebajar o cortar”¹⁶ la droga. De acuerdo con los datos con los que se cuenta, la cocaína no tiene efectos notables de cambios en el comportamiento, y buena parte de las afirmaciones que se hacen sobre la adicción y los riesgos farmacológicos se basan en estudios con adictos que han consumido todo menos cantidades considerables. En general es casi imposible encontrar estudios que presenten pruebas serias sobre los resultados del consumo de cocaína con altos grados de pureza.

16 Cortar cocaína es el proceso de adulteración de la cocaína pura con el objetivo de multiplicar su volumen antes de incorporarla al mercado para su venta al detalle. Este proceso se hace mezclando cocaína de alta pureza con otras sustancias mediante dos tipos de prácticas usuales de corte: 1) los “cortes inactivos” sirven para dar peso: lactosa, talco, bórax, Manitol (que es un laxante italiano) o cualquier otra cosa que se parezca a la cocaína y no tenga efectos colaterales perceptibles de manera inmediata; y 2) los “cortes activos” para compensar la potencia perdida en la adulteraciones: se le añaden también excitantes (anfetaminas en polvo) para que tenga una subida fuerte y congelantes (novocaína o benzocaína) para imitar el efecto característico de adormilar la boca de la auténtica cocaína.

En términos generales, el que distribuye la mercancía por kilos la corta normalmente con bórax, lactosa o Manitol, para dejarle una pureza de entre 85% y 80%; el que la compra en kilos y la vende por onzas la corta con anfetaminas y algún anestésico derivado de la “coca” para dejarla entre 70% y 60%; el que la compra en onzas y la vende en gramos, la corta con lo que se le ocurre, incluyendo tiza o talco, o nuevamente procaína y novocaína que siendo sustancias 70% más tóxicas que el bórax, el Manitol y la lactosa, añaden además dificultades de solubilidad, haciendo más peligrosa su administración intravenosa, y la dejan con sólo un 30% a 40% de cocaína pura. Si es que pasa por un revendedor más, puede acabar hasta en 20% de pureza. Como resultado, el consumidor que compra por gramos rara vez recibe más allá de 50% de grado de pureza de la cocaína pura. El porcentaje promedio en las muestras callejeras actuales oscila entre 20% y 40% en el mejor de los casos. <http://cocaína.narcononlm.info/enterate.html>

Recientemente el Ministerio del Interior uruguayo denunció que la pasta base de cocaína comercializada en su territorio contiene elementos químicos “que son realmente un veneno, uno de estos ejemplos es el talio que se utiliza en la producción de veneno para ratas”. En el caso español se identificó a su vez que “(...) todos los datos provenientes de los análisis de laboratorio indican la existencia de diferentes grados de pureza en función del peso de la muestra o de las cantidades que maneje el traficante” (Hidalgo, 2004).

No se trata de juzgar qué tan dañina es o no la cocaína para el ser humano, sino de enfatizar la ausencia “forzada” (Trasnational Institute, 2003) de evidencia científica “imparcial”, suficiente para emitir opiniones fundadas sobre los efectos de su consumo.

La Iniciativa de la cocaína de la Organización Mundial de la Salud

En marzo de 1995, la OMS y el Instituto Interregional de Investigación del Crimen y la Justicia de Naciones Unidas (Unicri) anunciaron la publicación de los resultados del *Estudio global sobre la cocaína*, con información de 22 ciudades y 19 países acerca del uso de (los derivados de) la hoja de coca, sus efectos en los usuarios y la comunidad, y las respuestas de los gobiernos al problema de la cocaína. [...] Nunca se publicó dicho estudio, a pesar de ser “el estudio más grande sobre el uso de la cocaína jamás realizado”.

Dos meses después, el 9 de mayo 1995, en la Comisión B de la cuadragésima octava Asamblea general de la salud, se definió el destino de esta labor de años con la intervención del representante de los Estados Unidos, el señor Boyer, quien expresó su preocupación por los resultados del estudio, “los cuales parecen defender los usos positivos de la cocaína, aseverando que el consumo de la hoja de coca no implica daños notables para la salud mental o física; que los efectos positivos de la masticación de la hoja de coca podrían transmitirse de un entorno tradicional hacia otros países y culturas; y que la producción de la hoja de coca proporciona beneficios financieros para los campesinos”. El representante dijo que su gobierno consideraba suspender los aportes financieros a la OMS si las actividades no se dirigían a reforzar los procedimientos vigentes para el control de drogas. En respuesta, el representante del director general de la OMS defendió el estudio, destacando que, “era un análisis importante y objetivo realizado por expertos”, que “reflejaba las opiniones de los investigadores, y no la política de la OMS que era la de mantener la clasificación establecida en las convenciones internacionales de estupefacientes y sustancias psicoactivas”. Según el representante, no existía la intención de publicar el estudio en su forma actual, para evitar un “malentendido”. Finalmente se concluyó acordar una revisión (*peer review*) por “expertos genuinos”.

[...] Durante casi dos años, hubo un intercambio intensivo vía fax de listas con nombres de personas propuestas por el PSA y las respuestas del Nida, rechazándolos uno por uno. Nunca se le puso fin de manera formal a esa “Iniciativa sobre cocaína”. La mayoría de los investigadores que colaboraron nunca supo qué pasó con sus trabajos. Algunos publicaron partes de los estudios en sus respectivos países (Transnational Institute, 2003: 3).

DROGAS Y CRIMEN

Otro factor importante de la política de lucha contra las drogas tiene que ver con el hecho inequívoco de que conduce a los consumidores de drogas a la ilegalidad (Maris, 1999). Desde el lado de la demanda se argumenta el incremento del crimen vinculado a los elevados precios de las sustancias ilegales producto de la distorsión de precios que el prohibicionismo supone y que ya fue analizado. Desde el lado de la oferta, a partir de las inmensas ganancias y el poder social que el prohibicionismo le ha transferido al crimen organizado y que se ha traducido en la erosión de instituciones, los cambios en el comportamiento social y la pérdida de soberanía estatal.

Los crímenes asociados al consumo de drogas en el mercado ilegal pueden identificarse como aquellos que se cometen para mantener la adicción; pero también son los que ocurren como fruto de la victimización del consumidor, que no puede hacer uso de sus derechos legales para denunciar y defenderse por el propio marco de ilegalidad al que se ve empujado.

Los crímenes asociados a la producción y financiados por las inmensas rentas libres de impuestos que obtienen los grupos del crimen organizado vinculados al narcotráfico, tienen mayores repercusiones en cuanto a la afectación de derechos de terceras personas, puesto que al penetrar y erosionar las instituciones estatales sesgan el principio de universalidad con el que estas deberían funcionar; así mismo, inciden en cambios en el comportamiento social, distorsionando la percepción respecto de los valores asociados al esfuerzo y disfrute de una vida en el marco de la legalidad, hacia valores basados en la obtención de rentas extraordinarias y movilidad social acelerada que justifican la ilegalidad. Finalmente, disminuyen la soberanía de los estados productores y de aquellos que involuntariamente se constituyen en territorios “puente” para el tráfico de drogas hacia mercados de consumo final y que terminan afectados de igual manera en el comportamiento de sus instituciones y sociedades.

Por otra parte se encuentra la criminalidad asociada a la posesión de cuantías de sustancias químicas para consumo personal y el microtráfico, asociados ambos a

penas excesivas en los sistemas legales de la mayor parte de países, lo que ha generado la sobrepoblación de las cárceles por delitos vinculados al narcotráfico, costos elevados de mantenimiento carcelario para los gobiernos y acelerado la desintegración familiar.

CAMBIO DE PARADIGMAS: DE LA PROHIBICIÓN A LA REGULACIÓN

En términos de eliminar las distorsiones de mercado impuestas por las prohibiciones estatales, es recomendable pensar en un modelo más parecido al de los mercados competitivos regulados. La eliminación de la prohibición y la incorporación de la regulación (niveles diferenciados de legalidad) suponen la introducción de incentivos que permitirían: 1) un mejor nivel de precios; 2) mejores condiciones para la reducción del crimen y de los daños asociados a la mala calidad del producto; y 3) una mejor distribución de los recursos captados entre el crimen organizado y los estados.

Ahora bien, en el entendido de que esta propuesta incorpora la regulación del cultivo de la materia prima: hoja de coca; así como de la producción de cocaína con objetivos de consumo personal y de elaboración de medicamentos, los planteamientos siguientes abarcan toda la cadena de producción coca-cocaína.

SISTEMA DE PRECIOS PARA LA HOJA DE COCA EN UN MERCADO REGULADO

Un mejor nivel de precios significa eliminar las distorsiones de precios de la materia prima y de los de productos finales, logrando uno más justo para los productores de hoja de coca, reducir los daños a los consumidores y generar mayores ingresos para los gobiernos, y, en consecuencia, menores ingresos para el crimen organizado. El efecto combinado esperado de la regulación debería ser la reducción del incentivo para participar en los mercados ilegales y la criminalidad relacionada.

Consecuentemente, con un sistema regulado de precios se pretende hacer más transparente la construcción de precios en la etapa de producción de la materia prima, hoja de coca, y mantener los del producto final, cocaína y otros productos, incorporando en su valor impuestos y tasas que permitan desviar recursos del crimen organizado a los estados.

Sistema de subastas

Para eliminar las distorsiones de precios en el eslabón de la producción de materia prima, es decir durante el cultivo de la hoja de coca, se propone utilizar las subastas como mecanismo que coadyuve a determinar un mejor nivel de precios. Una subasta

se define como una institución de mercado que cuenta con un conjunto explícito de reglas que determinan la asignación de recursos y donde los precios se basan en las ofertas presentadas por los participantes. Desde el trabajo de Vickrey (1961) se han considerado principalmente cuatro tipos.

Subasta ascendente o inglesa

La más utilizada; la define el hecho de que los participantes pujan de forma tal que el precio se va incrementando sucesivamente hasta que queda un único comprador, al que se le adjudica el bien al precio final.

Subasta holandesa o descendente

Es un tipo de subasta que se inicia con un precio elevado, que va siendo reducido hasta que algún participante está dispuesto a aceptar el precio del subastador o hasta que se llega al precio de reserva¹⁷, el mínimo aceptado para una venta. El ganador paga el último precio anunciado. Tipo de subasta conveniente cuando es importante rematar los bienes rápidamente, y una venta nunca requiere más de una puja¹⁸. Es el tipo ideal para mercados al por mayor, de productos perecederos y de rápida demanda como las flores.

Subasta con sobre cerrado al primer precio

En la que destacan dos características que contrastan con lo que ocurre con la subasta inglesa: 1) en el momento de presentar las ofertas los participantes no conocen las de los demás; y 2) cada participante puede presentar una sola oferta. Las ofertas se presentan en un sobre cerrado. El producto se adjudica al mejor postor, por lo que el precio final coincide con la mejor oferta.

Subasta con sobre cerrado al segundo precio

Igual a la anterior con la diferencia de que el precio por pagar no será el más alto presentado, sino la segunda oferta más alta.

17 Precio que no solo cubre los costos de producción, sino que además incorpora una ganancia.

18 Teóricamente, la estrategia y resultados de la puja de la subasta holandesa es igual al de una subasta de primer precio (sobre cerrado); pero de cualquier modo, las pruebas indican que a veces la holandesa termina con precios de venta menores.

Estas cuatro formas básicas de subasta admiten además, dependiendo de las especificidades del producto, muchas variantes, como por ejemplo la inclusión de un precio mínimo que podría ser hecho público o no; la imposición de tasas por el derecho a aceptar; o tiempos fijos para la presentación de ofertas, entre otras.

Entre estos modelos es interesante pensar en la subasta holandesa como el mejor instrumento para la comercialización de la hoja de coca, teniendo en cuenta que permite: 1) lograr precios más cercanos a los de un equilibrio teórico de mercado; y 2) reducir la especulación de precios al alza¹⁹.

Una subasta pública y legal de la hoja de coca podría ayudar a: 1) reducir el tamaño de la economía ilegal de la coca, desincentivando el exceso de oferta; y 2) disminuir la criminalidad asociada a la producción de derivados ilegales y el contrabando de precursores.

La expectativa de legalidad de la producción de hoja de coca derivada de la regulación y la utilización de mecanismos de mercado como la subasta, contribuiría a reducir las distorsiones de precios generadas por los comportamientos monopólicos (oligopólicos) y monopsómicos (oligopsómicos), con el objetivo de disminuir los recursos generados por la economía de la cocaína para el crimen organizado.

Para que esos efectos se realicen, se deben cumplir al menos dos condiciones:

1. Todos los participantes de la subasta son actores legales, registrados, acreditados y transparentes, sin importar el destino final de la hoja de coca: por ejemplo, producción de derivados ilícitos²⁰.
2. El efecto del precio de mercado logrado en la subasta de materia prima se transfiere a lo largo de la cadena de producción hasta el consumidor del producto final (cocaína).

19 Los incentivos perversos detrás de la especulación pueden hacer parte incluso al propio gobierno que, en la presente propuesta, participa en el resultado de las subastas. En otras palabras, si la subasta es de tipo inglesa, por ejemplo, el gobierno que recibe impuestos y el martillero que recibe una tasa de administración están tentados de elevar al máximo el precio final de la puja pues este se constituye en la base imponible del impuesto y la tasa.

20 El incentivo principal para que todos los actores tengan la voluntad de participar de los mercados legales, es que no existan auditorías *ex post* a la utilización de la hoja de coca adquirida. En consecuencia, el incentivo de la legalidad en la compra de materia prima (hoja de coca) reducirá considerablemente los mercados ilegales y generará para los gobiernos ingresos inexistentes en la actualidad.

El proceso de subasta implicaría que el estado debe cumplir dos funciones importantes: 1) administrar un sistema de subastas correcto y lícito para la hoja de coca; y 2) garantizar la conservación y el traslado de una mejor asignación de precios al consumidor del producto final.

Parte de las tareas propias de la administración gubernamental adecuada y correcta del sistema de subastas (holandesa) es la garantía respecto a:

1. La transparencia de actores.
2. El respeto por las reglas de la subasta.
3. La información completa sobre volúmenes ofrecidos y demandados y sobre la calidad del producto.
4. La garantía de la calidad del producto subastado/adjudicado²¹.

Sistema de registro y certificación de calidad

La adquisición de hoja de coca a partir de un sistema de subasta y su posterior transformación hace al proceso de compraventa menos complicado de lo imaginado, teniendo en cuenta sobre todo que la regulación al respecto debe establecer garantías para todas las partes involucradas, limitando y reduciendo los riesgos existentes en la actualidad en una actividad penalizada y desarrollada por redes criminales.

Casos como los desarrollados en Perú por la Empresa Nacional de la Coca (véase la nota 8, *supra*), que produce legalmente derivados lícitos de la hoja de coca (por ejemplo, infusiones y otros) y cocaína destinada a la producción mundial de medicamentos, o en la India, Turquía o España con la experiencia de la producción legal de amapola destinada también a la producción mundial de medicamentos derivados del opio, permiten imaginar el proceso de registro y certificación planteado a continuación debido a la existencia y aplicación de metodologías probadas para realizarlo.

21 Uno de los efectos que tendrá la utilización de subastas es la segmentación natural de los lotes de hoja de coca en función a la calidad de la misma y, consecuentemente, en su precio. Por ejemplo, la que cuente con certificaciones de producción orgánica sin la utilización de químicos tenderá a lograr mejores precios que otras en ausencia de esas calificaciones. Esta presión del mercado tenderá a generar procesos productivos que eleven la calidad del producto subastado a fin de lograr diferenciación y mejores precios.

Legalidad y transparencia de los actores y sus transacciones

El registro de los actores que intervienen en el cultivo de hoja de coca permitirá tener información transparente y generar los incentivos necesarios de legalidad para reducir los desvíos de producción a mercados ilegales. En consecuencia, se trata de contar con: 1) actores de la cadena productiva legales y registrados; 2) procesos y transacciones transparentes de comercialización de productos intermedios y finales; y 3) registros estadísticos de producción, comercialización, precios y valores, entre otros.

Calidad del producto comercializado y consumido

La implementación de procesos de certificación de parcelas de producción de hoja de coca busca segmentar la producción respecto de su calidad, a partir de dos dimensiones:

- ❖ *Hacia atrás de la cadena:* tiene que ver con las prácticas de cultivo, que sin importar su destino final deben proteger los ecosistemas y evitar su degradación progresiva y constante. El uso de un suelo adecuado, de prácticas agrícolas sostenibles (por ejemplo, rotación de cultivos o técnicas resilientes al cambio climático), el uso de fertilizantes y pesticidas orgánicos, y la selección de especies, entre otros, son elementos que contribuyen a mejorar la calidad de la hoja y sobre todo a la protección de la salud humana y al cuidado del medio ambiente.
- ❖ *Hacia adelante de la cadena:* en la medida en que la materia prima podrá segmentarse según la calidad, las prácticas industriales para su transformación tenderán a dar mejores productos finales. Por sus consecuencias en la salud y en el comportamiento de los mercados hacia adelante, la mejora de la calidad de la hoja de coca para usos tradicionales y la pureza de la cocaína son factores clave.

En consecuencia, la construcción de precios estará dada por los costos de producción y las características de valor agregado que tenga cada lote de hoja de coca (por ejemplo, uso de técnicas de adaptación al cambio climático, especie de hoja, certificación orgánica, entre otros) y que suponga una mayor valoración por parte de la demanda en el mercado. En este sentido, en el mercado podrán hallarse hojas de coca de diferentes calidades y, por tanto, de diferentes precios, que estarán respondiendo a una construcción transparente de los costos y la calidad del producto, y no de la especulación o la captura del mercado por parte de agentes criminales.

Este es otro argumento adicional para que los actores vinculados a toda la cadena de la hoja de coca y sus derivados, en particular las drogas, sean regulados y desarrollen sus actividades en escenarios (mercados) transparentes y seguros para la salud humana y el medio ambiente.

MERCADO REGULADO DE PRODUCCIÓN Y VENTA DE COCAÍNA

Con base en la experiencia internacional de producción legal de cocaína (Perú) y opio (India, Turquía y España), es posible plantear que la cocaína debe ser producida por laboratorios públicos, mixtos o privados, debidamente registrados y acreditados con las certificaciones de calidad y sanidad necesarias. Estos laboratorios deberán habilitarse legalmente para participar de las subastas de hoja de coca y para adquirir los insumos químicos (precursores) regulados.

La producción lícita de cocaína podrá tener dos destinos finales: cubrir la demanda de la industria farmacéutica mundial para la producción de medicamentos; o suplir la demanda de consumidores unipersonales, registrados o no²², mediante un sistema certificado de farmacias y sobre la base de una cantidad (dosis) máxima diaria.

Ambos procesos, el de producción y el de venta de cocaína al por menor, se consideran procedimientos no especiales que deberán estar regulados en los marcos legales y tributarios nacionales, constituyéndose en fuente de ingresos para los gobiernos.

El régimen de comercialización de la cocaína entre países solo podrá ser para usos farmacéuticos y deberá regularse tal como hoy se encuentra regulado el comercio legal de cocaína y opio para los mismos fines.

Precauciones en cuanto a la regulación de la producción

Barreras de entrada

Las condicionantes que se impongan a un participante en los mercados de hoja de coca y cocaína deben prever el riesgo de que tales medidas no sean barreras de entrada tan fuertes que estimulen la sostenibilidad de los mercados paralelos. En ese sentido, la exigencia de contar con registros, subastas, laboratorios y farmacias legalmente establecidos, con controles de calidad, pagando impuestos y registrando sus volúmenes de transacciones, entre otros requisitos, son barreras a la entrada socialmente deseables hasta el momento en que se convierten en un *trade off*.

Si los actores interesados en participar de un mercado formal de la hoja de coca o de la producción de cocaína perciben que las exigencias impuestas por las instituciones de gobierno son muy costosas, por ejemplo, costos incrementales o reducción

22 Esta propuesta no entra en la discusión sobre la obligatoriedad o no del registro de los consumidores, que dependerá de la voluntad política y la legislación de cada país.

importante de beneficios, podrían perder su interés y buscar mecanismos para evadir o eludir las obligaciones legales y los canales formales de participación en el mercado.

Las barreras pueden ser tan grandes que los nuevos participantes del mercado, por ejemplo laboratorios legales, se vean impulsados a elegir la ilegalidad, buscando proveerse de materia prima por fuera de los mercados establecidos, ofreciendo un precio más atractivo a los cultivadores de coca que el establecido en el sistema de subastas. Evitar ese *trade off* depende de lograr que el precio de subasta sea lo más cercano posible a un potencial precio (o costo) del mercado paralelo, de forma tal que el costo de la ilegalidad sea mayor que el beneficio de la legalidad.

Dicho de otra forma, el costo de la barrera de entrada debe tener un máximo situado en el nivel en el que el precio final que paga el laboratorio legal sea igual o ligeramente menor al precio de un potencial mercado paralelo, según el siguiente modelo:

Si,

$$CTmp = P_{coca} + B$$

Entonces:

$$CTmp \leq (1 + \alpha)P_{coca} + P$$

Si y solamente si,

$$C_g < P$$

Donde:

$CTmp$ = es el Costo total de la materia prima para el laboratorio legal.

P_{coca} = precio máximo definido en la subasta.

B = costo de las barreras de la entrada al mercado legal que enfrentan los compradores.

α = es el factor de incremento del precio en el mercado paralelo.

P = costo de la penalidad por realizar actividades ilegales.

C_g = costo gubernamental del control y persecución de actividades ilegales.

En el límite, B debería ser igual a 0, si el costo del control es igual a la penalidad.

En la medida que se cumplan las condiciones señaladas, los laboratorios participantes en las subastas, en calidad de compradores de materia prima, y las industrias que utilicen la hoja de coca para otro tipo de productos derivados, por ejemplo pro-

ductos farmacéuticos, alimenticios, bebidas, higiene personal, entre otros, deberán ser organizaciones legal y debidamente establecidas para producir cocaína y otros derivados.

Possible prevalencia de mercados ilegales

Lo expuesto sostiene la tesis de que los mercados ilegales surgen de la imposición de prohibiciones, limitaciones y penalizaciones en un contexto de una demanda inelástica al precio que financia actividades inescrupulosas y criminales, no necesariamente conectadas con actores del eslabón primario de la cadena productiva, el cultivador de la hoja de coca.

Cabría preguntar entonces si la ilegalidad y la criminalidad presentes en los mercados ilegales se reducen o eliminan en un mercado transparente y legal pero regulado. En principio podría responderse afirmativamente; sin embargo, los mercados tienden a ser imperfectos y los puntos de equilibrio deseados y todos sus efectos positivos señalados en los acápite anteriores no se logran de forma automática. En el caso propuesto a partir de subastas holandesas, por ejemplo, pueden identificarse potenciales fallos y sus consecuencias.

La prevalencia de actores criminales conectados con carteles del narcotráfico puede crear una demanda paralela de materia prima (hoja de coca) e impulsar fuertemente a los productores a vender su producción en un mercado diferente a la subasta organizada y administrada por el estado, con la sola oferta de un precio mayor, aunque sea de centavos, que el definido en el sistema de subasta.

La prevalencia de estos grupos criminales y sus prácticas solo podría explicarse desde el lado de la demanda del consumo final de la droga. Es decir si existiesen fallos en los mercados de consumo final de la cocaína, ellos estimularían actividades ilegales como laboratorios, comercializadores y productores de coca, hacia atrás y a lo largo de cadena hasta llegar a la producción de hoja de coca.

Los fallos en el mercado del consumidor final se manifestarían por un exceso de demanda: la cantidad de droga ofrecida es menor a la demandada, y por precios innecesariamente muy altos.

En este punto radica la importancia de una política de drogas mundial que garantice la regulación de la cadena productiva con los mismos criterios de transparencia, legalidad y calidad a lo largo de todas y cada una de las actividades de esta. Desafío que podría ser resuelto si se evitan restricciones innecesarias como controles redundantes que suban significativamente los costos de transacción y distorsionen el precio vía impuestos muy altos.

Transparencia e información

Puesto que la demanda por consumo de drogas tiende a ser inelástica al precio, las prohibiciones impuestas por los gobiernos tienen un efecto moderado sobre su consumo. Por lo que es muy razonable pensar que los volúmenes que se producen y consumen actualmente están bastante cerca de aquellos que tendría un mercado despenalizado.

Las políticas prohibicionistas solo pueden apostar a un correcto funcionamiento de las medidas de restricción impuestas al mercado, debido a que no permiten conocer con certeza el volumen de producción y comercialización que pasa por los circuitos ilegales. El carácter de legalidad, una economía no subterránea, permitirá a los gobiernos y organizaciones especialistas contar con información estadística más confiable.

Al reducirse los niveles de ilegalidad en los mercados, levantando las prohibiciones que hoy existen sobre ellos, se podría saber y registrar estadísticamente el área de los cultivos y la cantidad de derivados producidos. Contar con esa información tendría múltiples ventajas, entre ellas conocer con exactitud el tamaño del problema (el consumo de drogas es un problema de salud pública), poder medir y controlar la economía de la coca y la cocaína y hacer visibles y transparentes a los actores y sus actividades.

Recomposición de la economía de la cadena coca-cocaína

A partir de la regulación de la cadena coca-cocaína la recomposición de su economía es previsible y deseable, y permitiría: 1) la redistribución de los actuales excedentes económicos de la cadena; y 2) la reasignación de recursos públicos a políticas públicas relacionadas con esta.

Captura de nuevos recursos estatales

La regulación del cultivo de hoja de coca y la producción de cocaína abre una ventana de oportunidad para la generación de ingresos fiscales vía regalías, tasas regulatorias e impuestos directos e indirectos. El incremento de información originado en un proceso productivo más transparente fruto de la regulación, permitirá incorporar estos factores de exacción al precio final al consumidor de cocaína, así como también en diferentes etapas a lo largo de la cadena, sin que esto suponga incrementos o reducciones en el precio final de la cocaína.

La fijación de las alícuotas impositivas, regalías o tasas regulatorias debe ser materia de un análisis más profundo y diferenciado según país; no obstante, debe contribuir a: 1) reducir las rentas capturadas por el crimen organizado; 2) financiar políticas nacionales vinculadas a la cadena coca-cocaína; y 3) administrar adecuadamente la

inelasticidad de la demanda, para no generar incentivos en favor del mantenimiento o crecimiento de los mercados ilegales.

Hoy los gobiernos prácticamente no perciben ingresos derivados de la cadena coca-cocaína, por lo que en caso de hacerse realidad esta propuesta (véase la tabla 2) podrían destinarse a financiar o cofinanciar políticas de reducción de daños y de prevención y tratamiento en salud pública, mitigación medioambiental y persecución del crimen organizado, entre otros.

Reasignación de recursos

Desde el punto de vista de la reasignación de recursos, debe pensarse en términos del uso que la estrategia de intervención y gasto público estatal le dará a ingresos originados en la regulación de la cadena coca-cocaína. En la tabla 3 se presentan algunas ideas iniciales.

Tabla 2. Oportunidades de desarrollo impositivo en la cadena coca-cocaína

OBJETIVO	ESLABÓN DE LA CADENA	INSTRUMENTO FISCAL	IMPACTO
Maximizar la captura de recursos por parte del estado	Cultivo de hoja de coca	Regalías o impuestos	Nuevos recursos estatales
	Comercialización de la hoja de coca (subastas)	Impuestos indirectos + Tasa regulatoria	Nuevos recursos estatales
	Producción de cocaína	Impuestos directos + Tasa regulatoria	Nuevos recursos estatales
	Consumo unipersonal	Impuestos indirectos	Nuevos recursos estatales

Fuente: elaboración propia.

Tabla 3. Usos potenciales de los nuevos recursos estatales

OBJETIVO	ESLABÓN DE LA CADENA	INSTRUMENTO FISCAL	DESTINO
Reasignar recursos	Producción de hoja de coca	Regalías o impuestos	1 Programas de preservación y recuperación de tierras agrícolas afectadas por los cultivos de coca.
			2 Sistemas productivos eficientes, certificados y resilientes a los efectos del cambio climático.
			3 Fondos de desarrollo agrícola.
	Comercialización de la hoja de coca	Impuestos indirectos + Tasa regulatoria	1 Gasto fiscal no condicionado.
			2 Regulación del mercado.
	Producción de cocaína	Impuestos directos + Tasa regulatoria	1 Regulación del mercado.
			2 Programas de reducción de daños y salud pública.
			3 Gasto fiscal no condicionado.
	Consumo	Impuestos indirectos	1 Programas de reducción de daños y salud pública.
			2 Gasto fiscal no condicionado.

Fuente: elaboración propia.

GARANTÍAS Y VENTAJAS DE UN SISTEMA DE MERCADO REGULADO

La política de prohibición creó incentivos perversos para la formación de mercados ilegales y la captura de enormes rentas por parte de las organizaciones del crimen organizado. Los gobiernos no pueden regular o corregir estructuras de mercado como estas, que se han conformado como fallas de mercado, debido a la inherente ilegalidad que establece el marco de la política de lucha contra las drogas. En consecuencia, es razonable que el cambio de paradigma se oriente a eliminar esas distorsiones y a regular las fallas de mercado.

Esto solo es posible, desde el punto de vista del análisis de mercados, mediante la regulación de la cadena coca-cocaína, es decir del cultivo de la hoja de coca, su comercialización, la producción de cocaína y su distribución a los consumidores finales. En este contexto, la regulación permitiría garantizar ciertas condiciones de precios y calidad de los productos, así como la captura de rentas por parte del estado a lo largo de toda la cadena productiva.

Es de esperar entonces que políticas diferentes a las actuales, de regulación de la cadena coca-cocaína, permitan ver a mediano plazo efectos como: 1) la aparición y recomposición de actores; 2) la reducción paulatina del crimen organizado; y 3) una nueva economía de la cadena que de la coca va a la cocaína, con un volumen similar, legal y conocido, regulado y controlado por el estado.

LOS ACTORES

Aquellos vinculados a los primeros eslabones en la producción, es decir los cultivadores de hoja de coca, sufrirán una recomposición debido al efecto considerable que tendrán los “incentivos de legalidad” que supone la regulación de la cadena. Es decir que se podrá pasar de la identificación actual del sujeto “cocalero” a una nueva focalizada en el objeto “hoja de coca”, de acuerdo con nuevas reglas de producción certificada y diversificada por tipo de calidad y características de su cultivo.

Las organizaciones gubernamentales actuales encargadas de la lucha contra las drogas deberán reorganizarse y habrá que adaptar a un nuevo paradigma de regulación de la cadena productiva coca-cocaína.

Por otro lado, la regulación de la cadena hará aparecer actores nuevos como 1) las organizaciones encargadas de las subastas de hoja de coca en su etapa de comercialización; 2) los laboratorios certificados responsables de la producción de derivados de la hoja de coca, incluida la cocaína; 3) las farmacias certificadas para el expendio

unipersonal de cocaína; 4) la organización u organizaciones encargadas de comercializar cocaína al por mayor a la industria farmacéutica mundial; y 5) algunas organizaciones gubernamentales requeridas para cumplir con los objetivos de la regulación.

CRIMEN ORGANIZADO VINCULADO A LA PRODUCCIÓN, TRÁFICO Y DISTRIBUCIÓN ILÍCITA DE COCAÍNA

Las organizaciones del crimen organizado vinculadas al narcotráfico y sus actividades ilegales existen debido a los incentivos analizados generados por la prohibición impuesta al cultivo, la elaboración, el tráfico y la comercialización de drogas declaradas ilegales, por lo que al regularse estas actividades y hacer visibles y aceptados a los que participan en la cadena (cultivadores, productores, comercializadores, laboratorios, farmacias y consumidores) se reducen los incentivos existentes para estas organizaciones y sus actividades criminales. Son de esperar por tanto la reducción en su número o, en todo caso, del volumen de sus actividades a proporciones económica y socialmente mejores.

Este es, claro está, un cambio no deseado por estas organizaciones, por lo que es previsible la reorientación de sus actividades ampliamente diversificadas, a fin de mantener los niveles presentes de rentas, muy altos como se vio. Es previsible también que a corto plazo utilicen todas sus relaciones económicas, sociales y políticas para impedir o entorpecer el proceso de cambio de paradigma propuesto.

UNA NUEVA ECONOMÍA DE LA CADENA COCA-COCAÍNA

Se estima que durante 2010 alrededor de 230'000.000 de personas, 5% de la población adulta del mundo, consumió, al menos una vez, una droga ilícita. En el caso de la cocaína, los consumidores mundiales se sitúan en un rango de entre 13'300.000 y 19'700.000, que generan, según estimaciones de la Oficina para las Drogas y el Crimen de las Naciones Unidas (Unodc: United Nations Office on Drugs and Crime), alrededor de US\$85.000'000.000 anuales (Unodc, 2012: 60)²³.

23 “(...) La dimensión económica de los mercados internacionales de opiáceos y cocaína está relativamente bien documentada. Según estimaciones de la Unodc, el mercado minorista total de cocaína asciende a unos 85.000 millones de dólares y el mercado de opiáceos es del orden de aproximadamente 68.000 millones de dólares (cifras de 2009). En 2003, el valor total del mercado de drogas ilícitas se calculó en 320.000 millones de dólares, o un 0,9% del PIB mundial. A la luz de las estimaciones de 2003, los mercados más grandes –en términos de su valor, calculado sobre la base de las ventas al por menor– fueron América del Norte (44% del total) y Europa (33%), seguidos de Asia, Oceanía, África y América del Sur.

Si los incentivos de reducción de daños –mejor calidad y reducción de la victimización– que se esperan del nuevo paradigma de regulación de la cadena coca-cocaína tienen el efecto esperado, en términos conservadores podría esperarse un cambio en las preferencias de al menos la mitad de los consumidores, hacia una condición de “legalidad” en la compra de cocaína al menudeo. Es decir que si la cadena coca-cocaína se regulara mundialmente, se podría esperar la reorientación de al menos la mitad de los recursos que hoy capta únicamente el crimen organizado, algo así como US\$40.000’000.000 al año que podrían ingresar a las arcas gubernamentales de muchos países.

ASPECTOS CRÍTICOS DE LA REGULACIÓN

Para el éxito de la propuesta es imprescindible que la regulación sea abierta y transparente, por lo que se requiere un consenso en esta materia, de forma tal que los entes reguladores, nacionales e internacionales, sean independientes de los actores del mercado, estableciendo responsabilidades y garantizando la transparencia y la equidad.

Las relaciones entre actores a lo largo de la cadena de producción deben ser también transparentes y estar orientadas de acuerdo con los costos, y los impuestos y limitaciones deben ser explícitos. Los nuevos actores, por ejemplo laboratorios legales responsables de la transformación de coca en cocaína, deben tener acceso a los canales de distribución y comercialización como el sistema de subastas propuesto para la producción de hoja de coca. En ese nuevo escenario, las agencias encargadas del asunto deben tener la autoridad y la capacidad para regular el comportamiento de la industria.

La regulación aparece siempre ante la inexistencia, fracaso o fallas del mercado. Se supone que si este funcionara sin fallos no habría mejor regulación que el mercado en sí mismo: determinaría las cantidades, asignaría los precios, impondría las calidades, premiaría o expulsaría del mercado a quienes a él concurren. Del estado se espera, por su parte, que garantizará el orden y la seguridad y hará que los contratos se cumplan y, en algunos mercados asimétricos, protegerá al consumidor.

Pero diseñar una buena regulación para cualquier tipo de mercado, y más aún para el mercado de las drogas, no es una tarea sencilla. La regulación debe ser clara y prevenir la evolución de estos mercados, facilitar la realización de transacciones

Aunque no se ha realizado un nuevo desglose desde esa fecha, los datos parciales disponibles indican que las proporciones pueden haber disminuido en América del Norte y aumentado en las otras regiones” (Unodc, 2012: 87). El texto de esta nota se tomó de la versión en español del *Informe mundial sobre las drogas* (N. del e.).

transparentes, lícitas, y promover la inversión que genere valor social neto. Su actuación debe ser clara y estable, y los participantes deberán poder confiar en las reglas y las instituciones. Al regular las actividades y los mercados vinculados a la cocaína, las fuerzas del mercado provocan flujos de capitales internacionales, por lo que el estado en su papel de regulador debe fiscalizarlos también.

Ocurre, sin embargo, que la regulación suele incorporar algunas incógnitas e incertidumbres, que componen lo que conocemos como “riesgo regulatorio” (cambios en la regulación). Otros riesgos son la politización de las decisiones, su captura por parte de uno u otro grupo de presión o de influencia, y la burocratización, entre otros. Riesgos que en conjunto pueden alcanzar niveles muy significativos, que redundarán en perjuicio del mercado transparente y regulado que se quiere desarrollar como estrategia de eliminación de incentivos para actividades ilegales y criminales.

La regulación deberá garantizar los derechos e intereses de la mayor parte de los participantes en el mercado y no favorecer intereses particulares. Para que un laboratorio legalmente establecido participe de forma transparente y con certidumbre de un mercado hoy estigmatizado por el crimen y censurado socialmente, debe contar con reglas claras, certidumbre para las inversiones, seguridad jurídica e igualdad de oportunidades.

La tarea de configurar y recrear mercados, a pesar de las buenas intenciones de los reguladores y de su buen comportamiento, puede producir efectos negativos no previstos. Regular consiste siempre en un delicado equilibrio entre libertad e imposición, de cargas y limitaciones, para defender el mercado y asegurar al mismo tiempo beneficios sociales netos. La regulación es como una máquina de precisión, que exige comprobaciones, limpiezas y cambios periódicos con los ajustes necesarios hechos por un buen regulador.

No obstante, la regulación en materia de coca y cocaína no debe buscar únicamente recrear las condiciones o las ventajas que pueden encontrarse en un mercado ideal sin distorsiones, sino que debe proveer otro tipo de garantías tanto o más importantes, como la legalidad y la transparencia de los participantes y en las transacciones; y la calidad del producto subastado y del consumido.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El análisis microeconómico del funcionamiento de los mercados de la hoja de coca en los principales países productores da cuenta de las diferencias estructurales entre ellos y permite inferir la necesidad de trabajar en políticas de drogas diferenciadas según el eslabón de la cadena y las necesidades nacionales, y no de acuerdo con una lógica homogénea y universal como hasta ahora.

Un claro ejemplo de estas diferencias es el primer efecto esperado derivado de eliminar las distorsiones de precios en el eslabón del cultivo de la hoja de coca, puesto que a partir de su regulación se espera el incremento diferenciado del precio al cultivador en los casos del Perú y Colombia y la reducción del mismo en el de Bolivia.

Es posible identificar también una vasta experiencia unilateral en procesos de regulación o desregulación de mercados de drogas y la implementación de sistemas de salud pública o la despenalización del porte y consumo personal de ciertas drogas. Los éxitos y fracasos de estas experiencias deben sistematizarse, ya que constituyen insumos que nutren el proceso de políticas para un nuevo paradigma para enfrentar las problemáticas derivadas de la producción y el consumo de drogas.

En este sentido, es necesario evaluar y sistematizar las experiencias de Holanda, Portugal, España, la India, Turquía, Perú, Bolivia, Uruguay, Canadá o Estados Unidos, que inspiraron algunas de las propuestas planteadas en este capítulo, así como las de otros países, y tomar de ellas los resultados positivos. Estas experiencias han sido, precisamente, la base para la elaboración del nuevo paradigma presentado en estas páginas.

El análisis nos ha permitido asimismo identificar que concebir un nuevo paradigma pasa por redefinir la problemática asociada a las drogas y dejar de lado la política predominante desde hace décadas, que se ha centrado en la reducción de la producción y el consumo y que, como ha demostrado la experiencia latinoamericana, tiene costos humanos, sociales y medioambientales muy altos, y su aplicación supone incentivos inherentes a la violencia. Tiene más sentido, como se ha visto, solucionar las distorsiones de mercado creadas por las políticas prohibicionistas y concentrar las intervenciones en reducir los daños –drogas menos nocivas para la salud y menor victimización a los consumidores, hoy causada por la ilegalidad de la compra de las dosis– y redistribuir las rentas generadas por la cadena coca-cocaína de forma tal que el estado pueda capturar la mayor parte de esa renta, cuidando de no agotar los efectos recaudatorios ilustrados en la curva de Laffer²⁴; así como formular estrategias de gasto público adecuadas y coherentes asociadas a la problemática de las drogas.

Otra conclusión nos permite percibir los resultados positivos de la regulación a partir de la transparencia asociada a su puesta en marcha; es decir la posibilidad

24 La curva de Laffer representa la relación existente entre los ingresos fiscales y los tipos impositivos, mostrando cómo varía la recaudación fiscal al modificar los tipos impositivos. Muestra que el incremento de los tipos impositivos no siempre supone el aumento de la recaudación fiscal. Su característica principal reside en que indica que cuando el tipo impositivo es suficientemente alto, si se lo sube aún más, los ingresos recaudados pueden terminar disminuyendo.

inexistente ahora de poder identificar claramente a los actores que intervienen en la cadena, así como información sobre los costos reales asociados a toda la cadena de transformación de la coca en cocaína y otros derivados.

Puede inferirse igualmente la posibilidad de que las organizaciones del crimen organizado o sus actividades tiendan a reducirse hasta proporciones económica y socialmente óptimas. No obstante, es necesario tener muy en cuenta que como organizaciones empresariales criminales altamente diversificadas, a corto plazo tenderán a tratar de mantener sus niveles de renta por medio del resto de actividades ilícitas a las que están vinculadas; es decir que como efecto de la regulación de la cadena coca-cocaína podrían generarse problemáticas en otros ilícitos como la trata de personas, el tráfico de armas y otros.

Una sexta impresión final es que es fundamental continuar promoviendo y aportando al debate internacional que permita analizar y debatir públicamente y con base en estudios serios políticas alternativas a las vigentes. En consecuencia, los lineamientos propuestos no pretenden ser perfectos y deberán ser profundizados, teniendo en cuenta de todas maneras que buena parte de lo que hemos propuesto ya ha sido puesto en práctica de una u otra manera en algunos países de forma unilateral.

Concluimos por otra parte la necesidad de insistir en que la regulación no es perfecta y que la implementación de nuevas políticas sobre las drogas destinadas a la regulación de los mercados supone como condición necesaria la participación de todos los actores que intervienen a lo largo de la cadena. De lo contrario se generarían asimetrías e incentivos para el desarrollo de mercados ilegales y la prevalencia del crimen organizado. En este sentido, como la regulación brinda transparencia, los efectos negativos posibles pueden asociarse claramente a los mercados de consumo que no participan de manera transparente en la regulación y que desde el eslabón final de la cadena transmiten hacia atrás las distorsiones que permiten la vigencia de mercados ilegales y la transferencia de rentas al crimen organizado. En este sentido, la implementación parcial o unilateral de políticas públicas en determinados países puede suponer avances, pero es necesario dejar en claro que los resultados e impactos descritos serán mucho menores y, en algunos casos, imposibles de lograr.

Finalmente, si hubiese que reducir lo que hoy sucede en la cadena coca-cocaína en el mundo a una expresión simple, esta podría ser la siguiente:

$$\text{McD (P)} = \text{QP} + \text{QC} + \text{QD} (\text{DC} + \text{CD}) + \text{QRCO}$$

Donde:

McD (P): mundo con drogas bajo un régimen prohibicionista.

QP: cantidad actual de producción de drogas.

QC: cantidad actual de consumidores de drogas, problemáticos y no problemáticos.

QD: nivel actual de daño.

CD: nivel de calidad de las drogas accesibles para los consumidores en la calle (menudeo).

VC: victimización del consumidor: violencia asociada a la compra de dosis en la calle; y violencia de la actual política de drogas hacia los productores de hoja de coca

QRCO: cantidad actual de recursos derivados de las cadenas de drogas capturada por el crimen organizado.

La propuesta de regulación de la cadena coca-cocaína pretende lograr los siguientes resultados en la ecuación:

$$\text{McD(R)} = \text{QP} + \text{QC} (\text{QD} + \text{VC}) + \text{QR} (\text{CO} + \text{GOB})$$

Donde:

McD(R): mercado con drogas pero regulado.

QP: la evidencia histórica permite asumir cambios no importantes en esta variable como efecto indirecto de los efectos de los cambios propuestos. No se interviene directamente en esta variable.

QC: la evidencia empírica citada en el texto permite asumir un incremento menor de consumidores en etapas iniciales, pero en ningún caso un incremento considerable como efecto directo de los efectos de los cambios propuestos. No se interviene directamente en esta variable.

QD: se asume una reducción de daños originada, por una parte, en el incremento de la calidad de las dosis de cocaína (CD) debido a su producción controlada en laboratorios; y, por otra, en la reducción de la victimización de los consumidores (VC), porque ahora accederán a sus dosis en el sistema de farmacias; así como, reducción de la violencia hacia los productores de hoja de coca.

QR: se asume que los recursos generados por la cadena coca-cocaína no cambian; sin embargo, se redistribuyen en cuanto a su destino, reduciéndose la cuantía capturada por el crimen organizado (CO) e incrementándose la captación de recursos por parte de los estados (GOB).

Si se debe escoger entre ambas realidades, es preferible empezar a regular las cadenas de drogas que seguir manteniendo invariable el costo del fracaso de la guerra en su contra pues, al menos, la diferencia de los resultados de los errores del modelo prohibicionista actual no se seguirá contabilizando en vidas humanas.

REFERENCIAS

- CAMPERO, JOSÉ CARLOS. 2011. “Crimen organizado (vinculado al narcotráfico) en Bolivia”. En Catalina Niño (ed.). *Crimen organizado y gobernanza en la región andina: cooperar o fracasar*. Ildis, Programa de Cooperación en Seguridad Regional. Quito.
- HARDINGHAUS, NICOLAS. 1989. “Droga y crecimiento económico: el narcotráfico en las cuentas nacionales”. *Nueva Sociedad*. 102.
- HIDALGO, E. 2004. “Análisis: pureza de la cocaína en España”. *Cáñamo. La revista de la Cultura del Cannabis*. 83.
- KLEIMAN, M., J. CAULKINS Y A. HAWKEN. 2011. *Drugs and Drug Policy: What Everyone Needs to Know*. Oxford University Press. Nueva York.
- LOAYZA, NORMAN Y NAOTAKA SUGAWARA. 2012. *Would liberalization lead to epidemic cocaine consumption?* World Bank. Washington.
- MARIS, C. W. 1999. “The Disasters of War: American Repression versus Dutch Tolerance in Drug Policy”. *Journal of Drug Issues*. 29 (3).
- TRASNATIONAL INSTITUTE. 2003. “Coca, cocaína y las convenciones internacionales”. *Informe sobre política de drogas del TNI*. 5. Abril. <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/brief5s.pdf>
- UNODC. 2012. *World Drug Report*. United Nations. Nueva York.
- . 2012a. *Perú. Monitoreo de cultivos de coca 2011*. Unodc-Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida). Viena.
- . 2012b. *Colombia. Monitoreos de cultivos de coca*. Unodc. Bogotá.
- . 2011. *Estado Plurinacional de Bolivia. Monitoreos de cultivos de coca 2010*. Unodc. Viena.
- . 2009. *World Drug Report*. United Nations. Nueva York.
- . 1999. *Global illicit Drug trends*. United Nations. Nueva York.
- VICKREY, WILLIAM. 1961. “Counterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders”. *Journal of Finance*. 16 (1).

Anexo

Caso de estudio de Bolivia

MARCO NORMATIVO NACIONAL

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

En Bolivia, la normativa sobre la producción de hoja de coca se inicia en la propia Constitución política del estado (CPE, 2009), que en su artículo 384 establece lo siguiente:

El estado protege a la coca originaria y ancestral como patrimonio cultural, recurso natural renovable de la biodiversidad de Bolivia, y como factor de cohesión social; en su estado natural no es estupefaciente. La revalorización, producción, comercialización e industrialización se regirá mediante la ley.

LEY DEL RÉGIMEN DE LA COCA Y SUSTANCIAS CONTROLADAS

El espíritu de lo expresado en la Constitución es coherente con lo establecido en los artículos 1º a 4º de la ley 1008 de 1988, del régimen de la coca y sustancias controladas, que la consideran un “producto natural” (1º); cuyo cultivo es “una actividad agrícola-cultural orientada tradicionalmente en forma lícita hacia el consumo, uso en la medicina y rituales de los pueblos andinos” (2º); estableciendo diferencias entre “la coca en estado natural, que no produce efectos nocivos a la salud humana”, y la usada para producir cocaína que sí tiene efectos nocivos en la salud y “es utilizada criminalmente” (3º); y determinando que su “consumo y uso lícito” es el destinado a “prácticas sociales y culturales (...) bajo formas tradicionales (...) usos medicinales y rituales” (4º).

En ambos cuerpos normativos es evidente la presencia de valores culturales y sociales vinculados a la producción y consumo lícito de la hoja de coca; que se convirtieron además en patrimonio de la gestión de gobierno del presidente Evo Morales (2006-2009; 2009-), quien a su vez es cocalero y presidente de las seis federaciones de productores de hoja de coca del trópico de Cochabamba. Razón por la cual la Constitución de 2009, expedida durante su primera presidencia, determina a su revalorización, producción, comercialización e industrialización.

En la misma línea pero sin la carga política de la CPE, el artículo 5º de la ley 1008 determinaba la posibilidad de otras formas de uso lícito de la hoja de coca diferentes a las sociales, culturales o rituales, en el entendido de que no dañasen la salud ni provocasen algún tipo de farmacodependencia o toxicomanía; es decir que abría la posibilidad a su industrialización para usos lícitos.

Sin embargo, el artículo 6º establecía la diferencia entre producción necesaria, “la que cubre la demanda para usos y consumo”, y excedentaria: “La que sobre pasa a tales necesidades”. El 9º determina la zona de producción tradicional, las actividades que se pueden desarrollar, y la delimita. El 10º, por su parte, hace lo mismo con la excedentaria, además de establecer planes de reducción, sustitución y desarrollo. Es decir que sobre la base de ciertos parámetros de población y área geográfica de producción se determinaron tres zonas de producción (artículo 8º) y una cantidad máxima de hectáreas (12.000, artículo 29) que podrían cubrir la demanda de consumo lícito de hoja de coca en todas sus posibilidades.

El artículo 12 define al actor de la producción de hoja de coca, expone las características que debe tener¹ y prohíbe el cultivo en tierras arrendadas o en usufructo.

El artículo 17 determina los factores reguladores en materia de catastro, el 18 habla de la reducción de cultivos de hoja de coca mediante métodos que no atenten contra el medio ambiente, el 19 descarga en el ejecutivo el conocimiento del “origen y destino de la producción (...)” y la responsabilidad de “definir las rutas y medios de transporte para su traslado a los mercados legales de consumo” y del sistema de controles. El 20 hace recaer en manos del ejecutivo la determinación de “las características y modalidades del funcionamiento de los mercados legales (...), los sistemas de comercialización, mayoristas y minoristas, que aseguren los destinos lícitos de la producción”.

En el capítulo III se define, entre los artículos 21 a 31, el régimen de desarrollo alternativo y sustitución de los cultivos de hoja de coca. En los artículos 35 a 44 del mismo marco legal se regula ampliamente el régimen de sustancias controladas, su producción, comercialización y uso, así como las obligaciones de los involucrados en ello. Tratan entonces de su “prohibición de posesión o depósito” (35); importación y comercialización (36); tráfico y consumo (37); autorización para importarlas (38);

1 “Se define como pequeño productor legal de coca al campesino de las zonas a) y b) del artículo 8º, que trabaja y produce personalmente la parcela de su propiedad, cuya economía es de subsistencia y que tiene entre sus principales características la obtención principal de su ingreso proveniente del cultivo de la coca” (artículo 12).

fabricación, fraccionamiento y expendio (39); informes sobre importación y exportación (40); obligaciones de los porteadores (41); el registro de insumos (42); las divisas y acreditivos (43); y, por último, regula la producción nacional de precursores.

La ley 1008 de 1988 establece además todo el régimen penal y penitenciario vinculado a las infracciones y delitos y sus respectivas penas. En cuanto a nuestro objeto de análisis, el artículo 48 habla sobre el tráfico y sus sanciones, y el 49 determina la no criminalización del consumo personal en pequeñas cantidades.

REGLAMENTO A LA LEY DEL RÉGIMEN DE LA COCA Y SUSTANCIAS CONTROLADAS

El decreto supremo 22099 de 28 de diciembre de 1988 reglamenta la ley 1008 del régimen de la hoja de coca y sustancias controladas, especifica las organizaciones públicas que tienen responsabilidad en las etapas de producción, circulación y comercialización de la hoja de coca, así como del desarrollo alternativo y la sustitución de cultivos. Así mismo, las prohibiciones y control de las importaciones, exportaciones, circulación y comercialización de sustancias controladas, los delitos y las penas, y las responsabilidades de las instancias judiciales y policiales vinculadas.

REGLAMENTO DE CIRCULACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE LA HOJA DE COCA EN ESTADO NATURAL

La resolución ministerial 112 de 16 de junio de 2006 regula el procedimiento y a los actores que permiten la circulación de la hoja de coca desde los centros de producción a los mercados legales, así como el procedimiento de comercialización y la circulación a destino final.

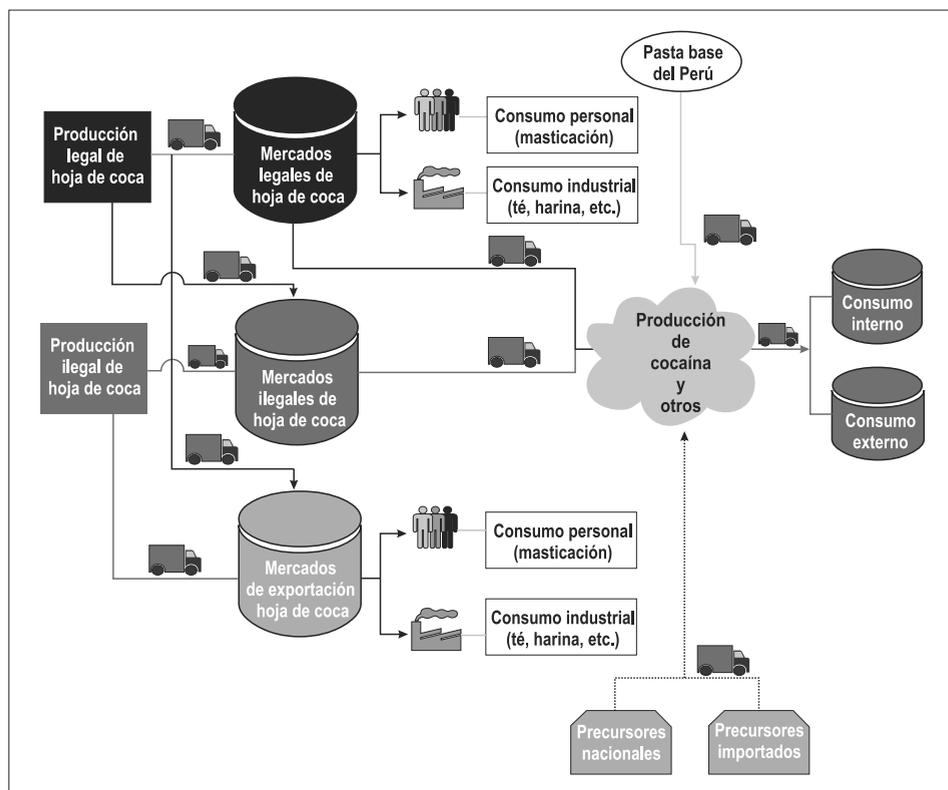
Como se ve, en Bolivia hay un marco legal que regula el proceso de la producción de la hoja de coca; no obstante, el desarrollo del mismo es una tarea pendiente. En consecuencia, no debería haber obstáculos procedimentales ni administrativos para que la política pública al respecto fuera más eficaz y tecnológicamente avanzada, a no ser que no exista la voluntad política para aquello.

LA CADENA DE PRODUCCIÓN COCA-COCAÍNA EN BOLIVIA

El proceso productivo que se inicia con el cultivo de hoja de coca y va hasta su transformación en cocaína, una de las declaradas drogas ilícitas por la regulación de la comunidad internacional, como la marihuana, es complejo y refleja las características del marco legal que las regula, además de la cultura política y el grado de fortaleza

institucional del territorio donde se lleva a cabo. En el caso de este proceso productivo en Bolivia, la figura 1 muestra los eslabones presentes en la cadena productiva coca-cocaína.

Figura 1. Eslabones de la cadena productiva coca-cocaína



Fuente: elaboración propia.

PRODUCCIÓN DE HOJA DE COCA

El proceso se inicia con la plantación de arbustos de coca, actividad regulada en cuanto a la extensión territorial permitida² (restricción de oferta del tipo identificado en el gráfico 5). En Bolivia existen dos tipos de producción, la legal, que respeta y se

2 De acuerdo a la ley 1008, están permitidas 12.000 hectáreas. Sin embargo, desde 2007 y mediante decreto supremo (norma de jerarquía inferior a la mencionada ley) el gobierno central incrementó esta área a 20.000 ha. En 2011 reportes de las Naciones Unidas determinaron por su parte un área de producción de más de 31.000 hectáreas.

enmarca en la normativa vigente, y la ilegal, que está por fuera de los límites territoriales establecidos en la ley.

Los productores de hoja de coca son acreditados por sus organizaciones sindicales y registrados en una base de datos oficial del gobierno central.

TRANSPORTE DE LA HOJA DE COCA AL MERCADO

El transporte de la producción de hoja es responsabilidad de los productores, quienes deben obtener una licencia para desarrollar dicha actividad, de acuerdo con la resolución ministerial 112 de 2006, que reglamenta la circulación y comercialización de la hoja de coca en su estado natural.

La normativa establece la existencia de dos mercados legales para el expendio de hoja de coca a mayoristas y minoristas, uno en la ciudad de La Paz y otro en Cochabamba. La Dirección General de la Hoja de Coca e Industrialización (Digcoca) establece las rutas de acceso a los mercados y controla la cantidad de hoja transportada desde el punto de producción hasta el mercado legal, según declaración de los productores y verificación en el mercado de destino.

Sin embargo, de acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc)³, cerca de 70% de la producción se desvía y vende directamente al mercado ilegal, para la producción de droga, y a la exportación, legal e ilegal, principalmente al mercado de la Argentina, considerado el más grande del mundo de consumo tradicional (masticado).

COMERCIALIZACIÓN DE LA HOJA DE COCA

Mercados minoristas

Por norma (artículo 4º del párrafo II de la resolución ministerial 112), la comercialización de la hoja de coca en estado natural debe ser realizada por los productores en los mercados legales establecidos para tal fin.

3 *Página 7*. 2011. De 31.000 ha de coca, 20 mil se desvían al narcotráfico. <http://www.paginasiete.bo/2011-11-08/Nacional/Destacados/8Seg00208-11-11-P720111108MAR.aspx>. *La Razón*. 2011. El 93,5% de coca del chapare no pasa por el mercado legal. <http://www2.la-razon.com/version.php?ArticleId=137489&EditionId=2652>.

Los compradores de la hoja, por su parte, organizaciones e instituciones legalmente establecidas, deben solicitar a los mercados legales la cantidad requerida para su consumo legal mediante solicitud o convenio. Las empresas industriales, farmacéuticas y otras de similar naturaleza, así como las de exportación legalmente establecidas, solicitarán a la Digcoin la resolución administrativa que autorice la adquisición de la hoja de coca de los mercados legales de acuerdo con los volúmenes requeridos por su actividad.

La Digcoin determina también el transporte de los mercados legales a los puntos de venta finales, y es responsable de la verificación final de la carga entregada. En caso de que en el lugar de venta final no haya un punto de verificación, el productor que comercializa debe hacer verificar la carga por cualquier autoridad formal (alcalde o policía) o informal (sindical o comunitaria) y obtener un sello de verificación.

Trueque y consumo personal

La resolución ministerial 112 de 2006 permite que los productores utilicen de 1 a 150 libras de hoja de coca en su estado natural para efectos de trueque en todo el territorio nacional, en ferias o mediante el intercambio directo con productores campesinos, artesanales y demás consumidores legales. La venta directa para consumo personal en cantidades de 1 a 15 libras está exenta de autorizaciones.

Usos legales permitidos de la hoja de coca

Los demandantes de hoja de coca en estado natural deben acreditar uno de los siguientes usos legales: 1) acullico y otros sinónimos tradicionales; 2) usos rituales y religiosos; 3) uso medicinal y alimenticio; 4) usos terapéuticos; 5) exportaciones sujetas a regulación; 6) materia prima para su industrialización, transformación y comercialización, de acuerdo con reglamento especial; y 7) materia prima para industrias farmacéuticas y otras acreditadas conforme a normas, estudios e investigaciones.

PRODUCCIÓN DE DROGAS A PARTIR DE LA HOJA DE COCA⁴

El primer destino ilícito de la hoja de coca en estado natural es la producción de pasta base; el segundo, de cocaína con pasta base boliviana y peruana. Este proceso

4 Para una versión más detallada de la estructura del crimen organizado vinculado a la producción de cocaína en Bolivia, véase Campero, 2011.

de transformación ilícita de la hoja de coca en cocaína supone la incorporación de sustancias químicas (precursores), importadas o de origen boliviano, que también son sujeto de regulación y fiscalización.

Los decretos supremos 22099 del 28 de diciembre de 1988 y 25846 de 14 de julio de 2000, establecen los procedimientos de regulación para las organizaciones jurídicas o personas naturales que producen, importan, exportan y comercializan sustancias químicas (precursores) usadas en la producción de drogas a base de hoja de coca.

El último eslabón en esta parte boliviana es la actividad de transporte de las drogas tanto para consumo interno en las diferentes ciudades del país como para la exportación por las fronteras de Bolivia con Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Perú, tanto para consumo en esos países como para su reexportación a mercados de Europa, África y Asia⁵.

PROPUESTAS DE REGULACIÓN PARA EL ESLABÓN DE LA PRODUCCIÓN DE HOJA DE COCA

PRODUCCIÓN

Proponemos la promoción de la competencia en el mercado de la producción de hoja de coca mediante la utilización de tecnologías que permitan regular su comercialización.

Entre los resultados esperados están:

- ❖ El incremento inicial de la producción por medio de la incorporación de un mayor número de agentes económicos en el cultivo de la hoja de coca.
- ❖ La ruptura del oligopolio de la producción en manos de los gremios sindicales de cocaleros.
- ❖ La segmentación del mercado de la hoja de coca sobre la base de la calidad y la productividad.
- ❖ La segmentación y reducción del precio a mediano plazo.
- ❖ El incremento de ingresos para el estado.
- ❖ El control y la transparencia en la comercialización.

5 Aun cuando existen notas de prensa que evidencian el transporte de cocaína boliviana para el abastecimiento de carteles colombianos y su posterior tráfico al mercado de Estados Unidos, no hay evidencias de que esto sea así.

Aspectos iniciales

La tendencia de las últimas dos décadas y media hace pensar que hasta 2006 hubo una relación inversamente proporcional entre la cantidad de hectáreas cultivadas y el precio de la hoja de coca. Es decir que a mayor cantidad de hectáreas producidas mayor oferta de coca y por lo tanto menor precio, y viceversa. A partir de ese año hubo un quiebre oligopólico al mercado (véase el gráfico 1).

El valor de la producción de hoja de coca también ha ido creciendo sostenidamente en los últimos ocho años, llegando en 2010 a un valor de más de US\$310'000.000 en las estadísticas oficiales⁶ sobre la base del uso de los precios de los mercados legales y no fuera de ellos (véase el gráfico 2).

Al dividir este valor por el número de productores de hoja de coca, 72.700 en 2010, cada productor recibió una renta anual de US\$4.264. Es decir una renta per cápita 137% mayor al ingreso per cápita boliviano ese mismo año, situado en US\$1.800.

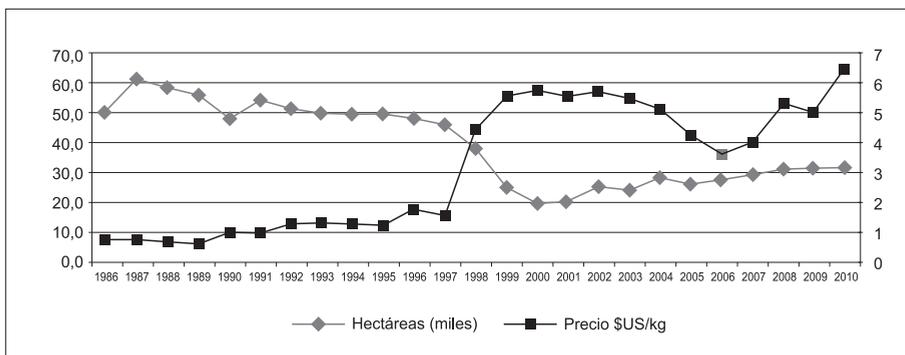
Cabe mencionar por último que desde hace una década la productividad de los cultivos de hoja de coca se ha estado incrementando, debido a la incorporación de nuevas tecnologías de riego tecnificado (aspersión)⁷ y al uso de fertilizantes químicos legales e ilegales como urea⁸, amoníaco y otros (véase el gráfico 3).

6 Debido a que la cadena de la coca-cocaína es una actividad subterránea (ilegal) de la economía, los valores y las estadísticas que se logran recabar para las cuentas nacionales están subvaluados. En consecuencia, algunos autores identifican la necesidad de aplicar multiplicadores dependiendo del grado de informalidad de la economía que se estudie, en especial para aquellas variables que determinan las cuantías de ingresos que las actividades ilícitas generan. En el caso de Bolivia, con niveles de informalidad en su economía mayores al 65%, se estima que para determinar los ingresos generados por la cadena de la coca-cocaína se podrían utilizar multiplicadores de hasta cinco veces. Véase, por ejemplo, Hardinghaus, 1989.

7 El riego por aspersión es una modalidad de riego mediante la cual el agua llega a las plantas en forma de "lluvia" localizada. http://es.wikipedia.org/wiki/Riego_por_aspersi%C3%B3n

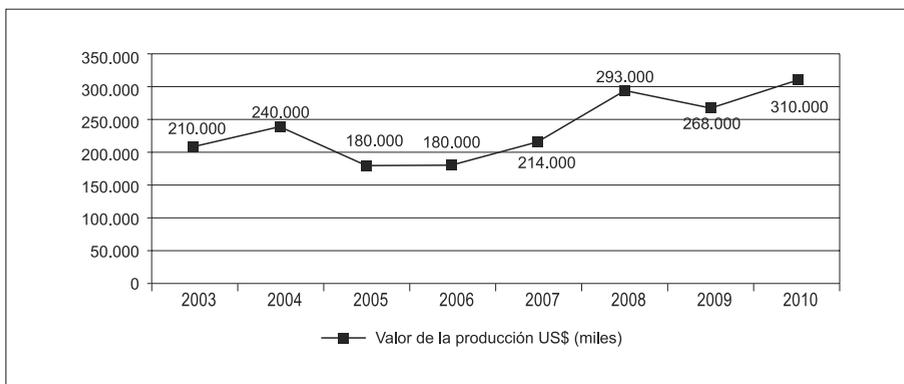
8 La urea como fertilizante presenta la ventaja de proporcionar un alto contenido de nitrógeno, esencial en el metabolismo de la planta ya que se relaciona directamente con la cantidad de tallos y hojas, que absorben la luz para la fotosíntesis. <http://es.wikipedia.org/wiki/Urea>

Gráfico 1. Producción (ha) y precio (US\$/kg) de la hoja de coca, 1986-2010



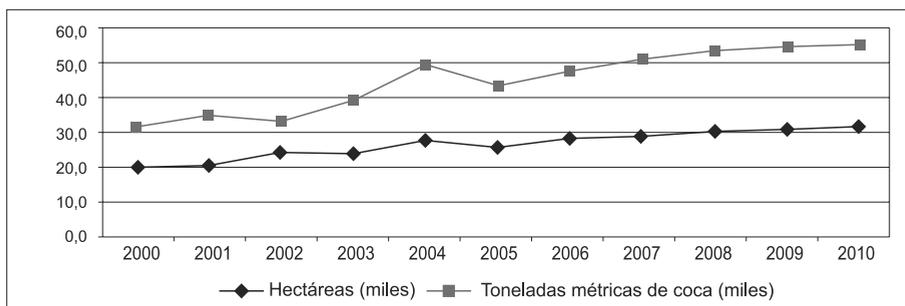
Fuente: elaboración propia.

Gráfico 2. Valor de la producción de la hoja de coca, 2003-2010 (miles de US\$)



Fuente: elaboración propia.

Gráfico 3. Área (ha) y producción (tn métricas) de hoja de coca, 2000-2010



Fuente: elaboración propia.

Restricciones geográficas

La posibilidad de plantar hojas de coca estaría abierta a todas las zonas geográficas del país climatológicamente aptas, a excepción de: 1) los parques nacionales; 2) las reservas forestales; 3) las áreas protegidas; y 4) áreas urbanas, por ejemplo, mayores a 50.000 o 100.000 habitantes.

Restricciones de uso del suelo

La hoja de coca se cultivará de acuerdo con los planes municipales de uso del suelo, es decir en zonas aptas para la producción agrícola.

Restricciones medioambientales

La coca no deberá cultivarse según el modelo tradicional de monocultivo, debido a que esta práctica agota el suelo y presiona la ampliación de la frontera agrícola mediante la tala indiscriminada de bosques.

En consecuencia, deberá contarse con un proceso de planificación agrícola que permita la rotación de cultivos, cultivos conjuntos u otras prácticas agrícolas que además de reducir el impacto sobre el suelo, disminuyan los efectos de la erosión eólica e hídrica.

Registro de productores y área de producción

La normativa para el catastro de productores de hoja de coca no podrá ser endogámica, entre los propios productores, lo que genera riesgos morales⁹ (agente-principal), al ser los agentes juez y parte. Este mecanismo deberá modificarse, estableciendo, al menos, el registro biométrico de los productores¹⁰; y la identifica-

9 Una definición muy sencilla de riesgo moral es la siguiente: “es un problema que surge cuando una persona, llamada agente, realiza una tarea en representación de la otra, llamada principal. Si el principal no puede controlar perfectamente la conducta del agente, este tiende a esforzarse menos de lo que el principal considera deseable. El riesgo moral es la tendencia –riesgo– de que el agente tenga un comportamiento indebido o inmoral, y este riesgo aumenta cuando no existen, o son débiles, los mecanismos de control”. <http://universidadbastiat.blogspot.com/2011/02/riesgo-moral-el-problema-agente.html>

10 Este tipo de registro se ha extendido a casi todos los servicios estatales vinculados al sistema de pensiones, registro de recursos humanos, procesos electorales, emisión de cédulas de identidad o

ción georreferenciada del área de producción, para facilitar el control satelital del área de producción.

Nótese que según la normativa boliviana actual, producir hoja de coca no es ilegal, por lo que existen incentivos para que los productores se registren e identifiquen sus parcelas. De hecho, el catastro rural en Bolivia se inició en los gobiernos municipales del trópico de Cochabamba, donde esta producción es la principal actividad económica.

Medidas impositivas

El *cato*¹¹ de producción de hoja de coca se considera informalmente como la máxima extensión de tierra permitida por familia para el desarrollo de esa actividad en el trópico de Cochabamba, y es sujeto de control social por parte de las organizaciones sindicales cocaleras. Esta extensión de tierra puede usarse como base para determinar la base imponible de un impuesto a la producción de hoja de coca o una regalía anual por cada *cato*.

Un ejercicio básico permitiría determinar la recaudación potencial de un impuesto a la producción de hoja de coca equivalente a 1%, lo que supondría una recaudación de podría llegar a ser mayor a los US\$3'000.000 anuales sobre la base actual del número de productores y su producción. En nuestro caso, este ejercicio se hizo así:

- ✦ Productores: 72.700.
- ✦ Hectáreas actuales: 31.000.
- ✦ *Catos* actuales: 19.375, resultantes de dividir la totalidad de hectáreas de producción por 1.600 m².
- ✦ Número de *catos* sujetos a imposición: 19.375.
- ✦ Producción (2010): 55.800 toneladas métricas. Se obtiene multiplicando la cantidad de ha por el factor de rendimiento promedio de 2010 = 1,8.

permisos de conducir, entre otros. En consecuencia, su funcionamiento no supone la incorporación de tecnología novedosa o inexistente en el país.

11 Un *cato* equivale a una superficie de 1.600 m², equivalente a una parcela de 40 x 40. El acuerdo entre el presidente Evo Morales y las seis federaciones del trópico de Cochabamba (de las que, como se dijo, también es presidente) establece el respeto al *cato* como máxima extensión por familia para evitar el crecimiento indiscriminado del área de producción. <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2012/0709/noticias.php?id=63080>

- ❖ Rendimiento por *cato*: 2,88 t métricas. Se obtiene de dividir el total de la producción por el número de *catos* existentes.
- ❖ Precio US\$/kg de hoja de coca: 6,40.
- ❖ Valor de la producción en US\$ sujeta a imposición: 357'120.000. Se obtiene multiplicando la producción calculada por el precio promedio de 2010.
- ❖ Impuesto en US\$: 3'571.200. Resulta de multiplicar el valor de la producción por la alícuota del impuesto = 1%¹².

CIRCULACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN

La circulación y comercialización de la hoja de coca dentro de Bolivia podrían organizarse de acuerdo con las siguientes propuestas.

Cosecha

La producción potencial de cada *cato* se calculará con base en datos históricos de productividad en la producción de hoja de coca por ámbito geográfico. Esa cantidad potencial deberá cotejarse periódicamente, cada año, por ejemplo, con la producción registrada por los productores al momento de venderla en los mercados legales. Las diferencias se regularán sobre la base de una banda de variación calculada en función a los siguientes factores permitidos:

- ❖ Una cantidad igual al 5% de la producción para el trueque y la venta a minoristas para consumo personal.
- ❖ Una cantidad igual al 5% de variación natural en la producción a la baja.

Transporte

De acuerdo con lo establecido en la legislación actual, los productores serán los responsables de trasladar la producción a los mercados legales establecidos. Podrán trasladar su producción en vehículos propios o alquilados que cuenten con un sistema de rastreo satelital habilitado por la autoridad reguladora, permitiéndole registrar y

12 El Monitoreo de cultivos de las Naciones Unidas para Bolivia determinó para 2011 un valor de la producción de hoja de coca igual a US\$310'000.000, aspecto que podría suponer una recaudación de US\$3'100.000 si se aplica una alícuota como la que se utilizó como ejemplo para el cálculo (1%).

controlar las rutas en tiempo real, los tiempos de tránsito y las paradas¹³. Este sistema permitirá reducir la discrecionalidad en el transporte de la producción de hoja de coca y contribuiría a identificar desvíos de la producción hacia mercados ilegales.

Comercialización

En consonancia con la propuesta general del modelo de regulación de la cadena coca-cocaína, para la comercialización se deberán tomar las siguientes medidas, para determinar geográficamente los mercados legales y el registro de compradores.

Mercados legales

- ❖ Establecer las hectáreas y volúmenes de producción de hoja de coca según zona geográfica para conocer la distribución geográfica actual de esos mercados.
- ❖ Poner en funcionamiento los mercados legales de la hoja de coca mediante:
 - ❖ Su administración pública directa o entregada mediante licitación¹⁴.
 - ❖ La recepción de cargas identificadas por tipo de productor registrado.
 - ❖ La determinación del peso y de las características de la carga recibida: por ejemplo, calidad, grado de humedad, origen geográfico, tipo de cepa, entre otros.
 - ❖ La segmentación, el almacenamiento y la preparación para su venta.
 - ❖ La realización de subastas periódicas, diarias o semanales.

Compradores

Al igual que el registro de productores de hoja de coca, deberá haber un registro biométrico de los compradores de la materia prima, que incluya la rama industrial o comercial; el domicilio legal y geográfico; y la demanda mensual/anual potencial. Se harán cruces de información que permitan identificar compradores que lo sean también de sustancias químicas controladas.

13 Este tipo de sistema está siendo utilizado por las empresas aseguradoras para el seguimiento, control y recuperación de vehículos de lujo, así como por la empresa estatal de hidrocarburos (YPFB) para el seguimiento y control de los vehículos que transportan derivados del petróleo y el gas natural, minimizando así su contrabando. O por la Autoridad Reguladora del Transporte para controlar las velocidades de los buses de transporte interdepartamental. El acceso al equipamiento es barato, menos de US\$150, y su instalación está subsidiada e incorporada en el precio de adquisición del equipo.

14 Será necesario definir también si la administración de los mercados legales de hoja de coca será de jurisdicción municipal, departamental o nacional.

Como se dijo durante el análisis microeconómico de la cadena, no habrá procesos de verificación *ex post* del uso de la hoja de coca adquirida por los compradores, en el entendido de no generar incentivos para la permanencia y el crecimiento de mercados ilegales de hoja de coca. Más aún, si las organizaciones del crimen organizado acceden a su materia prima en los mercados legales, se cumple el objetivo de reorientar los recursos hacia el gobierno.

Un factor que contribuiría a dinamizar la aplicación de las medidas propuestas es la aprobación en las Naciones Unidas de la solicitud boliviana de despenalización de los usos tradicionales de la hoja de coca dentro de su territorio. A esto se suman las gestiones del gobierno del presidente Morales para que los países de la Alba (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) aprueben la exportación de hoja de coca y productos derivados de la misma. Esto último podría suponer que, eliminadas las restricciones a las oportunidades de mercado dentro del país y fuera de él, en los mercados regionales la demanda por hoja de coca y productos procesados de ella puede crecer de forma significativa a corto plazo. Así mismo, se posibilitaría la legalización de las exportaciones de la hoja de coca, principalmente al mercado argentino¹⁵, que hoy se hace ilegalmente en su mayor parte.

PROPUESTAS PARA REGULAR LA PRODUCCIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE PRECURSORES QUÍMICOS

La producción y comercialización de estas sustancias para la elaboración de drogas a partir de hojas de coca deberán incluir medidas similares a las expuestas de la producción y comercialización de hoja de coca.

PRODUCCIÓN

Incluye también el registro biométrico de los productores o importadores, la determinación de la producción mensual y anual, y la de los volúmenes importados mensual y anualmente.

TRANSPORTE

El transporte dentro del país de sustancias químicas importadas y nacionales se rastreará satelitalmente.

15 El norte de Argentina es el mercado más importante del mundo de consumo personal de hoja de coca para usos tradicionales, principalmente masticación.

COMERCIALIZACIÓN

Incluye el registro biométrico de compradores, con información sobre rama industrial o comercial, domicilio legal y geográfico y demanda mensual/anual potencial. También se realizarán los cruces de información que permitan identificar compradores de precursores químicos que lo sean también de hoja de coca.

PROPUESTAS DE REGULACIÓN PARA LA PRODUCCIÓN DE COCAÍNA

Como se vio en el análisis microeconómico de la cadena de la coca-cocaína, la producción regulada de esta droga solo puede funcionar a plenitud si todos los actores gubernamentales, privados y otros de toda la cadena, desde la producción de la hoja de coca hasta la venta al por menor de cocaína en los mercados finales de consumo, aceptan una nueva política pública internacional de tal magnitud y participan en el proceso de regulación coordinada.

Experiencias como la del Perú con la Empresa Nacional de la Coca muestran opciones de política pública unilateral en las que podría irse avanzando.

PRODUCCIÓN INDUSTRIAL

Bolivia podría avanzar en la creación de una empresa pública, privada o mixta orientada a la industrialización transparente de la hoja de coca, aprovechando la legalización potencial de sus usos ahora lícitos. Así mismo, podría aprovechar las oportunidades de mercado de una nueva política comercial al respecto a corto y mediano plazos. E imitando al Perú (véase la nota 8 del texto) puede insertarse en el mercado farmacéutico que demanda más de una tonelada de cocaína al año, de excelente calidad destinada a la elaboración de medicamentos y otros derivados.

PRODUCCIÓN PARA EL CONSUMO PERSONAL

En la actualidad, las normas nacionales bolivianas no sancionan con penas de reclusión el consumo personal de cocaína. En este sentido, podría ser viable pensar en una política de reducción de daños y salud pública que permita disminuir la criminalidad asociada al consumo, y proteger la salud de los consumidores problemáticos y no problemáticos mediante el control de calidad de las dosis disponibles y el apoyo a los programas para el tratamiento de adicciones de los consumidores problemáticos que así lo deseen.

El gobierno podría constituir una cadena de puntos de expendio de cocaína tipo farmacia, pública, privada o mixta, que permitiría:

- ❖ Reducir la criminalización a los consumidores.
- ❖ Políticas de salud pública con medidas voluntarias de reclusión médica para tratamiento de rehabilitación.
- ❖ Disminuir los efectos nocivos en la salud, mediante la eliminación de agentes químicos y otros incorporados en las dosis de consumo personal por los proveedores ilegales durante el proceso de “cortado” (véase la nota 16 en el texto). Es decir expendio de droga de calidad regulada.
- ❖ Generar recursos públicos vía impuestos directos o indirectos, inexistentes y que deberán orientarse a financiar las políticas de salud pública.

Finalmente, el acceso al consumo personal de cocaína debe estar regulado mediante un sistema que permita:

- ❖ Contar con un sistema de registro biométrico de consumidores sociales, habituales y adictos¹⁶.
- ❖ Empaquetar el producto en dosis personales de forma tal que sean claramente reconocibles en caso de inspección policial u otros.
- ❖ Establecer una producción anual máxima sobre la base de una estimación de consumo conservadora.

Debido a que la cocaína no es una droga “adiestrada socialmente” como es el caso de la marihuana, siguen existiendo consideraciones de castigo social para su consumo; en consecuencia, y sobre la base de evidencia empírica antes analizada (Loayza y Sugawara, 2012)¹⁷, no se espera que la despenalización incrementemente sustancialmente su demanda y consumo.

16 La adicción puede entenderse como: “El consumo de drogas que desarrolla un mal hábito, que se traduce en un patrón de comportamiento que es difícil de romper incluso cuando la persona es plenamente consciente de que su comportamiento es un problema”. Clínicamente se denomina “desorden de dependencia o abuso de sustancias o adicción”. La proporción de consumidores que desarrollan una adicción varía dependiendo el tipo de droga consumida; por ejemplo, 10% para la marihuana, alrededor del 30% para quienes inhalan cocaína o se inyectan heroína, o consumo del alcohol que está entre 15% y 25%. Finalmente, se encuentran las consideraciones sociales que hacen que existan más o menos oportunidades para desarrollar una adicción a una droga, siendo el alcohol la más aceptada socialmente y, por tanto, de mayor repitencia de consumo que la cocaína u otras drogas. Véase Kleiman, Caulkins y Hawken, 2011.

17 Por otra parte, recordar que la demanda por cocaína es inelástica al precio; es decir, que variaciones en el precio no alteran significativamente la cantidad demandada.

Hacia un modelo de regulación de la oferta de drogas

Ricardo Vargas Meza

INTRODUCCIÓN

Este texto presenta una discusión sobre un marco general de política de drogas que propone procesos para flexibilizar la prohibición, contrastándola con los efectos que se conocen de la criminalización vigente, sobre todo de usuarios y productores. Segundo, muestra una panorámica del tráfico de cocaína junto con referencias a otras sustancias de origen natural en los mercados de Estados Unidos y Europa occidental y sus implicaciones geopolíticas. Observa a continuación los modelos de regulación existentes como una estructura de la que deben aprovecharse las lecciones aprendidas, y formula preguntas sobre su vigencia frente al mundo prohibido de los psicoactivos declarados ilegales. Luego analiza las experiencias que se conocen sobre los efectos del consumo de coca, cocaína y derivados, proceso que se ve afectado por el bajo nivel de la investigación sobre los efectos y posibles alternativas sustitutivas. Enseguida se observa el panorama del manejo regulado del cannabis, experiencia que se ha desarrollado en países como Holanda, Portugal y España, y en algunas ciudades.

Finalmente, en relación con el tráfico, el artículo presenta una reflexión conceptual para sustentar la propuesta de regular la cocaína, reflexión a partir de la cual se observa que la regulación detallada en materia de producción y demanda tiende a ahogar la competitividad de los empresarios ilegales del contrabando de drogas, contribuyendo así además a la desaparición de ese nivel (eslabón en la cadena) tan problemático en términos macrosociales y políticos. Uno de los efectos más positivos de los arreglos interestatales en materia de distribución sería que al desvanecerse el rol de países de tránsito, los ingentes recursos destinados hoy al control marítimo, aéreo, terrestre o fluvial del tráfico ilícito perderían su razón de ser y podrían destinarse al fortalecimiento institucional, para garantizar políticas públicas de regulación y conocer y disminuir así los efectos negativos sobre la salud y en la situación social, fenómenos estrechamente relacionados con la vigencia de la prohibición.

¿QUÉ SE PROPONE UNA POLÍTICA DE REGULACIÓN DE LA OFERTA DE DROGAS?

Partimos de una consideración conceptual básica: la finalidad de la regulación legal de las drogas no es eliminar el consumo problemático o dependiente de las sustancias psicoactivas. Partimos también de que la prohibición no garantiza “un mundo libre de drogas”, y de que los modelos regulatorios, por su parte, tampoco llevan a un mundo libre de los daños causados por estas sustancias. La regulación y los controles legales de los mercados de drogas solo pueden reducir o eliminar los daños generados o exacerbados por la prohibición (por las políticas prohibicionistas) y por la ilicitud de los mercados (Rolles, 2012: 11).

De acuerdo con los conocimientos científicos disponibles, es necesario partir del principio que el consumo de todas las sustancias psicoactivas y los problemas generados por la dependencia tienen causas parecidas, con un gran número de factores intervinientes, de naturaleza social, cultural, psíquica, médica, jurídica, política y económica. La política solo puede intervenir de manera limitada para influenciar esos factores, incluido el consumo mismo.

En ese sentido la regulación como tal no es *la alternativa* a la prohibición, ya que deberá ser parte de un proceso mucho más amplio que incluye otras políticas y acciones como la educación en salud pública, la prevención, el tratamiento, amén de las dimensiones socioeconómicas de otras políticas complementarias que deben ir dirigidas a disminuir la pobreza, superar la exclusión social, el cumplimiento de los derechos humanos, reducir la concentración de la riqueza y la manera como estas políticas inciden en el consumo problemático de drogas y en los contextos de violencia e inseguridad que rodean los mercados de estas sustancias (Rolles, 2012: 12).

También influyen mucho las representaciones sociales con respecto al cultivo, el tráfico y el consumo, así como la percepción de cada sustancia en particular, situación que se refleja finalmente en el estatus legal que se le ha asignado a cada una de ellas. La distinción entre drogas legales e ilegales no responde únicamente a criterios objetivos, como potencial adictivo, por ejemplo. Y desde el punto de vista científico, no es pertinente considerar las drogas ilegales de manera aislada: conviene más considerar su consumo como un aspecto de la problemática de las dependencias (Office fédéral de la santé publique, 2006: 29).

La regulación tampoco pretende eliminar por completo los mercados ilícitos y sus problemas asociados. La actividad ilícita continúa con casi todas las mercancías, incluyendo la que hoy se hace con psicoactivos legales como el alcohol, el tabaco y los fármacos vendidos con recetas médicas.

A continuación se describen brevemente las tres modalidades existentes en la actualidad para enfrentar el asunto de tratamiento de los psicoactivos¹.

LA PROHIBICIÓN/CRIMINALIZACIÓN

Modelo centrado en prohibir y criminalizar el cultivo, la producción, oferta, posesión y el uso no médico de las drogas con sanciones punitivas, por lo general en consonancia con las convenciones de las Naciones Unidas. La intensidad de la aplicación así como la severidad de las penas es variable, guardando relación con frecuencia con el volumen del porte. La posesión se despenaliza dentro de un marco prohibicionista. Otra cosa sucede en relación con el tratamiento de la producción y la distribución. Según Transform Drugs Policy Foundation,

aunque en el interior del marco legal internacional (*sic*) está permitida la exploración de enfoques menos punitivos hacia la posesión y consumo personales, no puede explorarse, *en ningún sentido*, forma alguna de producción y oferta legal de cualquier droga prohibida por las convenciones o por leyes domésticas para uso no médico (Rolles, 2012: 20).

“El modelo de prescripción médica es la única cuasi-excepción real a esta rígida regla”. Pero se da como una especie de enclave de orden excepcional. Fuera de esta situación no hay flexibilidad para desarrollar experiencias piloto o para probar, investigar o explorar cualquier modelo de producción y oferta regulada.

En esta modalidad se observan como ejemplos de productos sobre los cuales recae de manera dominante una política prohibicionista, aquellos psicoactivos de origen natural, específicamente la cocaína, la heroína y, parcialmente, el cannabis. Este carácter parcial alude a la existencia de legislaciones como la española, según la cual la ley del medicamento abre la posibilidad de una autorización administrativa para el cannabis, que se condiciona a la existencia de un proyecto médico-científico de investigación, y, para el caso del THC (tetrahidrocarbocannabinol), la existencia del decreto 2824 de 1977, que permite no solo la adquisición sino la dispensación en oficinas de farmacia mediante prescripción con receta médica (véase Muñoz y Soto, 2001: 43).

En el marco de la prohibición, el mercado está controlado fundamentalmente por empresarios ilegales, casi siempre en connivencia con organismos de seguridad y autoridades corruptas.

1 Esta es una mención general de las tres modalidades que se conocen en cuanto a marcos de política referida a psicoactivos en general. El desarrollo de esta modalidad, el objetivo de este documento, se presenta más adelante, con base en un análisis diferenciado sobre coca/cocaína y cannabis.

MERCADOS REGULADOS

Modalidad que se concreta en el despliegue de controles para regular la producción y el comercio, el producto mismo, los encargados del suministro y los consumidores. Algunas drogas y preparaciones siguen estando prohibidas. Esta modalidad de regulación incluye actualmente las drogas para venta con receta médica, drogas de venta libre, el alcohol y el tabaco. El control del mercado generalmente sigue una regulación moderada a intensa y está a cargo de agencias de gobierno de distintos niveles: local, nacional.

LEGALIZACIÓN DE MERCADO ABIERTO O “MODELO DE SUPERMERCADO”

Caben aquí drogas legales y que están disponibles sin restricción en mercados abiertos. Hoy se da sobre productos como bebidas con cafeína. El control del mercado en este caso lo tienen empresas privadas con mínimas regulaciones por parte de las agencias gubernamentales.

LAS OPCIONES DE POLÍTICA: HACIA UNA REGULACIÓN DE LAS DROGAS

Mencionados los tres modelos prevalecientes hoy de manera diferenciada y específica para ciertas drogas, este documento asume que someter el conjunto de las drogas a un marco homogéneo de política no es viable. En la práctica está operando, de manera no muy coherente, una selectividad de acuerdo con el tipo de drogas, básicamente en relación con la evidencia supuestamente científica sobre su carácter riesgoso². La falta de coherencia se observa, por ejemplo, en la permisividad frente al alcohol y el tabaco y la estigmatización y prohibición de la marihuana.

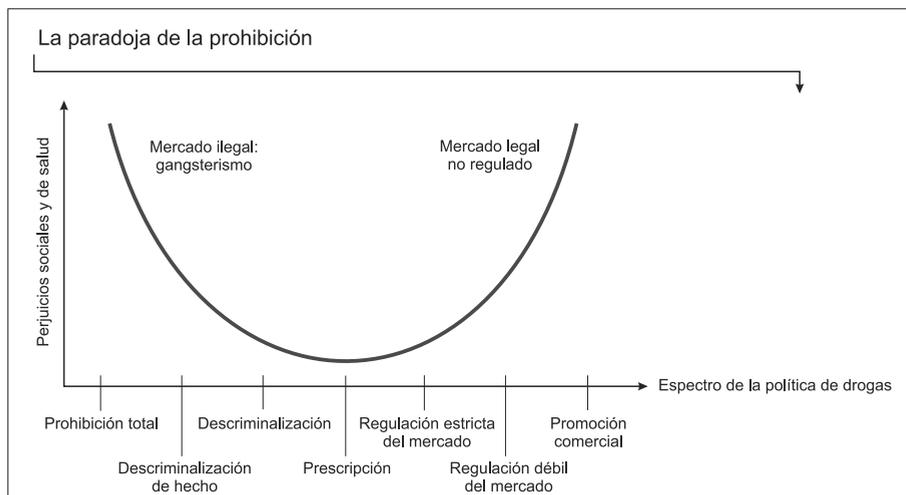
El alcohol es la droga de la que más se abusa, por tener el mayor número de consumidores, en proporciones muy por encima de cualquier combinación de las drogas ilícitas. Es la droga cuyo abuso genera el mayor número de enfermos y muertes, y contabiliza la mayor cantidad de crímenes asociados a su uso que cualquier otra sustancia ilícita (Kleiman, Mark, 2011: 127).

Sin embargo, el punto de partida de este análisis y de sus propuestas son los altos costos sociales y de salud pública que acarrea el modelo prohibicionista pre-

2 Sobre el carácter riesgoso con evidencia científica hay solo información de referencia en algunos países. Estas son controvertidas usualmente. No obstante, el Anexo 1 presenta una lista y una clasificación de peligrosidad de veinte sustancias psicoactivas.

valeciente. La prohibición total representa el punto más alto en esos costos. No obstante, la liberación total (modelo del supermercado) puede acarrear también situaciones de alto impacto, tal como se ilustra en el gráfico 1, en que tales impactos se correlacionan con el espectro posible en el manejo de la política de drogas³.

Gráfico 1. La paradoja de la prohibición*



* Agradecimientos a John Marks y Mark Haden (nota del autor del gráfico).

El modelo presentado en el gráfico alude a un tratamiento indiscriminado de todas las sustancias, lo cual es ya una situación problemática. Segundo, está demostrado que la prohibición total de una sustancia repercute sobre sus mercados, contribuyendo a generar estructuras criminales organizadas, las que monopolizan el circuito ilegal que se produce. Estas dos condiciones tienen efectos inmediatos en materia de salud y explican por qué el gráfico incluye estas dos circunstancias simultáneamente en el eje vertical. Dos situaciones sirven para sustentar la pertinencia de esa relación con base en la vigencia de políticas más o menos prohibicionistas:

- ❖ Primera, la no discriminación de las drogas en términos de su peligrosidad basada en evidencia científica y, en consecuencia, un tratamiento legal y de política pública que no establezca esas diferencias contribuye a que en los mercados de drogas controlados por los grupos de criminalidad organizada haya una oferta amplia de sustancias. Como se ha señalado y a modo de ejemplo, uno de los objetivos del

3 El esquema se toma de Transform Drug Policy Foundation, 2007: 21.

proceso que intenta seguir hoy Uruguay para diferenciar el tratamiento legal y de política pública del cannabis, es justamente el de regular esta sustancia. Iniciativa que entre sus propósitos tiene el de impedir que el usuario del cannabis quede en manos de estructuras criminales que ofrecerán o promoverán, con dosis gratis, otros psicoactivos que pueden agravar la situación del consumo recreativo, en este caso de la marihuana, convirtiendo a su demandante en un usuario potencial de psicoactivos catalogados eventualmente como más peligrosos.

Existen como se sabe listas de clasificación de las sustancias psicoactivas en términos del riesgo que ofrecen, y aun cuando algunas pueden ser controvertidas, coinciden en general en una clara diferenciación entre las sustancias de origen natural. A modo de ejemplo, en una clasificación divulgada en agosto de 2006 sobre la peligrosidad de las sustancias psicoactivas (véase el Anexo 1), la heroína y la cocaína ocupan los dos primeros lugares y el cannabis el puesto undécimo entre veinte psicoactivos. De esta manera, la prohibición indiscriminada de sustancias o el uso de criterios selectivos debidos a imposiciones culturales, como en el caso del alcohol (quinto lugar en peligrosidad) o el tabaco (noveno lugar), tienen serias repercusiones sobre los daños en términos de salud pública.

- ❖ Segunda, al desprotegerse al usuario de drogas menos riesgosas y al criminalizarse en general a quienes entran en contacto con los psicoactivos por el hecho de hacer un uso no permitido, el estado se aleja de las posibilidades de intervención y es observado como un mero ente represor de las conductas asociadas al acceso a esas drogas. De este modo, el usuario y, peor aún, el adicto quedan en manos de las redes criminales de distribución, lo que incrementa sus riesgos de salud y, simultáneamente, crea ese escenario en el que el estado se aleja cada vez más de la posibilidad de incidir con eficacia, mediante políticas públicas de atención al usuario problemático.

Estas dos razones muestran la relación muy estrecha entre daños sociales y efectos negativos en términos de salud en los ámbitos de mayor vigencia de la prohibición. Ahora bien, al observar críticamente los impactos posibles de la flexibilización extrema de las políticas es posible anticipar también una situación de detrimento social y afectación en la salud. No obstante, la experiencia de políticas más flexibles, como la descriminalización de ciertas conductas relacionadas con el uso de algunos psicoactivos, frente a la vigencia del esquema de prohibición, muestra que la demanda opera como una variable independiente. Con lo que se corrobora que la reducción de daños no opera necesariamente como factor inscrito en la búsqueda de la disminución del uso, pero sí contribuye, además de reducir la afectación en la salud de los usuarios, a una comunicación mucho más tranquila y razonable de mensajes asociados a la prevención.

Este aspecto de la flexibilización de las políticas y sus impactos eventuales en los usuarios ha sido estudiado predominantemente en relación con el comportamiento de la demanda. La pregunta es si el uso se incrementa al flexibilizar más las políticas. Ejercicios adelantados en este sentido y que contemplan aspectos asociados a daños en salud o de disminución de riesgos pueden servirnos de ejemplo para contrastar los efectos de las dos políticas.

Un primer ejemplo de contraste es lo que sucede hoy en Portugal en relación con la relativamente reciente estrategia antidrogas que descriminalizó su uso; el segundo es un ejercicio comparativo entre lo que ocurre en Ámsterdam y San Francisco, dos ciudades emblemáticas en relación con la flexibilización y el mantenimiento de un esquema prohibicionista, respectivamente.

En el primer caso, según el Centro Europeo de Monitoreo para las Drogas y la Adicción a las Drogas (EMCDDA: European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction), el consumo de drogas en Portugal está, en general, por debajo de la media europea, siendo muy inferior a su único vecino europeo, España. El consumo de cannabis entre adolescentes y adultos jóvenes entre quince y treinta y cuatro años, fue de 6,7% en 2007, casi la mitad de la media europea en 2008, que fue de 12,1%. Encuestas entre adolescentes de quince y dieciséis años informaron también sobre una de las prevalencias de vida más bajas en Europa occidental para el cannabis (13%). Por su parte, el consumo de cocaína en el último año entre personas de quince a treinta y cuatro años de edad fue de 1,2% en 2007, comparado con un promedio estimado en 2008 de 2,1% en la Unión Europea y Noruega. En cuanto a las tendencias, las encuestas escolares y en general para toda la población muestran una situación estable en cuanto a consumo de cannabis en Portugal, y un posible aumento en el consumo de cocaína entre los adultos jóvenes.

En contraste, a pesar de estos niveles moderados de consumo de drogas en la población general, su uso problemático y los daños relacionados con ellas están más cerca, y a veces por encima de la media europea. En 2005 el número de consumidores problemáticos de drogas en Portugal fue cercano a 42.000, lo que equivale a una tasa ligeramente inferior a seis casos por cada mil habitantes de entre quince y sesenta y cuatro años de edad. La estimación del número de muertes inducidas por drogas (sobredosis) está actualmente en proceso de revisión, pero no serían los primeros indicios de que la tasa en Portugal es un poco inferior a la media europea. No obstante, el número de nuevos diagnósticos de VIH entre usuarios de drogas, 13,4 por 1'000.000 de habitantes en 2009, es muy superior a la media europea: 2,85 casos por 1'000.000 en veintiséis países, y una de las más altas de la Unión, aun cuando en los últimos años empezó a verse una clara tendencia descendente (The European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2011: 20).

En cuanto al análisis comparativo entre Ámsterdam y San Francisco, segundo modo de contraste, de acuerdo con una investigación de Reinarman, Cohen y Kaal, las personas que habían consumido cannabis veinticinco veces o más durante toda su vida tuvieron un índice de prevalencia mucho más alto en San Francisco que en Ámsterdam, y lo mismo sucedió en relación con los usuarios de otras drogas ilícitas. Información estadística de ese estudio muestra un índice de prevalencia mucho menor de usuarios de drogas ilícitas de toda la vida en Ámsterdam que en San Francisco. Durante los tres meses anteriores a la entrevista, la prevalencia del consumo de crack y opiáceos también fue significativamente mayor en San Francisco, sin que la de la cocaína, anfetaminas o éxtasis difiriera de modo notable. De este modo, las tasas de abandono, es decir la disminución de la prevalencia de uso de toda la vida (*lifetime prevalence*) durante los últimos tres meses fueron algo mayores en San Francisco para el caso de la cocaína, las anfetaminas y el éxtasis; sin embargo, en las dos ciudades las tasas de abandono fueron altas (64%-98%) para todos los medicamentos (Reinarman, Cohen y Kaal, 2004: 836).

En el ejercicio de contrastación se esperaba que las diferencias en las políticas de drogas hubiesen incidido sobre la afectación de las trayectorias de uso del cannabis y las tasas de abandono del hábito. En tal sentido, se supone que la penalización se diseñó para disminuir la disponibilidad, desalentar el uso y proporcionar incentivos para dejar de fumar el cannabis. De otro lado se piensa que la descriminalización aumenta la disponibilidad, fomenta el uso y desincentiva los intentos por dejar de fumar. De este modo se esperaban trayectorias más largas y un menor número de exfumadores en el caso de Ámsterdam. No obstante, de los hallazgos del ejercicio se concluye que no hay evidencia de que este tipo de escenarios se hubiese cumplido. En el caso del cannabis, en las trayectorias del rango de uno a treinta y ocho años de uso, 95% de los encuestados en ambas ciudades informaron trayectorias de solo tres años o más. La trayectoria media es ligeramente mayor en San Francisco, quince años, que en Ámsterdam: doce. No obstante, este hallazgo se debió principalmente a la edad media algo mayor de la muestra en San Francisco: treinta y cuatro años frente a treinta y uno en Ámsterdam (Reinarman, Cohen y Kaal, 2004: 840).

De esta contrastación puede concluirse que si el supuesto es que las políticas frente a las drogas tienen una poderosa influencia en el comportamiento del usuario, las similitudes de los efectos de estos dos regímenes de control de drogas no deberían ser tan fuertes. Los resultados no apoyan las aseveraciones de que la criminalización reduce el consumo de cannabis y su despenalización lo aumenta. De otro lado, ni la despenalización holandesa parece estar asociada con un mayor uso de otras drogas ilícitas ni la penalización en San Francisco parece estarlo con un menor consumo de otras drogas ilícitas en relación con el uso que se hace en Ámsterdam. De hecho, a

juzgar por la prevalencia de vida del consumo de otras drogas ilícitas, lo contrario puede ser el caso.

Se observa así que en la tendencia que muestra el gráfico 1, por lo menos no hay evidencia en contra de que a mayor flexibilización de las políticas, mayores son las posibilidades de reducir los impactos negativos en salud y de orden social. Al contrario, si retomamos la afirmación hecha antes en el sentido de que flexibilización legal supone mejores condiciones para que los usuarios problemáticos se acerquen al estado, esta sería una conclusión válida en cuanto a efectos indirectos positivos que a su vez fortalecen la idea de reducción del daño.

Entonces, si se sitúan sobre el eje vertical los riesgos y daños sociales y de salud y sobre el horizontal los diferentes niveles de flexibilización de las políticas, y ubicamos en el punto de partida del eje vertical el modelo prohibicionista, una vez que se empiezan a modificar las políticas en un *continuum* de procesos de regulación, la incidencia negativa en el nivel social y de salud puede tender a disminuir. Pero de otro lado, al ubicarnos en el extremo de la liberalización total, o la vigencia indiscriminada del modelo de supermercado, la situación puede volver a adquirir unos comportamientos de agravamiento en esos mismos ámbitos, situándose el problema en niveles dramáticos y de difícil manejo, tal y conforme sucede hoy con la prohibición.

Esta es justamente una de las razones de mayor peso para que la política suiza de drogas se fundamente en una diferenciación entre prohibición y liberalización, los puntos extremos en el comportamiento de la curva, y allí se haya escogido un modelo intermedio de reducción de daños, acompañado de otras tres estrategias asociadas a la prevención, al tratamiento y al cumplimiento de la ley.

Como se observa, el espectro de las medidas que se mueven entre la descriminalización y la regulación estricta de los mercados busca una incidencia óptima en cuanto a los riesgos y daños en la salud y en todo el contexto social relacionado con los mercados de drogas. En ese margen del eje de las políticas es que se inscribe el balance sobre los modelos de regulación existentes.

Observemos enseguida las características más importantes que está adquiriendo el tráfico de sustancias de origen natural, para volver después sobre los criterios para aproximarnos a una propuesta de regulación que incida en este nivel de la cadena, el cual guarda una intrincada relación con la producción y el uso.

EL TRÁFICO

Para tratar el problema del tráfico de las sustancias de origen natural se siguen dos perspectivas:

1. Una descripción del mercado de las sustancias declaradas ilícitas, a partir de la experiencia de la cocaína con mención a otras drogas.
2. Unas referencias a las nuevas dinámicas y tendencias de las estructuras en red de organizaciones criminales responsables del tráfico transnacional.

En cuanto al mercado, se toman datos de las tres principales fuentes de información: la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (Unodc: United Nations Office on Drugs and Crime), el Departamento de Estado de Estados Unidos y el European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. El ejercicio busca contrastar los datos para observar su consistencia, y los toma como insumos para el análisis de las propuestas de regulación. Las estructuras empresariales ilegales se asumen desde dos perspectivas: 1) la del crimen organizado, bastante asociada a la instalación y puesta en marcha de los mercados ilegales de carácter transnacional; y 2) la configuración mafiosa de estructuras de poder, vistas a modo de ejemplo en casos muy específicos, en las que se observan las mayores dificultades para la implementación de las iniciativas de regulación y que se examinan desde diferentes perspectivas y escenarios.

UNA VISIÓN PANORÁMICA DE LA ESTRUCTURA DEL MERCADO DE DROGAS ILÍCITAS

Una de las características más notorias de los cálculos que presentan la Unodc y el Departamento de Estado sobre el potencial productivo de cocaína en el mundo es su carácter difuso y errático. En tal sentido, la primera maneja unos márgenes muy amplios de ese potencial, muy seguramente por el fuerte contraste que se observa entre potencial productivo, el alto volumen de las incautaciones y los difíciles cálculos sobre la demanda efectiva en los principales mercados, y lo justifica al señalar que:

Debido a la revisión en curso de los factores de transformación, no se pudo proporcionar una estimación puntual del nivel de fabricación de cocaína para 2009 y 2010. Dada la falta de certeza sobre el nivel de fabricación potencial total de cocaína y sobre la comparabilidad de las estimaciones de los distintos países, las cifras correspondientes a 2009 y 2010 se calcularon como márgenes de variación (842 a 1.111 y 788 a 1.060 toneladas respectivamente) (Unodc, 2012: 63, nota a al cuadro 15).

Por su parte, en su informe más reciente (2013) el European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction presenta unos estimativos sobre consumo de cocaína en Europa que calculan 124 toneladas para 2009, doblando el estimado de 1998, que era de 63. Mientras tanto, en Estados Unidos se observa una disminución, pues en 2009 se calculó en 157 toneladas, luego de alcanzar 267 en 1998 (European Monitoring

Centre for Drugs and Drug Addiction y Europol, 2013: 38). Lo anterior supone que el consumo en los dos mercados más importantes es del orden de 281 toneladas.

La cocaína incautada, por su parte, se estima en cerca de 700 toneladas (732 en 2009), siendo en el hemisferio americano donde más se confisca: 90%. Colombia, Estados Unidos, principalmente en el trasiego por el Caribe y el Pacífico, y Panamá, fueron entonces responsables de 62% de las incautaciones, lo cual hace suponer que la pureza de esa droga está bastante cercana a la calidad con la que sale de los sitios de producción, en este caso de Colombia, cuya contribución al mercado estadounidense se calcula en 95,5%, proporción de lo confiscado en ese país.

La sumatoria de lo incautado por Estados Unidos, 163 toneladas en 2009 de las que 156 correspondían a cocaína colombiana, más lo efectivamente consumido, 157 toneladas, da un total hacia ese mercado de 313 toneladas desde Colombia. El Departamento de Estado calculó en 290 toneladas métricas la cocaína producida en Colombia en ese año. Es decir se produjo menos, en este caso 23 toneladas, de lo que efectivamente se exportó a Estados Unidos. En sentido estricto se debe tener en cuenta el potencial productivo de cocaína de 2008: 280 toneladas de acuerdo con el Departamento de Estado (U. S. Department of State, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2012: 170).

Siendo así, el cálculo es más errático, pues el faltante sube a 33 toneladas. Esto sin sumar la contribución de la cocaína colombiana al mercado europeo occidental, al de Europa oriental, Asia y África, amén de la sumatoria de la incautada tanto por este país productor como por el conjunto de naciones por donde se mueve rumbo a los diferentes mercados internacionales. La mayor parte de las incautaciones hechas por Estados Unidos se hacen más allá de sus fronteras, es decir cuando la cocaína no ha sido rendida tal como sucede una vez ingresa a su territorio, donde las confiscaciones son mínimas. En el caso colombiano, las confiscaciones se hacen principalmente en puntos de salida marítimos.

El argumento de que la cocaína que sale de los puntos de exportación no es equiparable con la incautada en lugares de trasiego en el hemisferio, es falaz. En general, la pureza se disminuye en los mercados de menudeo, lo que permite beneficios a los distribuidores del microtráfico. Esta es la excepción frente a la búsqueda del gran valor agregado que implica el acceso a los grandes mercados. Por lo general los pagos en cocaína de alta pureza por los servicios prestados en los trayectos hacia los mercados con un valor mayor, principalmente Estados Unidos y Canadá, son los que se usan para el menudeo en Centroamérica y México. Otra cosa sucede en el caso del trayecto hacia Europa vía África occidental, donde se sabe del reempaque con mezclas, para hacer rendir exponencialmente la sustancia que se lleva a los puertos de ingreso en Europa: Holanda, Bélgica y España, sobre todo.

Queda demostrada así una característica dominante del uso político de las cifras que, en tal sentido, tienden a reducir el tamaño del mercado del psicoactivo como resultado de la implementación de la estrategia dominante de uso de la fuerza, situación que incide en la calidad de los análisis hechos a partir de la información existente. No obstante, el cálculo de una producción de cocaína cercana a las 1.000 toneladas por año en la región andina indica una fuerte estabilización de ese potencial desde décadas atrás.

MOVILIDAD Y CAMBIOS EN LAS TÉCNICAS DE PRODUCCIÓN Y TRASIEGO INTERNACIONAL

Una de las características de la vigencia de los sistemas de producción y circulación internacional de las sustancias controladas es la celeridad con la que cambian y se adaptan y desarrollan nuevas técnicas. En los últimos años, por ejemplo, se observan:

1. La diversificación de los sitios de producción de materias primas importantes en el proceso inicial de elaboración de la cocaína, como el permanganato de potasio para producir la pasta básica de coca, cuya importación se ha venido ampliando frente a los suministradores tradicionales. Según el EMCDDA, en Latinoamérica se han estado desarrollando nuevas bases de producción legal de permanganato, que se desvía hacia Colombia, Perú y Bolivia mediante embarques legales, lo cual pone en aprietos los esquemas de control que suponían fuentes estables de suministro mundial (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction y Europol, 2013: 40).
2. La gran movilidad de los laboratorios de cocaína, que se instalan en sitios de tránsito o en lugares situados dentro o cerca a los mercados más promisorios del psicoactivo. Existe evidencia de que la movilidad se está dando no solo dentro de los países productores, sino también a lo largo de las rutas de exportación en diferentes puntos de Latinoamérica. Así, por ejemplo, en Argentina, Chile, Ecuador, Venezuela, Brasil, Panamá y Paraguay se han encontrado laboratorios de cristalización, lo mismo que en islas del Caribe y en México. Aunque en menor proporción, hay evidencia incluso de la instalación de laboratorios en Australia, Hong Kong, Sudáfrica e incluso Estados Unidos. En el caso de Europa, varias fuentes registran el hallazgo de laboratorios (véase la tabla 1).

Finalmente, informaciones de Europol dan cuenta de instalaciones de laboratorios en Albania y Moldavia.

Tabla 1. Laboratorios con diferentes funciones en el paso de pasta/base/cocaína en Europa desmantelados entre 2008 y 2010

PAÍS	NO. DE LABORATORIOS			OTRAS INCAUTACIONES
	2008	2009	2010	ENERO DE 2011
Grecia	1	1		
Holanda	4	1		
España	25	13	35	Se incautan 33 toneladas de precursores para cocaína.

Fuente: EMCCDA y Europol, 2013.

Desde el punto de vista del uso, 62% de las prevalencias más elevadas en Europa se concentra en el segmento de 15 a 34 años. Los países con mayor demanda son, en su orden: España, Reino Unido, Italia, Irlanda y Dinamarca. Este grupo de cinco países concentran 1'700.000 usuarios de ese segmento, frente al total, calculado en 2'700.000 millones para toda Europa.

El incremento de la demanda en países como Irlanda y Dinamarca da cuenta de un mercado activo, en crecimiento, lejos aún de procesos de estabilización como sugiere el caso estadounidense. La cocaína es actualmente la tercera sustancia más demandada en Europa, después de la resina de cannabis y la hierba de cannabis. De otro lado, en Europa oriental hay nichos muy incipientes de consumo de cocaína, que podrían tender a consolidarse como mercado de ese psicoactivo.

Algunos datos indican que en subregiones como Europa oriental, Asia sudoriental y Oceanía existen mercados de cocaína emergentes y en expansión; mercados que, aun cuando pequeños, tienen potencialidades de crecimiento y pueden representar factores de riesgo que propicien el aumento del consumo de cocaína. La tendencia a la incautación en subregiones que no se caracterizan por tener numerosos consumidores de cocaína podría indicar que el contrabando de la droga hacia esas subregiones o a través de ellas ha cobrado mayor importancia. Por ejemplo, mientras que las confiscaciones de cocaína en Europa occidental y central se redujeron prácticamente a la mitad entre 2005-2006 y 2009-2010, en Europa oriental y sudoriental se triplicaron. Entre los factores conexos podrían mencionarse, por una parte, el aumento de la demanda y, por otra, una diversificación de los patrones de tráfico. Un aumento más notable aún de las incautaciones de cocaína se observa en el África oriental y Oceanía, donde la cantidad correspondiente a 2009-2010 fue cuatro veces mayor que la de 2005-2006, así como en el Asia oriental y sudoriental.

En cuanto a la prevalencia anual de su consumo, en Oceanía es elevada en comparación con los países del Asia sudoriental (Filipinas, Indonesia y Tailandia), donde

menos de 0,1% de la población adulta la usa. Sin embargo, no se dispone de información reciente sobre el consumo de cocaína en muchos países de Asia, incluidas China y la India. A pesar de la escasa información procedente de África, Unodc señala con preocupación que el tráfico ilícito de cocaína a través del África occidental puede estar teniendo un efecto de propagación a otros países de la región, y que su uso, junto con el de heroína, podría pasar a ser un problema considerable entre los drogodependientes (Unodc, 2012: 57).

RUTAS

Las rutas de la cocaína siguen teniendo como finalidad principal acceder a los dos mercados mayores, Estados Unidos y Europa, a los que se suma la configuración paulatina de un tercero, y promisorio, suramericano, que en la última década ha dado muestras de crecimiento y que se focaliza en los países del Cono Sur.

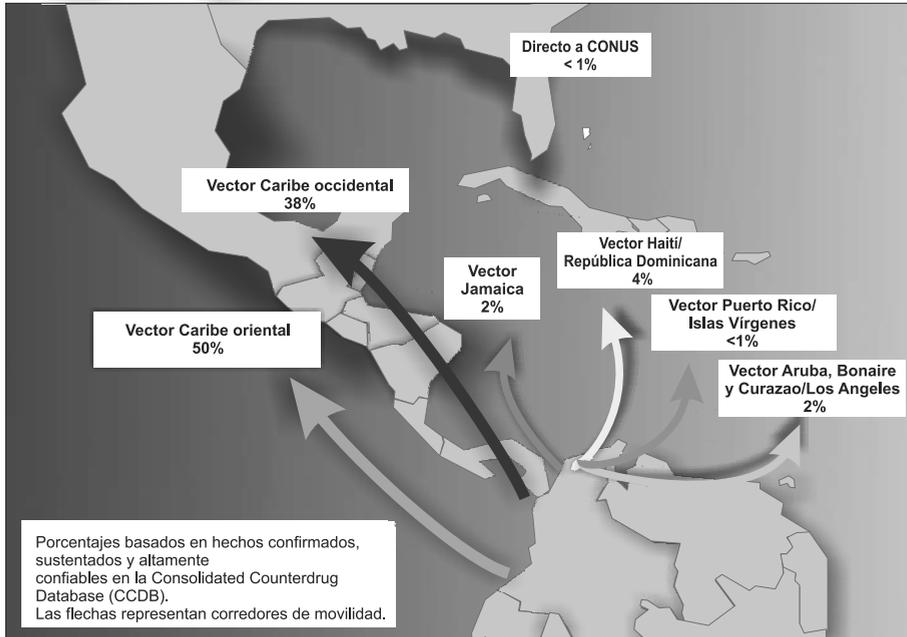
En el mercado estadounidense, por su parte, se observa la disminución relativa del uso de la frontera suroccidental como punto estratégico de entrada de la cocaína, que caracterizó el comportamiento del tráfico a lo largo de la década de los noventa y gran parte de la primera del nuevo milenio. Hacia 2006, por ejemplo, el mapa de tránsito mostraba todavía, sumando los vectores del Caribe y del Pacífico propiamente dicho, que la frontera suroccidental concentraba el 90% del tránsito hacia Estados Unidos (véase el mapa 1).

Hacia 2010 aparecieron nuevas dinámicas de cambio, pero observemos desde ya que aun cuando el vector suroccidental sigue siendo el más importante para el trasiego de cocaína, muestra una disminución, resaltándose el uso del vector norte, frontera con Canadá, en donde aparecen traficantes de origen asiático que hoy controlan gran parte del contrabando de doble vía con drogas, en la gran frontera Canadá-Estados Unidos (U. S. Department of Justice, National Drug Intelligence Center, 2011: 15).

En efecto, si se observa el gráfico 2 que toma como referencia incautaciones de distintas drogas en la frontera suroccidental, comparándolas con las demás fronteras, para el caso de la cocaína cerca de dos terceras partes de las incautaciones se hicieron en esta frontera mientras en las demás se decomisó la otra tercera parte.

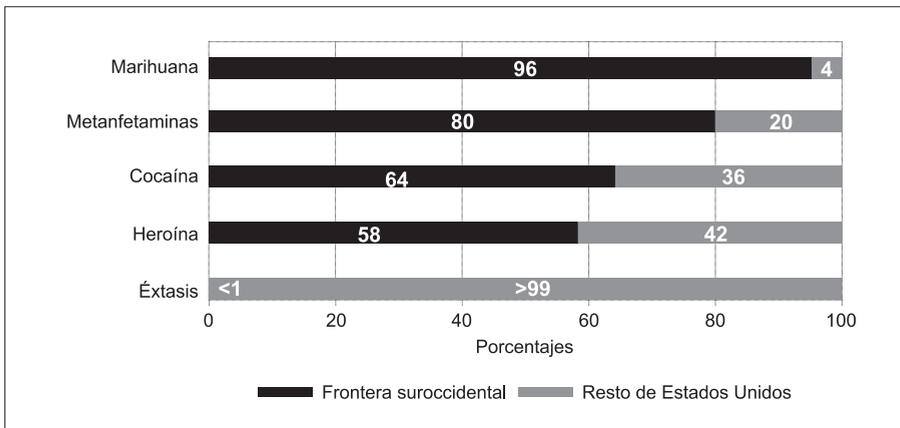
Una de las principales características de la organización del traslado de cocaína en grandes volúmenes hacia la frontera suroccidental de Estados Unidos desde las zonas productoras, principalmente Colombia y en menor medida Perú, es la segmentación de la responsabilidad en el trasiego hacia los puntos de comercio.

Mapa 1. Vectores en la zona de tránsito de la cocaína que fluye desde Suramérica hacia Estados Unidos, 2006



Fuente: National Drug Threat Assessment, 2006.

Gráfico 2. Incautaciones de drogas por la frontera suroccidental comparadas con las del resto de Estados Unidos, año fiscal 2010 (a)



a. El total incluye solo incautaciones hechas en y entre los puntos de entrada. Incautaciones en el resto de Estados Unidos incluyen las hechas en Puerto Rico y las Islas Vírgenes.

Fuente: El Paso Intelligence Center. National Seizure System.

En efecto, en la estructura actual los colombianos se replegaron a la fase de producción y ubicación de la cocaína en distintos lugares situados en Centroamérica, buscando hacer más expedito el paso por la frontera sur occidental de Estados Unidos. Estos sitios están básicamente en Guatemala y Panamá. A partir de Panamá la droga se traslada por vía terrestre o por barcos de diferente calado, de distintos usos y banderas, trasiego que involucra de manera creciente a Costa Rica, Honduras y, en menor medida, El Salvador y Nicaragua.

La segmentación que caracteriza la nueva dinámica del tráfico de drogas por los distintos vectores de la frontera sur occidental de Estados Unidos genera ventajas para la “nueva” ubicación de las organizaciones de narcotraficantes colombianos en el circuito de drogas, al asegurar su participación en una fase clave y económicamente muy rentable por los mayores volúmenes que mueven, a la vez que disminuyen relativamente el riesgo de asumir el trasiego de las drogas por la frontera mexicana, controlando trayectos menos riesgosos y asumiendo los costos de esa seguridad en mejores condiciones. Una de las características del *law enforcement* hoy es el fuerte incremento en la capacidad de interdicción de las autoridades antinarcóticos de Estados Unidos. En efecto, a partir del año 2000 este país duplicó su capacidad interdictiva, situación que parece haber tenido un comportamiento relativamente estable hasta mediados de la primera década del tercer milenio, aun cuando se observa una leve disminución en todas las incautaciones (véase la tabla 2).

Ahora bien, la condición de frontera que tiene México con Estados Unidos, los niveles de corrupción institucional, la debilidad del sistema de justicia, aunado al creciente poder regional de los grupos ilegales mexicanos, poder que se sustenta en la capacidad de despliegue de uso de la violencia y en el ejercicio del control de diferentes rutas desde el istmo centroamericano, principal espacio de tránsito de la cocaína,

Tabla 2. Estados Unidos: incautaciones totales de cocaína*, en kilos, años fiscales 2006-2010

ÁREA FRONTERIZA	2006	2007	2008	2009	2010
Frontera suroccidental**	27.361	24.780	17.459	18.737	17.830
Frontera norte	2	<1	<1	18	23
Resto de Estados Unidos	42.198	33.177	28.547	29.629	26.210
Total	69.561	57.957	46.006	48.384	44.063

* Incluye incautaciones en Estados Unidos y sus territorios.

** La frontera suroccidental incluye incautaciones hechas por funcionarios federales, estatales y locales en y entre los puntos de entrada a lo largo de la frontera México-Estados Unidos, así como las realizadas dentro de 150 millas de la frontera.

Fuente: U. S. Department of Justice, National Drug Intelligence Center, 2011.

configuran un escenario con ventajas comparativas para el narcotráfico en ese país. Lo cual ha llevado a que los mexicanos controlen hoy la mayor parte del tráfico de cocaína que se dirige a los mercados locales de Estados Unidos, y hayan diversificado el contrabando de drogas al controlar el paso y gran parte de la distribución de heroína, metanfetaminas producidas en México y el manejo de grandes cantidades de dólares en efectivo como mecanismo de lavado.

Llama la atención que, a diferencia de la cocaína, en el caso de la heroína las incautaciones por la frontera suroccidental han crecido sustancialmente, al pasar de 449 kilos incautados en 2006 a 905 en 2010, lo que podría suponer el incremento de los volúmenes que circulan hoy desde México hacia el mercado estadounidense (U. S. Department of Justice, National Drug Intelligence Center, 2011: 50).

Unodc, por su parte, maneja cantidades muy superiores de incautaciones de heroína, y llama la atención sobre la misma tendencia en relación con Estados Unidos. De acuerdo con su informe de 2012 sobre América del Norte, en este país esas incautaciones de esta droga aumentaron casi 50%, de 2,4 toneladas en 2009 a un nivel sin precedentes de 3,5 en 2010. La heroína introducida en Estados Unidos desde países distintos de México provenía de América del Sur, en particular Colombia. En 2010, en Colombia se decomisaron 1,7 toneladas, un nivel nunca antes alcanzado en el país y más de dos veces el registrado en 2009. En el Ecuador, por su parte, las incautaciones de heroína aumentaron a 853 kilos en 2010, nivel casi cinco veces superior al de 2009: 177. En México pasó de 283 kilogramos en 2009 a 374 kilogramos en 2010, un incremento bajo. En el Canadá, por último, pese al crecimiento de las confiscaciones de heroína en 2008 y 2009, estas descendieron considerablemente, de 213 kilos en 2009 a 98 en 2010 (Unodc, 2012: 41).

De acuerdo con el Departamento de Estado, la ofensiva desatada por el presidente Felipe Calderón (2006-2012) en México en contra de los grupos organizados del narcotráfico, llevó al incremento de otros frentes de acción criminal como el secuestro, la extorsión, el tráfico de personas y los mercados domésticos de drogas. Todo lo cual se conjuga, según esa misma institución, en el aumento de la violencia letal, que se expresa en el crecimiento en 20% del número de muertes violentas en 2011, asociadas sobre todo con conflictos alrededor del tráfico de drogas, al pasar de 11.583 asesinatos en 2010 a 13.000 en 2011 (Executive Office of the President of the United States-Office of National Drug Control Policy, 2012: 318).

A pesar de la disminución notable de las muertes violentas de Ciudad Juárez, estas se incrementaron significativamente en los estados de Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz y Guerrero. Como se indicó, Washington señala a México como el mayor suministrador de heroína, marihuana y metanfetaminas hacia Estados Unidos. Tam-

bién es fuente y destino del lavado de activos y se estima que 64.000 de las 94.000 armas incautadas allí en los últimos cinco años tuvieron su origen en contrabando adelantado desde Estados Unidos (Executive Office of the President of the United States-Office of National Drug Control Policy, 2012: 319).

La debilidad institucional mexicana se refleja también en el relativo pobre desempeño hoy de las autoridades antidrogas en incautaciones, que muestra un comportamiento modesto, que va de 23 toneladas métricas en 2000 a 30 en 2005, para caer abruptamente a solo 6 toneladas en 2011 (Executive Office of the President of the United States-Office of National Drug Control Policy, 2012: 319), situación paradójica si se tienen en cuenta los volúmenes de cocaína que reiteradamente se dice pasan por sus territorios fronterizos.

Los costos en los que incurren los grupos criminales mexicanos que controlan los circuitos fronterizos empiezan a ser más visibles en el escenario de la segmentación de las rutas. En efecto, las pérdidas por la droga incautada en las cercanías de la frontera entre México y Estados Unidos son mayores en términos de su valor agregado, fundamentado en el riesgo, comparado con el de la que se decomisa en los puntos que están antes o hasta la llegada de los embarques. El kilo de pasta de coca en Colombia o Perú vale US\$950 y convertido en base de coca alcanza US\$1.430. Ya como cocaína sale de Colombia o Perú a US\$2.300 el kilo. Al llegar a Guatemala cuesta unos US\$6.000, y, finalmente, al llegar a la frontera norte de México, cuesta alrededor de US\$15.000⁴.

Son mayores aún las pérdidas en las cercanías a los puntos de acceso dentro de Estados Unidos: una vez cruza el territorio estadounidense, el kilo de cocaína vale US\$25.000⁵. Como se observa, el valor agregado del cruce fronterizo oscila alrededor de los US\$10.000 por kilo.

Una buena parte de las pérdidas en el tráfico hacia Estados Unidos más allá de Guatemala son asumidas, en general, por las organizaciones mexicanas, lo cual ha implicado la consolidación de los colombianos en corredores estratégicos de puntos intermedios, con acceso a un menor valor agregado en virtud de su responsabilidad en cuanto al punto de ubicación de la mercancía ilegal. Así entonces, la interdicción de la droga en puntos cercanos a las zonas de salida desde Colombia representa una

4 Datos sobre México para 2012 en “La frontera y el precio de las drogas”, en *El Economista*, 14 de octubre de 2012, México.

5 Puesto en Nueva York o Seattle, el precio alcanza los US\$32.000. En las calles de las ciudades estadounidenses, el kilo de cocaína pura se vende al menudeo a US\$120.000.

pérdida menor para las organizaciones colombianas que, a su vez, tienen la ventaja comparativa de controlar un alto porcentaje de las zonas de producción o de facilitar su recomposición muy rápidamente, por el ritmo tan acelerado con que se vienen instalando nuevas zonas de producción en áreas estratégicas para su tráfico internacional.

Así sucede prácticamente en todo el Chocó biogeográfico para el caso del transporte por el Pacífico o en el entorno de la Sierra Nevada de Santa Marta cerca al mar Caribe, y explica el auge de la producción en el nudo de Paramillo y la Serranía de San Lucas, para efectos del traslado por el Caribe, principalmente por el golfo de Morrosquillo. Por esta vía se buscan la frontera suroccidental de Estados Unidos y las islas del Caribe, incluyendo a San Andrés, que ha cobrado una gran importancia para el tráfico por ese mar, por donde se calcula circula 10% del total de la cocaína que va al mercado estadounidense y que se corresponde con los cargamentos que buscan llegar entre otras a la Florida.

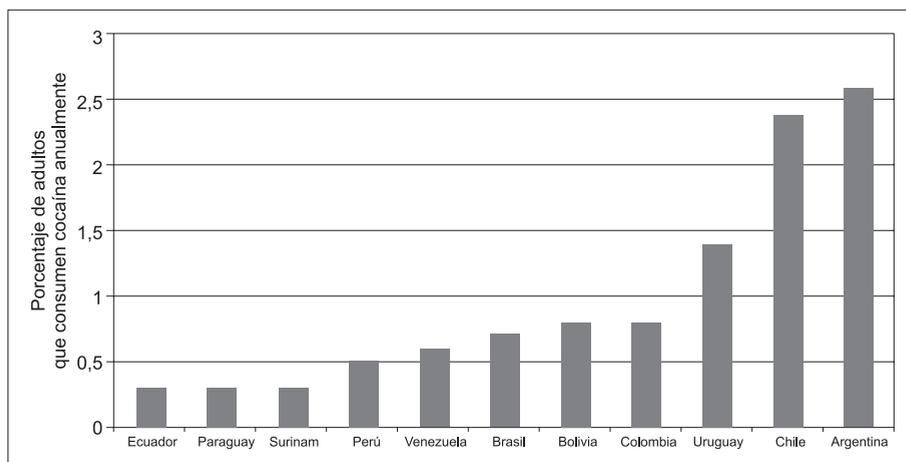
Es muy difícil establecer el porcentaje de participación de la coca peruana en ese tráfico, y es probable que el Perú esté teniendo un mayor papel en los mercados de Asia, Oceanía, Suramérica y una porción de Europa.

Bolivia, por su parte, se supone que está incidiendo más en la cocaína que está circulando por el Cono Sur, Brasil y Argentina sobre todo, incluyendo el mercado del *paco*, una forma de bazuco que está teniendo una alta demanda en zonas deprimidas principalmente urbanas de Buenos Aires, Montevideo y el sur de Brasil⁶.

El incremento del tráfico y consumo de cocaína y sus derivados en Suramérica tiene dos explicaciones: el auge de la demanda doméstica, principalmente en Argentina y Chile, tal y conforme se observa en el gráfico 3, con datos de Unodc de 2011. Y el incremento relativo que desde hace unos años tiene la ruta hacia África occidental por Brasil, en lo que se ha denominado el carácter transatlántico de la economía de la cocaína y que está teniendo unas fuertes consecuencias en los vínculos entre drogas y seguridad.

En efecto, en el ámbito externo la política antidrogas de Estados Unidos continúa destacándolas como amenaza por su carácter transnacional, a lo que Unodc agrega su diagnóstico de la cocaína como mercado transatlántico, que amenaza la estabilidad de diversos países de África, en cuyas jurisdicciones se han forjado estructuras criminales que la trasladan a diferentes puntos de Europa, contexto en el

6 Véase al respecto, Transnational Institute (TNI). 2006. "El paco bajo la lupa. El mercado de la pasta básica de cocaína en el Cono Sur". *Drogas y Conflicto. Documentos de Debate*. 14. Octubre.

Gráfico 3. Prevalencia anual del uso de cocaína en Suramérica (datos más recientes)

Fuente: Unodc Delta.

cual se comprometen la gobernabilidad y estabilidad de países como Guinea Bissau, Cabo Verde, Mauritania, Sierra Leona, Gambia, Senegal, Ghana y Nigeria, haciendo responsable, en el mayor número de conexiones criminales, principalmente aéreas y marítimas, a Venezuela.

Subsidiariamente se señala el papel de Brasil, ya que, según Unodc, de este país parten 55% de los vuelos que salen de Suramérica y que llevan cocaína a África occidental; de otro lado, se advierte también que como parte de esa ruta las Antillas, en el mar Caribe, son responsables de 24% de los vuelos. A ello se agrega lo señalado por Unodc, según lo cual, “la mayor parte del tráfico hacia Europa aún parece estar en manos de los grupos de crimen organizado de Colombia, que han forjado alianzas con diversos grupos criminales que operan en Europa” (Unodc, 2011: 46).

Una de las características de la ruta transatlántica de la cocaína es la gran fragmentación y reconstrucción de alianzas dentro de las redes del tráfico, entre las que se incluyen grupos europeos con participación de núcleos pertenecientes a la parte occidental de los Balcanes (serbios, montenegrinos y croatas), junto con grupos italianos, búlgaros y españoles que están desarrollando fuertes iniciativas en el mercado de la cocaína en Suramérica y en África occidental. Allí mismo aparecen grupos con participación de nacionales de Colombia, Argentina, Bolivia, Brasil, Perú y Venezuela, que cubren la ruta hacia Europa que pasa por África occidental (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction y Europol, 2013: 47 y 48).

En África occidental también hay redes que organizan el tráfico mediante envíos por correo aéreo, y en el norte grupos de marroquíes con experiencia en la ruta de la resina del cannabis y que tienen conexiones con mercados en España y Holanda.

Los intentos por justificar y legitimar medidas de seguridad en términos de decisiones del ámbito estatal nacional cada vez encuentran menos posibilidades de aceptación en países como Brasil, porque de cara a este concepto de crimen transnacional se observa la imposibilidad de garantizar el control mediante medidas propias de los estados-nación. Esto representa dilemas relacionados con los riesgos para las instituciones de los estados democráticos y es también un argumento a favor de que la clásica noción de estado soberano no tendría sustento hoy, sobre todo en materia de seguridad.

Por la vía del reconocimiento de los “espacios transversales”, y las drogas generan uno de estos ámbitos sobre todo en sus dinámicas de transnacionalización, y de las limitaciones que tienen los poderes estatales nacionales para contenerlos, como en este caso de la economía ilegal de las drogas hoy, se configura una perspectiva razonable de los múltiples caminos que llevarán a sustituir la geopolítica de las drogas por una geopolítica de la seguridad. Los componentes no son nuevos, lo esencial es el espacio transversal que se delinea entre la soberanía del estado y la cooperación internacional global (Osorio Machado, 2010).

En esta dirección, en los países situados en el sur también se producen nuevos fenómenos; así, por ejemplo, y a instancias de Estados Unidos, Colombia reclama un lugar prioritario en el contexto regional y mundial en materia de seguridad, principalmente sobre drogas, y pregona la legitimidad para exportar su aparente “experiencia exitosa” de contención de las drogas.

En efecto, el señalamiento de una participación de 95% en el mercado de cocaína de Estados Unidos; la fuerte participación en el mercado de la Unión Europea reconocida por Unodc; la influencia de narcotraficantes colombianos en estructuras de criminalidad a lo largo de Centroamérica y Suramérica; la gran capacidad de inversiones de lavado de activos en Colombia, principalmente en tierras y al parecer en minería; el ejercicio de un poder político importante en los partidos políticos, instituciones del orden local, regional y nacional, incluyendo el organismo más importante que tenía a su cargo las políticas públicas, la Dirección Nacional de Estupeficientes (DNE); el fracaso de las políticas de extinción de dominio de bienes adquiridos por el narcotráfico, entre otros aspectos, son todos indicadores de la gran influencia y el poder del narcotráfico en Colombia en diversas instancias de la vida social, política, económica y cultural del país.

CONCLUSIONES: LAS NUEVAS DINÁMICAS DEL TRÁFICO

Como se observa, en el panorama global del tráfico de drogas se ha ido presentando un proceso de fragmentación de las empresas del crimen organizado, junto con la consolidación de esas agrupaciones en estructuras que operan en red, cuya característica es la mezcla de nacionales de diferentes países que se unen para garantizar efectividad en el control de rutas en el marco de una fuerte transnacionalización del negocio.

El establecimiento de nuevas rutas amplía considerablemente el número y la diversidad de los actores ilegales que participan en las múltiples actividades de servicios requeridas para su sostenimiento. Con lo que se fortalecen empresas ilegales que, junto con otras actividades, retan el monopolio del uso de la fuerza que deben tener los estados, se apropian de tributos, profundizan la corrupción existente y socavan la gobernanza.

El control de ciertas rutas ya consolidadas se aprovecha para diversificar el tipo de sustancias que se trafica: grupos marroquíes con rutas en el contrabando de hachís se introducen en el transporte de cocaína a través del norte de África. Albaneses que han controlado la heroína a través de los Balcanes incrementan su participación en el negocio de la cocaína y las drogas sintéticas hacia Europa occidental. Asociaciones de grupos de albaneses y turcos que trabajan conjuntamente se mezclan con grupos del crimen organizado de Italia, para atender mercados de heroína en la península. Grupos de criminalidad organizada de Bulgaria y Rumanía y que se beneficiaban del suministro de grupos turcos, hoy son autosuficientes con rutas propias pero se articulan a rutas de abastecimiento dentro de Europa. Redes de África occidental participan cada vez más en mercados de heroína en Europa occidental, contexto en el cual participan también nigerianos y africanos francoparlantes que están siendo exitosos en un tráfico que diversifica las sustancias que incluye cocaína, heroína, cannabis en hierba y éxtasis (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction y Europol, 2013: 33).

Igual diversificación de sustancias se observa en el caso de los grupos mexicanos señalados suministradores de heroína, cocaína, cannabis en hierba y drogas sintéticas en las rutas hacia Estados Unidos principalmente.

También en el caso mexicano, el Departamento de Estado ha señalado la diversificación de fuentes de ingreso con otras actividades criminales como el secuestro, la extorsión, el tráfico de personas y el contrabando de armas. En el caso colombiano, además de la extorsión principalmente en centros urbanos, parece haber una concentración de estructuras ilegales en el *boom* de la minería ilegal y en el tráfico de

maderas⁷. Teniendo en cuenta que el gobierno colombiano adelanta políticas sostenidas para erradicar los cultivos ilícitos mediante la aspersión aérea y la erradicación manual, otras actividades (minería ilegal, servicios de seguridad, etcétera) parecen estar convirtiéndose en una opción promisoría para el lavado de activos originados en el narcotráfico, lo que podría explicar la tendencia a la disminución de los cultivos ilícitos en algunas zonas del país.

Esta explicación vuelve muy relativos, en términos cualitativos, los resultados de la disminución de cultivos ilícitos en Colombia, en la medida en que esa tendencia se explicaría por el desarrollo de otras líneas de actividades ilegales y de ninguna manera por un supuesto éxito en sí mismo de las acciones de erradicación, más allá de un factor disuasivo temporal por la interrupción de la normalidad de los ciclos productivos de la coca y su traslado a otras zonas⁸.

El modelo de regulación que se propone se fundamenta en la incorporación de los usuarios bajo la protección institucional, principalmente en términos de salud pública, y busca además romper la competitividad del crimen organizado en cuanto a su apropiación de los valores agregados que se generan por el nivel de riesgo de su actividad ilegal.

7 A modo de ejemplo, miembros de organismos de inteligencia de Colombia que desarrollan acciones de detección de cultivos ilícitos, evidenciaron en los municipios de Nechí y El Bagre, al norte del departamento de Antioquia en la zona del bajo Cauca y en límites con Montecristo, en el departamento de Bolívar, la proliferación de campamentos de minería ilegal de explotación de oro que se instalan en carpas improvisadas en las riberas de los ríos. Allí mismo se observó, junto con la mano de obra, la utilización creciente de maquinaria como retroexcavadoras, plantas eléctricas y compresores de alta potencia. De acuerdo con la información suministrada, en años anteriores se encontraban algunos campamentos en la cuenca del río Nechí, pero en esta ocasión se observó el establecimiento de estos campamentos en casi todos los ríos de la región. Entrevista a miembro de un grupo de inteligencia para la detección de cultivos ilícitos que solicitó su anonimato. Bogotá, enero de 2013.

8 Efectos similares se observaron en el departamento del Putumayo con la disminución de los cultivos ilícitos de coca y la alta participación de las comunidades en la pirámide financiera especulativa y comercial conocida con la sigla del nombre de su gestor, David Murcia Guzmán (DMG) Grupo Holding S. A., en cuyo desarrollo DMG pagó intereses del orden de 50% o 100% al cabo de tres o cuatro meses después de efectuada la inversión en dinero en efectivo, dinero captado como un ahorro por empresas de fachada que trabajaban para DMG. Recursos que por lo general se utilizaban en inversiones en cultivos ilícitos o ganancias de las actividades de comercio legal o ahorro en efectivo de la población, fueron invertidos en esta empresa que obtuvo una legitimidad y respaldo de los ahorradores, hasta que el gobierno nacional decidió declarar ilegal esta práctica y ordenar la captura de su gestor. Murcia fue detenido el 19 de noviembre de 2008 en la etapa preliminar a su juicio y extraditado luego a Estados Unidos, el 5 de enero de 2010, acusado de lavado de activos.

La dinámica del control mafioso en el caso colombiano

En Colombia, los procesos de consolidación regional de estructuras mafiosas se diferencian de las estructuras del crimen organizado como tales en la medida en que responden a procesos políticos y culturales más complejos en el contexto regional y nacional, y en la configuración estatal. Allí las actividades criminales hacen parte del afianzamiento de poderes regionales que se mueven entre la legalidad y la ilegalidad e inciden en el poder político nacional.

Las estrategias de combate al crimen organizado relevan casi siempre las estructuras delincuenciales en tanto empresas criminales o asociaciones para cometer delitos, incluido el narcotráfico, pero no reconocen la existencia de poderes con pretensiones de más largo alcance que hacen parte de la configuración social de dominio político y económico, y ejercen control territorial con apoyos locales y regionales muy definidos. Así, en diversas regiones de Colombia, al igual que en países como Guatemala, se han desarrollado dinámicas de control mafioso.

En Colombia, por ejemplo, la priorización de la guerra contrainsurgente según un modelo de privatización que permitiera desarrollar acciones contra la población civil, inadmisibles para el derecho internacional humanitario, potenció el rol estratégico del narcotráfico en relación con el conflicto armado, facilitando la extensión territorial de una violencia de protección apoyada por el estado, que ha tenido efectos diversos en múltiples planos. Veamos el caso en mayor detalle.

Ya a fines de los años setenta e inicios de los ochenta del siglo veinte había, en el país antecedentes de modelos de violencia privatizada. Originalmente parte de la bonanza de la marihuana se invirtió en tierras adquiridas por los traficantes, entre los que grupos de Medellín tenían un peso considerable. Hay evidencia de que el fenómeno se dio con mayor fuerza en la zona de colonización interior correspondiente al Magdalena medio antioqueño, áreas de influencia de Puerto Berrío, Yondó, Puerto Wilches y Puerto Nare, lo que agravó el proceso de concentración de la tierra, descompuso economías campesinas precarias y aceleró dinámicas de desplazamiento forzado sobre todo a cabeceras municipales; en el norte del Magdalena medio bolivarense, entre otros los municipios de Rioviejo, Regidor y El Peñón; y en la región de La Mojana.

En la mayoría de estas zonas se afianzaron estructuras de exportación, principalmente de cocaína, hacia Estados Unidos, sobre todo con la creación de infraestructura y servicios para el uso de la vía aérea.

Hacia 1981 el modelo de justicia privada, que evolucionó en un mecanismo para la ejecución de asesinatos denominado originalmente Muerte a Secuestradores

(MAS), no era solo un dispositivo militar de seguridad privada, al principio contra el secuestro de Marta Ochoa, sino que operó con fines mucho más amplios:

- ❖ Hizo parte de la violencia contrainsurgente privatizada.
- ❖ Asesinó campesinos con la intención de despojarlos de sus tierras.
- ❖ Asesinó sistemáticamente a políticos incómodos a poderes locales y regionales en proceso de crecimiento y consolidación.
- ❖ Impidió el ejercicio de la denuncia mediante el asesinato de periodistas que indagaban sobre las relaciones entre el narcotráfico y los organismos de seguridad del estado.

Con el MAS y en coordinación con miembros de las fuerzas armadas, en el Magdalena Medio se instrumentalizó la violencia contra campesinos para implementar el despojo en el contexto del afianzamiento de una estrategia que se propuso la lucha privatizada contrainsurgente, estrategia que se vino a conocer apenas pública y nacionalmente en 1983⁹.

El modelo narcoparamilitar tomó cuerpo entre 1982 y 1986. La zona rural del Magdalena medio ofreció condiciones de repliegue para los narcotraficantes que iniciaban su guerra contra el estado colombiano, en su lucha contra la extradición a Estados Unidos. En 1983 un informe de una investigación adelantada por instancias del gobierno sobre grupos de justicia privada (MAS) y narcotráfico en el departamento de Arauca y la zona del Magdalena medio, señaló que de ciento sesenta y tres implicados, sesenta eran miembros activos de las fuerzas armadas.

El asesinato en 1984 del ministro de Justicia, Rodrigo Lara Bonilla, marca el inicio de la guerra contra el estado por parte de sectores del narcotráfico liderados por Pablo Escobar, con la participación de élites regionales, que consolida nexos de estos sectores con las fuerzas armadas de acuerdo con la doctrina de estrategia contrainsurgente. En ese momento hubo el primer auge del proceso de despojo de tierras, pertenecientes sobre todo a campesinos, por parte del narcotráfico a nivel nacional, en el que incide mucho el lavado de activos mediante la compra de tierras en el Magdalena medio a partir de 1984.

La violencia contrainsurgente bajo la modalidad narcoparamilitar es temprana y en ella aparecen reiterada y sistemáticamente mandos regionales de las fuerzas

9 “(...) los narcoparamilitares del Magdalena medio no tenían nada que ver con las autodefensas campesinas de antaño, sino que eran un ejército ofensivo, creado para imponer un orden socioeconómico que contaba con el apoyo de reconocidos políticos, altos oficiales del ejército, empresarios ganaderos y los más poderosos narcotraficantes” (Duzán, 2010: 105).

armadas. La violencia que se adelantó fue selectiva y formaba parte de una estrategia definida en alianzas de poderes ilegales en ascenso, en la que participaban políticos, élites regionales relacionadas con la concentración de la propiedad de la tierra y miembros de organismos de seguridad estatal. Así se configuró un arreglo en el que se gestó una violencia de protección apoyada por el estado que favoreció al narcotráfico.

En este contexto, la relación de liderazgos entre el poder político en el Magdalena medio y el grupo de Medellín se rompe a raíz de la guerra contra el estado que llevó a cabo el cartel de Medellín, liderada por Pablo Escobar. Su muerte, el 2 de diciembre de 1993, dio fin a la relación ambivalente de confrontación/protección entre el estado y los grupos vinculados al negocio y consolidó la violencia de protección apoyada por este.

Entre 1986 y 1990 el modelo narcoparamilitar se expandió hacia vastas zonas del país, principalmente de la costa Caribe y la Orinoquia. En 1989 nacen las Autodefensas Campesinas de Córdoba y Urabá (ACCU), que luego se diseminaron nacionalmente con la creación de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) en 1997, mediante las cuales se buscó coordinar un proceso multifacético de expropiación violenta de tierras y de control de territorios mediante el uso privado de la fuerza, además de toma del poder del aparato estatal. Como resultado, recomenzó el proceso de desplazamiento forzoso de campesinos, se profundizó más aún la concentración de la tierra y se ampliaron considerablemente los lugares de salida para la exportación de drogas ilegales, por el mayor control de puntos fronterizos y zonas costeras en el Caribe y el Pacífico.

El control territorial basado en la formación de ejércitos privados y la articulación de las elites regionales tradicionales con el flujo de dineros del narcotráfico incidieron decisivamente en el despojo de tierras y en las dinámicas políticas, ampliando las áreas regionales de refugio de los líderes del narcotráfico; afianzando una relación funcional con sectores e instancias de las fuerzas armadas y de la policía; reordenando territorios, por medio de la concentración violenta de la tierra; redefiniendo la seguridad de protección local para el narcotráfico; y multiplicando exponencialmente las rutas de exportación de drogas ilegales.

El corolario de estas dinámicas ha sido el afianzamiento de estructuras con un ejercicio de control territorial mafioso que, en consecuencia, inciden en el poder político local y regional, prestando servicios de control social y de seguridad, neutralizando amenazas al *statu quo* existente y aportando recursos para sostener apoyos políticos en el nivel nacional.

Se observan entonces, en general, la participación más amplia y con nuevas dinámicas de grupos organizados ilegales de orden transnacional, difíciles de controlar, más allá de la caída de algunas cabezas, que no amenaza seriamente la continuidad de las actividades ilegales.

MODELOS DE REGULACIÓN DE LA OFERTA DE DROGAS

En la actualidad la regulación de la oferta de drogas tiene cinco modalidades utilizadas para diferentes productos, pero que no se usan en relación con las drogas prohibidas. A partir de esta masa crítica, de la que se desprenden varias lecciones, la propuesta busca incorporar las drogas prohibidas bajo las diferentes modalidades de regulación, con el objeto de disminuir los daños y riesgos y garantizar su disponibilidad. Los modelos de regulación conocidos son (Rolles, 2012: 9):

1. Manejos de sustancias psicoactivas bajo receta médica.
2. Acceso mediante su venta en farmacias.
3. Mediante puntos de venta.
4. Disponibilidad por medio de establecimientos con licencia.
5. Mediante la venta por proveedores sin que se exija autorización, en casos excepcionales.

EL MODELO DE PRESCRIPCIÓN MÉDICA

Cuenta con respaldo legal, de legitimidad y supervisión, y con una institucionalidad en salud pública que por lo menos normativamente es importante. En relación con drogas prohibidas, esta es una modalidad de orden legal que, por ejemplo, se usa con el cannabis en algunos estados de Estados Unidos, contexto en el cual las modificaciones a la prohibición se han hecho con base en evidencia científica. Tal prescripción reconoce los atributos medicinales del cannabis en muchos fenómenos de morbilidad, incluidos los enfermos terminales.

En el caso de la heroína, la prescripción médica cobra importancia en el tratamiento de personas muy dependientes, cuyas vidas estarían en peligro en el caso de seguirse modelos de abstinencia. Lo mismo sucede en los programas de sustitución con metadona y que hacen parte de alternativas de reducción de daños y de mejoras en la calidad de vida de los adictos. Existe también una historia aún deficientemente documentada de sistemas de registro de opio en muchos países orientales y del Medio Oriente:

Hasta 1953 y luego nuevamente a inicios de la década de los setenta, los consumidores de drogas estaban registrados y manejados en Irán; también existieron sistemas comparables en Pakistán y en la India –donde aún funcionan remanentes de los mismos– así como en Bangladesh, Indonesia, Tailandia y otros lugares (Rolles, 2012: 25).

En el caso de la cocaína, las investigaciones sigue siendo deficientes, tanto en cuanto a programas de suministro a dependientes como en la inexistencia del equivalente a la metadona para la cocaína.

MODELOS DE FARMACIA

Igual que el anterior, dispone de un soporte legal regulatorio que obliga a un manejo con restricciones según, por ejemplo, la edad de los compradores, los niveles de intoxicación, las cantidades solicitadas o posibles usos indebidos de las sustancias. Los farmacéuticos están capacitados para ofrecer asesoría, apoyo e información médica básica.

En el Reino Unido, los farmacéuticos están involucrados en el manejo de regímenes de drogas supervisando *in situ* el consumo de sustancias sustitutivas como la metadona, procedimientos que pueden contribuir a evitar el desvío ilegal de ese tipo de sustancias hacia un mercado ilegal. Aun cuando las farmacias no están autorizadas para vender drogas para uso no médico, podrían ser preparadas para que asuman el manejo de la disponibilidad de drogas hoy ilegales. El personal calificado de las farmacias podría servir de apoyo, garantizando restricciones en las ventas o suministrando información sobre reducción de daños, seguridad en el consumo, tratamientos, asesoría y apoyo a los demandantes.

VENTAS AUTORIZADAS

Es el equivalente al papel de empresas mayoristas encargadas de distribuir a establecimientos y sitios de expendio para los demandantes. Este modelo se desprende de las experiencias de comercio de distribución de tabaco y alcohol a lugares de expendio, modelo que está regulado por disposiciones que contemplan restricciones en cuanto a la distribución en ciertos lugares, a algunos compradores, o el establecimiento de normas que crean instancias locales, regionales o nacionales de control.

ESTABLECIMIENTOS AUTORIZADOS

Se trata de la experiencia de venta de alcohol en lugares públicos como bares que deben estar registrados ante las autoridades y que cumplen con restricciones como la edad de los usuarios, los horarios o grados de intoxicación. Sitios que a su vez se

inscriben en procesos de ordenamiento urbano, por ejemplo, zonas de consumo con condiciones de seguridad y control garantizado por alcaldías, en donde se presta también un servicio de reducción de daños o control de conductas que afecten a terceros. La experiencia holandesa de los *coffee shops* es parte de este modelo, que permite el consumo de dosis personales en estos lugares públicos, y mantiene de todas maneras algunas incoherencias en relación con la prohibición frente al suministro de cannabis a los expendedores, cuya regulación buscaría resolver dicha inconsistencia. Esta situación incrementa la participación de organizaciones criminales en el suministro, con lo cual se genera un verdadero “hueco negro” en la cadena. Las iniciativas de regulación que se discuten hoy en países como Uruguay y estados como Washington o California, entre otros, buscan, justamente, integrar el suministro a los expendios y resolver así esa incoherencia.

VENTAS SIN REQUISITO DE AUTORIZACIÓN

Por las características inocuas de ciertos psicoactivos, se trata de ventas que no requieren licencias de autorización para (y por) ellos, como en el caso del café o el mate de coca, esto es, más allá de la legislación sobre venta de comidas y bebidas y que regula los empaques, las fechas de caducidad, etcétera.

ESCENARIOS Y MANEJO DE LA COCA/COCAÍNA Y DERIVADOS EN RELACIÓN CON USOS NO MÉDICOS

En cuanto a derivados de la hoja de coca hay varias situaciones, frente a las cuales los niveles de riesgo se establecen diferenciadamente:

- ✦ Existe una producción cuyo uso busca un estímulo funcional en contextos culturales distintos y cuyo riesgo es mínimo, que incluye la hoja de coca para masticar y el mate de coca.
- ✦ El polvo de cocaína que en medio de controversias crecientes se clasifica como de riesgo moderado.
- ✦ Las formas menos puras que van desde el basuco hasta el crack, ambas de alto riesgo.

Existen sin embargo presiones políticas que ignoran la evidencia científica y ponen en tela de juicio también los usos inocuos de la hoja de coca, tal como aparece en las convenciones actuales de las Naciones Unidas, que la incluyen como parte de la lista única de sustancias cuyo uso es considerado, contra toda evidencia, como que propicia y genera dependencia por contener cocaína.

Otro punto de fuertes debates es la clasificación del polvo de cocaína como sustancia que representa un riesgo alto para la salud, en apoyo de lo cual se difunde información que presenta incluso el uso ocasional de cocaína como de riesgo alto¹⁰. Sin embargo, según el informe de OMS/Unicri “The cocaine Project”, de 1995, que fue censurado y en consecuencia poco divulgado por presión del gobierno de Estados Unidos, ese riesgo en realidad es bajo. Según el informe de la Organización Mundial de la Salud, el uso de las drogas no es homogéneo: lo que hay es una gama de tipos de consumos cuyas dimensiones están correlacionadas: 1) uso experimental; 2) ocasional; 3) específico a situaciones; 4) uso intensivo; y 5) compulsivo/disfuncional. Los usos experimentales y ocasionales son los más comunes. Los compulsivos/disfuncionales los menos comunes.

Existen así mismo estudios detallados de mercados que muestran la relación entre los usos ocasionales y los problemáticos y su correlación con los volúmenes de cocaína que demandan. Esta diversidad de situaciones en el escenario de la demanda se asocia a un proceso histórico relacionado con los perfiles de los usuarios y la manera como los ciclos en la demanda de psicoactivos se generan y consolidan en periodos largos. Académicamente conocida como la teoría de la epidemia en el comportamiento de los usuarios, ha sido muy útil para detallar y focalizar en dónde están los mayores volúmenes de consumo.

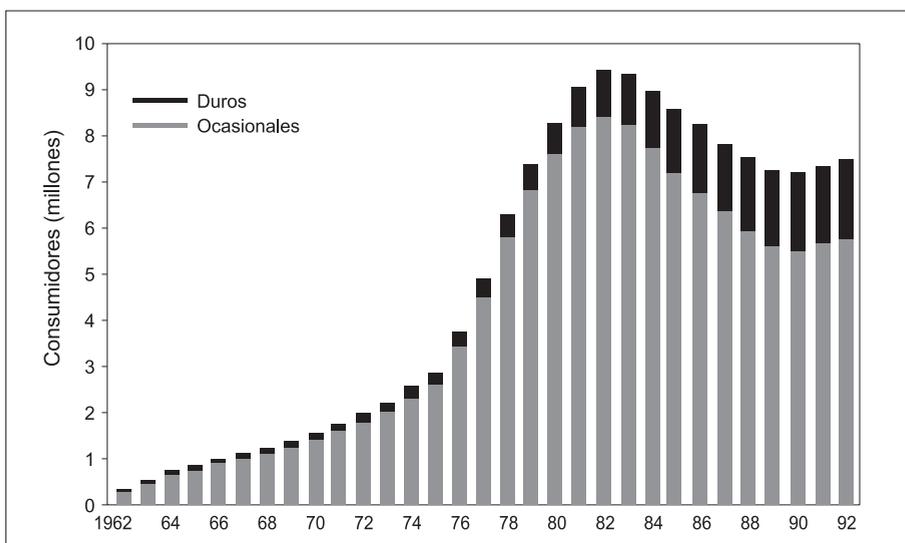
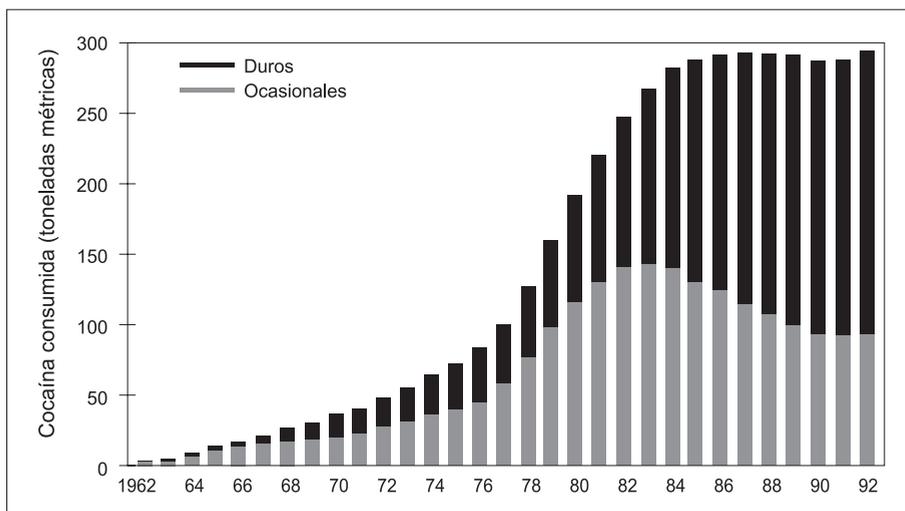
Los gráficos 4 y 5 muestran la paradoja entre la relativamente reducida población con un uso compulsivo que demanda un volumen importante de cocaína y aquellos que hacen uso experimental u ocasional de las drogas, que utiliza un volumen de drogas mucho más reducido frente a quienes presentan altos niveles de dependencia (véase Everingham y Rydel, 1994).

Los gráficos muestran también que los consumidores experimentales fluyen y, en general, salen de la cohorte de usuarios ocasionales mientras los compulsivos se mantienen por un periodo largo, proceso en el cual los volúmenes demandados son cada vez mayores.

El contraste entre los dos gráficos es significativo: la tendencia se inscribe en el auge epidemiológico de mediados de los setenta, con un crecimiento importante luego, al comenzar los ochenta, cuando el número de usuarios de cocaína se incrementa.

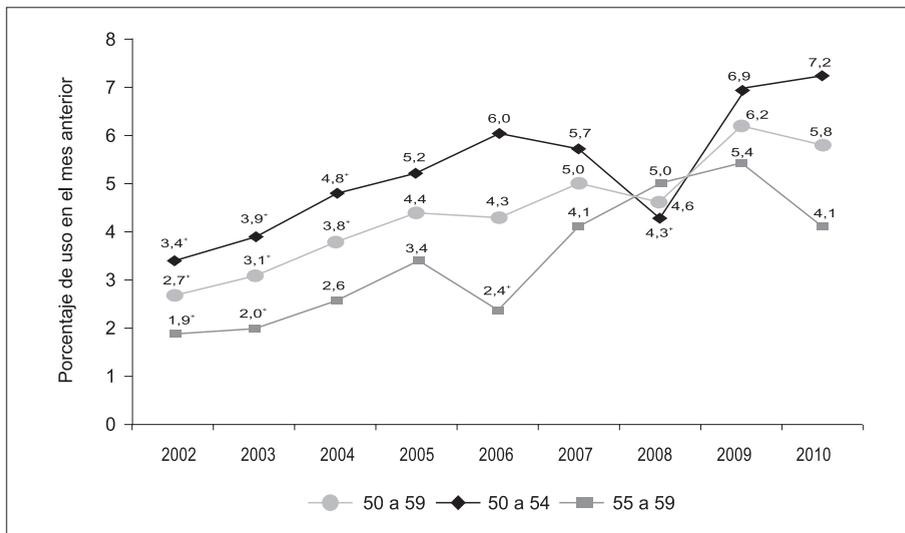
Como se observa, entre 1974 y 1982 la tendencia fue de crecimiento exponencial. A partir de este último año el número global de usuarios comienza a descender,

10 Véase en este sentido por ejemplo, Téllez Mosquera y Cote Menéndez (2005: 10-26), que hacen una revisión de literatura al respecto.

Gráfico 4. Prevalencia modelada: consumidores duros frente a consumidores ocasionales**Gráfico 5. Consumo modelado: consumidores duros frente a consumidores ocasionales**

al tiempo que se produce otro fenómeno importante: la permanencia, y, de manera temporal, el incremento relativo del número de consumidores duros que, como se observa en el gráfico 6, son quienes mantienen de manera sostenida el volumen de cocaína demandada. Esto se relaciona con procesos fuertes de adicción y es donde más se manifiesta el carácter epidemiológico de la demanda. Es decir estamos ante un tipo de usuario que se puede focalizar.

Gráfico 6. Consumo de drogas en Estados Unidos entre personas de 50 a 60 años de edad, 2002-2010



Fuente: National Institute on Drugs Abuse, octubre de 2012.

En este caso, la tendencia de usuarios que se envejecen consumiendo volúmenes ingentes de cocaína se reafirmó recientemente, cuando según the National Institute on Drugs Abuse (Nida) se observa el incremento generalizado en el uso de drogas en individuos mayores de cincuenta años (véase gráfico 6).

Ahora bien, esa situación se da en un contexto en el que mientras el estatus de la “guerra contra la cocaína” empieza a ser debatido, el número global de usuarios en Estados Unidos está decreciendo y la población de usuarios llamados “duros” se estabiliza, sobre la base de un mayor volumen demandado. Para establecer mecanismos específicos de regulación es fundamental detallar lo que está sucediendo en el comportamiento de la demanda de cada droga (Everingham y Ryder, 1994: 18).

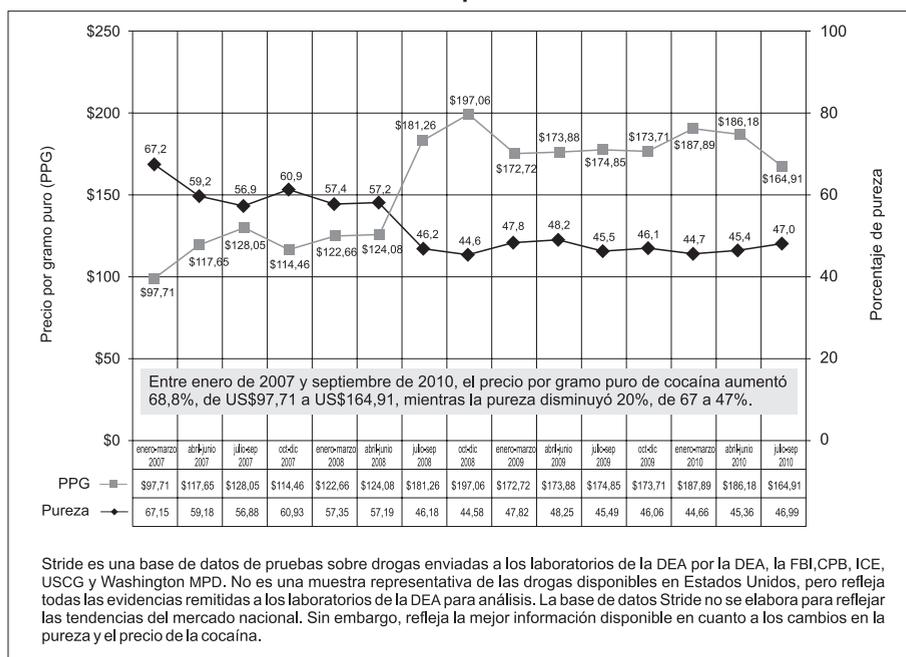
Aun cuando los datos de los gráficos 4 y 5 son viejos, permiten inferir que la demanda anual de cocaína por parte de los usuarios duros es tres veces más grande que la cantidad demandada por los ocasionales, a pesar de que el número de estos últimos es ocho veces mayor que el de los primeros. La estabilización que se observa en los últimos años incluidos en esos gráficos en la cantidad de cocaína demandada, se relaciona entonces con la salida paulatina del mercado de grandes demandantes como son los usuarios duros que envejecen y mueren, y es parte del carácter epidémico del comportamiento de la demanda, y no obedecería entonces al supuesto éxito de la política.

Ese carácter epidemiológico de la demanda sirve para explicar también por qué a pesar de que entre junio de 2008 y diciembre de 2009 los precios se estabilizaron e incluso tendieron a bajar a julio de 2010 (véase el gráfico 7), Estados Unidos no conoce otro auge exponencial de la demanda de cocaína (véase el gráfico 8).

A propósito de esta situación paradójica, Peter Reuter, investigador de la Rand Corporation, señala que:

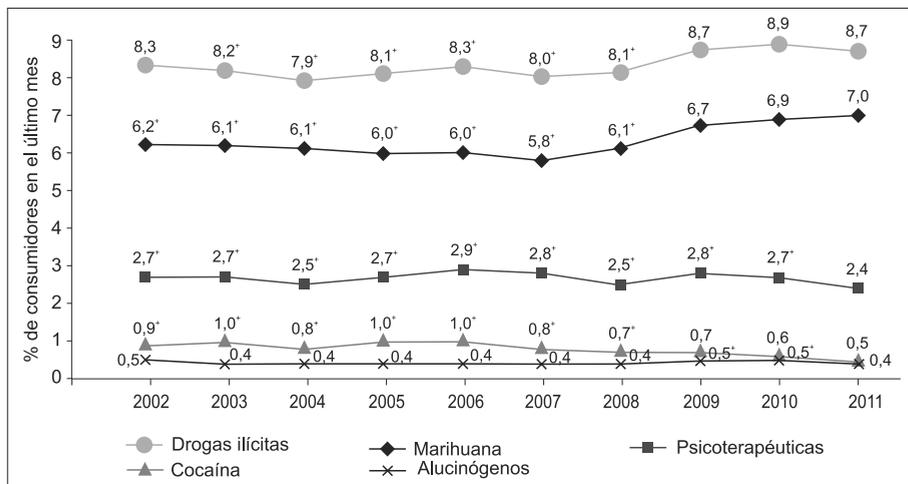
para muchos analistas este descenso de consumidores regulares es sorprendente, ya que los precios tanto de la cocaína como de la heroína han caído bruscamente (véase gráfico No. 5) (...) no obstante, el descenso en el número de consumidores frecuentes representa la naturaleza epidémica del uso de estas sustancias adictivas (...). En una epidemia, la tasa de iniciación (infección) en una zona en particular aumenta vertiginosamente cuando los consumidores nuevos y altamente contagiosos de una droga inician a sus amigos coetáneos. Por lo menos en el caso de la heroína, la cocaína y el crack, las personas que llevan bastante tiempo con el hábito no son especialmente contagiosas. De hecho, están más aisladas socialmente que los nuevos consumidores y, como están al tanto de los riesgos del uso prolongado, es posible que no quieran exponer a los demás (...). En

Gráfico 7. Precio y pureza de la cocaína, enero de 2007-septiembre de 2010



Fuente: Drug Enforcement Administration. System to Retrieve Information from Drug Evidence (Stride), noviembre de 2010.

Gráfico 8. Uso de drogas en Estados Unidos en población mayor a 12 años en el último mes (a la encuesta respectiva), 2002-2011



Fuente: Nida, octubre de 2012.

la siguiente etapa de la epidemia la iniciación disminuye rápidamente a medida que la población que es vulnerable se reduce, puesto que hay menos no-consumidores y porque algunos no-consumidores han desarrollado una inmunidad como resultado de un mejor entendimiento de los efectos de una drogas (Reuter, 2006: 81).

En el comportamiento actual de la demanda de cocaína deberían reconocerse tres aspectos fundamentales: primero, que la situación obedece más a los ciclos propios del comportamiento epidémico y no a que las acciones de política de fuerza (*law enforcement*) en los lugares de la oferta tengan trascendencia. Segundo, no hay evidencias de que dichas acciones en la oferta tengan un efecto multiplicativo de los precios (véase, por ejemplo, Caulkins y Reuter, 2010). Tercero, el enfoque epidémico se mueve sobre procesos biológicos y circunstancias socioculturales que inciden en los factores epidémicos y que, en general, tienen un comportamiento de auge, caída y estabilización. Este enfoque muestra evidencias sobre el comportamiento de la demanda y de los mercados de uso (véase Caulkins, Gragnani, Feichtinger y Tragler, s. f.).

Estos tres reconocimientos le dan un soporte consistente al cambio de estrategia, que se centraría en los protagonistas del fenómeno epidémico y no en un tratamiento homogéneo a los demandantes de psicoactivos frente a productores y traficantes. Este es el escenario más importante de una política de regulación. A pesar de los recursos dedicados a acciones y gastos en general para el cumplimiento de la ley, las evidencias muestran que una vez establecidos y consolidados mercados de uso, principalmente

en relación con demandantes estables, el impacto de la política es mínimo. En efecto, los ingentes presupuestos dedicados desde hace décadas a eliminar esos mercados no han dado resultado; en lugar de ello se observa que la prevención es más eficaz (Caulkins y Reuter, 2010).

En consecuencia, dadas las dificultades muy afines a las características inherentes al uso de cocaína para el desarrollo de iniciativas de reducción de daños o de soportes claros para políticas de regulación, el problema debe asumirse a partir del reconocimiento de la amplia gama de situaciones en las que se enmarca la demanda de cocaína, y no más a partir de un modelo homogéneo. Ya el estudio de la OMS mencionado daba cuenta de esta situación a mediados de los noventa:

no es posible describir a un “consumidor promedio de cocaína”. Se descubrió una enorme variedad entre los tipos de personas que consumen cocaína, la cantidad de droga consumida, la frecuencia de consumo, la duración e intensidad de este, las razones para consumirla y cualquier problema asociado que experimentan (OMS/Unicri, “The cocaine Project”, 1995, citado por Transform Drugs Policy Foundation, 2012: 143).

PSICOACTIVOS MENOS PUROS DERIVADOS DE LA COCA

Son formas menos puras que incluyen el bazuco (*paco* en el Cono sur) y el crack, consideradas de alto riesgo atendiendo a los químicos de peligrosidad tóxica utilizados en su elaboración y en las preparaciones usadas para su distribución al menudeo.

Investigadores en la materia consideran el bazuco (o pitillo también) a una sustancia blanca o parduzca, semi sólida o sólida, que se obtiene como producto intermedio de la refinación de sales de cocaína y que contiene múltiples impurezas como metanol, éter, acetona, permanganato de potasio, otros alcaloides de la coca, ácido benzoico, querosene, sustancias alcalinas, ácido sulfúrico o ácido clorhídrico y otro tipo de sustancias muy variables que se adicionan con el objeto de aumentar el peso.

El bazuco es un remanente que queda en el proceso de producción de sales de cocaína, que se produce durante el segundo paso de pasta de coca a cocaína base, por medio de un proceso sencillo. En el comercio se puede encontrar como pasta blanca o lavada y como pasta parda o bruta. Por sus impurezas y las sustancias agregadas tiene un menor costo que el clorhidrato de cocaína y por ello su consumo está más extendido en consumidores de la población más pobre económicamente (Téllez y Cote, 2005: 12).

En general y a diferencia de la heroína, en cuyo manejo de reducción de daños está previsto su suministro como parte de un manejo médico en situaciones de alto riesgo, para la cocaína y las elaboraciones más duras como el crack o el bazuco no

existe investigación de base en la cual se puedan apoyar procesos de suministro como parte del manejo médico.

El crack, por su parte, es el nombre vulgar de un derivado de la cocaína, resultado de hervir clorhidrato de cocaína en una solución de bicarbonato de sodio y evaporar el agua. El término es una onomatopeya que sugiere el ruido que hacen las piedras de esta droga al calentarse por la evaporación de la cocaína en la base que contienen, al liberarse de la mezcla con el bicarbonato de sodio. Entre los usuarios recibe otros nombres, como rocas, chulas, piedras o *rockstars*. En ocasiones se le confunde erróneamente con el bazuco o el *paco*. Posee un alto grado de impurezas, pero lo que hace imposible su consumo por vía nasal o intravenosa es que no es soluble en agua, ya que no es una sal de cocaína, por lo cual su forma de uso es pulmonar. Dado que se fuma, ingresa rápidamente al torrente sanguíneo, produciéndole al individuo una sensación de euforia, pánico, insomnio y la necesidad de repetir su uso. Debido a la rapidez de los efectos y a su precio bajo, el crack se hizo muy popular en la década de los ochenta, desde cuando se fuma en pipa de vidrio, con ceniza de cigarro sobre una lata con orificios, en un gotero de cristal, en un cigarro como *primo*, nombre que se le da a un tabaco mezclado con cocaína, entre otras. Otro instrumento utilizado para consumirlo es un tubo metálico similar a una antena de radio, en muchos casos lo es, al que se le introduce una suerte de alambre y se utiliza simulando una pipa. Este método es usado principalmente por adictos de muy pocos recursos y se conoce como “fumar en tubo”¹¹.

En cuanto a experiencias de reducción de daños para el crack, consisten hasta ahora en el suministro de kits seguros para su uso, situación que se encuentra regulada, por ejemplo, por la legislación de Canadá (véase, Canada HIV/AIDS Legal Network, 2008).

La falta de estudios de base que puedan establecer sustitutos a los usos riesgosos de crack o baszucu, como la metadona para la heroína que facilita el manejo de reducción de daños ocasionado por uso de jeringuillas, dificulta hoy la precisión de modelos de regulación. Se parte de todas maneras del supuesto de que el hecho de que los usuarios de estos psicoactivos estén en manos de organizaciones criminales por la prohibición, es un reto que se debe enfrentar buscando romper las rentabilidades que obtienen estas organizaciones y reducir los daños causados por el abuso de estas sustancias, a los que se agrega la adulteración (disminución de la calidad) de la que son objeto para garantizar costos bajos o mayores rendimientos económicos.

11 Información obtenida de www.usdoj.gov/ndic/pubs3/3978/3978p_spanish.pdf

La falta de información es pues el principal obstáculo que se debe superar en relación con los tres tipos de psicoactivos de origen natural, el cannabis, la coca y la heroína. Existen al respecto algunas propuestas de alternativas que buscan anticiparse a la precariedad que prevalece en la investigación de la cocaína y de los derivados menos puros de la coca:

1. El antropólogo Anthony Henmann señala que una verdadera industrialización benéfica de la hoja de coca trataría de convertir al consumidor de cocaína en consumidor de coca, ofreciéndole formas que brindan a la vez el efecto deseado y respetan la compleja composición de la hoja entera. Una de las grandes fallas de los proyectos de industrialización de la coca ha sido, precisamente, repetir el error histórico del aislamiento de la cocaína, imaginando que procesos industriales, utilizando solventes químicos, podrían producir un extracto de coca que encierra todas las calidades de la hoja. La coca debe consumirse en su forma natural y esa es la gran virtud que la distingue del alcaloide refinado. “Industrializarla”, entonces, no es sinónimo de transformación química, sino de un procesamiento de la hoja para volverla más almacenable, más aceptable a las personas que no saben o no quieren *p'ijchar*¹², y, sobre todo, más efectiva en términos de absorción, considerando siempre que el objetivo es reeducar la demanda por la cocaína, demanda que ya existe... Esta sería una herramienta eficaz en las políticas públicas que se guían por el principio de la reducción de daños, y una manera de ofrecerle al consumidor una forma sana y eficiente de absorber las propiedades de la coca (Henman, s. f.).
2. La segunda propuesta es que a partir de la hoja de coca se desarrollen productos sustitutivos menos costosos, lo que permitiría el acceso de la población adicta al bazuco o crack en condiciones mucho menos dañinas y riesgosas. Es un hecho notable que fuera de la región andina el mercado de cocaína se caracterice por el hecho de que solo están disponibles las versiones más potentes y peligrosas de la droga. Si existieran allí preparaciones menos potentes, la demanda probablemente se alejaría de las más riesgosas, al igual que al eliminarse la prohibición del alcohol en Estados Unidos los patrones de consumo de esta sustancia se reorientaron hacia las cervezas y vinos (Rolles, 2012: 149).

12 Vocablo boliviano proveniente del aymara que significa masticar; en el Perú se conoce como *chacchar*, que proviene del quechua *chakchay*; para estas culturas las hojas de coca se mezclan con *llipta*, que es la ceniza obtenida de la quinua, tabaco, maíz o cualquier otra planta rica en sustancias alcalinas, a la cual se le adiciona sal eventualmente. El hecho de *chacchar* o *p'ijchar* es un acto ritual o social en las comunidades andinas del Perú y Bolivia, en contextos mágico-religiosos o de socialización. En el caso de las comunidades indígenas colombianas se utiliza el nombre de mambear y es el mismo mascado de hoja de coca.

Esta es una propuesta que se inscribe en el marco de lo que es la reducción de daños, y, además, como parte de iniciativas de investigación de base sobre eventuales usos sustitutivos de la cocaína a partir de la hoja de coca y derivados menos adictivos. Como tal, debería enmarcarse en nuevos usos terapéuticos, cuya circulación estaría manejada por las farmacias, y su tránsito hacia un uso recreativo debería tener como norte el uso cultural de la hoja de coca, tal y como lo propone Henman. En sentido estricto no la asumimos como la promoción de un nuevo producto con fines comerciales, situación que de suyo puede resultar problemática.

MODELO REGULATORIO BÁSICO

Cocaína

Tendría en principio dos elementos: el clorhidrato de cocaína en polvo estaría disponible para consumidores con licencia dentro de un modelo de ventas al por menor a cargo de un farmacéutico especialista o, en circunstancias muy específicas, con prescripción médica; y la oferta estaría completamente controlada por el estado o por una entidad autorizada por este.

PROPUESTAS PARA EL MANEJO DEL CANNABIS

Para una mirada integral sobre la regulación del cannabis partimos de tres tipos de propósitos hacia donde se orienta la producción: el uso recreativo personal o colectivo; el industrial para la producción de fibra del cáñamo; y, finalmente, el uso terapéutico. Para cada fin se observa un tipo de producción, asociado con modelos de regulación de suministro y tipo de acceso que tiene el usuario o usuarios (véase la tabla 3).

El autocultivo representa una experiencia recurrente en la que legalmente se permite cultivar un número determinado de plantas, dependiendo de si la labor se desarrolla en espacios interiores o exteriores. Los clubes son formas asociativas que toman como referencia el autocultivo, mediante formas cooperativas registradas ante autoridades locales.

En relación con el uso personal, es posible que se dé también una producción comercial dirigida al consumo en espacios públicos, modelo holandés de uso, cuyo registro eventualmente debería hacerse ante autoridades agrarias.

Martín Barriuso propone que cualquiera sea la modalidad de producción (autocultivo o comercial) tenga un registro único en el que se especifique la finalidad: uso personal, industrial o terapéutico. De acuerdo con el tipo de uso se hará parte

de un régimen según el cual, por ejemplo, la fibra pertenecería a uno relacionado con producción de textiles, el cultivo terapéutico se inscribiría dentro de un régimen de plantas medicinales, y el uso personal un régimen típico del uso no medicinal de drogas. Todos tres con sus respectivas veedurías (Barriuso, 2005: 158).

Tabla 3. Esquema de propósitos, producción y regulación del acceso al cannabis

FINES	TIPO DE PRODUCCIÓN	REGULACIÓN COMERCIO Y/O SUMINISTRO	DISTRIBUCIÓN
Uso personal o colectivo: fines recreativos	Autocultivo. Regulación mediante la admisión de un número de plantas para uso personal o colectivamente (club/cooperativa).	1. Espacios privados y registro personal.	1. Solo uso personal.
	Política marco: cultura del cannabis.	2. Espacios registrados ante las autoridades como producción para un colectivo sin ánimo de lucro.	2. Las cooperativas y clubes deben registrarse ante autoridad, incluyendo espacios de uso colectivo.
	Agroindustrial*.	Espacios públicos, por ejemplo, <i>coffee shop</i> . Modelo Países Bajos.	Venta con restricciones tipo alcohol: adultos, horarios, etcétera.
Uso industrial	Agroindustrial.	Solicitud de permiso para su producción y registro ante autoridad agraria.	Regulación, admitiendo posible denominación de origen, calidades de la fibra.
Uso terapéutico	Manejo especial de cultivos para usos medicinales.	Registro ante autoridad de salud. Uso de certificación ecológica.	Farmacias mediante receta médica.

* La política de permisividad de venta de dosis personales de cannabis en Ámsterdam tiene una inconsistencia, y es la regulación del suministro de la sustancia a los expendedores, algo que se ha llamado el “hueco negro” o la “puerta de atrás” de la experiencia de los *coffee shops*.

Fuente: elaborado por el autor con base en las experiencias de las comunidades autónomas del País Vasco y Cataluña en España, la experiencia de Ámsterdam y las recomendaciones del Comité especial del Senado de Canadá sobre drogas ilícitas de 2003. Véanse las referencias en la bibliografía.

La regulación del autocultivo tiene implicaciones importantes, incluidas la formalidad de clubes, el consumo privado o cuando se establecen cultivos comerciales dirigidos a venta pública.

Una decisión de la Comisión Europea sobre la consulta de un parlamentario italiano a raíz de una decisión de las autoridades judiciales españolas de castigar un grupo de autocultivadores por el hecho de sembrar cannabis en España, deja entrever dos ámbitos diferenciados en relación con la orientación de la producción: primero, el caso de los autocultivadores corresponde a las legislaciones nacionales, incluyendo las reglamentaciones por el hecho de ser la producción orientada hacia un consumo privado. Segundo, los cultivos con fines comerciales tienen una eventual trascendencia transnacional lo que se traduce en controles internacionales; en este sentido

se podrían asociar a la experiencia de Holanda, país que no ha podido resolver con claridad suficiente el asunto del suministro para los *coffee shops*.

Las dificultades observadas en relación con la gestión del modelo holandés, no en cuanto a sus impactos en el incremento o no de las adicciones, se traducen, entre otras, en el *turismo cannábico* que ha venido generando preocupación en las localidades principalmente fronterizas en donde los *coffee shops* están permitidos. Tales dificultades podrían subsanarse si se acoge un criterio de permisibilidad a la manera del autoconsumo, lo que contribuiría a generar un mayor control en el encadenamiento de las dificultades que se pueden desprender de un cultivo dirigido al uso y en espacios públicos. Conviene insistir en que desde el punto de vista del modelo de distribución al menudeo, los ayuntamientos holandeses no tienen problemas de salud pública derivados de su permisividad, porque la *ebriedad cannábica* resulta mucho menos tóxica, incapacitante o adictiva que la provocada por el alcohol, los estimulantes, tranquilizantes o analgésicos, conclusión a la que llegaron dos estudios oficiales: el Informe Hulsman en 1971 y el Informe Baan en 1972, según los cuales los efectos del cannabis sobre el usuario dependen del medio en que se ofrece, vende y consume (Muñoz y Soto, 2001: 55).

El control del cultivo comercial del cannabis para fabricar textiles o para usos terapéuticos, bien sea del cannabis o de la utilización del THC con esos mismos fines, tiene ya un acumulado en el control que en la actualidad posee la industria vinícola europea, que podría servir como una referencia ya validada en cuanto al control de áreas legalmente establecidas en el espacio común europeo. En la industria vinícola de la Unión Europea se parte del registro riguroso de las plantaciones, sometidas a su vez a monitoreos periódicos según un acuerdo regional común¹³.

13 A modo de ejemplo, observemos el tipo de sanciones por ausencia de medidas de control de los viñedos: “España, sancionada por permitir viñedos ilegales”: “El Tribunal de Justicia de la UE (TUE) ha ratificado este martes la sanción de 55 millones de euros impuesta en 2008 por la Comisión a España por permitir plantaciones de viñedos ilegales, que se detectaron mediante inspecciones de funcionarios comunitarios en La Rioja, Castilla León, Castilla-La Mancha y Extremadura. La sentencia desestima el recurso que España había planteado contra esta sanción y confirma que “la ausencia de controles sistemáticos que se imputa a las autoridades españolas” permitió que “las parcelas ilegales cuyos propietarios no solicitaban ni la regularización ni la inscripción en el registro vitícola” pudieran eludir “cualquier control”. “La obligación de establecer un sistema eficaz de control y de vigilancia exigía al estado miembro en cuestión disponer modalidades de control que permitieran detectar tales irregularidades, por medio de controles sistemáticos sobre el terreno, valiéndose no solo de la base gráfica de referencia, sino también de visitas *in situ*”, señala el Tribunal. Finalmente, la sentencia también desestima el motivo alegado por España y

Los acuerdos marco entre países para usos terapéuticos o industriales del cannabis contribuirán al ejercicio de acciones de control mucho más rigurosas, tanto en el contexto de la producción como de la comercialización, contribuyendo además a evitar desvíos ilegales, situación que se puede garantizar más aún si complementariamente se protege el autocultivo y se prohíbe la venta en sitios públicos.

Para los usos terapéuticos del cannabis la actuación administrativa en cualquier ámbito de la cadena: posibilidad de producción, importación, exportación, distribución con licencia previa, está inscrita en la existencia de proyectos científicos o de investigación que contemplan el desarrollo de ensayos clínicos, lo que da un margen legal para la permisividad de esas actividades. En el caso del THC¹⁴ para fines terapéuticos, algunas legislaciones como la española tienen un grado mayor de permisibilidad para este tipo de experimentaciones, incluso más que el mismo cannabis o su resina.

Como hemos dicho reiteradamente, la experiencia holandesa es interesante para el caso de los usuarios ocasionales, aun si su gran problema es no haber podido resolver las dificultades en relación con el suministro a los distribuidores al menudeo.

CONCEPTOS Y BASES PARA UNA PROPUESTA DE REGULACIÓN DE LA DISPONIBILIDAD INTERNACIONAL

Vistos los anteriores elementos constitutivos de una estrategia de regulación, es claro que pocos países están especializados o tienen las condiciones para desarrollar

basado en la violación de las garantías procedimentales así como el motivo basado en la violación del principio de proporcionalidad. España ya fue sancionada en 2006 con 33,3 millones de euros por permitir plantaciones ilegales de viñedos, pero esta decisión no fue recurrida¹⁴. Véase <http://www.europapress.es/castilla-lamancha/noticia-justicia-europea-sanciona-espana-permitir-vinedos-ilegales-varias-regiones-ellas-lm-20120131115007.html>

14 El tetrahidrocannabinol (THC), también conocido como delta-9-tetrahidrocannabinol (Δ^9 -THC), es el principal constituyente psicoactivo en las plantas del género cannabis. Fue aislado por primera vez en 1964 por Yechiel Gaoni y Raphael Mechoulam del Instituto Weizmann de Ciencias en Rejovot, Israel. En estado puro, es un sólido vítreo a bajas temperaturas, y se torna viscoso y pegajoso al calentarlo. El THC es poco soluble en agua, pero se disuelve fácilmente en la mayoría de disolventes orgánicos, específicamente lípidos y alcoholes. Sus efectos farmacológicos son el resultado de su vinculación con los receptores específicos de cannabinoles situados en el cerebro y en todo el cuerpo. Dado que el cuerpo no produce naturalmente cannabinoles, la investigación científica comenzó por averiguar cuál es la sustancia natural que enlaza con estos receptores, lo que llevó al descubrimiento de la anandamida y otras sustancias implicadas en este proceso. Probablemente sea su afinidad con las sustancias lipofílicas lo que haga que el THC se adhiera a la membrana de las células (principalmente neuronales). Sobre el tema véase, <http://es.wikipedia.org/wiki/Tetrahidrocannabinol>.

los procesos productivos de los psicoactivos demandados. Esto sucede ahora sobre todo con la cocaína y la heroína. En este sentido es posible observar más cambios en relación con el cannabis. Así pues, la especialización actual de muchos países como lugares de tránsito debe desaparecer o por lo menos disminuir significativamente, en la medida en que se quiebra el uso de espacios y rutas que la prohibición contribuye a generar como efecto perverso de sus estrategias. Lo anterior sin soslayar la existencia de condiciones que favorecen los procesos de criminalización del control territorial en diversos países por razones políticas y sociales.

De acuerdo con este modelo de control, que demanda el ejercicio de la intervención estatal mediante una institucionalidad fuerte que permita desarrollar eficazmente los modelos de regulación propuestos, los países que hoy sirven de tránsito podrían concentrar sus esfuerzos en atender los problemas asociados a la demanda interna mediante acuerdos de suministro con países que asuman la producción.

De este modo, mediante acuerdos interestatales de suministro desaparecería el tránsito de la economía ilegal de la coca/cocaína, bajo el supuesto de que cada estado cuente con una estructura institucional que permita cumplir con la regulación a la que se sometería la cocaína.

La disminución de precios en un escenario de regulación es sorprendente: de acuerdo con expertos, un gramo de cocaína de una pureza del 63% pasaría de US\$66, bajo la actual prohibición, a US\$2,78; y uno de heroína con un 55% de pureza pasaría de US\$140 a US\$3 (Caulkins y Lee, 2012: 112), situación que haría colapsar el negocio y obligaría a establecer impuestos para garantizar la distribución¹⁵.

El registro de usuarios es, a primera vista, indispensable para calcular los volúmenes requeridos en un mecanismo de distribución supervisado por entidades de salud pública. Pero para ello es indispensable haber resuelto el interrogante sobre las alternativas sustitutivas a los usos problemáticos de cocaína y de sustancias menos puras de ella, dando respuesta, por ejemplo, a las dos iniciativas formuladas en esta propuesta, de usos de preparados de hoja de coca o de producción de cocaínas menos potentes y baratas para garantizar un acceso más amplio con base en modelos de regulación según receta médica y venta en farmacias.

La desaparición del rol de países de tránsito lleva a que los ingentes recursos destinados hoy al control marítimo, aéreo, terrestre o fluvial del tráfico ilícito pierdan su razón de ser, pudiéndose destinar más bien al fortalecimiento institucional para garantizar una regulación eficaz.

15 Los detalles sobre impuestos y literatura de referencia está en Caulkins y Lee.

La política de la regulación deberá reflejarse también en relación con la disminución de los costos por el incremento de la violencia asociada a confrontaciones en los mercados de drogas declaradas ilegales; la reducción de los costos y mayor descongestión en el sistema carcelario; la disminución de costos en los sistemas de justicia; así como los relacionados con la corrupción asociada a las economías ilegales de drogas por parte de funcionarios civiles y de seguridad de los estados productores o de los países de tránsito.

Se trata de soluciones interestatales a un problema transnacional. De acuerdo con esta consideración, las iniciativas que se caracterizan por propuestas de manejos parciales de la cadena de las drogas declaradas ilegales, o de orden local a un problema transnacional, tienen grandes dificultades o han mostrado ser inviables.

Para ilustrar el caso tomemos como ejemplo la iniciativa de marzo de 2012 del presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina (2012-), dos de cuyas cuatro propuestas son: “despenalizar el tránsito de la droga y en segundo lugar, que los países consumidores reconozcan por lo menos la mitad del valor de los narcóticos decomisados en las naciones centroamericanas”¹⁶. Despenalizar el tránsito de la droga deja intacta la estructura organizativa del circuito ilegal sin que eso tenga impacto alguno sobre el sistema mismo, que buscará seguir accediendo a los sitios de mayor consumo. En la práctica, de acuerdo con esta propuesta, el estado guatemalteco se organizaría para favorecer el tránsito de drogas en medio de la continuidad de las políticas antidrogas prohibicionistas, en la medida en que los extremos de la cadena, cultivo y consumo, no están contemplados. Como se sabe, el papel de Guatemala en el circuito de las drogas se limita a ser un país sobre todo de tránsito, que podría contribuir conceptual y propositivamente a un cambio en el enfoque de la estrategia actual, por las consecuencias económicas, sociales y políticas que ha tenido allí.

La segunda propuesta es un contrasentido de la primera, ya que mientras esta última plantea despenalizar el tránsito la otra supone la prohibición (e incluso la fomenta) al plantear que terceros países paguen por las drogas decomisadas, lo que promueve efectos perversos de múltiples órdenes y parte del falso supuesto que los decomisos inciden sobre el tamaño y la estructura del mercado. Independientemente de su falta de coherencia y rigor, ambas iniciativas tienen limitaciones por ser manejos parciales, incidencia en el tránsito, y por no estar pensadas para que incidan en el contexto transnacional de la cadena.

16 Véase, “Presidente Guatemala plantea cuatro rutas para combatir narcotráfico”. *La Prensa Gráfica*, El Salvador, 24 de marzo de 2012.

En este documento se propone más bien, primero y ante todo, un marco global de política que implica acuerdos interestatales entre los países relacionados con las distintas funcionalidades que tiene el circuito de las drogas ilegales.

Segundo, y relacionado con el punto anterior, reconoce que las distintas etapas del circuito ilegal tienen diferencias claras que demandan formas específicas de implementación del modelo de regulación. Las iniciativas sobre los modelos de distribución se cruzan a su vez con los tipos de sustancias psicoactivas y con los resultados de investigación para programas de reducción de daños y riesgos.

A lo máximo que se podría aspirar en iniciativas parciales es a modelos como los de Holanda o Suiza, que se ven favorecidos por las posibilidades que brindan las convenciones, del manejo flexible de algunos aspectos relacionados prioritariamente con consumo problemático.

Problemas mayores como los que deben enfrentar cada día más países latinoamericanos, relacionados con el cultivo, la producción y la distribución, obligan a proponer iniciativas que abarquen al conjunto de la cadena so pena de caer en inconsistencias serias como las que ilustra la propuesta de Pérez Molina.

Una de las características de las propuestas que empiezan a hacerse en Latinoamérica y de sus nuevos enfoques es justamente que tratan el conjunto de eslabones de la cadena, desde la producción hasta el uso de los psicoactivos declarados ilegales, desde un enfoque integral de políticas sobre drogas. Lo cual supone la visibilidad, la discusión y las propuestas para cada nivel, incluyendo la producción y el tránsito desde los países de origen hasta los consumidores, incluyendo aquellos de tránsito.

Un enfoque distinto es el que impulsan instancias del gobierno de Estados Unidos, que empiezan a separar con mayor nitidez las políticas frente al uso, bajo el protagonismo de la Office on National Drug Control Policy (ONDCP), del problema del tráfico, relacionado con el crimen organizado. En relación con el consumo, la ONDCP se reclama como afín a políticas que se diferencian de la criminalización de adictos y de la legalización. El director de esta oficina, Gil Kerlikowske, hace suyas las palabras del presidente de Colombia, Juan Manuel Santos (2010-) cuando declaró que: “tenemos la obligación de observar si estamos haciendo lo mejor o si existen otras alternativas que puedan ser mucho más eficientes (...). Un lado quiere ver a los consumidores en las cárceles. En el otro extremo está la legalización. En el medio, podemos tener políticas más prácticas”. Según Kerlikowske:

(...) no podemos estar más de acuerdo con esta “tercera vía”, la del medio que nos permite una mejor aproximación a la política de drogas en América. Cuando se implementan las políticas debemos basarnos en la ciencia no en el dogma. Debemos basarnos

en la investigación no en la ideología. Es así como la política del presidente (Obama) se relanzó hace tres semanas trazando alternativas específicas y acciones a tomar, que son compasivas, efectivas y, sobre todo, basadas en la evidencia científica (The White House, Office of the National Drug Control Policy, 2012: 2).

De lo anterior se infiere un cambio en el discurso en referencia principalmente en cuanto a los problemas asociados al uso. De acuerdo con Keith Humphreys, uno de los asesores del presidente Barack Obama (2009-2012; 2013-), se trata de acercarse más a un modelo terapéutico que a uno que enfatice en la penalización de los usuarios (Humphreys, 2011: 99).

De hecho ha habido algunos cambios, como en cuanto a la imposición que existía por parte de una ley federal de 1980 de una pena obligatoria, es decir sin discrecionalidad de los jueces, de prisión por posesión de cinco gramos de crack, hecho que hizo crecer exponencialmente la población encarcelada por casos relacionados. El presidente Obama modificó esta situación eliminando el mandato obligatorio de penas de prisión por posesión mínima de este derivado duro de la cocaína.

No obstante, siguen primando representaciones basadas en un señalamiento estigmatizador del usuario de drogas y más aún del adicto, situación que se torna a su vez en un concepto de veridicción que sirve de soporte para crear imaginarios alrededor de los cuales se define el criterio de normalidad y de individualidad funcional. Sobre aquellos recae entonces el carácter irregular e inadaptado de sus comportamientos, que se erigen en conductas objeto de control focalizado que combina los fármacos aceptados y el control policial, conductas generalmente asociadas, por el hecho de consumir, a la criminalidad, haciendo caso omiso de la responsabilidad que le cabe a la misma prohibición en la generación de los entornos de inseguridad personal.

Además, y volviendo a los criterios de la Oficina Nacional de Políticas de Control de Drogas de Estados Unidos (ONDCP), esta entidad ahora maneja el fenómeno del crimen organizado no tanto en el contexto de la estrategia antidrogas, sino como un problema de estructuras ilegales que amenazan la seguridad nacional y que han diversificado su portafolio con otras fuentes de tráfico que incluyen personas, secuestro, extorsión, propiedad intelectual y otras formas de criminalidad (The White House, Office of the National Drug Control Policy, 2012: 2 y 3).

Esto supone que además de la integralidad que se propone en la regulación de las drogas, romper la competitividad en el manejo de los mercados de drogas, el objetivo de la política debe ser neutralizar y disuadir a las estructuras del crimen organizado, contexto en el que se inscriben las organizaciones que reciben ingresos por el control de la economía ilegal de las drogas.

Las propuestas de la ONDCP estadounidense van más encaminadas a:

1. Fortalecer las instituciones de justicia penal, no solo en relación con la policía sino también fiscales, jueces, prisiones y servicios de libertad condicional.
2. Fortalecer los instrumentos para la recolección de información, análisis, protección de informantes y uso de escuchas telefónicas, aspectos fundamentales para el éxito de las investigaciones criminales y judicializaciones.
3. Extradiciones que ayuden a recoger información y a romper las estructuras ilegales del crimen.
4. Incautar sustancias, precursores, programas de desarrollo alternativo, erradicación, todo lo cual busca conceptual y estadísticamente interrumpir la disponibilidad de las drogas.
5. Suministrar el entrenamiento técnico a personal de los países de donde procede y transita la droga.

Todo esto en el marco de los acuerdos y las disposiciones multilaterales existentes.

En síntesis, el manejo en términos de salud pública de las adicciones y el fortalecimiento de los mecanismos típicos tradicionales de lo que se conoce como *law enforcement*.

De este modo queda planteado un nuevo marco para el debate acerca de las estrategias antidrogas y que gira, de acuerdo con estas formulaciones, entre los ajustes tipo ONDCP y la regulación del cultivo, la producción, la distribución y la demanda de drogas.

De manera bastante parecida a la de Estados Unidos en relación con la percepción y el manejo de los problemas asociados a la producción y al tráfico, las estrategias de la Unión Europea siguen el esquema de *reducción de la demanda* y *reducción de la oferta*. En el contexto de la primera, junto con políticas de prevención y tratamiento, se ha posibilitado el desarrollo de experiencias heterodoxas asociadas a la reducción de daños que representan contribuciones muy importantes a un manejo con base en el reconocimiento de derechos de los adictos.

No obstante, bajo el concepto de reducción de la oferta hay una caja negra que no tiene una precisión detallada de sus contenidos y que en la práctica ha generado un enfoque similar al elaborado por Washington, asociado de manera general al “combate al crimen organizado”. Y justamente aquí se presenta unos de los núcleos del nuevo debate que están promoviendo algunos países de América Latina.

A lo largo de este documento se ha mostrado que también en los países del sur hay unos costos crecientes asociados a la implementación de la denominada *reducción de la oferta*. Y decimos del sur, porque se trata no solo de países productores sino de otros de Latinoamérica y África, donde el crecimiento exponencial del tráfico y el consumo de sustancias psicoactivas ilegales está exacerbando complejos fenómenos que no son reducibles a un problema de “crimen organizado”.

Las acciones de *law enforcement* referidas a la producción y el tránsito no son parte de los balances sobre la implementación de la estrategia dominante hoy, balance que en algunos casos sigue siendo anacrónico, al centrarse sobre sus impactos en el precio, la pureza, la disponibilidad y la percepción de inseguridad en los mercados. Este documento ha enfatizado en el encadenamiento de costos en los países de tránsito en donde se expresa el fenómeno del efecto globo (*balloon effect*) y de la ampliación de la incidencia de las grandes empresas criminales en vastos territorios de la geografía latinoamericana y de África.

Hoy en día empiezan a desarrollarse investigaciones sobre los impactos del uso de la fuerza para combatir mercados consolidados de drogas. Así, por ejemplo, la red de investigadores del International Centre for Science in Drug Policy sistematizó una muestra representativa de estudios en inglés basada en análisis comparativos sobre el *law enforcement* como estrategia en diferentes escenarios, estudios que fueron sometidos a una rigurosa depuración, y encontró que las intervenciones basadas en la aplicación del uso de la fuerza con el fin de interrumpir los mercados de drogas resultan ineficaces para reducir la violencia atribuida a bandas narcotraficantes. Más aún, que dichas intervenciones estimulan los niveles de violencia homicida y que los mecanismos utilizados para dismantelar esas organizaciones pueden, sin proponérselo, incrementar los índices de violencia (véase International Centre for Science in Drug Policy, 2010).

Este tipo de análisis deberían ganar importancia en la agenda de los países afectados colateralmente por la aplicación de medidas de fuerza, tanto en mercados consolidados de drogas como en el involucramiento de sus territorios en rutas nuevas para el tráfico de drogas. Este tipo de efectos no ha sido parte de los criterios usados para evaluar las estrategias, no obstante, debería ser uno de los aspectos nodales en el diálogo de Latinoamérica con respecto a los países del norte, con problemas de mercados consolidados de drogas y de presencia de factores epidémicos en el surgimiento y crecimiento o estabilización de la demanda.

La propuesta de desvelar y situar los impactos de la estrategia de reducción de la oferta en países de tránsito debe estar acompañada de iniciativas que busquen generar una masa crítica sobre la peligrosidad real de la cocaína y sus derivados duros

crack, bazuco, *paco*, etcétera, y de aportes específicos para tratar adicciones asociadas a ella y a esos subproductos¹⁷. Esta masa crítica es un soporte estratégico ante el escenario que se avecina de contextos de legalización del cannabis y la apertura del interrogante sobre qué hacer frente a la cocaína, problema central en el futuro de las políticas de drogas para Latinoamérica.

El escenario no es fácil: a diferencia de lo que sucede con la acogida de iniciativas de legalización de la marihuana en Estados Unidos, psicoactivo que para algunos analistas representa tan solo entre 2% y 4% de los ingresos de las bandas organizadas mexicanas que lo transportan, en el caso de la cocaína hay una seria resistencia de la ciudadanía. Se calcula que actualmente una política distinta, como la regulación, es apoyada por menos de 10% de la población estadounidense, situación que se traduce en la imposibilidad, por lo menos a mediano plazo, de que en el Congreso de ese país se obtengan mayorías suficientes: cincuenta y uno de cien senadores y doscientos dieciocho de cuatrocientos treinta y cinco representantes a la Cámara (Humphreys, 2012: 96-97).

A ello se agrega la estabilización de la demanda de cocaína o, si se quiere, en el marco de una evaluación periódica más larga, su disminución, como resultado del proceso cíclico epidémico explicado por Jonathan Caulkins y Peter Reuter¹⁸, y que ha generado la autopercepción de que en el escenario actual el problema tiende a disminuir a mediano y largo plazo.

Otra propuesta tiene que ver con la responsabilidad y la capacidad institucional multilateral en el contexto latinoamericano para asumir este reto. Aun cuando en la Cumbre de las Américas de Cartagena del 14 y 15 de abril de 2012 se generó un espacio político para la discusión de las políticas de drogas, otra cosa sucede en el desarrollo cotidiano de las políticas nacionales: países como Brasil, Venezuela y el conjunto de países de la Alba y la mayor parte de los centroamericanos son renuentes a poner el asunto en niveles altos de la agenda. La iniciativa descansa hoy sobre lo que suceda en Colombia, Guatemala, México y Uruguay. Los demás países son

17 La falta de evidencia científica en la atención de adictos al bazuco ha llevado a propiciar iniciativas de “ensayo y error”, como la que se propuso en Bogotá, a comienzos de marzo de 2013, con el suministro de marihuana en el marco de la atención a adictos al bazuco en contextos de exclusión social. Para información periodística, véase “Marihuana, ¿la receta contra el bazuco?”. *El Espectador*, 3 de marzo de 2013. <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo-407916-marihuana-receta-contr-el-bazuco>.

18 Véanse en la bibliografía, los textos reseñados de estos autores, que explican extensamente el argumento del comportamiento epidémico en la demanda de psicoactivos en Estados Unidos.

espectadores del proceso, siguen con las ya desgastadas fórmulas (Perú) o sitúan el problema con sesgos de intereses muy particulares (Bolivia). Este escenario se refleja en los pocos avances de las discusiones sobre el asunto en escenarios como la Unasur. No obstante, hay una agenda que deberá asumirse, en la que caben interrogantes cuya solución contiene un valor estratégico para la región:

- ✧ ¿Cómo se sitúa Latinoamérica como región ante un fenómeno de economía ilegal de las drogas crecientemente transnacionalizado y que va mucho más allá de los llamados países productores?¹⁹.
- ✧ ¿Debe darse continuidad a la estrategia de militarización de fronteras y de inscripción como un asunto de seguridad, tal y como lo propone la iniciativa de Estados Unidos y lo acogen actores regionales de peso como Brasil?
- ✧ ¿Quiénes liderarían y en el contexto de cuál institucionalidad un diálogo con Norteamérica y Europa sobre el problema de los costos económicos, políticos y sociales que tiene la implementación de la estrategia de reducción de la oferta? Es justo acá donde cabe la discusión sobre iniciativas de regulación, más allá de reproducir modelos asimétricos e inútiles como la llamada “responsabilidad compartida”, en términos de costos de violencia homicida asociada a la implementación del *law enforcement*.
- ✧ ¿Qué tipo de acuerdos se deben propiciar en el manejo de los bienes incautados al narcotráfico en la región, si se tienen en cuenta las cuantiosas sumas de dinero que se lavan en Latinoamérica o por la instalación creciente de líderes del narcotráfico en países vecinos? Por ejemplo, narcos colombianos han hecho inversiones considerables en Brasil, Venezuela, Panamá, Chile y Argentina, entre otros países. En el mismo sentido, ¿cuáles son los espacios de participación de la sociedad civil en la definición de qué hacer con esos recursos?

Finalmente, pero no menos importante, otro aspecto crucial en el abordaje regional: ¿están los países de la región dispuestos a asumir los vínculos crecientes del narcotráfico y, en general, del crimen organizado con las dinámicas políticas nacionales mediante el ejercicio de control territorial con fuerte incidencia en la institucionalidad de los estados? ¿O se preferirá seguir ocultando esta situación crucial, por múltiples conveniencias que implican procesos de criminalización del poder político?

19 La transnacionalización se refiere también, entre otros, a: instalación de laboratorios de procesamiento en países llamados “de tránsito”; elaboración de precursores para producir cocaína en una práctica creciente de sustitución de importaciones; prestación de servicios de seguridad en las rutas que se manejan y que desembocan en el comercio transatlántico amén de los nunca suficientemente desvelados procesos de lavado de activos.

La resolución de este tipo de interrogantes le daría un contenido serio a los frustrantes espacios multilaterales que se crean y que siguen desarrollando procesos burocráticos, sin que se modifiquen los resultados esperados por la sociedad civil de Latinoamérica.

REFERENCIAS

- ABRAHAM, MANJA D., PETER COHEN, ROELF-JAN VAN TIL, MARIËLLE A. L. DE WINTER. 1999. *Licit and Illicit Drug Use in the Netherlands, 1997*. CEDRO Centrum voor Drugsonderzoek, Universiteit van Amsterdam. Ámsterdam.
- ABREU, SERGIO, BRAD HITTLE, KIMBERLY COVINGTON, PETER HAKIM Y RAY WALSER. 2012. "Should Governments sell street drugs to their citizens?". Interamerican Dialogue's. Latin American Advisors.
- BARRIUSO, MARTÍN. 2005. "Propuesta de modelo legal para el cannabis en el estado español". *Eguzkilore. Cuaderno del Instituto Vasco de Criminología*. 19. San Sebastián.
- CANADA HIV/AIDS LEGAL NETWORK. 2008. "Distributing safer crack use kit in Canada".
- CANADA. PARLAMENT. SÉNAT. COMITÉ SPÉCIAL SUR LES DROGUES ILLICITES. 2003. *Le cannabis: rapport du Comité spécial du Sénat sur les drogues illicites. Version abrégée*. Les Presses de l'Université de Montreal. Montreal.
- CAULKINS, JONATHAN P. Y PETER REUTER. 2010. "How Drug Enforcement Affects Drug Prices". *Crime and Justice: A Review of Research*. 39.
- CAULKINS, JONATHAN P., ALESSANDRA GRAGNANI, GUSTAV FEICHTINGER Y GERNOT TRAGLER. S. F. "High and Low Frequency oscillations in Drug Epidemics". Mimeo.
- CAULKINS, JONATHAN Y MICHAEL LEE. 2012. "Legalizing Drugs in the US: A solution to Mexico's Problem for which Mexico Should not Wait". En Ernesto Zedillo y Haynie Wheeler (eds.). *Rethinking the War on Drugs Through the US-Mexico Prism*. Yale Center for the Study of Globalization.
- CITY OF AMSTERDAM, COMMUNICATIONS DEPARTMENT. 1997. "The Amsterdam drug policy".
- DUZÁN, MARÍA JIMENA. 2010. *Mi viaje al infierno*. Editorial Norma. Bogotá.
- EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION. 2011. *Drug Policy Profiles: Portugal*. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction. Lisboa.

- EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION Y EUROPOL. 2013. *EU Drug Markets Report. A Strategic Analysis*. European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction-Europol. Lisboa, La Haya.
- EVERINGHAM, SUSAN S. Y C. PETER RYDEL. 1994. *Modeling the demand for cocaine*. RAND. Santa Mónica, CA.
- EXECUTIVE OFFICE OF THE PRESIDENT OF THE UNITED STATES-OFFICE OF NATIONAL DRUG CONTROL POLICY. 2012. *National Drug Control Strategy*. Executive Office of the President of the United States. Washington.
- FEDERACIÓN DE ASOCIACIONES CANNÁBICAS. s. f. “Clubes sociales de cannabis: una experiencia de normalización en marcha”.
- HENMAN, ANTHONY RICHARD. s. f. “Coca buena/cocaína mala: más allá de una falsa dicotomía”. Mimeo.
- INTERNATIONAL CENTRE FOR SCIENCE IN DRUG POLICY. 2010. *Effect of Drug Law Enforcement on Drug-Related Violence: Evidence from a Scientific Review*. International Centre for Science in Drug Policy. Vancouver.
- KLEIMAN, MARK A. R. 2012. “Targeting Drug-Trafficking Violence in Mexico: An Orthogonal Approach”. En Ernesto Zedillo y Haynie Wheeler (eds.). *Rethinking the War on Drugs Through the US-Mexico Prism*. Yale Center for the Study of Globalization. New Haven.
- MARKEZ, IÑAKI, MÓNICA POLO, CRISTINA MERINO, CARLOS ROMERA. 2002. *Cannabis: de la salud y del derecho. Acerca de los usos, normativas, estudios e iniciativas para su normalización*. Observatorio Vasco de Drogodependencias. Vitoria-Gasteiz.
- MUÑOZ SÁNCHEZ, JUAN Y SUSANA SOTO NAVARRO. 2001. “El uso terapéutico del cannabis y la creación de establecimientos para su adquisición y consumo”. *Revista de Derecho Penal y Criminología*. Segunda época. 7.
- NIDA, NATIONAL INSTITUTE ON DRUG ABUSE. 2012. “Tendencias nacionales”. En *Drug Facts*.
- . 2010. “Cocaine: Abuse and Adiction, 2010”. *Resarch Report Series*. 7.
- OFFICE FÉDÉRAL DE LA SANTÉ PUBLIQUE (OFSP). 2006. *La politique suisse en matière de drogue. Troisième programme de mesures de la Confédération en vue de réduire les problèmes de drogue (ProMeDro III) 2006-2011*. Office fédéral de la santé publique. Berna.
- OMS/Unicri. 1995. “The cocaine Project”, 1995.

- REINARMAN, CRAIG, PETER D. A. COHEN Y HENDRIEN L. KAAL. 2004. "The Limited Relevance of Drug Policy: Cannabis in Amsterdam and in San Francisco". *American Journal of Public Health*. 94 (5).
- REUTER, PETER. 2006. "Sobre la coherencia de la política de Estados Unidos hacia Colombia". En Álvaro Camacho (ed.). *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. Universidad de los Andes-Ceso. Bogotá.
- ROLLES, STEVE. 2012. *Después de la guerra contra las drogas: una propuesta para la regulación*. Transform Drug Policy Foundation. Bristol.
- SOUS-COMMISSION DROGUE DE LA COMMISSION FÉDÉRAL DES STUPÉFIANTS. 1996. *Scénarios pour une politique de la drogue*. Secrétariat, Office fédéral de la santé publique. Berna.
- STEVENS, ALEX, MIKE TRACE Y DAVE BEWLEY-TAYLOR. 2005. "Reducing Drug Related Crime: An Overview of the Global Evidence". The Beckley Foundation Drug Policy Programme. Oxford, UK.
- TÉLLEZ, JAIRO Y MIGUEL COTE. 2005. "Efectos toxicológicos y neuropsiquiátricos producidos por el consumo de cocaína". *Revista de la Facultad de Medicina*. 53 (1). Enero-marzo.
- THE WHITE HOUSE, OFFICE OF THE NATIONAL DRUG CONTROL POLICY. 2012. "Remarks by director Kerlikowske before the Inter American Drug Abuse Control Commission". Washington. May 9.
- TRANSFORM DRUG POLICY FOUNDATION. 2007. *After war on drugs. Tools for the Debate*. Transform Drug Policy Foundation. Bristol.
- TRANSNATIONAL INSTITUTE (TNI). 2006. "El paco bajo la lupa. El mercado de la pasta básica de cocaína en el Cono Sur". *Drogas y Conflicto. Documentos de Debate*. 14. Octubre.
- UNODC. 2010. *Crime and Instability, case studies of transnational threats*. Unodc. Nueva York.
- . 2012. *Informe mundial sobre las drogas 2012*. Naciones Unidas-Unodc. Nueva York.
- . 2012a. *Criminalité Organisée et Instabilité en Afrique Central. Une évaluation des menaces*. Unodc. Viena
- . 2012b. *Misuse of Licit Trade for Opiate Trafficking in Western and Central Asia. A Threat Assessment*. Unodc.
- . 2011. "The transatlantic cocaine market". *Research Paper*.

- U. S. DEPARTMENT OF JUSTICE. NATIONAL DRUG INTELLIGENCE CENTER. 2011. *The National Drug Threat Assessment. 2011*. U. S. Department of Justice. Washington.
- . 2007. *The National Drug Threat Assessment. 2006*. U. S. Department of Justice. Washington.
- U. S. DEPARTMENT OF STATE. BUREAU FOR INTERNATIONAL NARCOTICS AND LAW ENFORCEMENT AFFAIRS. 2012. *International Narcotics Control Strategy Report. Volume I. Drug and Chemical Control*. U. S. Department of State. Washington.

REFERENCIAS DE PRENSA

- El Economista*. “La frontera y el precio de las drogas”. México, 14 de octubre de 2012.
- El Espectador*. “Marihuana, ¿la receta contra el bazuco?”. Bogotá, 3 de marzo de 2013. <http://www.elespectador.com/noticias/bogota/articulo-407916-marihuana-receta-contra-el-bazuco>.
- La Nación*. “Logran determinar qué es el paco”. 4 de septiembre de 2009.
- La Prensa Gráfica*. “Presidente Guatemala plantea cuatro rutas para combatir narcotráfico”. El Salvador, 24 de marzo de 2012.
- The Economist*. “The case for legalization”. July 26 2001.

FUENTES INTERNET

- www.europapress.es/.../noticia-justicia-europea-sanciona-espana-per...
- www.usdoj.gov/ndic/pubs3/3978/3978p_spanish.pdf

Anexo 1

Índices de peligrosidad de las drogas¹

DROGAS: EL NEGOCIO REAL

Esa es la primera clasificación basada en evidencia científica sobre el daño a individuos y a la sociedad. Fue concebida por consultores gubernamentales e ignorada luego por ministros, por sus hallazgos controversiales (*The Independent*, martes, 1 de agosto 2006).

1. HEROÍNA (CLASE A)

- ❖ Origen: la mayoría viene de campos de amapola en Afganistán.
- ❖ Efecto médico: tranquilizante hecho de la amapola. Puede ser fumada o inyectada para producir una *aceleración (rush)*. Los consumidores se sienten letárgicos, pero experimentan ansia severa por la droga.
- ❖ Consumidores en Reino Unido: 40.000.
- ❖ Muertes en Reino Unido en 2004: 744.
- ❖ Valor en la calle: £30-100 por gramo.
- ❖ Escala de peligrosidad: 2,75/3.

2. COCAÍNA (CLASE A)

- ❖ Origen: hecha de la mata de coca de Colombia y Bolivia.
- ❖ Efecto médico: estimulante hecho de hojas del arbusto. Estimula el estado de alerta y la confianza, pero aumenta el ritmo cardiaco, el pulso y la presión sanguínea, y los usuarios sienten ansia por la droga.

1. Este índice fue hecho para el Reino Unido y fue concebido por asesores gubernamentales pero no ha sido tenido en cuenta en decisiones de política por la controversia que suscita. Fue elaborado con información complementaria pertinente para el caso de este país; no obstante, la clasificación puede ser útil para efectos del punto que se trata en el aparte sobre “Las opciones de política: hacia una regulación de las drogas”.

- ❖ Consumidores en Reino Unido: 800.000.
- ❖ Muertes en Reino Unido en 2004: 147.
- ❖ Valor en la calle: £30-55 por gramo.
- ❖ Escala de peligrosidad: 2,25/3.

3. BARBITÚRICOS (CLASE B)

- ❖ Origen: drogas sintéticas fabricadas en laboratorio, solían ser frecuentes en clubs y discotecas.
- ❖ Efecto médico: sedantes poderosos. Ampliamente prescritos como píldoras para dormir, pero peligrosos en casos de sobredosis. Sustituídos ahora por drogas más seguras.
- ❖ Consumidores en Reino Unido: no muchos.
- ❖ Número de muertes en Reino Unido en 2004: 14.
- ❖ Valor en la calle: £1-2 por pastilla.
- ❖ Escala de peligrosidad: 2,1/3.

4. METADONA DE LA CALLE (CLASE A)

- ❖ Origen: droga sintética parecida a la heroína pero menos adictiva.
- ❖ Efecto médico: parecido al de la morfina y la heroína. Droga usada para deshabituarse a adictos de esas drogas por su efecto menos sedante. Comprada en la calle puede estar contaminada.
- ❖ Consumidores en Reino Unido: 20.000.
- ❖ Muertes en Reino Unido en 2004: 200.
- ❖ Valor en la calle: £2 por dosis.
- ❖ Escala de peligrosidad: 1,9/3.

5. ALCOHOL (LEGAL)

- ❖ Origen: fabricado en todo el mundo en muy diversas formas.
- ❖ Efecto médico: depresor del sistema nervioso central, usado para reducir inhibiciones y mejorar la sociabilidad. Dosis crecientes causan intoxicación, coma y deficiencia respiratoria.

- ✧ Consumidores en Reino Unido: la mayor parte de los adultos.
- ✧ Muertes en Reino Unido en 2004: 22.000.
- ✧ Valor en la calle: £2,25 por medio litro de *lager* (un tipo de cerveza).
- ✧ Escala de peligrosidad: 1,85/3.

6. KETAMINA (CLASE C)

- ✧ Origen: droga anestésica popular en la escena club y *rave*.
- ✧ Efecto médico: anestésico intravenoso usado para animales y hombres; tomado en pastilla provoca alucinaciones.
- ✧ Consumidores en Reino Unido: cantidad desconocida.
- ✧ Muertes en Reino Unido en 2004: cantidad desconocida.
- ✧ Valor en la calle: £15-50 por gramo.
- ✧ Escala de peligrosidad: 1,8/3.

7. BENZODIAZEPINA (CLASE C)

- ✧ Origen: tranquilizante usado para combatir la ansiedad y el insomnio.
- ✧ Efecto médico: tranquilizante más recetado. Sedativo eficiente con efecto calmante, reduce la ansiedad pero es muy adictivo.
- ✧ Consumidores en Reino Unido: 160.000.
- ✧ Muertes en Reino Unido en 2004: 206.
- ✧ Valor en la calle: droga recetada.
- ✧ Escala de peligrosidad: 1,75/3.

8. ANFETAMINA (CLASE B)

- ✧ Origen: estimulante sintético esnifado, mezclado con bebidas o inyectado.
- ✧ Efecto médico: droga artificial que aumenta el pulso y estados de alerta. Los consumidores pueden sentirse paranoicos. Una forma nueva, la metanfetamina, es adictiva.
- ✧ Consumidores en Reino Unido: 650.000.
- ✧ Muertes en Reino Unido en 2004: 33.

- ✧ Valor en la calle: £2-10 por gramo.
- ✧ Escala de peligrosidad: 1,7/3.

9. TABACO (LEGAL)

- ✧ Origen: la mayoría de las hojas vienen de las Américas.
- ✧ Efecto médico: contiene nicotina, un estimulante muy adictivo. Provoca cáncer del pulmón y aumenta el riesgo de ataque cardíaco.
- ✧ Consumidores en Reino Unido: 12'500.000.
- ✧ Muertes en Reino Unido en 2004: 114.000.
- ✧ Valor en la calle: £4,50 por cajetilla.
- ✧ Escala de peligrosidad: 1,65/3.

10. BUPRENORFINA (CLASE C)

- ✧ Origen: puede ser hecha en un laboratorio.
- ✧ Efecto médico: es una alternativa más cara para la metadona usada para deshabituarse adictos de la heroína. Preferida por algunos adictos porque les deja con la *cabeza más clara*.
- ✧ Consumidores en Reino Unido: cantidad desconocida.
- ✧ Muertes en Reino Unido en 2004: cantidad desconocida.
- ✧ Valor en la calle: desconocido.
- ✧ Escala de peligrosidad: 1,55/3.

11. CANNABIS (CLASE C)

- ✧ Origen: planta fácil de cultivar en climas templados.
- ✧ Efecto médico: las hojas o la resina pueden fumarse o comerse. Es relajante pero en formas más fuertes puede provocar alucinaciones y ataques de pánico.
- ✧ Consumidores en Reino Unido: 3'000.000.
- ✧ Muertes en Reino Unido en 2004: 16.
- ✧ Valor en la calle: £40-100 por onza.
- ✧ Escala de peligrosidad: 1,4/3.

12. SOLVENTES (LEGAL)

- ❖ Origen: mezcla orgánica encontrada en pegamentos, pinturas, líquido para encendedores.
- ❖ Efecto médico: incluye pegamentos, encendedores de gas, algunos aerosoles y diluyente de pinturas (thinner). Causa euforia y pérdida de inhibiciones, pero puede provocar pérdida de memoria y la muerte.
- ❖ Consumidores en Reino Unido: cantidad desconocida.
- ❖ Muertes en Reino Unido en 2004: cantidad desconocida.
- ❖ Valor en la calle: desconocido.
- ❖ Escala de peligrosidad: 1,3/3.

13. 4-MTA (CLASE A)

- ❖ Origen: derivado de la anfetamina con efectos similares a los del éxtasis.
- ❖ Efecto médico: parecidos a los del éxtasis. Conocido también como *flatliners*, es una droga popular para bailar que causa sentimientos de euforia.
- ❖ Consumidores en Reino Unido: cantidad desconocida.
- ❖ Muertes en Reino Unido en 2004: cantidad desconocida.
- ❖ Valor en la calle: desconocido.
- ❖ Escala de peligrosidad: 1,30/3.

14. LSD (CLASE A)

- ❖ Origen: droga alucinógena y sintética, popular en los años sesenta.
- ❖ Efecto médico: droga artificial con un fuerte efecto sobre la percepción. Los efectos incluyen alucinaciones y pérdida del sentido del tiempo. Un *mal viaje* puede provocar ansiedad.
- ❖ Consumidores en Reino Unido: 70.000.
- ❖ Muertes en Reino Unido en 2004: cantidad desconocida.
- ❖ Valor de la calle: £1-5 por pastilla.
- ❖ Escala de peligrosidad: 1,2/3.

15. METILFENIDATO (CLASE B)

- ❖ Origen: medicamento parecido a las anfetaminas.
- ❖ Efecto médico: nombre químico del Ritalin, droga estimulante usada para tratar niños con déficit de atención e hiperactivos, ayudándoles a concentrarse.
- ❖ Consumidores en Reino Unido: cantidad desconocida.
- ❖ Muertes en Reino Unido en 2004: cantidad desconocida.
- ❖ Valor en la calle: desconocido.
- ❖ Escala de peligrosidad: 1,2/3.

16. ESTEROIDES ANABOLIZANTES (CLASE C)

- ❖ Origen: hormonas usadas por culturistas y deportistas.
- ❖ Efecto médico: droga sintética con un efecto parecido a la testosterona. Usado por culturistas para aumentar la masa muscular.
- ❖ Consumidores en Reino Unido: 38.000.
- ❖ Muertes en Reino Unido en 2004: cantidad desconocida.
- ❖ Valor en la calle: £7,99 por pastilla.
- ❖ Escala de peligrosidad: 1,15/3.

17. GHB (CLASE C)

- ❖ Origen: droga sintética, vendida como éxtasis líquido.
- ❖ Efecto médico: Gammahidroxíbutírico, la droga de las violaciones (*date rape*), es un tranquilizante con efecto relajante, reduce inhibiciones pero puede llevar a rigidez muscular y ataques.
- ❖ Consumidores en Reino Unido: no muchos.
- ❖ Muertes en Reino Unido en 2004: 3.
- ❖ Valor en la calle: £15 por botella.
- ❖ Escala de peligrosidad: 1,1/3.

18. ÉXTASIS (CLASE A)

- ❖ Origen: droga sintética en pastillas; popular para bailar.
- ❖ Efecto médico: MDMA o sustancias químicas parecidas. Incrementa la adrenalina y causa sentimientos de bienestar, pero también ansiedad y aumento de la temperatura corporal.
- ❖ Consumidores en Reino Unido: 800.000.
- ❖ Muertes en Reino Unido en 2004: 33.
- ❖ Valor en la calle: £1-5 por pastilla.
- ❖ Escala de peligrosidad: 1,05/3.

19. ALQUIL NITRITOS (LEGAL)

- ❖ Origen: líquido, más conocido como *poppers*, se inhalan.
- ❖ Efecto médico: causa *acelere* fuerte y alegre y flujo de energía por un rato, que se desvanece rápido y puede dejar un dolor de cabeza fuerte.
- ❖ Consumidores en Reino Unido: 550.000.
- ❖ Muertes en Reino Unido en 2004: cantidad desconocida.
- ❖ Valor en la calle: £2-6 por 10 ml.
- ❖ Escala de peligrosidad: 0,95/3

20. KHAT (LEGAL)

- ❖ Origen: plantas con hojas verdes cultivada en Sudáfrica.
- ❖ Efecto médico: estimulante natural, sus hojas se mastican para provocar un sentimiento de bienestar y felicidad. Popular en la comunidad somalí.
- ❖ Consumidores en Reino Unido: 40.000.
- ❖ Muertes en Reino Unido en 2004: no muchas.
- ❖ Valor de la calle: £4 por manojo.
- ❖ Escala de peligrosidad: 0,80/3.

Propuestas para regular el consumo y venta al por menor de drogas de base vegetal

Eduardo Vergara*

INTRODUCCIÓN

Este texto presenta propuestas para regular el consumo y la venta de cantidades menores de drogas de base vegetal. Asimismo, explora la situación actual en torno al consumo de esas drogas y su venta al por menor en el mundo, con énfasis en América Latina, para lo cual recorre el estado actual de los costos del consumo y del narcomenudeo paralelo al estado legislativo y regulatorio. Presenta también los posibles beneficios que traería la regulación, teniendo en cuenta las diferencias existentes entre países y escenarios. Posteriormente, analiza los principales incentivos buscados por consumidores y vendedores, a fin de aportar al análisis costo-beneficio de posibles políticas públicas. El documento concluye con la presentación de propuestas generales y específicas para regular el consumo y la venta al por menor de esas drogas.

ESTADO ACTUAL DE LOS PARADIGMAS CONVENCIONALES: LA GUERRA CONTRA LAS DROGAS, EL PROHIBICIONISMO Y LOS MERCADOS ACTUALES

Existe cierto consenso internacional en torno a que ni la guerra contra las drogas ni los modelos prohibicionistas han logrado cumplir sus objetivos de reducir el consumo y la violencia asociada al tráfico. Aun cuando para muchos esto significa un fracaso, para otros es una simple señal de que la verdadera guerra contra las drogas aún no se ha dado. Sin embargo, en lo que el consenso es casi total es en que las políticas de drogas no han dado los resultados esperados.

* Agradecimientos especiales a Zara Snapp por su colaboración en la investigación, la generación de datos y por su contribución con valiosas ideas.

A pesar de estos consensos y avances relativos, no existen todavía respuestas o propuestas concretas para impedir que estas dinámicas continúen generando malos resultados. Por esta razón, en los debates priman las propuestas superficiales, discursos que suelen caer en lo simple o en meras dicotomías que se polarizan a causa de argumentos y contra argumentos sobre si es necesario o no legalizar o despenalizar. Solo en los últimos años el debate en torno al consumo de drogas ha dejado de lado ciertos supuestos para dar paso a mayores grados de pragmatismo que claman por evidencia.

En términos generales, en el debate actual hay más argumentos sólidos y basados en la evidencia, discusiones que dejan de lado tabúes y trabas morales, se observan posturas transversales y la participación de actores diversos que incluyen exjefes de estado, parlamentarios, académicos, expertos, consumidores y representantes de la sociedad civil. Esto, sin embargo, no basta. Una problemática tan compleja, caracterizada por afectar a sectores y realidades tan diversas, requiere de un análisis serio que permita alejarse de las dicotomías y la polarización, para poner sobre la mesa herramientas que faciliten la evaluación de escenarios, la toma de decisiones y el diseño y la ejecución de nuevas políticas públicas.

Las políticas de drogas enfocadas en la represión van a pasar a la historia como uno de los mayores fracasos en lo que a políticas públicas se refiere. Es necesario por tanto presentar propuestas concretas que ofrezcan opciones y minimicen las incertidumbres generadas por este debate. La precariedad actual es preocupante, tal como lo ilustra Moisés Naím, cuando al referirse al debate en torno a las políticas de drogas asegura que “los gobiernos del mundo están luchando un nuevo fenómeno cualitativo con herramientas obsoletas, leyes inadecuadas, acuerdos burocráticos ineficientes y estrategias ineficientes. No es sorpresa que la evidencia muestra que los gobiernos están perdiendo” (Naím, 2003). A lo que es necesario agregarle la precariedad para innovar y presentar propuestas audaces, en escenarios normalmente dominados por el miedo.

La distancia existente entre las convenciones internacionales, las nuevas propuestas y la realidad es muy grande. Por ejemplo, en muchos de los países caracterizados por su fuerte retórica sobre el respeto a los derechos humanos, se encuentran las mayores distancias entre ese discurso, la aplicación de la ley y el respeto real por los derechos de las personas. Ya sea en la manera brutal en que se da la guerra contra las drogas en los frentes que atacan el crimen organizado y el narcotráfico o en los métodos arcaicos e inhumanos de rehabilitación usados en ciertos países o en el trato animal que reciben los consumidores al ser detenidos y encarcelados, nos encontramos frente a un escenario lleno de diferencias entre el discurso y la práctica, que suele confundir a quienes no abordan el asunto de manera multidisciplinaria.

Parece ilógico que a pesar de los avances tecnológicos, militares y científicos no se hayan desarrollado alternativas eficientes para mejorar el campo de las políticas de drogas. Es más, parece que los más beneficiados por la globalización y los avances han sido los miembros del crimen organizado: la globalización se transformó en un elemento que ha incrementado la innovación, la interactividad y el desarrollo de los mercados ilícitos, mientras que las estrategias gubernamentales no han dado estos pasos. Desde la disponibilidad de herramientas de comunicación como telefonía celular en los noventa, llegando al uso de plataformas de redes sociales que permiten un anonimato aún mayor, estos elementos se han vuelto claves y el crimen organizado los ha usado de manera inteligente. De cierta manera, su capacidad de innovación y adaptación para competir y sobrevivir es envidiable.

El tráfico de drogas, de armas y hasta de personas, junto con el lavado de dinero y la piratería, están profundamente interconectados por su ilegalidad y dinamismo. Todos estos problemas poseen un gran número de elementos en común que facilitan la presentación de propuestas para controlarlos y regularlos, y para unificarlos de acuerdo con parámetros que permitan su reglamentación. Suena casi irónico, pero es posible que aprendamos importantes lecciones desde la ilegalidad para utilizarlas luego en la legalidad. Por lo demás, los ilícitos mencionados resultan ser mercados muy exitosos en términos financieros y expansivos. En el caso de las drogas se estima que este negocio supera los US\$300.000'000.000 anuales¹, mientras el tráfico de armas genera más US\$1.000'000.000 (véase Unodc, 2007: 169) y en el caso del de inmigrantes las ganancias alcanzan los US\$7.000'000.000 al año, transformándose en el negocio que más rápido crece en manos del crimen organizado.

Estas actividades se desarrollan en lugares donde se dan los mayores avances del mundo moderno. Para las organizaciones dedicadas a estos negocios, la geografía y las distancias dejaron de ser un impedimento. Sus estructuras administrativas son dinámicas, fragmentadas y menos jerárquicas, facilitando así una movilidad y rapidez de acción prácticamente imposible de contrarrestar. La membresía se caracteriza también por ser internacional y muy diversa. Bajo metas y estímulos comunes, personas de diversas nacionalidades componen contingentes de acción con capacidad de estar en cualquier lugar del mundo sin mayores problemas. Las reglas del juego son flexibles y, muchas veces, están guiadas por las necesidades del momento. Su capacidad de mutación causa que los reglamentos antepongan la eficiencia del momento ante

1 Véanse estudios estimativos con base en cifras de la ONU, como "Creating crime, enriching criminals", de Count de Costs. <http://www.countthecosts.org/seven-costs/creating-crime-enriching-criminals>

todo tipo de justificación estructurada y construida. Todas estas características suelen ser prácticamente opuestas a las de las organizaciones que las intentan combatir, que por lo general están a gran distancia. Además, existen factores regulatorios que también han beneficiado a una serie de actividades ilícitas. La relación entre la apertura económica y el tráfico de drogas depende de múltiples factores que tienen que ver con las nuevas posibilidades de movilidad, el aumento en el tránsito de bienes y el incremento de cargas que no son inspeccionadas. El tráfico de drogas ha aprovechado de la mejor manera los beneficios de la globalización.

Las incertidumbres en los mercados ilegales no son muy diferentes a las que existen en los legales. En ambos casos recaen sobre el financiamiento, la producción, la comercialización, el intercambio o, incluso, sobre la regulación de los mismos. Mientras en el comercio legal la oferta se puede ver amenazada por eventos fortuitos de orden natural, acciones conjuntas por parte de trabajadores, cambios en las reglas, etcétera, en el caso del de orden ilegal se puede ver afectada por factores tan diversos como el aumento de las acciones policiales o el desbaratamiento momentáneo de eslabones criminales, entre otros. Pero a pesar de los daños relativos de estas estrategias en las estructuras ilegales, en ningún momento han logrado reducir el consumo de drogas y, menos aún, disminuir el poder de quienes las comercializan.

En ambos casos, factores externos son capaces de alterar, directa o indirectamente, la disponibilidad relativa de una sustancia, producto o bien. En estos escenarios de incertidumbre, quienes participan de este intercambio se ven obligados a desarrollar alianzas con otros actores que les ayuden a minimizar esas inseguridades. En el caso de los mercados ilegales, las alianzas son responsables de expansiones posteriores. En otras palabras, después de tejer los lazos los actores suelen descubrir que dichos mercados son tan lucrativos como los suyos, y tienden a diversificar su propia oferta. Así es como quienes participan en los mercados de droga, al buscar alianzas con participantes de los mercados de armas, por ejemplo, terminan cautivados por dichos espacios y deciden participar también de ellos. Una vez que esto ocurre, suelen verse múltiples conflictos y, tras ellos, sus ganadores suelen reflotar con mayor poder. La represión de estos mercados ha contribuido a robustecer un grupo menor de actores y les ha ayudado a concentrar más su poder.

CONSUMO DE DROGAS BAJO LAS LEYES PROHIBICIONISTAS

En 2000, ciento treinta y dos países y territorios identificaron que tenían problemas de abuso de drogas. El consumo más alto es el de drogas de base vegetal, con cannabis consumido en 96% de los países, opioides en 87% y sustancias como cocaína en 81%; 75% de ellos reportan consumo de heroína. El abuso de heroína y cocaína es

más extenso que aquel de sus productos intermedios (opio/morfina u hoja de coca), que por lo general se consumen en lugares más cercanos a las áreas de producción. Aunque el cannabis es la droga más consumida en el mundo, según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), no tiene muchos problemas de salud asociados o consecuencias sociales.

La ONU estima que en la década de los noventa, 180'000.000 de personas en el mundo, 4,2% de la población de quince años y más, consumían drogas ilícitas. Esta cantidad incluye 144'000.000 de consumidores de cannabis, 29'000.000 de usuarios de estimulantes como anfetaminas, 14'000.000 de cocaína, 13'000.000 de opioides y 9'000.000 de ellos adictos a la heroína. Durante 2010, alrededor de 230'000.000 de personas, es decir 5% de la población mundial, había consumido alguna droga ilícita una vez. De ellos, 27'000.000 eran usuarios problemáticos, lo que significa 0,6% de los adultos del mundo (Unodc, 2012).

CONSUMO: COSTOS, LEGISLACIÓN Y ACTORES

LA BATALLA CONTRA EL CONSUMO EN ESTADOS UNIDOS Y EUROPA

Durante los últimos cincuenta años, y principalmente a raíz de la miopía con la que se hicieron las convenciones de la ONU en 1961, 1971 y 1988, la tónica predominante ha demostrado que la represión ha sido incapaz de reducir el mercado de las drogas ilegales, y menos el del consumo.

Las políticas prohibicionistas, que buscaban un mundo libre de drogas, nacieron en Estados Unidos y se caracterizan por el uso permanente de métodos represivos a diversos sectores sociales o raciales. Los primeros pasos de esta política prohibicionista se dieron durante la fiebre de oro en California, cuando la llegada de migrantes chinos dio paso al nacimiento de salas de consumo de opio en la ciudad de San Francisco. La ordenanza del 15 de noviembre de 1875 fue, tal vez, el primer paso de la guerra contra las drogas. Por medio de ella se cerraron las salas de opio y se prohibió el consumo que no tuviera fines estrictamente medicinales. Si bien San Francisco en ese momento fue el puerto más grande de entrada de dicha droga, el cierre de las salas fue un método para erradicar también la población china de la ciudad. En este caso se origina el fundamento de que las políticas prohibicionistas han sido usadas históricamente como herramienta de discriminación. No solo el opio fue visto de esta manera: lo mismo ha ocurrido con la heroína y la cocaína en diferentes momentos, siempre por medio de relaciones directas con estratos sociales o razas.

(...) la heroína, la cocaína y la marihuana han sido percibidas como antiamericanas, en un sentido en el que no lo ha sido el alcohol, el tabaco o las drogas recetadas. La xenofor-

bia y el temor racial que inspiraron la primera legislación sobre las drogas todavía ejercen influencia sobre nuestras políticas (Falco, 1997).

Con la prohibición del alcohol, iniciada por algunos estados en 1907, el concepto de prohibir se expandió a una droga consumida masivamente. Luego, en 1920, la ley dio inicio a un periodo en el que empezaron a empoderarse las grandes mafias que lo traficaban, dando lugar al nacimiento de los grupos que verían en el tráfico de drogas ilegales un gran negocio. De cierta manera, las mafias comenzaron a verse beneficiadas por el prohibicionismo.

En la historia del prohibicionismo el hito más simbólico de una guerra directa contra ciertas drogas fue liderado por el presidente Richard Nixon (1969-1973; 1973-1974), luego de llamar a una comisión nacional para estudiar el asunto.

En 1971, el presidente Nixon convocó una Comisión Nacional contra el abuso de la marihuana y las drogas, compuesta por ciudadanos claramente conservadores. Esta comisión concluyó que se debería despenalizar la marihuana, aunque planteaba una alerta con respecto a la excesiva liberalización. [...] (Thoumi, 2002).

A pesar de estas recomendaciones, en 1972 el presidente Nixon declaró oficialmente la guerra contra las drogas, que no pararía de expandirse por todo el mundo. Para Robin Room, del Turning Point Alcohol and Drug Centre en Australia, el punto principal es que

las políticas de la ONU definen problemas en términos de crimen y no de salud pública. El mensaje que Ban [Ki-moon] argumenta, es básicamente un llamado a redoblar una política que ha fallado en la práctica y que a mi parecer es inmoral (Kelly Morris, 2010).

El pesimismo respecto a la política actual es compartido también por Antonio María Costa, ex director de la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Delito (Unodc: United Nations Office on Drugs and Crime), quien ha ido más allá al decir que “si muchos temas multidimensionales y transversales relacionados con las drogas y el crimen no son abordados, muchas de las metas de desarrollo del milenio de la ONU no serán alcanzadas en muchos países” (Kelly Morris, 2010). En otras palabras, los costosos e inefectivos métodos actuales están absorbiendo las posibilidades de avanzar en un diálogo basado en la evidencia y en la posible reducción de los daños relacionados con las drogas para evitar los mismos errores.

En el centro de este debate está la conveniencia de mantener algunas drogas legales y otras ilegales. Lo que se busca finalmente es el control que permita diferenciar drogas que sean toleradas por la sociedad y otras que terminan siendo repudiadas públicamente por estructuras institucionales que las prohíben. Sin embargo, en medio de estos paradigmas entra la realidad, que nos habla de vicios legales, concesiones o

grados de tolerancia que se desarrollan para hacer la vista gorda al consumo de ciertas drogas en ciertos espacios y tiempos. Francisco Thoumi entrega luz respecto a estos grados de tolerancia por conveniencia, que están y siempre han estado presentes en nuestras sociedades. Asegura:

el uso de drogas psicoactivas se ha controlado de diversas maneras: castigando a los involucrados, controlando su uso por medio del proceso de socialización, aplicando presiones sociales suaves o sutiles, ritualizando el uso de las drogas (ceremonias religiosas, ritos de iniciación), permitiendo a grupos elegidos el uso de drogas (chamanes, por ejemplo) o estableciendo periodos o fiestas a lo largo del año durante las cuales se pueden utilizar (Thoumi, 2002).

De este análisis se desprende que al ser una construcción de la realidad basada en observaciones y relaciones costo-beneficio, las políticas frente a las drogas suelen evolucionar con sus sociedades. Lo que podría constituir el centro de la esperanza, porque al contar con mejores herramientas y evidencias, sería posible salir del actual estado precario del debate. La magnitud de este enfoque errado hacia las drogas y el crimen, y sus efectos causales en los inmensos retrocesos en lo que a desarrollo, seguridad y equidad se refiere, bien los define el documento “Innovaciones legislativas en políticas de drogas”, del Transnational Institute:

La sobre represiva articulación del régimen global de prohibición ha causado mucho sufrimiento, interrumpido la vida de familias y sometido a los condenados a sentencias desproporcionadas en condiciones de prisión abominables. Ha colapsado el sistema judicial y la capacidad de las cárceles y ha absorbido enormes recursos que podrían haber estado disponibles para tratamientos más efectivos, reducción de daños y programas de prevención del crimen, como haber facilitado que las fuerzas de la ley se concentraran en el crimen organizado y la corrupción (Jelsma, 2009).

Pero los errores de esta guerra no se limitan a los efectos locales causados. Las estrategias represivas sectorizadas, al no ser efectivas en erradicar el narcotráfico y el crimen organizado, simplemente lo desplazan. Como hemos mencionado, el costo de esta guerra fallida es alarmante, y tal vez dado el secreto con que se maneja, los verdaderos estragos son ignorados. Los gastos en políticas represivas han ido principalmente hacia programas antinarcóticos en países como Colombia, Bolivia, Perú y México. Los resultados de esta inversión han sido principalmente dos: 1) que América Latina siga siendo el mayor exportador de cocaína y marihuana a Estados Unidos; y 2) que para sobrevivir y crecer los carteles tengan que hacer sus maletas y partir a otros lugares donde puedan continuar con sus operaciones. Seguir bajo las actuales lógicas no da señales de un fin próximo.

EL CONSUMIDOR COMO COMPRADOR Y PARTE DEL MERCADO

El consumidor de drogas, legales o ilegales, está en interacción constante con los mercados. Ya sea de forma regulada al comprar alcohol o tabaco o desregulada al conseguir drogas ilícitas, siempre se ve enfrentado a condiciones mínimas con las que operan los mercados. Si bien la oferta y la demanda operan de diversa manera dependiendo de las características de los mercados y de los productos, en todos los casos de mercados ilegales existe una relación que se caracteriza porque las interacciones entre compradores y vendedores suelen ser inestables, poco predecibles pero, sobre todo, en el caso de la compra y venta de drogas ilegales, muy inseguras.

Para avanzar, hay ciertos conceptos que es útil analizar bajo las dinámicas de los mercados ilegales, ya que entenderlos ayuda a comprender las relaciones que se generan en estos espacios y cómo, principalmente los consumidores, se ven afectados cuando las interacciones no están reguladas. En el caso de las transacciones de drogas ilícitas, en la mayoría de los casos el usuario no solo participa de una operación ilegal, sino que pasa a ser un elemento activo de una actividad ilegal. Al participar, continúa ejerciendo cierto poder, especialmente el de la demanda, pero en condiciones en las que quienes manejan la oferta siguen siendo actores con mucho más poder. En otras palabras, el consumidor enfrenta una desprotección que no toma lugar en mercados legales y regulados, pasando a ser una víctima. Los grandes narcos son quienes imponen las reglas, fijan los precios y controlan los mercados. Reflexionemos en torno a algunos conceptos.

Costo de oportunidad

Compuesto en la mayoría de los casos por la necesidad de obtener las drogas, que se transforma en: 1) inmediata, ya sea porque las decisiones de consumo no son planificadas o principalmente porque el porte de droga y sus transacciones asociadas están penalizadas. Situación esta última frente a la cual el usuario intenta reducir al máximo el tiempo que dura la transacción, así como el tiempo durante el cual se mantiene con estas sustancias en su poder. Ambos procesos son eficientes cuando se limitan a la menor cantidad de tiempo posible. Esta eficiencia es compartida por quienes manejan la oferta, principalmente en el menudeo, ya que ellos también tienen prisa por cerrar lo más pronto posible estas interacciones.

También, 2) al tener la oferta más poder al regular la disponibilidad en muchos casos, la oportunidad de comprar no se presenta siempre que el consumidor la busca; es más, la venta (oferta) se caracteriza por ser muy inestable y vulnerable a ser desmantelada en la mayoría de los casos. En términos generales, la oferta suele ser

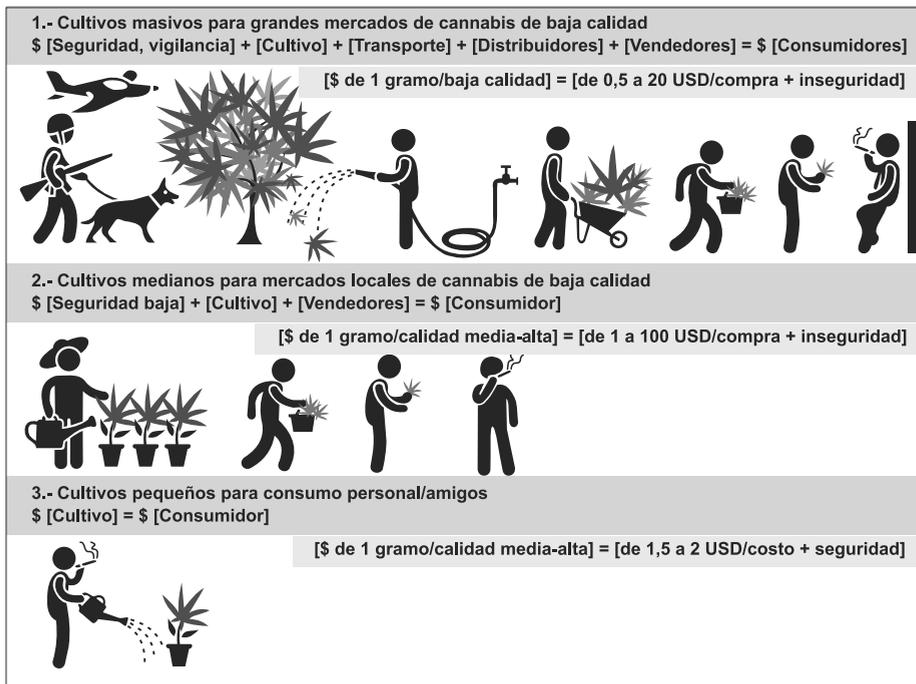
menor a la demanda, al menos en términos relativos a la disponibilidad de acceso que tiene el consumidor. El costo de oportunidad así, cumple un rol preponderante en las formas en que ocurren las transacciones, pero sobre todo en los precios.

Fijación de precios

Tiene que ver con una serie de costos asociados a la producción y venta, principalmente con la inseguridad y la vulnerabilidad que tienen los agentes de venta y no tanto con los procesos de cultivo o procesamiento. Vulnerabilidad debida a la ausencia de resguardos formales, teniendo presente que la incertidumbre constante de estar en una actividad ilegal lleva a que la única *institucionalidad* que puede prestar cierto apoyo y resguardo proviene de las organizaciones de crimen organizado, las cuales, de cierta manera, operan como entes protectores y garantes para el negocio en la calle. Son ellas también las que aumentan el precio posterior a la producción, al incluir en este el costo que deben asumir como producto de los riesgos. Hay estimaciones que intentan definir los efectos de estos costos sobre el precio final. En el Reino Unido, por ejemplo, se calcula que 24% del precio final de la cocaína es impuesto para compensar el costo eventual de ir a la cárcel (Stevens y Wilson, 2008); otros estudios estiman que 33% del costo final es usado para compensar a traficantes en caso de muerte (Caulkins y Reuter, 1998).

En la composición del precio es necesario comparar los diferentes escenarios que ayudan a generar el precio final. Para que la droga llegue al comprador/consumidor final tiene que pasar por diferentes etapas, compuestas por eslabones que poco a poco van generando una estructura que decanta el precio que al final paga el consumidor por una dosis personal (o en el caso de cantidades superiores pero siempre para el consumo). Si tomamos, por ejemplo, los precios en Chile de diferentes tipos y calidad de cannabis, podemos construir una secuencia progresiva que nos ayuda a entender la composición entre grandes escenarios de compra: 1) la compra de cannabis producto de la producción masiva para distribución a gran escala; 2) su compra producto de la producción mediana para distribución pequeña; y 3) el consumo personal producto del cultivo personal. El gráfico 1 muestra estos tres escenarios y la composición del precio final.

La principal dificultad al comparar los precios entre los diferentes escenarios tiene que ver con la calidad del cannabis ofrecido. Por ejemplo, la mayor diferencia entre el escenario 1 y el 2 es la posibilidad de cultivar cannabis de mejor calidad en espacios controlados y reducidos (2), resultando en un precio promedio del gramo mayor al escenario 1. Por esto no es posible comparar directamente los precios finales de la producción masiva, que suele arrojar cannabis de baja calidad y en consecuencia

Gráfico 1. Tres escenarios de compra de cannabis en Chile

Fuente: elaborado por el autor.

de bajo precio, con los de la personal, que da cannabis de alta calidad y que al ser valorado es mucho más caro. Lo lógico es, entonces, modificar el primer escenario asumiendo que el cannabis producido sería de alta calidad. En este escenario los precios aumentarían dramáticamente, resultando en un precio de calle mucho mayor al actual. Por otro lado, si la calidad del cannabis cultivado en el escenario 2 fuese igual a la que entrega el escenario 1, los precios del segundo serían más bajos que los del primero, principalmente porque los costos están asociados a una cadena de menor extensión, lo que implica menores costos de transporte y seguridad. El cultivo personal, escenario 3, en este caso es extremadamente competitivo, al generar un costo de producción por gramo de entre US\$1,50 a US\$2, dependiendo del año de la cosecha. En este caso existe también la posibilidad de contar con cannabis de mejor calidad, que puede ser similar o superior al producido en el escenario 2. En este escenario, e independiente de la calidad, la relación precio (costo)-calidad es mayor.

La forma más eficiente de entender estas dinámicas es comparando el precio de la cocaína en un país productor y el precio que alcanza en uno de destino. De acuerdo con la Unodc, el precio del kilo de cocaína en Colombia puede pasar de US\$2.300

a US\$43.000 en Estados Unidos. Estimativos menos conservadores hablan de un aumento mucho mayor al comparar el precio inicial con el final. Por ejemplo, las ganancias del cartel de Sinaloa se estiman basándose en lo que sería el precio de la cocaína en Perú, aproximadamente US\$2.000, cantidad que a su llegada a México alcanza US\$10.000, para luego llegar a Estados Unidos con un precio al por mayor de entre US\$30.000 y US\$40.000, llegando a ser vendido al por menor a una cantidad total que puede alcanzar los US\$100.000 el kilo. Esto lleva a que las ganancias de un cartel como el de Sinaloa (con una participación en el mercado de hasta el 40%) podrían llegar a los US\$3.000'000.000 anuales, ganancias comparables a las de Facebook en 2011 (Radden, 2012).

Aunque las estadísticas sobre el consumo de drogas en Estados Unidos no son totalmente confiables, indican que el de cocaína y marihuana ha sido estable durante muchos años, mostrando una baja considerable solo entre los años 1970-1980. Los datos también muestran que, en la actualidad, Estados Unidos consume sustancias ilegales a un ritmo casi tres veces superior al de Europa. No obstante, el uso de drogas en Europa sigue creciendo rápidamente y unos pocos países tienen mayor consumo per cápita que Estados Unidos. Tanto en este país como en Europa, los precios del cannabis y la cocaína, al por mayor y en la calle, han disminuido en los últimos años, aunque su potencia ha aumentado y la demanda se mantiene constante. En todo el mundo, las drogas ilícitas parecen estar disponibles a precios estables o en descenso. Un estudio de la Comisión de Europa llegó a la conclusión de que entre 1998 y 2007 la producción mundial de las drogas y su uso se mantuvo prácticamente sin cambios (Hakim, 2010).

Aun cuando los precios pueden parecer exorbitantes, diferentes elementos deben considerarse. Como lo hemos mencionado, en la fijación real del precio entran los altos costos de inseguridad y vulnerabilidad. En los precios finales poco tiene que ver la lucha por entregar mayor seguridad a los consumidores (compradores) u ofrecer precios competitivos. En este caso, la competencia se define con otros métodos, que muchas veces tienen que ver con la violencia y el terror. Estos son los elementos determinantes que hacen a un cartel y sus vendedores más competitivos que otros.

Preferencias de consumo

En Estados Unidos, 14,1% de la población consume cannabis, 0,6% opiatos y 2,2% cocaína. Italia es el país europeo que tiene el consumo más alto de cannabis, con un nivel de 14,6%, y de 2,2% de cocaína. En comparación, en Inglaterra el consumo de cannabis es de 6,8% y el de cocaína de 2,2%. Toda Gran Bretaña tiene un consumo de opiatos de 0,8%. En Irlanda el consumo de cannabis es de 6,3% y el de cocaína de 1,7%. En América Latina es mucho más bajo. Brasil tiene uno de 2,6% de cannabis

y 0,7% de cocaína. En México, 1% de la población consume cannabis, 0% opiáceos y 0,4% cocaína (Unodc, 2012). Estos datos provienen de los países mismos, por lo que es difícil saber con certeza su calidad. Viendo los datos de consumo, sabemos que a pesar del dinero gastado y las sanciones, este sigue siendo alto, mientras el precio es más bajo.

En Estados Unidos hubo un aumento, debido en gran parte al consumo de marihuana, la droga ilegal más usada, con 16'700.000 consumidores o 6,6% de la población, por encima del 6,1% de 2008. En cambio, en 2010 los consumidores de cocaína de doce años o mayores, disminuyeron. Según datos de una encuesta, en 2012 hubo 1'600.000, proporción similar a la de 2008, pero más baja que las estimaciones de 2006, cuando había 2'400.000.

La marihuana fue la droga ilícita más consumida durante 2009 por la juventud, al alcanzar 7,3%, frente a 6,7% de 2008. Otros hallazgos tienen relación con el consumo de drogas ilegales de personas entre cincuenta y cincuenta y nueve años, que también va en aumento, y pasó de 2,7% a 6,2% entre 2002 y 2009. El estudio atribuye esta tendencia al envejecimiento de los hijos de la generación *baby boom*, nacidos entre 1945 y 1964, cuyo uso de drogas ilegales se prolonga a lo largo de los años y es mayor que el de otros grupos de mayor edad².

En Europa, por su parte, en 2000, 45'000.000 de personas, el 18% entre quince y sesenta y cuatro años, habían probado el cannabis por lo menos una vez. Alrededor de 15'000.000, aproximadamente el 6% de entre quince y sesenta y cuatro años, lo habían consumido en los últimos doce meses, comparado con el 23,7% de 2012. En 2000, entre 1% y 6% del grupo de dieciséis a treinta y cuatro años, y de 1% a 2% de los escolares, habían probado la cocaína al menos una vez, comparado con el 4,6% en 2012. En 2000, Europa tenía estimaciones de 1'500.000 consumidores problemáticos de drogas, principalmente de heroína (entre 2% y 7% de los habitantes de entre quince y sesenta y cuatro años), comparado con 1'400.000 millones en 2012 (Observatorio Europeo de la Drogas y las Toxicomanías, 2000).

EL CONSUMO EN LATINOAMÉRICA EN PERSPECTIVA MUNDIAL

Las estadísticas respecto al consumo de drogas en la región son bastante variadas, y, en muchos casos, se guían por datos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que son recopilaciones de datos entregados, y definidos, por los gobiernos de cada país.

2 Fuente: Servicios Sanitarios Mentales y de Abuso de Sustancias (Samhsa: Substance Abuse and Mental Health Services Administration).

En todos los países, el cannabis es la droga ilícita que más se consume, seguido por la cocaína. En sociedades como la argentina o la chilena, la pasta base de cocaína alcanza un tercer lugar en el ranking de consumo, mientras que en México y Paraguay dicho espacio es ocupado por los inhalables. Según estudios oficiales, el nivel de consumo de marihuana dista mucho de las ingestas de clorhidrato de cocaína entre la población general (entre quince y sesenta y cuatro años), duplicándose en México (Conadic, 2008), que presenta un consumo de 4,2% de la primera droga frente a 2,4% de la segunda; triplicándose en Argentina (Observatorio Argentino de Drogas, 2011), donde el consumo de marihuana es de 9,3% y el de cocaína de 3%. Dichos consumos se quintuplican tanto en el caso paraguayo (Secretaría Nacional Antidroga-Observatorio Paraguayo de Drogas, 2004), donde es de 5,5% la primera y 1,4% la segunda, como en el chileno (Conace-Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2010. Anexo 5), con tasas de consumo de marihuana que rondan el 19,6%, mientras que las de cocaína alcanzan 3,7%.

El punto más alto de consumo está en el Cono Sur, donde los estudios poblacionales en jóvenes escolarizados (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, 2009) muestran datos preocupantes: en Chile, por ejemplo, la tasa de consumo del cannabis es de 22,71%, la ingesta de cocaína ronda 5,8%, mientras que la pasta base dio 5,31%. En todos los casos se observa una gran distancia respecto de la media regional.

De la mano con estas cantidades de consumo, las Naciones Unidas reconocen también que los cultivos están en expansión y se caracterizan por su diversificación, diversificación que contempla principalmente el auto cultivo, pequeñas cantidades de plantas, desde una sola, que son cultivadas para consumo personal o de grupos reducidos. Esto hace que las cifras mundiales en torno a los cultivos también estén lejos de la realidad, apreciación importante ya que influye directamente en las mediciones que se pueden hacer sobre el consumo. Una buena parte del consumo de cannabis hoy es privada: el consumidor que cultiva no tiene la necesidad de relacionarse con terceras personas para satisfacer su consumo personal. Esto, sumado a la ilegalidad en muchos países, también hace que las cifras no representen la realidad.

Consumo de cannabis

Como se dijo, esta es la droga ilícita más consumida en el mundo. De acuerdo con las Naciones Unidas, en el mundo existen entre 119'000.000 y 224'000.000 de consumidores, cantidad que se mantiene relativamente estable. Sin embargo, en muchos casos estas cifras se basan en la prevalencia del consumo, que en muchos países corresponde al de los últimos doce meses. Esto genera, sin duda, que la definición de lo que implica ser un consumidor y el haber consumido tengan interpretaciones

e implicaciones bastante diferentes. La prevalencia anual mundial estimada por la ONU en 2010 estaba en el rango de 2,6% a 5%. De acuerdo con la organización, la mayor prevalencia de consumo de cannabis, entre 9,1% y 14,6%, se registró en Oceanía (esencialmente en Australia y Nueva Zelandia), seguida de América del Norte (10,8%), Europa occidental y central (7%) y el África occidental y central (entre 5,2% y 13,5%) (Unodc, 2012). En América Latina la prevalencia disminuyó de 3% en 2009 a 2,5% en 2010.

Por país, y de acuerdo con datos de la Unodc, Jamaica, Belice, Uruguay y Chile ocupaban los cuatro primeros lugares en la lista de consumo en la región (véase la tabla 1). La diferencia entre los países con mayor y menor prevalencia es grande. Por ejemplo, mientras Jamaica presentaba una prevalencia en 2006 de 9,8, República Dominicana llegaba solo a 0,31. Es importante notar que los datos reportados son de años diferentes que corresponden a las últimas mediciones entregadas: entre 2003 en el caso de Panamá y 2011 en el de Venezuela. Los rangos de edad también varían, empezando desde los doce años de edad y llegando hasta los setenta, caso de Costa Rica.

Tabla 1. Prevalencia de cannabis en algunos países de América

PAÍS	PREVALENCIA	ESTIMADO (ALTO)	ESTIMADO (BAJO)	AÑO	EDAD
Jamaica	9,86	7,52	12,2	2006	15-64
Belice	8,45	8,45	8,45	2005	12-65
Uruguay	5,6	5,6	5,6	2006	15-64
Chile	4,88	4,88	4,88	2010	15-64
Guatemala	4,8	4,8	4,8	2005	12-65
Bolivia	4,5	4,5	4,5	2007	12-65
Panamá	3,55	3,4	3,7	2003	12-65
Argentina	2,2	3,2	3,2	2010	15-64
Brasil	2,6	2,6	2,6	2005	12-65
Colombia	2,27	1,9	2,6	2008	12-65
Venezuela	1,66	1,66	1,66	2011	15-64
Paraguay	1,6	1,6	1,6	2005	12-65
Nicaragua	1,07	1,06	1,07	2006	12-65
México	1,03	1,03	1,03	2008	12-65
Costa Rica	1,02	1,02	1,02	2006	12-70
Honduras	0,83	0,41	1,59	2005	12-65
Ecuador	0,7	0,7	0,7	2007	12-65
Perú	0,7	0,7	0,7	2006	12-64
El Salvador	0,39	0,35	0,43	2005	12-65
República Dominicana	0,31	0,25	1,41	2008	15-64
Estados Unidos	14,07	14,07	14,07	2010	15-64

Fuente: elaborado por el autor con base en Unodc, 2012.

Como se ve en la tabla 1, las tasas de consumo varían significativamente entre los países, además de demostrar la relatividad con que cada uno aborda el asunto. Aun cuando en la mayoría de los casos no se trata de cantidades alarmantes, es notorio cómo dichos índices han ido incrementándose con respecto a la población general, mostrando la tendencia al inicio del consumo a edades cada vez menores.

La prevalencia entre jóvenes suele ser mayor que en la población general (véase la tabla 2), con grandes diferencias en una amplia gama de países. Así, por ejemplo, mientras la prevalencia en consumo de población general en Chile (país de mayor prevalencia) es de 4,88%, entre jóvenes de quince y dieciséis años de edad llega a 25,9%. En el caso de El Salvador, si bien la prevalencia en jóvenes de diecisiete a veinticinco años llega a 13,6%, en la población general es de las más bajas de la región, con 0,39%. Países como México reportan diferencias menores entre estos grupos: mientras en la población general llega a 1,03%, en jóvenes solo aumenta un punto porcentual, a 2,04% (véase la tabla 2).

Tabla 2. Prevalencia de consumo de cannabis entre los jóvenes de algunos países de América

PAÍS	RANGO (EDAD)	PORCENTAJES			AÑO
		JÓVENES QUE HAN USADO	HAN USADO AL MENOS UNA VEZ ÚLTIMO AÑO	HAN USADO AL MENOS UNA VEZ ÚLTIMO MES	
Chile	15-16	25,9	16,2	8,16	2009
Belice	13, 15, 17	20,5	13,4	6,7	2002
El Salvador	17-25	13,6	3,9		2010
Argentina	16-16	13,2	9,5	5,7	2009
Argentina	13-17	10,9	7,6		2007
Colombia	15-16	9,6	8,4	3	2005
Costa Rica	14-17	9,2	6,3	3,6	2009
Brasil	15-16	7,7	6,3	4,4	2005
Ecuador	16-25	6,4	4,2		2008
Bolivia	13-18	6,2	3,6	1,9	2009
El Salvador	13-17	5,5	3,5	1,8	2008
Nicaragua	15-16	4,8			2003
Paraguay	15-16	3,9	3,1	1,9	2005
Honduras	13-25	3,4			2008
Perú	11-19	3,1	1,9	0,9	2007
México	12-17	2,04	1,18		2008
Guatemala	16-27	2	1		2004
Estados Unidos	10º grado	33,4	27,5	16,7	2010

Fuente: elaborado por el autor con base en Unodc, 2012.

Consumo de cocaína

De la hoja de coca se pueden derivar diversas sustancias que van más allá de la cocaína en polvo (clorhidrato de cocaína). La pasta base de cocaína comprende una serie de subproductos que se crean durante el proceso de refinamiento del clorhidrato de cocaína. Existen entonces sustancias secundarias como el crack, parte de procesos posteriores al refinamiento. De la pasta base se obtienen el *paco* o bazuco, altamente consumido entre las personas de menos recursos en la región, y muy arraigado en grandes ciudades como Buenos Aires y Santiago. Según información de la OEA-Cicad (Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas), en países como Ecuador, Uruguay, Perú, Argentina, Bolivia y Chile, la prevalencia de vida en consumo de pasta base entre estudiantes secundarios supera el 1%. En cuanto al consumo en la población general, la prevalencia más alta está en Chile, 3,1%, seguido por Perú, con 1,3%, y Colombia, con 1,09% (Cicad, 2011).

Un dato no menor es que, de acuerdo con la ONU, aparte del creciente tráfico de diferentes drogas en Argentina, ese país cuenta con el mayor consumo de cocaína en América Latina, seguido por Chile. El consumo de esta droga es el principal problema relacionado con las adicciones en América Latina, llegando a ser responsable de la mitad de la demanda de tratamiento en la región. Además, en Argentina la población entre quince y sesenta y cuatro años presenta una alta penetración de otras drogas altamente adictivas (2,6%), sobre todo en los sectores más desposeídos, habiendo allí una relación estrecha entre el consumo de estas sustancias (de bajo costo) y la pobreza, que se asocia directamente al consumo de drogas como el *paco*, que aun cuando es de bajo costo (US\$1 y 2), resulta costosa por la periodicidad con la que se consume en situaciones de adicción.

Sin embargo, a pesar de los altos índices de consumo, la ONU asegura que últimamente este disminuyó a 0,7%, sobre todo en Argentina y Chile, los principales consumidores. Brasil, por su parte, es uno de los países donde el consumo tiende al alza. En la gran mayoría de los países de la región la prevalencia de consumo muestra ser mayor en hombres que en mujeres, tanto al observar los índices de prevalencia de la población general como los de la población estudiantil.

El consumo de cocaína en rangos de edad menores muestra cifras preocupantes. Sin embargo, al observar los datos comparados entregados por la ONU se hallan diferencias. Es prácticamente imposible obtener una visión realista de la situación latinoamericana cuando hay países que no han reportado cifras oficiales (o confiables) desde 2003, como es el caso de Panamá. En la tabla 3 se observan las diferentes fechas de los datos. Así como los datos de la ONU presentan grandes diferencias, en su informe de uso de drogas 2011 la OEA-Cicad también hace referencia a la dificultad de

entender tendencias de consumo con los datos disponibles, debido a que la mayoría de los países de la región solo posee datos desde hace pocos años.

Tabla 3. Prevalencia de consumo de cocaína en algunos países de América

PAÍS	PREVALENCIA	ESTIMADO (BAJO)	ESTIMADO (ALTO)	AÑO	RANGO EDAD
Uruguay	1,7	1,7	1,7	2006	15-64
Panamá	1,2	1,2	1,2	2003	12-65
Chile	1,01	1,01	1,01	2010	15-64
Honduras	0,87	0,87	0,87	2005	12-35
Belice	0,85	0,85	0,85	2005	12-65
Argentina	0,81	0,8	0,82	2010	15-64
Colombia	0,81	0,72	0,89	2008	12-65
Bolivia	0,8	0,6	1	2007	12-65
Brasil	0,7	0,7	0,7	2005	12-65
Nicaragua	0,69	0,52	0,89	2006	12-65
Venezuela	0,69	0,69	0,66	2011	15-64
Perú	0,48	0,34	0,61	2008	15-64
México	0,44	0,44	0,44	2006	12-65
El Salvador	0,41	0,41	0,41	2005	12-65
Costa Rica	0,31	0,23	0,38	2006	12-70
República Dominicana	0,3	0,13	0,57	2006	15-64
Surinam	0,3	0,3	0,3	2007	12-65
Ecuador	0,25	0,2	0,3	2007	12-65
Paraguay	0,25	0,2	0,3	2003	12-64
Guatemala	0,21	0,21	0,21	2005	15-64
Estados Unidos	2,16	2,16	2,16	2010	15-64

Fuente: elaborado por el autor con base en Unodc, 2012.

Cabe destacar que, como en el caso del consumo de otras drogas como el alcohol y el cannabis, la cocaína es más usada en la población entre dieciocho y treinta y cuatro años.

LOS MERCADOS DE CONSUMO DE EUROPA Y ESTADOS UNIDOS

Aun cuando este texto se enfoca sobre todo en los mercados de consumo de América Latina, es importante entender las características de los mercados que mueven la gran demanda mundial de drogas. Paradójicamente, si bien Estados Unidos y algunos países europeos son los responsables de buena parte del consumo, en cantidad más

que en prevalencia, también allí hay leyes de drogas bastante más liberales que las existentes en América Latina. En el caso de Europa, países como Portugal y Holanda han dado pasos importantes con políticas exitosas, mientras que en Estados Unidos, aparte de los dos estados donde el cannabis es regulado para uso recreativo (Washington y Colorado), otros dieciocho lo han legalizado para usos medicinales.

Europa

De acuerdo con los datos del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT), la tendencia al alza observada entre 1995 y 2003 en el consumo de drogas ilegales con prevalencia al menos una vez en la vida se detuvo en 2007, cuando el promedio nacional se situó aproximadamente 2% por debajo del observado en 2003, manteniéndose en el mismo nivel en 2011. En 1995, el 11% de los estudiantes admitió haber consumido drogas ilegales al menos una vez en la vida, porcentaje que en 2011 se situó en 18%.

La gran mayoría de los estudiantes que han probado drogas ilegales han consumido cannabis. En 2011, 17% de los estudiantes admitieron haberlo consumido alguna vez en la vida, mientras que 6% había probado una o varias del resto de drogas ilegales incluidas en el apartado de otras drogas ilegales. El segundo lugar se lo reparten por igual el éxtasis y las anfetaminas: 3% en cada caso. Como se dijo, el cannabis es la droga ilegal consumida con mayor frecuencia. Como promedio, en 2011, más chicos que chicas admitieron haberlo consumido alguna vez en su vida (19% frente a 14%), y las cifras fueron significativamente superiores en el caso de los hombres en veintisiete países.

Unos 23'000.000 de adultos europeos (6,8%), o uno de cada tres usuarios, habían usado cannabis el último año. En varios países de la Unión Europea con mercados más pequeños de marihuana, el consumo ha ido aumentando, compensando la disminución en otros lugares. Las tasas de prevalencia de consumo en la Unión Europea en su conjunto han sido estables en los últimos años: alrededor de 6,7% entre personas entre quince y sesenta y cuatro años en 2010.

Con respecto a la cocaína, la prevalencia en el continente es de alrededor de 15'500.000: 4,6% de los adultos europeos. En 2012, cerca de 4'000.000 de adultos (1,2%), o uno de cada cuatro usuarios, probaron la cocaína. Aunque su uso actual en Europa occidental y central sigue siendo elevado, estimado en 1,3% de la población adulta, algunos estudios muestran la disminución en 2012 del consumo de cocaína en los países con altas tasas de prevalencia, como Dinamarca, España y el Reino Unido, y también la disminución en el consumo entre adultos jóvenes (grupo de quince a treinta y cuatro años de edad).

Estados Unidos

En 2011, la marihuana era la droga ilícita más consumida, con 18'100.000 de usuarios. Fue usada por 80,5% de los usuarios actuales de drogas ilícitas. Alrededor de dos tercios (64,3%) de los consumidores de drogas ilícitas solo la habían consumido en el último mes (Substance Abuse and Mental Health Services Administration, 2012: 13).

El número y el porcentaje de personas de doce años o más que eran consumidores de cocaína en 2011 era de 1'400.000 personas o 0,5% de la población (Substance Abuse and Mental Health Services Administration, 2012: 16).

EFFECTOS Y COSTOS DEL CONSUMO

Los costos de las políticas actuales de lucha contra las drogas se pueden calcular de diversas formas. Hacer estos cálculos implica enfrentar aristas diversas y, en muchos casos, insospechadas. Los costos van desde las violaciones de los derechos humanos, pasando por la rehabilitación, la prevención y la educación, hasta el gasto militar y policial que ha implicado llevar adelante las lógicas prohibicionistas. Sin embargo, una de las áreas que resulta más fácil de cuantificar tiene que ver con el abuso de drogas por parte de la ciudadanía y los programas de prevención y rehabilitación en los que los gobiernos han tenido que invertir grandes cantidades.

En Ecuador, por ejemplo, el presupuesto de 2012 y 2013 para la prevención, el tratamiento y la rehabilitación es de US\$55'000.000 (Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, s. f.). En Perú, el programa para prevenir el abuso de drogas y la rehabilitación de 2007-2011 llegó a costar €2'612.500. Los costos de salud por abuso de drogas eran de US\$32'000.000 en 2010³. En Chile, el presupuesto del gobierno en 2009 para el programa Prevenir en familia, prevención del consumo de alcohol y drogas en el sistema educativo, trabajar en calidad de vida, tratamiento y rehabilitación, fue de \$29'272.815 pesos chilenos (Ministerio del Interior-Subsecretaría del Interior, 2009: 4). En cifras absolutas, el gasto en tratamiento y rehabilitación prácticamente se triplicó entre 2005 y 2008, en términos reales, pasando de \$3'881.000 a 13'756.000 pesos chilenos, equivalente a un crecimiento real del 254%. Una mirada a este componente, en perspectiva acumulada del gasto total de todo el periodo, indica que 39% se gastó en tratamiento de población

3 Belgian Development Agency: <http://www.btcctb.org/en/casestudy/think-about-it-drug-abuse-prevention-and-drug-addicts-rehabilitation-peru>

general, 30% a infractores de ley, 11% a mujeres, 8% a adolescentes y 3,5% a la población penal (Ministerio del Interior-Subsecretaría del Interior, 2009: 19)⁴.

En Europa es posible observar también gastos en programas similares. La inversión en tratamiento dentro de las prisiones en Gran Bretaña aumentó de £7'000.000 en 1997-1998 a £80'000.000 en 2007-2008⁵. En 2012, España recortó 28% del presupuesto del Plan nacional de drogas que, teniendo en cuenta el proyecto de presupuestos generales del estado (PGE) presentado en el Congreso de los Diputados, habría pasado de €25'000.000 a €18'000.000⁶.

Como parte del programa Prevención e información de drogas, la Unión Europea tiene objetivos como prevenir y reducir el consumo de drogas, dependencia y daños relacionados. Para apoyar este programa, en 2012 el presupuesto fue de €3'078.000 y en 2011 de €4'095.200⁷.

En Estados Unidos, el principal consumidor, los gastos asociados a estos programas son también proporcionalmente grandes. Por ejemplo, programas para padres y jóvenes 10-14 (SFP 1014: Strengthening Families Program: For Parents and Youth 10-14), y Guía para las buenas selecciones (GGC: Guiding Good Choices), produjeron beneficios netos en la prevención de casos de abuso de alcohol por adultos. Por cada dólar gastado se midió un beneficio de US\$10 como resultado del programa SFP 10-14, y uno de US\$6 como resultado del programa GGC. Además, un análisis del programa habilidades, oportunidad y reconocimiento (SOAR, sigla en inglés) tuvo una tasa de beneficio de US\$4,25 por cada dólar gastado. Un estudio anterior encontró que por cada dólar que se gastaba en la prevención del abuso de drogas, las comunidades podrían ahorrar entre US\$4 y US\$5 en costos de tratamiento y de consejería (Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas, 2004).

Proporcionar tratamiento fuera de la cárcel es más efectivo en términos de costos: cuesta entre US\$2.000 y US\$7.000 por persona, comparado con US\$32.000 que vale encarcelar (Nataranja et al., 2008). Se estima que en 2003 se gastaron

4 Costo de encarcelar: <http://www.docstoc.com/docs/67287530/El-Costo-de-Encarcelar>

5 Reducing drug use, reducing reoffending: Are programmes for problem drug-using offenders in the UK supported by the evidence? <http://www.unad.org/biblioteca/temas/drogodependencias/index.html>

6 Boletín FSC, "El Gobierno reduce casi un 30% el presupuesto del Plan nacional de drogas". <http://www.fsyc.org/prensa/el-gobierno-reduce-casi-un-30-el-presupuesto-del-plan-nacional-de-drogas>

7 Drug Prevention and Information Program. European Union. http://ec.europa.eu/justice/grants/programmes/drug/index_en.htm

US\$21.000'000.000 en tratamiento de abuso de drogas y alcohol, lo que representó 1,3% de los gastos en salud ese año (Open Society Foundations, 2010: 5).

El sistema de justicia gasta US\$433'000.000 en tratamiento: US\$149'000.000 para los encarcelados, US\$103'000.000 para las personas en libertad condicional, US\$133'000.000 para delincuentes juveniles, US\$46'000.000 para ayudar a los municipios a tratar a los delincuentes y US\$1'000.000 en los tribunales de drogas. El tratamiento proporcionado por instituciones de salud mental para pacientes asciende a US\$241'000.000. Lo que queda del presupuesto total son US\$492'000.000 para el abuso de sustancias en programas estatales, como asistencia a los empleados (US\$97'000.000), programas de tratamiento para adultos que participan en los servicios de bienestar de la infancia (US\$4'500.000) y gastos de capital para la construcción de instalaciones de tratamiento: US\$391'000.000 (The National Center on Addiction and Substance Abuse at Columbia University, 2001: 24).

Se estima que si se hubiesen implementado programas nacionales de prevención, la edad de inicio de uso habría disminuido entre 1'500.000 jóvenes y se habría pospuesto por dos años, en promedio, y podrían haberse ahorrado US\$18 por cada US\$1 invertido. En 2003 se estimó que con estos programas 8% menos de jóvenes entre trece y quince años no habrían usado alcohol; 11,5% menos de jóvenes no habrían consumido marihuana; 45,8% menos de jóvenes no habrían usado cocaína; y 10,7% menos de jóvenes no habrían fumado cigarrillos⁸.

LEGISLACIÓN COMPARADA POR PAÍSES

América Latina

A lo largo de América Latina la prohibición es la norma, pero durante los últimos años ha habido cambios en la manera en que los países responden a los tratados internacionales.

En Uruguay, la posesión de drogas para uso personal nunca ha estado criminalizada y fue descriminalizada oficialmente en 1974. De acuerdo con la ley, una persona en posesión de una “cantidad razonable destinada para uso exclusivo personal”, está exenta de sanciones, ya sean criminales o administrativas. Si después de revisar el caso el juez determina que el destino era para la venta, producción o distribución, la persona debe dar una explicación. Durante los últimos doce años se han usado estra-

8 Cost-Benefit Analysis of Drug Treatment Services. En www.icmpe.org/test1/journal/issues/v3pdf/3-011_text.pdf

tegias de reducción de daños para acompañar su posición de descriminalización. En el verano de 2012, el presidente José Mujica (2010-) envió una propuesta al Congreso para legalizar el cultivo y la venta de marihuana, con el fin de combatir el crimen organizado. El proyecto de ley autoriza al estado a asumir “el control y la regulación de actividades de importación, exportación, plantación, cultivo, cosecha, producción, adquisición, almacenamiento, comercialización y distribución de cannabis o sus derivados”⁹. Aunque se ha hecho bastante trabajo al respecto, el sistema judicial sigue con sobrecarga y el sistema de detención es muy débil. En 2009, 11% de la población carcelaria correspondía a personas que estaban ahí por haber infringido la ley de drogas, y 65,3% de los prisioneros estaban detenidos sin que sus procesos hubieran sido cerrados, algunos por meses o años (Rosemarin y Eastwood, 2012). Estas cifras si bien no dejan de ser alarmantes, son menores que en otros países de la región donde el drama carcelario y el hacinamiento se deben sobre todo a las leyes de drogas.

En la legislación peruana también está presente la descriminalización de ciertas cantidades de drogas: cinco gramos de pasta de cocaína, dos de cocaína, doscientos miligramos de heroína u ocho gramos de marihuana. A pesar de esta descriminalización, una investigación revela que la policía regularmente detiene individuos por posesión. La debilidad de las estructuras de justicia tiene mucho impacto en cómo se aplican las leyes de descriminalización. En Perú, las ofensas en materia de droga son la tercera razón de encarcelamiento, aunque un tercio de los 12.000 encarcelados no han sido acusados o declarados culpables de ningún delito (Rosemarin y Eastwood, 2012).

Colombia descriminalizó el uso personal en 1994, lo que duró hasta 2009, cuando bajo la administración de presidente Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010), se penalizó de nuevo. Aun cuando el uso y la posesión personal se penalizaron, la mayoría de los acusados eran sancionados administrativamente. En agosto de 2011 un caso llegó hasta la Corte Suprema, que reafirmó la decisión de 1994 de que los ciudadanos colombianos tenían el derecho de portar una cantidad mínima. En este país, la dosis mínima es de veinte gramos de cannabis o cocaína¹⁰.

Brasil, Chile, México y Paraguay también poseen leyes de descriminalización, que varían mucho en cuanto a la discrecionalidad que se le adjudica a la policía, los jueces y otras autoridades (Rosemarin y Eastwood, 2012). Además de estos países que descriminalizan el uso personal de las drogas, últimamente ha habido un

9 <http://www.lamarihuana.com/noticias/silvio-rodriguez-apoya-a-uruguay-en-la-legalizacion-de-la-marihuana/#ixzz2Dp2otorg>

10 *El Tiempo*. “Corte Suprema defiende el porte de dosis mínima de droga”. 24 de agosto de 2011. [http:// www.eltiempo.com/justicia/articulo-web- new_notia_interior-10219935.html](http://www.eltiempo.com/justicia/articulo-web- new_notia_interior-10219935.html)

gran cambio, propuesto por algunos presidentes latinoamericanos. Los presidentes de Colombia, Guatemala y México propusieron el comienzo de un debate regional e internacional sobre la legalización de drogas, mostrándolo como una manera de combatir el crimen organizado. En países como México, donde los daños colaterales de la guerra han sido espantosos, con estimaciones que van entre 60.000 y más de 85.000 muertos y cifras oficiales que hablan de 25.000 desaparecidos en seis años, desde todos los sectores políticos y de la sociedad civil se están pidiendo alternativas a la política actual.

Europa

En la estrategia que se elaboró en 2012, los evaluadores del plan de Europa recomendaron mantener el enfoque equilibrado y adoptar enfoques integrales de las políticas relativas a las sustancias legales e ilegales, incluidas las nuevas sustancias psicotrópicas, además de crear la base de datos contrastados en materia de reducción de la oferta de drogas y aclarar las funciones de los órganos de coordinación de la Unión.

La estrategia recoge determinadas iniciativas puestas en marcha en 2011, en concreto el Pacto europeo contra las drogas sintéticas y el Plan de acción operativo sobre las drogas sintéticas y las nuevas sustancias psicotrópicas, ambos adoptados por el Consejo de la Unión Europea. Así mismo, la comunicación de la Comisión para una respuesta más firme frente a las drogas, que anuncia una serie de medidas sobre las drogas ilegales, entre ellas la adopción de una nueva legislación europea que aborde más rápida y eficazmente la aparición de nuevas sustancias psicotrópicas nocivas. Por otra parte, se está preparando una propuesta de establecimiento de normas mínimas de calidad en la prevención, tratamiento y reducción de daños.

Diez países de la región cuentan con estrategias o planes de acción separados para las drogas ilegales y las legales, que difieren entre sí en cuanto a la adopción o no de documentos específicos y en cuanto a la consideración o no en estos de sustancias individuales. Catorce disponen de una estrategia única o plan de acción en materia de drogas, centrada en las drogas ilegales. En ellos, no obstante, se incluyen a veces medidas más o menos amplias referidas a las drogas legales (European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction, 2012).

Mientras todo esto está pasando oficialmente en la región, también se está viendo algo diferente con la revolución de la descriminalización de las drogas en muchos países de Europa. Así, por ejemplo, en 2008 Armenia derogó de su código criminal todas sus leyes sobre uso y posesión de drogas y las reemplazó con un código administrativo. Aunque la multa puede ser alta para usuarios de drogas, por lo menos no estarán encarcelados.

Después de mucho debate interno en Bélgica, en 2003 se hizo la distinción entre la posesión de cannabis para uso personal y otros tipos de delitos de drogas. No hay sanción si se tiene menos de tres gramos de cannabis, y si la persona es sorprendida con otro tipo de drogas las penas son más fuertes. Por su parte, tras años de debate, en 2010 en la República Checa se descriminalizó la posesión de drogas ilícitas, determinación que se tomó después de hacer un análisis costo-beneficio de leyes criminales adoptadas en 2000, un estudio de dos años que señaló que la penalización de las drogas no afecta el acceso, lo que podía constatarse en el aumento del uso de drogas ilícitas y en el incremento considerable de los costos sociales acarreado por su uso (Zabransky, Mravcik, Gajdosikova, Miovsku, 2001). Ahora se acepta el porte de determinadas cantidades, que no constituyen delitos criminales, sino solo administrativos.

Otros países europeos que han descriminalizado el uso y la posesión de drogas son Alemania, España, Estonia, Holanda, Italia y Polonia.

El caso más conocido en Europa es el de Portugal, que desde 2001 descriminalizó el uso y posesión personal de todas las drogas. Aun cuando no fue el primer país en tomar una determinación tal, sí fue el primero en hacerlo para responder a una crisis nacional en relación con estas. Además de cambiar la política de drogas, se desarrollaron políticas de salud pública, todo lo cual contribuyó a la disminución del consumo en jóvenes. Las comisiones de disuasión, integradas por tres personas (médicos, trabajadores sociales y abogados) están diseñadas para ser un espacio seguro, centrado en la salud de la persona, no acusatorio. Las sanciones incluyen tratamiento, servicio comunitario o multas. Para casos de primera instancia, normalmente suspenden el procedimiento y no imponen sanciones (Kreit, 2010). Entre los casos que llegaron a las comisiones de disuasión, 76% eran de cannabis, 11% de heroína, 6% de cocaína y el 7% restante involucraba más de dos drogas. El caso portugués muestra un leve aumento del uso entre adultos, pero el consumo sigue siendo bajo en comparación con otros países de Europa. Más significativa aún resulta la disminución del consumo de drogas entre los grupos más vulnerables, como los jóvenes (Rosemarin y Eastwood, 2012).

Estados Unidos

En 1970, el Congreso de los Estados Unidos promulgó la ley federal de sustancias controladas (CSA: Controlled Substances Act), con el fin de regular el comercio interestatal. Esta ley es el fundamento de la ley federal de drogas. La mayoría de las restricciones se establecen sobre drogas incluidas en la lista 1, las cuales no pueden ser poseídas por nadie, salvo para efectos de investigación autorizada por el gobierno

federal. Esta lista incluye la marihuana, la heroína, el MDMA (éxtasis), el LSD y el peyote, que se considera no tienen ningún tipo de uso médico y con un alto potencial de abuso. Las sustancias de la lista 2, que tienen un uso médico aceptado y con un potencial de abuso menor que las de la lista 1, también están sometidas a controles más estrictos. Esta lista incluye la cocaína, el opio, la morfina, la meperidina (Demerol) y la codeína.

La legislación titulada “Proteger a nuestros niños”, parte del Drugs Act de 2000, fue aprobada por la Cámara de Representantes el 17 de octubre 2000. Modificó la ley de sustancias controladas para aumentar aún más las penas para los traficantes de drogas que involucren a niños en el tráfico. Las sentencias mínimas obligatorias aumentarían para quienes utilizan a menores de dieciocho años para distribuir drogas en o cerca de las escuelas y otros lugares “protegidos”, como parques infantiles (Dolin, 2001).

ENCARCELAMIENTO POR VIOLACIONES A LEYES DE DROGAS

Tener encarcelado a uno de los 2'300.000 prisioneros de Estados Unidos cuesta US\$24.000 al año, además de US\$5.100'000.000 en la construcción de cárceles nuevas. Un estudio del Buró de Estadísticas Judiciales (Bureau of Justice Statistics) del Departamento de Justicia concluye que, a pesar de que los presos encarcelados por delitos relacionados con drogas aumentaron en 57.000 entre 1997 y 2004, la proporción de delincuentes de drogas entre los presos totales en la población estatal carcelaria del estado se mantuvo estable: 21%. El porcentaje de presos federales que cumplen condena por delitos de drogas se redujo de 63% en 1997 a 55% en 2004¹¹. En 2003, el 58% de todas las mujeres en una prisión federal fueron declaradas culpables de delitos relacionados con drogas.

En 2011, California gastó US\$9.600'000.000 en prisiones, mientras que destinó US\$5.700'000.000 al sistema universitario. Desde 1980, ese estado ha construido un campus universitario y veintiuna prisiones.

En otros países desarrollados la tasa de encarcelamiento general es de 117 por cada 100.000 personas en Canadá (en 2008) y de 154 en Inglaterra y Gales (en 2011). La tasa de España es de 159 por cada 100.000 (en 2011), la de Grecia de 102 (en 2009), la de Alemania de 85 por cada 100.000 (en 2010), Italia tiene una tasa de 113 por cada 100.000 (en 2010), y Arabia Saudita una de 178 (a partir de 2009).

11 Drug War Facts. En http://www.drugwarfacts.org/cms/Prisons_and_Jails#Federal

Una comparación con países que tienen una política de tolerancia cero de drogas ilegales muestra que la tasa de Rusia es de 577 por cada 100.000 habitantes, la de Kazajstán de 400, la de Singapur de 273, la de Suecia de 78 y la de Japón de 59 (International Centre for Prison Studies, 18 de marzo de 2010).

En 2005, en Inglaterra el costo promedio anual de mantener a alguien en prisión era de €36.473 (HM Inspectorate of Prisons for England and Wales, 2006). En Suecia, en 2003, era de €200 (en un régimen cerrado), en comparación con el costo *probation* (estado de prueba)¹², que era de €17. En Finlandia el costo de *probation* en 2004 era de €2.800 por año, mientras que el costo de un prisionero era de €44.600¹³. En países donde la posesión de drogas se descriminalizó, como Portugal, los casos se redujeron de 14.000 a 5.000-5.500 por año. En 1999, 44% de los prisioneros lo eran por delitos en materia de drogas, porcentaje que en 2008 bajó a 21%, lo que se tradujo en la reducción de la sobrepoblación en prisiones (Rosemarin y Eastwood, 2012: 32).

En América Latina la situación es particularmente aguda. En Guatemala, entre 2008 y 2012 un total de 3.466 personas fueron detenidas por el delito de posesión de drogas para consumo personal, si bien durante esos años el número de detenciones por este delito se redujo 22%. El 95% de los detenidos son hombres. De acuerdo con el jefe de la Fiscalía Distrital Metropolitana, en 85% de los casos la persona portaba marihuana y en el 15% restante crack o cocaína¹⁴.

Procesar unos mil casos de posesión de droga para consumo cada año, la mitad de los cuales requiere los servicios de un defensor público, aunado al costo de mantener la población carcelaria condenada por ese delito, le cuesta al estado guatemalteco cerca de 6'900.000 quetzales anuales, el doble de lo que invierte en los programas para combatir la drogadicción.

Con base en entrevistas a personal del Ministerio Público, del Organismo Judicial y del Instituto para la Defensa Pública Penal, *Plaza Pública* determinó que procesar un caso de posesión de droga para el consumo requiere la labor de diez personas: dos policías: los agentes de la PNC suelen movilizarse en parejas; un agente

12 Cuando el estado usa el régimen de *probation* no es necesario dar servicios a una persona detenida, que solo debe tener cierto contacto, mediante reuniones, servicio comunitario, etcétera.

13 Lindholm, Margareta, "Suecia, fundamento jurídico y organización de servicios de libertad condicional".

14 Louisa Reynolds. <http://cosecharoja.org/tenencia-de-drogas-para-consumo-personal-hasta-cuando-la-criminalizacion>

fiscal y un auxiliar fiscal del Ministerio Público; un defensor del IDPP para 62% de los sindicatos de este delito que solicitan un defensor público; y cinco funcionarios del organismo judicial: comisario, notificador, oficial, secretario y juez¹⁵.

En Perú, como se mostró, los delitos en materia de drogas son la tercera causa de encarcelamiento y un tercio de los 12.000 encarcelados no han sido acusados o declarados culpables de ningún delito (Rosemarin y Eastwood, 2012: 29). En Uruguay, a partir de 2009, 11% de la población carcelaria lo era por haber infringido la ley de drogas.

En Brasil, tras la modificación en 2006 de la ley se puso fin a la pena de prisión para quienes portaban droga. Sin embargo, el número de detenidos y prisioneros acusados de tráfico aumentó. Hoy cerca del 60% de quienes están en la cárcel por haber infringido la ley de drogas no tienen antecedentes legales previos. En Argentina, por su parte, se gasta el equivalente a US\$17.862 anuales por cada preso¹⁶.

La situación es más compleja si se examinan las tasas de encarcelamiento: así, por ejemplo, entre 2005 y 2012 la población penal en Chile aumentó 99%, y 42% de las mujeres tras las rejas en el último año estaba por delitos relacionados con drogas. En Argentina, 40% de las mujeres recluidas lo está por infracción a la ley de drogas, y dependiendo del recinto carcelario este porcentaje puede llegar a 70%. En cárceles de mujeres en Ecuador estas cifras superan el 80% de la población femenina, y entre 65% y 79% del total de las mujeres presas está acusada por delitos de drogas (véase Uprimny, Guzmán y Parra, 2012).

Estas cantidades se dan en situaciones en las que en muchos casos una “mula” debe pagar penas mayores a las de un asesino. En Colombia el castigo por una violación es de veinte años, mientras el de cárcel por tráfico de drogas es de treinta. En México, entre 2007 y 2011 el número de mujeres encarceladas por crímenes aumentó 400%, gran parte ligadas directa e indirectamente a las drogas, especialmente tráfico de drogas o armas, secuestros, homicidios o asaltos. A pesar de vivir una realidad diametralmente diferente por la ausencia de los niveles de crimen de México y Centroamérica, la situación de las mujeres presas en Chile no es tan diferente. La

15 Si esta cantidad se suma a los Q919.572 anuales que cuesta procesar todos los casos, el costo total anual para el estado asciende a un total de Q6'900.000, casi el doble del presupuesto anual de Q3'500.000 que se destina para el funcionamiento de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Contra las Adicciones y Tráfico Ilícito de Drogas.

16 Prisiones y penas. <http://prisionesypenas.blogspot.mx/2006/10/segn-la-nacin-cada-presocuestala.html>

conclusión a la que llega un estudio sobre los castigos a infracciones a las leyes de drogas en la región, *La adicción punitiva*¹⁷, publicado por el Centro de Estudios de Justicia, Derecho y Sociedad (Dejusticia) es que: “En América Latina es más grave contrabandear cocaína a fin de que pueda ser vendida a alguien que quiere consumirla, que violar a una mujer o matar voluntariamente al vecino”.

De acuerdo con el reporte *Sistemas sobrecargados: leyes de drogas y cárceles en América Latina* (Metaal y Youngers (eds.), 2010), mientras 48% de las mujeres latinoamericanas está en prisión por infracción a leyes de droga, el porcentaje solo llega a 15% para los hombres. Ya en 2004 se veía el incremento de estos índices, cuando Nicaragua reportaba que ocho de cada diez mujeres tras las rejas cumplían penas por delitos relacionados con drogas. Lo mismo ocurría en Panamá y Venezuela, donde los porcentajes llegaban a 72% y 64%, respectivamente.

NARCOMENUDEO: COSTOS, LEGISLACIÓN Y CONSECUENCIAS

El narcomenudeo o venta de drogas al por menor es la última parte de la cadena del narcotráfico. Estos vendedores suelen trabajar en diversos espacios, por lo que suelen clasificarse en diferentes categorías, debido principalmente a la forma en la que se venden las drogas. Mientras el narcomenudeo más convencional y nombrado es el que tiene lugar en sectores vulnerables socialmente, también ha mutado. El menudeo está presente en diferentes sectores sociales, llegando hasta los barrios más ricos, con participantes que son parte de las clases más acomodadas. Los hay desde mujeres que venden marihuana, pasta base o cocaína en las esquinas, pasando por universitarios que proveen de droga a sus compañeros, hasta *dealers* de clase alta que se especializan en drogas sintéticas, cannabis para públicos especializados y cocaína. Es más, también existen vendedores al por menor especializados en públicos y nichos muy especiales, como actores y actrices de televisión, deportistas o miembros de las élites políticas y económicas. El narcomenudeo está sujeto también a cambios de acuerdo con las zonas geográficas, las temporadas del año, épocas de cultivo o eventos particulares, entre otras variables.

Quienes entran al narcomenudeo lo hacen sobre todo por una gran necesidad, siendo aquellos que pierden el trabajo los que mayores posibilidades tienen de entrar en el mercado del tráfico. En cierto modo, la flexibilización laboral empuja a la fuerza laboral a encontrar en el micro tráfico una fuente de trabajo alternativa. Si las refor-

17 Este estudio se basa en la evidencia recogida en siete países: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, México y Perú.

mas causan bajas en los ingresos, quienes trabajan buscan reemplazar esos ingresos (Bartilow y Eom, 2009). Ese mismo caso puede verse en periodos de desempleo en países como Brasil, que tras la década de los ochenta cayó en un largo periodo estancamiento y desempleo. Tal como suele suceder durante esos periodos, la corrupción y el crimen organizado se expandieron: “Brasil se transformó en un conducto para la cocaína de los Andes y en uno de los productores más grandes de cannabis en el mundo” (William, 1999).

Mientras hay conocimiento respecto de los procesos de cultivo, poco se sabe respecto a las etapas posteriores en la cadena. En algunos casos, los cultivadores venden directamente a los consumidores, pero por lo general entre la producción y la venta final hay un gran número de intermediarios. Debido a la participación de cada uno de estos actores, los precios van subiendo progresivamente, de acuerdo con los *mark ups* impuestos por cada uno de los participantes. Para entender mejor esta parte de la cadena es necesario diferenciar a los diversos participantes en la misma.

USUARIOS VENDEDORES AL POR MENOR

Gran parte de ellos lo hacen para satisfacer su consumo personal. La venta de drogas, si bien no les deja ganancias considerables, en muchos casos se transforma en el sustento para su consumo personal. Las ganancias para el consumidor que vende al por menor se miden de acuerdo con la cantidad que la venta les permite obtener. Gran parte de ellos entra al menudeo de forma inversa: se transforman en consumidores. Como en los casos de todo consumidor, hay quienes lo hacen de manera recreativa y quienes se convierten en problemáticos. Los segundos son quienes deben ser vistos con mayor atención, por cuanto estas adicciones son las que a menudo llevan a que el consumo sea superior al margen de ganancias de la venta para uso personal y, en consecuencia, los empuja a círculos viciosos en los cuales intentan continuamente maximizar los ingresos obtenidos por la venta de droga para lograr niveles de ganancia que les garanticen consumir a costa de la venta de drogas. Los vendedores al por menor adictos se transforman en miembros fieles de la cadena, por cuanto su necesidad por obtener ganancias para el consumo personal es tan grande que están dispuestos a correr cualquier riesgo con tal de vender la droga.

En varios países, este tipo de vendedores al por menor forman parte de una categoría especial, por el grado de vulnerabilidad que presentan, ya que muchas veces su participación es producto de su dependencia. La diferenciación de quienes también son usuarios se hace especialmente en países europeos como Austria, Bélgica, Grecia y Hungría, y en la práctica judicial en otros como Chipre, Eslovenia y Polonia.

NARCOTURISTAS

Los denominados narcoturistas (véase Vergara, 2011) viven en barrios acomodados, muchas veces con sus padres, poseen títulos universitarios aunque en muchos casos no han tenido trabajos formales. Viajan a Europa donde visitan Ibiza, Ámsterdam, Barcelona y Berlín, donde compran droga y la guardan en sus maletas, confundida entre uno que otro souvenir. Al no cumplir con el perfil de “narco”, la internación y vulneración de controles ocurre sin mayores problemas. No la venden en callejones de barrios marginales, sino en fiestas, en balnearios y dentro de redes de las que forman parte círculos de amigos y conocidos. Su mercado está dirigido a las élites, principalmente de jóvenes con alto poder adquisitivo. Su oferta se centra en drogas sintéticas, principalmente LSD, y en cocaína y cannabis de alta calidad. Como no cumplen con el perfil de traficantes, se mueven con tranquilidad en el negocio.

MULAS

Suelen ser víctimas. Una parte ignora por completo que se encuentra transportando drogas, y quienes lo saben desconocen las cantidades que llevan y, en consecuencia, las posibles implicaciones. Por lo general son personas vulnerables que se enfrentan a estas oportunidades de negocios pensando que una sola vez será suficiente. Es más, las mulas suelen depender de actores que están en otros países. Estas características hablan así mismo de personas que no tienen ningún nexo con el narcotráfico o las drogas, y que tampoco tienen un rol en la venta de la droga que transportan. Todo esto hace que no puedan ser consideradas igual que los traficantes que sí están ligados con organizaciones criminales. Dado que en muchos casos su participación en estas actividades es esporádica o única, forman parte de una categoría especial del menudeo de drogas.

MUJERES Y MENUDEO

La feminización del microtráfico tiene efectos negativos, sobre todo, sobre la mujer misma. Ellas se enfrentan a altos grados de violencia, especialmente al ser usadas y manipuladas por hombres para que colaboren como mulas. Sin embargo, cumplen con características que las hacen ser el blanco perfecto para llevar a cabo estas labores. Así como los narcoturistas no representan el estereotipo de narcotraficantes, las mujeres también se alejan de esta caracterización. Muchas veces se abusa de esto y se ve a madres con sus niños vendiendo droga, escondiéndola a menudo entre sus ropas, y usando a sus hijos como escudo en casos de enfrentamientos con la policía. Su situación de vulnerabilidad es explotada para desarrollar una cierta inmunidad de la que pocos pueden gozar.

La participación de mujeres en el narcotráfico es vista también como una forma de ascenso social, ya que las que llegan a los niveles más altos pueden vivir experiencias de “libertades nunca antes pensadas de la dependencia de los hombres, incluso si es por cortos periodos de tiempo” (Campbell, 2008). En términos generales, estas suelen ser la excepción de la regla, ya que las condiciones de trabajo y los márgenes de ganancia no les permiten cumplir esas metas. Generalmente, las que participan en este negocio se vuelven víctimas del crimen organizado y llevan con ellas a otros miembros de su familia. El impacto que sobre su familia tiene la entrada de una mujer al narcotráfico es enorme. Es más, las consecuencias de que una sea detenida y puesta tras las rejas son muy destructivas, sobre todo en sus círculos más inmediatos.

GANANCIAS DEL NARCOMENUDEO

Las ganancias de los vendedores al por menor son bastante bajas. La evidencia general sugiere que “vendedores a este nivel obtienen pocas o nulas ganancias gracias a estas actividades y estas usualmente son para sustentar su propio uso de drogas en vez de para ganar dinero” (Stevens y Wilson, 2008). No obstante, en regiones como América Latina el narcomenudeo se transforma en el principal ingreso de muchas familias.

Al examinar al narcomenudeo en su conjunto vemos los grados de influencia que tiene en el mercado. En otras palabras, es necesario ver a quienes hacen las ventas al por menor de la misma forma en que miramos a los trabajadores en la parte más baja de la pirámide productiva. Ellos, en su totalidad, son el motor del narcotráfico mundial. En junio de 2011, el presidente de El Salvador, Mauricio Funes (2009-), declaró que gran parte de la estrategia para combatir al crimen organizado en su país debía partir por terminar con esta forma de venta, asegurando que el “narcomenudeo se ha convertido en la fuente principal de ingresos de las pandillas” (Castro, 2011). Afirmaciones similares a las hechas en México por parte de la Secretaría de Seguridad Pública Municipal de Tijuana, la cual informó que el narcomenudeo movía más de US\$1'000.000 diarios en la ciudad.

Por estas mismas consecuencias, que tienen que ver más con el rol del narcomenudeo como un todo, que con el que tienen dentro de este los actores individuales, para muchos esta práctica es una amenaza.

Si bien cuando hablamos de narcomenudeo constatamos la existencia de casos de mero sustento para el consumo o dependencia financiera, las ganancias siguen siendo muy bajas en comparación con otros actores de la cadena.

EL CASTIGO AL NARCOMENUDEO

Las leyes de drogas se caracterizan por la gran desproporción entre las penas y los castigos que pagan los diferentes actores ligados a los procesos de cultivo, producción, venta, compra y consumo de drogas. El primer error consiste en que la legislación al respecto no deja en claro cuáles son las metas tras el castigo. La desproporción de los castigos es resultado de la de las interpretaciones en torno al asunto.

Demandas por una mayor o mejor proporcionalidad en las penas han sido presentadas por organizaciones internacionales dependientes de la ONU como la Unodc, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Corte Europea de Derechos Humanos, y documentos como la Declaración universal de derechos humanos. Los niveles de castigo y penalización “deben estar determinados de acuerdo a la severidad del daño que un comportamiento específico causa a otros o a la sociedad” (Lai, 2012). Afortunadamente, y tras la evidencia proveniente sobre todo de las altas tasas de hacinamiento carcelario, existe cierto consenso en que las penas impuestas al narcomenudeo son desproporcionadas.

Pero la falta de proporcionalidad no solo ocurre en los castigos, sino también en la proporción de los afectados. En Argentina se estima que casi un tercio de las mujeres encarceladas están ahí por haber infringido leyes de drogas, mientras en Ecuador hay cárceles para mujeres donde hasta 80% de las reclusas lo está por razones similares. Allí mismo, durante 2005 la Asamblea Constituyente país otorgó un perdón masivo a más de mil quinientos reclusos por haber “transportado drogas” en cantidades menores a dos kilos, con lo que se consiguió descongestionar las cárceles y mostrar que menos de 1% de los perdonados reincidieron en los mismos tipos de crímenes (Armenta, 2012).

En América Latina es preocupante la desproporción entre las penas y las tasas de encarcelamiento, así como las pobres condiciones de vida en las cárceles, en las que la dignidad, la seguridad y la integridad de las personas son profundamente afectadas.

VENTA, PRECIOS Y GANANCIAS AL POR MENOR EN AMÉRICA LATINA

El cannabis al por menor

Lamentablemente, la diferencia en los precios reportados por los gobiernos y las instituciones nacionales e internacionales es muy grande. La misma Unodc en sus últimos reportes globales destaca que uno de los principales problemas tiene que ver con la disponibilidad de datos sobre diversos aspectos de la demanda y la oferta de drogas. Los datos de las Naciones Unidas dependen en gran medida de los entregados

por los gobiernos, que, como se sabe, no necesariamente son confiables y con frecuencia carecen de rigor. Esa falta de información tiene que ver principalmente con los precios, los márgenes de ganancia y la pureza de las drogas. Con esto, y al no contar con datos verídicos, el análisis de la situación actual y la necesidad de basar los debates en torno a la evidencia se convierten en una tarea muy difícil y que puede entregar conclusiones erradas o que poco o nada tienen que ver con la realidad.

Esta es, sin duda, una de las áreas que mayor atención requiere. No es posible continuar discutiendo posibles escenarios económicos (como los que traería la legalización o regulación) y continuar ignorando elementos tan importantes como los precios y los márgenes de ganancia en los diferentes eslabones de la cadena. La mala información es uno de los principales obstáculos para avanzar en un debate basado en la evidencia.

Del cannabis extranjero al local

Es aquí donde ocurren las mayores diferencias en cuanto al incremento en los precios, que en ocasiones llegan a multiplicarse más de doscientas veces, incluso en mercados regionales. Es más, hasta en transacciones que solo pasan una frontera los precios suelen aumentar considerablemente. Por ejemplo, a fines de 2011, la ONG *VivaRio* constató que la marihuana que se vendía en Río de Janeiro, que por lo general proviene de Paraguay, era doscientas ochenta veces más cara con respecto al precio original. El estudio destacó que los mayores incrementos en el precio tenían lugar entre el cultivo y la venta al por mayor en Paraguay. También hay diferencias considerables según el sector donde se venda: es 61% más barata en las *favelas* que en los barrios acomodados (AFP, 2011).

En Uruguay, uno de los acuerdos a los que se llegó con respecto a los posibles marcos regulatorios del cannabis fue en torno al precio oficial: se acordó que los consumidores legales podrían comprar hasta cuarenta gramos por un precio de 700 pesos uruguayos (US\$36) (Portela, 2012), precio similar al del mercado negro, quedando el gramo a un precio aproximado de US\$0,9.

Ya que el cannabis puede ser cultivado en prácticamente cualquier lugar del mundo, ya sea en campo abierto o en el clóset de una casa, la competencia por dominar los mercados ha demostrado ser muy ineficiente. El poder que el cannabis ha entregado a los carteles ha cambiado dramáticamente luego del empoderamiento de los microcultivadores o de quienes cultivan para satisfacer su consumo personal. Es más, estos mismos consumidores cultivadores se han transformado en la principal amenaza para los grandes grupos. Esta competencia, con menores costos asociados a la seguridad, ha sido responsable de las fluctuaciones en el precio.

Por otra parte, desde hace unos años agencias europeas y estadounidenses han reportado que los precios de calle de drogas como el cannabis, la cocaína y la heroína han bajado dramáticamente, mientras que la pureza va en aumento (TNI, 2007). En el caso de los mercados europeos, en las últimas dos décadas el precio de la cocaína también ha mostrado bajas (*The Economist*, 2011).

A pesar de los altos precios en los destinos finales, ya sea en la venta al por mayor o menor, las ganancias van quedando en una serie de actores, especialmente en los grandes traficantes. Un estudio detallado del funcionamiento del mercado colombiano deja al descubierto que solo alrededor de 2,6% del precio final al por menor se queda en el país. En otras palabras, poco más de 97% de las ganancias quedan en manos del crimen organizado y de otros actores ligados al gran tráfico: bancos, lavado de dinero, etcétera (Rolles, Murkin, Powell, Kushlick y Slater (autores y editores), 2012).

Ahora bien, algunos estudios destacan la “regionalización” de la producción de cannabis, lo cual implica que poco a poco ha pasado a cultivarse en lugares más cercanos a la demanda misma. El último informe de la Unodc destaca como “mientras que en los años setenta se importaron a los Estados Unidos grandes cantidades desde América del Sur, en particular de Colombia, hoy en día la mayor parte del cannabis que se consume en América del Norte se produce localmente” (Unodc, 2012). Esto ha dado paso también a que si bien a principios de los noventa la gran mayoría de las incautaciones se concentraba en América del Sur, en 2010 el 70% se hicieran en Norte América, lo cual apoya la afirmación de que los cultivos se han ido acercando a los consumidores.

Y así como la producción pasa del territorio internacional al nacional, un fenómeno similar sucede en una escala menor: los centros de producción para abastecer demandas nacionales o de territorios nacionales y urbanos también se han visto afectados por el microcultivo: desde el doméstico simple al cultivo bajo techo.

Las consecuencias de la expansión del cultivo localizado también se vinculan con la reducción de los costos generales. Cuando el cultivo se hace en espacios más cercanos a la demanda, los costos de transporte, transacción y, sobre todo, seguridad, se reducen dramáticamente. Con esto disminuyen los riesgos de las transacciones y el consumidor se ve menos expuesto a interactuar con vendedores ligados al crimen organizado.

El aumento de los precios del cannabis depende entonces, principalmente, de la calidad y composición de THC. De cierta manera, si bien los costos asociados al transporte y la seguridad se han visto reducidos, la especialización en la producción ha demostrado capacidad de generar una oferta mucho más variada que es recompensada por el consumidor al estar dispuesto a pagar precios más altos. Estas caracte-

rísticas del cannabis actualmente disponible hablan de una evolución positiva en lo que a mercados compete. La estructuración del precio final depende hoy más de la calidad y especificidad del producto que de los costos asociados al tráfico. Pero sobre todo, el cultivo controlado de cannabis bajo techo ha garantizado una “oferta constante al no estar sujeta a los ciclos agrícolas naturales” (Zamudio y Hernández, 2012).

Estos escenarios han contribuido también a la aparición de dos nuevos fenómenos. El primero tiene que ver con el abandono, en ciertos sectores sociales, del consumo de cannabis de menor calidad que muchas veces se prensaba con químicos y hasta con pegamentos. El llamado “paraguay”, proveniente de ese país, logró durante mucho tiempo una penetración importante en el mercado de consumo, especialmente de países como Argentina, Brasil y Chile. El “paraguay” o “paragua” es básicamente cannabis prensado con elementos tan diversos como miel, cera, pegamento, petróleo, alquitrán, amoníaco, etcétera. El “pateado” o proceso de mezcla tiene lugar también en los países receptores. El aumento del cultivo doméstico y la disponibilidad de mejor cannabis producto de cultivos locales son los grandes responsables de la erradicación del “paragua” de muchos sectores, quedando relegado a los más pobres de la sociedad, que lo pueden adquirir por su bajo costo.

El segundo fenómeno tiene que ver con la elitización del cannabis de mejor calidad, cuyos precios han aumentado considerablemente respecto al comúnmente encontrado en la calle, llegando a aumentar el gramo en hasta veinte a treinta veces, lo que en países como Chile se traduce en precios que pueden llegar a los US\$40 el gramo.

Precios

Como se dijo, los precios reportados en primera instancia por los gobiernos y otras organizaciones, y compilados y reportados luego por la ONU, en muchos casos están bastante lejos de la realidad, pero además presentan una serie de limitaciones que en primera instancia tienen que ver con el aglutinamiento de diferentes tipos de cannabis en una misma categoría. Aun cuando se hace el esfuerzo por reportar diferencias en la concentración de THC, por lo general la información se entrega en términos generales y sin diferencias. Segundo, a pesar de las diferencias en THC o procedencia, numerosos gobiernos reportan como cannabis productos como la marihuana prensada (en casos hasta el “paragua”), que aun cuando tienen presencia de cannabis son un compuesto. Tal vez se podría hablar de pureza, pero lo que se está cuantificando dista mucho de ser considerado como cannabis. En la tabla 4 se presentan los precios, en dólares, del cannabis entregados por el último informe de drogas de la Unodc (2012).

Tabla 4. Precios del cannabis en algunos países de América*

PAÍS	PRECIO AL POR MENOR			PRECIO AL POR MAYOR		
	TÍPICO	RANGO	AÑO	TÍPICO	RANGO	AÑO
Haití	0,6	0,5	2004	55	50	2004
Jamaica	1,4	0,7	2008		212	2008
Belice	2,5	1	2007	198,6	148,9	2007
Costa Rica		4,7	2010		585	2010
El Salvador	1	1	2009	1.140	1.000	2010
Guatemala	0,2	0,2	2009	92	85,8	2009
Honduras	1,8	1,8	2008	231,2	231,2	2008
Nicaragua	0,5		2007	81,1		2007
Panamá	10		2005	50		2005
Canadá	12,7	4,4	2009	4.275,4	1.160,5	2009
México				80		2010
Argentina	1,3	1	2004	400	300	2005
Bolivia		0,7	2009		80	2009
Brasil	0,3	0,3	2005	150	100	2005
Chile	2		2010	1.966,8		2010
Colombia	0,4		2005	40,3		2005
Ecuador	1,5	1	2010	450	400	2010
Paraguay	1	0,8	2008	20	15	2008
Perú				100	80	2008
Uruguay	1	0,7	2010	350	300	2010
Venezuela	1,9	1,4	2006	120	90	2006
Estados Unidos (onza)		20	2010		100	2010

* En el caso de la venta al por menor los precios corresponden a un gramo y en el de la venta al por mayor a un kilo.

Fuente: Unodc, 2012.

De acuerdo con los datos de la tabla 4, en América Latina existen grandes diferencias en los precios. Brasil, por ejemplo, se destaca como el país con el menor precio al por menor, con US\$0,3, y Panamá con el más alto, US\$10.

Estos datos se compilan con la información entregada principalmente por los gobiernos. Al examinar el informe “Precio y gasto de drogas ilícitas en Chile”, del gobierno, es posible obtener una idea de cómo se llega a los precios reportados. El informe dice que según los datos arrojados por el último estudio nacional, el precio de la marihuana al por menor es de \$1.047 pesos chilenos, equivalente a US\$2 (Senda, 2012), el mismo publicado en el informe de la Unodc. Aquí nace el primer problema, puesto que mientras que el gobierno de Chile presenta un precio en dólares *por un cigarrillo de marihuana*, el informe de la Unodc lo incluye como el precio

de un gramo. Cabe anotar que estos precios se han mantenido relativamente estables desde 2004.

Según cifras del gobierno de chileno, el precio de la marihuana presentó un alza real de 17,2% entre 2004 y 2006, pasando desde \$1.044 a \$1.224 por cigarrillo. No obstante, en el periodo siguiente retornó a su nivel inicial, con un promedio de \$1.047, valor que se mantuvo en la última medición, en la que fue de \$1.038 por cigarrillo.

Existen una serie de intentos por monitorear los precios de calle del cannabis y otras drogas. En la mayoría de los casos, los resultados entregados hablan de precios que presentan diferencias considerables entre las reportadas por los países y los de la ONU.

Tomemos un estudio reciente de Asuntos del Sur, en el que se recolectaron datos de precios de calle, diferenciando los tipos de cannabis, en las principales ciudades de América Latina. La tabla 5 presenta los resultados de la muestra de Chile¹⁸, dividida por Región Metropolitana de Santiago y resto del país. La muestra entrega datos divididos por los diferentes tipos y calidad de cannabis. El precio promedio más bajo reportado en Chile corresponde al cannabis no natural prensado, conocido como “paraguay”, prensado con químicos, pegamentos, etcétera, con un promedio de US\$5 el gramo. En el caso del cannabis natural, el más barato es el de menor calidad, con un promedio de US\$8; en el otro extremo está el cannabis natural de alta calidad que llega a los US\$19. De todas las categorías, la que presenta el precio más alto es el natural de alta calidad en Santiago, promediando US\$21, y la más baja, el no natural prensado tanto nacional como regionalmente.

Tabla 5. Precios del cannabis en Chile, enero de 2013

UBICACIÓN	TIPO	NATURAL			NATURAL	NO NATURAL	HACHÍS
	CALIDAD	BAJA	MEDIA	ALTA	PRENSADA	PRENSADA	NATURAL
Santiago	Promedio	9	13	21	10	5	24
	Rango	1-21	2-31	4-100	1-50	1-20	2-100
Regiones	Promedio	6	10	16	9	5	21
	Rango	0,5-20	1-25	2-50	0,7-35	0,5-20	1-100
Chile	Promedio	8	12	19	10	5	23
	Rango	0,5-21	1-31	2-100	0,7-50	0,5-20	1-100

n=245, en US\$.

Fuente: Asuntos del Sur, 2013.

18 La muestra de Chile contempla 245 casos válidos, divididos por ciudad y región. Precios en dólares. Encuesta online, voluntaria, representativa del mes de enero de 2013, parte de muestra latinoamericana. Cuestionario original disponible en www.asuntosdelsur.org/precio

Observar los rangos en cada categoría ayuda a entender mejor las grandes diferencias en los precios del cannabis de la misma calidad y en lugares similares. El rango más amplio se observa en el precio regional del tipo hachís, que va de US\$1 a US\$100; y el más bajo en el no natural prensado en Santiago, que varía de US\$1 a 20. De acuerdo con la muestra de enero 2013, la ciudad con el cannabis de más alto precio es Osorno, del tipo hachís, que llega a US\$100. Al dejar de lado el tipo hachís, el precio más alto se encontró en Las Condes, Santiago, donde el precio del gramo de cannabis natural de alta calidad llega a US\$100. El más bajo está en ciudades como Iquique, Rancagua y Valparaíso (US\$0,5) tanto en el natural de baja calidad como el no natural prensado. En general, el cannabis más barato (natural y no natural prensado) se encuentra en Valparaíso.

Usar estos datos y compararlos con los oficiales entregados por el gobierno de Chile a la Unodc ayuda a entender la falta de veracidad en la información. Mientras los datos oficiales hablan de un precio de US\$2 (2010) por el gramo de cannabis (de todo tipo) la muestra de Asuntos del Sur habla de un promedio de US\$12 (2013).

Entre los elementos que podrían ser responsables de las grandes diferencias en los datos reportados por Chile u otros países están: 1) reportes de precio de un cigarrillo de marihuana como si se tratara de un gramo; 2) no diferenciación de tipos y calidad del cannabis; y 3) falta de diferenciación entre cannabis 100% natural y la mezclada con terceros compuestos.

La tabla 6 presenta, a modo de ejemplo, precios reportados en otros países en el estudio de Asuntos del Sur, que al contar con un n bajo¹⁹ deben usarse solo a modo referencia en todos los casos menos en Chile.

Solo como ejemplo podemos comparar los precios reportados por Unodc en el *World Report 2012* para Colombia (US\$0,4), Ecuador (US\$1,5), Chile (US\$2) y México (n. a).

Margen de ganancia

El margen de ganancia de los vendedores de cannabis al por menor varía de acuerdo con los modelos y el perfil de estos. Como se vio, los diferentes tipos de vendedores al por menor buscan diferentes retornos por entrar en el negocio. Los usuarios que venden al menudeo, por ejemplo, buscan ante todo satisfacer su consumo personal,

19 Datos también han sido reportados en países como Argentina, Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Paraguay, Perú y Venezuela, pero cuentan con un n muy bajo, a diferencia de Chile, Colombia, Ecuador y México.

Tabla 6. Precios del cannabis en Chile, Colombia, Ecuador y México, enero de 2013

PAISES	TIPO	NATURAL			NATURAL	NO NATURAL	HACHÍS
		BAJA	MEDIA	ALTA	PRENSADA	PRENSADA	
Colombia	Promedio	1	2	4	3	3	6
	Rango	0,1-5	0,2-10	0,5-20	1-5	0,5-12	0,5-20
Ecuador	Promedio	2	4	11	3	3	13
	Rango	1-3	2-6	4-8	1-5	1-5	5-20
Chile	Promedio	8	12	19	10	5	23
	Rango	0,5-21	1-31	2-100	0,7-50	0,5-20	1-100
México	Promedio	2	4	8	6	2	11
	Rango	0,5-10	0,8-15	1-15	0,9-20	0,5-5	0,9-20

n= Chile= 245; Colombia= 14; Ecuador= 6; México=11, en US\$.

Fuente: Asuntos del Sur, 2013.

lo que implica un límite auto impuesto en las transacciones que quieren efectuar y las cantidades que manejan. En este caso el margen de ganancia se reduce y debe ser cuantificado basándose en la cantidad de droga a la cual el consumidor puede acceder de forma “gratuita”. Este cálculo se basa entonces en la necesidad de consumo de cada persona, lo que también presenta grandes variables.

Por ejemplo, si el consumo de un usuario que vende al por menor llega a los diez gramos, la venta total debe generar el margen de consumo. Ya que el margen de tolerancia de un comprador es grande y presenta inelasticidad, el usuario al por menor tiene el poder de recortar cantidades grandes al momento de la venta. Otro elemento a considerar tiene que ver con la necesidad de concretar la transacción en el menor tiempo posible, lo que influye directamente en la capacidad del comprador de corroborar la cantidad (peso exacto) de droga comprada. Lo que también juega a favor del vendedor, quien puede adulterar constantemente los márgenes de venta.

Los usuarios que venden al por menor también suelen ser generosos con la droga, por lo que el margen de ganancia se reparte no solo en el consumo personal, sino también entre amigos y, en algunos casos, como muestra a compradores potenciales o actuales.

Por ejemplo, según datos de una encuesta realizada por el Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas (CuPHID) en la Ciudad de México²⁰, teniendo en cuenta un mercado anual de US\$28'000.000 anuales y aproximadamente 75.000 usuarios, el consumo promedio sería de cerca de US\$8 a la semana. Entonces, si un

20 Primera Encuesta de usuarios de drogas ilegales en la Ciudad de México. CuPHID. <http://www.cuphid.org/porta/ notas/ los-usuarios-responden/>

consumidor promedio de la Ciudad de México quiere financiar su consumo personal, debe generar aproximadamente US\$32 al mes para satisfacer su consumo, cantidad fácil de conseguir con solo una transacción pequeña al mes.

La venta al por menor en la calle tampoco genera mayores márgenes de ganancia. Allí existen dos tipos principales de pago: el que tiene que ver con las unidades, donde el vendedor compra o recibe cantidades menores de droga para la venta próxima en el tiempo; y el pago mensual o semanal, donde los menudistas reciben un sueldo fijo por la venta de drogas.

En el primer caso los márgenes de ganancia son mínimos cuando el cannabis es de baja calidad. En Chile, por ejemplo, si el gramo de mala calidad no supera los US\$2 y se estima que la ganancia puede llegar en casos muy excepcionales a un máximo del 50%, el ingreso por comercializar cien gramos al detal solo deja una ganancia de US\$50. Al hacer el ejercicio de calcular una venta mensual, podemos llegar a una venta de US\$400/mes, con ganancias de US\$200/mes, lo que equivale a medio sueldo mínimo en el país.

En Argentina, por su parte, los vendedores al por menor deben vender un promedio de 30 *bagullos* de marihuana a \$10 (US\$2) cada uno, lo que les otorga una ganancia diaria de aproximadamente \$60 (US\$12) (Iezzi, 2013).

El segundo caso de ganancias de los vendedores al por menor es el más común. Ya que narcos medianos y grandes tienen intereses sobre la misma venta, principalmente relacionados con la territorialidad y la seguridad, optan por pagar salarios fijos a esos vendedores, que también están disponibles para efectuar otras actividades, como la vigilancia del territorio.

Un caso sucedido en Bogotá permite ilustrar el funcionamiento de la cadena que termina con la venta al detal: a fines de enero de 2013, la policía detuvo en el barrio llamado Bronx a John Freddy Raigosa, primo hermano de un hombre de treinta y tres años que controla la mitad del negocio de drogas y armas en la ciudad y es el máximo líder de una estructura criminal conocida como Gancho Manguera. Tras su detención quedaron al descubierto elementos importantes sobre la dinámica con que operaban. La marihuana era traída desde el municipio de Corinto (en el departamento del Cauca, al suroccidente de Colombia). Empleaban a *taquilleros*, quienes por la distribución a minoristas y por la venta directa a consumidores ganaban unos \$100.000 (US\$60) por turno de veinticuatro horas. La droga era llevada previamente de manera fragmentada para facilitar el transporte sin ser detectada, operación efectuada por los llamados *patinadores*. Las operaciones de los taquilleros y patinadores eran supervisadas por un *contador*, que entre sus labores tenía la recaudación de más de \$100'000.000 (US\$56.000) al día. Los más de cuarenta integrantes, “repartidos

en dos turnos de 24 horas, controlaban todo el proceso ilegal, permanecen armados y ejecutan homicidios selectivos, cuando alguna persona quiere hacerle ‘conejo’ al Gancho Manguera” (Guevara, 2013). Según esta nota de prensa, habitantes de la calle participan en la venta de drogas, además de hurtos y sistemas de alerta.

Aun cuando no existen estudios que se enfoquen en los márgenes obtenidos en la calle por los vendedores, cálculos de Mejía y Gaviria estiman que solo 26% del valor final de venta en la calle queda en la economía colombiana, mientras 74% queda en las manos de criminales (Gaviria y Mejía, 2011).

En el caso de México, las actividades en las que participan los llamados *soldados de la droga* son bastante similares, y van desde la protección del territorio y de narcos medianos y grandes, hasta la venta directa a consumidores. Se estima que los narcos pagan aproximadamente \$350 (US\$27) por día a informantes y \$300 (US\$23) a distribuidores, más una comisión por las ventas que puede terminar en ganancias de \$1.000 diarios, llegando a \$30.000 pesos, unos US\$2.300, mensuales (Mejía, 2012). El sueldo mínimo por día en México es de \$62, unos US\$120 al mes. Según Alberto Capella Ibarra, secretario de Seguridad Pública de Tijuana, el menudeo genera en la ciudad US\$1'000.000 diarios (Uniradio, 2012).

Las diferencias entre los cargos contratados por los narcos son bastante grandes, encontrándose en el otro extremo los mercenarios (exsoldados) de países como Estados Unidos e Israel, contratados para cumplir labores más ‘delicadas’ de tráfico de drogas, armas y personas, o de asesinar a quienes se convierten en obstáculos. En estos casos los salarios reportados en 2005 iban de US\$50 a US\$250.000 por misión (Becerra, 2005). Se estima que el narcotráfico da trabajo en México a más de medio millón de personas en más de la mitad de los municipios del país (Arana, 2009).

La cocaína al por menor

Al observar los precios de la cocaína al por menor se encuentran similitudes con los problemas de reporte de precios del cannabis (véase la tabla 7). La información publicada por la Unodc depende también en gran medida de la entregada por los gobiernos, y estos, como se vio, tienen serias falencias en los procesos para investigar y reportar esos precios.

A diferencia de los precios oficiales reportados para el cannabis, en el caso de la cocaína los precios reportados en la calle parecen ser más similares, lo que se debe, sin duda, a que su naturaleza es muy diferente a la del cannabis. La existencia de solo tres grandes productores, Colombia, Bolivia y Perú, facilita trazar las cadenas de tráfico, a pesar de la infinidad de manos por las que pasa y que dificultan su identificación. No obstante, en este caso es más fácil saber dónde empieza y dónde termina la cadena.

Tabla 7. Precio de la cocaína en algunos países de América (por gramo y kilo)

PAÍS	PRECIO AL POR MENOR/GRAMO						PRECIO AL POR MAYOR/KILO					
	PRECIO			PUREZA			PRECIO			PUREZA		
	TÍPICO	RANGO	AÑO	TÍPICO	RANGO	AÑO	TÍPICO	RANGO	AÑO	TÍPICO	RANGO	AÑO
Cuba		48,6-64,8	2009				38.000	35.000-50.000	2005			
Dominica	57,5	55-60	2004				7.964		2010			80-98
República Dominicana	8		2010				7.447	6.454-7.447	2007			
Belice	7,5	7,5-12,5	2005		90-96	2005		7.000-7.400	2010	74		90-96
Costa Rica		16-18	2010				25.000	12.000-25.000	2010			28-97
El Salvador	24	23-25	2009				12.262	9.810-12.262	2009	90		80-90
Guatemala	13,3	9,9-13,3	2008	90	85-90	2008	6.500		2007			
Nicaragua	13,5		2007				2.500		2005			
Panamá	2		2005		1-100	2005	34.133	17.544-59.649	2009			
Canadá	80,3	21,9-175,4	2009	52	5-99	2010	12.500		2010			
México							4.800	2.600-7000	2004			
Argentina	5,9	3,5-8,3	2004					2.000-3.000	2009			
Bolivia	13,5	3-4	2008				3.000	2.000-7.000	2005	65		1-91
Brasil	12	10-13	2005		15-36	2005	9.834		2010			
Chile	9,8		2010	56,5	16-93	2009	2.439		2010			87-95
Colombia	3,5		2008				4.000	3.500-4.500	2010			
Ecuador	7	5-10	2010				6.000	5.500-6.500	2008			
Paraguay	20	18-25	2008				1.250	950-1.250	2010	100		
Perú	4,5		2006				5.500	5.000-7.500	2006			
Uruguay	12,4	7,4-17,3	2010				4.190	5.120-6.980	2010	70		65-80
Venezuela	9,3	7-11,6	2006	32	30-40	2009			2008			
Estados Unidos		8-300	2010	55,9		2008		11.500-50.000				

Fuente: elaborado por el autor con información de Unodc, 2012.

A modo comparativo y de acuerdo con los datos recolectados por Asuntos del Sur entre consumidores de cocaína en Chile, el precio promedio en enero de 2013 era de US\$19 en regiones, de US\$18 en Santiago y un promedio nacional de US\$18. Estos datos no detallan la pureza de la droga consumida dado que, por lo general, el usuario no puede hacer un juicio real respecto a su composición. En ciudades como Santiago, el gramo de cocaína, presumiblemente de alta pureza, puede llegar a los US\$100 (véase la tabla 8).

Tabla 8. Precios de la cocaína en Chile

DESCRIPCIÓN	TIPO	COCAÍNA
	CALIDAD	PUREZA
Regiones	Promedio	19
	Rango	5-80
Santiago	Promedio	18
	Rango	4-100
Chile	Promedio	18
	Rango	4-100

n= 158 US\$.

Fuente: Asuntos del Sur, 2013.

El precio reportado por el gobierno de Chile en 2010 fue de US\$9,8, con una pureza del 56%, en un rango de 16 a 93% en la venta al por menor. Según el reporte de la Unodc, los precios de la cocaína en otros países de la región muestran grandes diferencias. De acuerdo con estos datos, el gramo más barato de cocaína se encontraba en Panamá (2005), y el más caro en El Salvador a US\$24, con una pureza de 25% (2009).

Margen de ganancia

A diferencia del cannabis, la cocaína tiene más posibilidades de ser mezclada con otras sustancias, lo cual hace que su pureza varíe mucho entre países, ciudades y situaciones. Es más, mezclar cocaína pura con otras sustancias es una de las principales razones que explica las cantidades finales de cocaína que se vende en la calle. Por esto, las estimaciones de evolución del precio, desde su producción a la venta de calle, no necesariamente responden a la misma cocaína; el precio final muchas veces corresponde a una sustancia que solo contiene cocaína. Teniendo en cuenta el porcentaje de cocaína pura presente en la transacción, el precio final puede superar con creces el reportado.

Por ejemplo, el precio de un kilo de cocaína que se vende en la selva de Colombia por US\$2.200, luego en Australia por más de US\$200.000 y después en las calles de ese país puede llegar a US\$500 el gramo (Stewart, 2013), nos enfrenta a un alza que va de US\$22 por gramo en Colombia a US\$500 en Australia. Sin embargo, las autoridades australianas hablan de rangos de pureza de entre 9,5% en Canberra a 30,2% en Victoria (ACC, 2011) mientras que la cocaína que sale de Colombia tiene 80% de pureza aproximadamente.

Este fenómeno se repite en la gran mayoría de puntos finales de venta, en donde la pureza de la cocaína consumida es bastante baja. Durante 2011, la ONG Energy Control analizó en España cuatrocientas setenta y dos muestras de cocaína, encontrando que solo 5% de estas contenía solo cocaína, 41% cocaína y adulterantes, 37% cocaína, adulterantes y diluyentes, 1% cocaína más diluyentes, y 16% no contenía nada de cocaína (Energy, 2011).

Estas variantes hacen que los márgenes de ganancias de la venta al por menor deban ser abordados teniendo en cuenta la composición misma del producto, que en ocasiones tiene tan poca cocaína que en casos extremos no llega siquiera a 1 o 2% de pureza, porcentajes tan bajos que realmente no permiten hablar de cocaína como tal.

Según Mejía y Rico, quienes por primera vez entregan un análisis en profundidad de la microeconomía del narcotráfico en Colombia, en 2008 el ingreso anual bruto por hectárea de coca para los agricultores que solo venden la hoja fue de unos US\$4.000. Un agricultor promedio recibe un beneficio neto de aproximadamente 47%: \$3'950.000 al año, US\$2.000, entendido como una combinación de los rendimientos de la tierra y los riesgos asociados con el cultivo de cosechas ilícitas. Información de las comunicaciones de los grupos armados ilegales indica que el precio de un kilo de cocaína en el laboratorio oscila entre US\$2.700 y US\$3.600 por kg. Luego, en la ruta a América del Norte a través de México o América Central, el precio de de la cocaína varía entre US\$9.000 y US\$12.000 por kg, y en la ruta hacia Europa a través de Venezuela, el Caribe y África Occidental, entre US\$25.000 y US\$30.000 por kg (Mejía y Rico, 2010).

Esta información sirve para corroborar que quienes se encuentran en la parte más baja de la pirámide tienen márgenes de ganancia muy bajos, en lo cual la venta de cocaína al menudeo es bastante similar a la de cannabis. Si bien los precios de un gramo son mucho más altos para la cocaína, la actividad no es muy rentable; muchos venden al por menor para satisfacer su consumo, sea problemático o solo recreativo, y algunos son contratados por los carteles para la venta en la calle y labores de seguridad y vigilancia

Una de las grandes diferencias entre estas drogas, que es una limitación para los 'emprendedores' de la droga, es que la cocaína no se puede producir con la facilidad

del cannabis, por lo que no se puede producir al por menor para comercializarla localmente, entre amigos o para satisfacer el consumo personal. Elemento importante, ya que obliga a todos los vendedores de cocaína al por menor a depender de traficantes que están en otros eslabones de la cadena.

Irónicamente, parece que quienes más ganan al vender al por menor son quienes no se dedican por completo a vender drogas, sino quienes lo hacen como trabajo a medio tiempo. El perfil de estos vendedores entra en las categorías de vendedores-usuarios y hasta narcoturistas expuesto antes, quienes cuentan con redes de contacto que les permiten moverse con mayor facilidad y llegar a mercados con mayor poder adquisitivo. Al no dedicar todo su tiempo a la actividad y mezclarla con otras, su inseguridad disminuye y pueden entrar y salir del negocio más fácilmente. Al no ser parte de círculos de narcotráfico, pueden operar con mayor libertad y sin depender directamente del crimen organizado. Este tipo de vendedores pueden llegar a ganar entre US\$1.000 y US\$9.000²¹ al mes, dependiendo de la droga, la calidad y las redes de contacto.

EFFECTOS Y COSTOS DEL NARCOMENUDEO

Las externalidades negativas de la ilegalidad de los mercados tienen grandes repercusiones en las sociedades, afectando no solo a quienes participan en el mercado de la droga. La inseguridad, la violencia, la corrupción, las transformaciones de espacios urbanos y el miedo a estar rodeado de este tipo de actividades, hacen que las externalidades negativas sean muy costosas para la sociedad, en especial para las que están más cerca de los centros de distribución y venta.

Como mencionábamos, las familias de quienes participan de estas actividades también se ven afectadas, y los costos que pagan son altísimos, sea por su complicidad o porque entran a ser parte de estas actividades ilícitas. Es más, en muchos casos cuando los jefes de hogar o quienes tienen una participación directa son detenidos y puestos tras las rejas, son los miembros de las mismas familias quienes asumen estas actividades.

Barrios y sectores completos de ciudades también sufren los efectos negativos. Normalmente, el crimen organizado se disputa las zonas donde ocurren las transac-

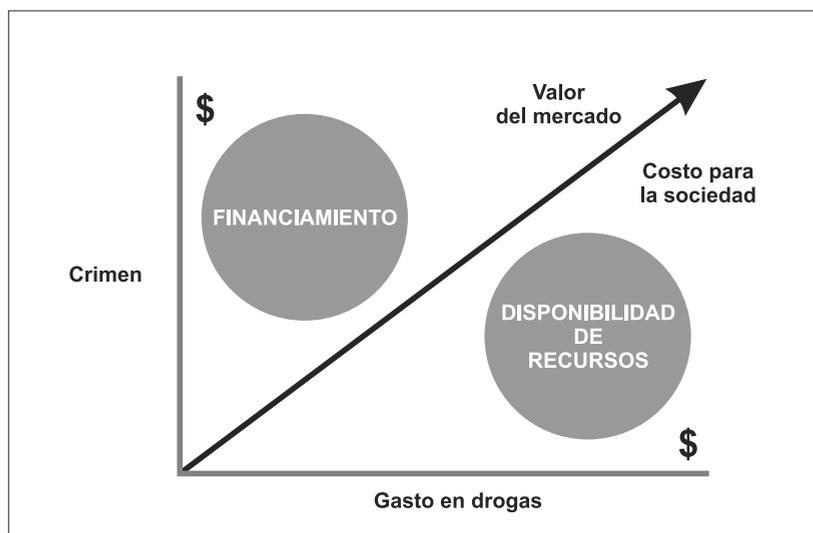
21 Numerosos casos y testimonios individuales dan cuenta de la variedad de vendedores al por menor existentes. Quienes mayores ingresos tienen cumplen las características de contar con grandes redes sociales y de operar en mercados europeos, australianos y norteamericanos. Aquí se puede leer el caso de un joven 'camello' que puede llegar a ganar €8.000 al mes por participar en el mercado de la venta de droga: <http://www.elconfidencial.com/sociedad/camello-guante-blanco-20100227.html>

ciones, disputas que incluyen los puntos geoestratégicos desde donde estas ocurren y que tienen lugar por medio de la lucha armada, el amedrentamiento y todo tipo de prácticas asociadas con la extorsión. El estigma que causa la presencia de narcomenudeo en estas zonas las transforma en sectores aislados del resto de la sociedad, donde muchas veces el estado está ausente y es reemplazado por las organizaciones criminales que toman control completo de estos lugares.

Por regla general, la relación entre la venta de drogas y el crimen se basa en que al aumentar las ventas, crece la capacidad de las organizaciones para financiar el crimen y la violencia. Esto lleva a que cualquier éxito en los mercados ilegales sea responsable del incremento en la capacidad de violencia y financiación del crimen por parte de esas organizaciones. La mayor disponibilidad de recursos permite pues el aumento en las actividades y la expansión del dominio, por lo que la disputa por controlar los mercados va de la mano con la disputa por tener más poder. En consecuencia, mientras más atractivos y eficientes sean los mercados es mayor la demanda por controlarlos (véase el gráfico 2).

El narcomenudeo tiene consecuencias también sobre sectores menos convencionales como parques, clubes nocturnos, recintos deportivos y lugares donde se concentran numerosas personas/consumidores, que se transforman en espacios afectados. En estos lugares el incremento en el gasto de drogas aumenta asimismo la presencia de crimen.

Gráfico 2. Relación entre gastos en drogas y crimen



Fuente: elaborado por el autor.

LEYES Y REGULACIONES FRENTE AL NARCOMENUDEO

El prohibicionismo es predominante en la legislación en relación con la cadena de las drogas. Gran parte de las leyes en el mundo se han basado en las que se originan en Estados Unidos, donde la guerra contra las drogas ha sido la regla. Las excepciones las constituyen países como Portugal, que tras trece años de descriminalización se destaca como el ejemplo emblemático en el cambio de paradigma. Otros países, como Chile, tienen leyes bastante liberales que en la práctica muestran otra realidad: allí la ley permite el consumo personal y privado pero castiga el consumo en asociación, el porte y el cultivo. Los resultados de esta ley que en teoría parece vanguardista son nefastos. En un país de menos de 16'000.000 de habitantes, se constatan más de 80.000 detenciones al año, siendo solo 17% de estas por tráfico y el resto por consumo, porte y cultivo.

México

La ley contra el narcomenudeo, aprobada en 2009, incluye, entre otros aspectos, la concurrencia en la procuración e impartición de justicia en materia de narcomenudeo; la distinción entre consumidores, “narcomenudistas” y traficantes mayoristas según la cantidad de drogas en posesión; y medidas transitorias que incluyen la posibilidad de investigar y poner a disposición estatal a los narcomenudistas que porten determinada cantidad de droga (véase la tabla 9) (Zamudio, marzo 2011).

Tabla 9. Tabla de orientación de dosis máximas de consumo personal e inmediato

NARCÓTICO	DOSIS MÁXIMA DE CONSUMO PERSONAL O INMEDIATO
Opio	2 gr
Diacetilmorfina o heroína	50 mg
Cannabis sativa, índica o marihuana	5 gr
Cocaína (incluye crack)	500 mg
Lisergida (LSD)	0,015 mg
MDA (metilendioxiacetilfenilamina)	Polvo granulado o cristal (tabletas o cápsulas) 40 mg (una unidad con peso no mayor a 200 mg)
MDMA, dl-3,4-metilendioxi-n-dimetilfeniletilamina	40 mg (una unidad con peso no mayor a 200 mg)
Metanfetamina	40 mg (una unidad con peso no mayor a 200 mg)

Fuente: Estados Unidos Mexicanos. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la ley general de salud, del Código penal federal y del Código federal de procedimientos penales. 30 de abril de 2009.

Establece así mismo que los consumidores sorprendidos en posesión de cantidades menores de drogas por primera o segunda vez no serán sancionados penalmente, sino que se les recomendará someterse a tratamiento, mientras que quienes reincidan por tercera vez estarán obligados a recibirlo. No dice cómo se les obligará, dejando abierta la posibilidad para que las autoridades actúen con discrecionalidad ante cada caso. Determina además que quienes sean sorprendidos con cantidades superiores a las establecidas serán penalizados con mínimo diez meses de prisión, incluso cuando se pruebe que no era para su venta o suministro (ley general de salud, artículo 477). Debe enfatizarse que aun cuando la ley diferencia a consumidores de traficantes, también legaliza la prisión para los consumidores encontrados en posesión de cantidades ligeramente superiores a las establecidas para consumo “personal e inmediato”.

Como la ley divide el mundo de los consumidores y el de los traficantes, es parcialmente cierta la interpretación de que no criminaliza el consumo de drogas.

Una recomendación muy repetida es la de invertir más recursos de los usados en programas de seguridad en programas de salud pública, pues mientras más se invierta en reducción de la demanda y tratamiento de adicciones menos habrá que invertir en represión (Zamudio, marzo 2011).

Estados Unidos

La pena de prisión promedio de un convicto de primer delito de tráfico es de tres años, superior a la de la mayoría de los delincuentes violentos, y la mayoría de los convictos de tráfico de drogas cumplen por lo menos 80% de sus sentencias, mientras que el promedio para los delincuentes violentos es de solo 50%.

Las *drug courts* son tribunales especiales, en funcionamiento a partir de 1989, para disminuir la reincidencia y el consumo de drogas de quienes han cometido algún delito directamente relacionado con la dependencia o el abuso de algún tipo de droga. Estos tribunales trabajan sobre todo con personas que no han cometido delitos violentos²².

El modelo se fundamenta en cuatro elementos básicos. Primero, la persona que debería perder su libertad por haber cometido un delito, y que se acredite que consume drogas, se convierte en beneficiaria de una suspensión del procedimiento penal o de la pena. Segundo, a dicha persona se le ofrece un tratamiento y en ocasiones otros servicios sociales. Tercero, el tratamiento es establecido y supervisado por un juez o tribunal que se

22 José Manuel Servera. *Drug Courts: focaliza y vencerás*. Disponible en cj-worldnews.com/spain/index.php?option=com_k2&view=item&id=2304:drug-courts-focaliza-y-vencerc3a1s&Itemid=114&lang=en

encarga de hacer seguimiento al cumplimiento de las condiciones impuestas, para lo cual se llevan a cabo pruebas periódicas para determinar si ha consumido drogas, así como audiencias de control. Cuarto, en caso de que se incumplan las condiciones impuestas por la Corte de Drogas, se imponen sanciones que pueden llevar incluso a la exclusión del programa. El cumplimiento, en contraste, llevaría a la adjudicación de premios y en caso de tener éxito con el tratamiento, la pena podría ser reducida significativamente o levantada (Guzmán, 2012).

Aunque el modelo ha sido criticado y tiene limitaciones metodológicas, en general los estudios sobre las Cortes de Drogas reconocen sus efectos positivos en reducir la reincidencia, al compararlos con típica respuesta del sistema penal (Guzmán, 2012).

Europa

Vender drogas para conseguir dinero y financiar una adicción se considera un delito en todos los estados miembros de la Unión Europea. En algunos, estos “usuarios-agentes” están en una posición intermedia entre el delito grave de distribución y el problema médico de la adicción. Si su condición no está en la legislación nacional, lo habitual es que el juez analice la situación para dictar sentencia, por lo que la discrecionalidad es muy importante.

Las sanciones carcelarias son de máximo tres años. Cuando hay grandes cantidades de drogas, que incluyan las más dañinas a la salud o provoquen daños graves a la salud de varias personas, las penas van de cinco a diez años de cárcel. Si la venta se comete en el marco de una organización criminal se deben pagar al menos diez años. Cuando se trata de precursores y el delito se ha cometido en el marco de una organización delictiva o estén destinados a la producción o fabricación de drogas: de cinco a diez años.

Las sanciones pueden reducirse si el delincuente abandona sus actividades delictivas relacionadas con el tráfico de drogas y precursores o proporciona a las autoridades información para ayudar a prevenir o mitigar los efectos del delito o para identificar o procesar a los otros autores del delito, para encontrar pruebas o para prevenir la comisión de nuevos delitos²³.

23 EMCDDA. <http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index146646EN.html>.

ELEMENTOS A CONSIDERAR PARA UNA PROPUESTA DE REGULACIÓN: LA IMPORTANCIA DE UNA ORQUESTA REGIONAL

Una de las mayores preocupaciones de las propuestas de descriminalización, legalización o esfuerzos nacionales de regulación es el rol de los países vecinos, puesto que cualquier innovación en la política de drogas solo será exitosa si es implementada por un número importante de estados. Las reformas no pueden ser aisladas.

Esta preocupación se debe a que los mercados de la droga están muy interconectados e involucran a numerosos países: la red de países que participan en la cadena de cultivo, producción, tráfico y venta incluye varias naciones y regiones. Adoptar reformas radicales en un país, por tanto, puede tener efectos sin precedentes sobre sus vecinos.

En el caso de la legalización, por ejemplo, que un país permita el consumo de una droga puede tener efectos negativos en sus vecinos, efectos que tienen que ver con la relación entre oferta y demanda. El interés de los carteles o productores en los países vecinos por ser parte del mercado legal, puede desatar una carrera por participar en él y controlarlo. Disputas por mercados que, como se sabe, acarrearán violencia y el incremento del crimen organizado. Es más, los países hacen público su descontento frente a los posibles efectos internos que la legalización en un país vecino puede acarrearles. En casos así, los países se enfrentan a la contradicción de la criminalización de la oferta y la legalización de la demanda, escenarios donde la demanda legal empuja la oferta, que sigue siendo ilegal.

Que la demanda sea legal pero la oferta ilegal es una paradoja en cuanto a sus implicaciones para las políticas regulatorias regionales. Por tanto, para minimizar al máximo los efectos negativos de este tipo de iniciativas nacionales, la política frente a las drogas de todos los países de una región debe tener cierta uniformidad.

UTILIDADES DE CONSUMIDORES Y NARCOMENUDISTAS

UTILIDADES DEL CONSUMO DE DROGAS

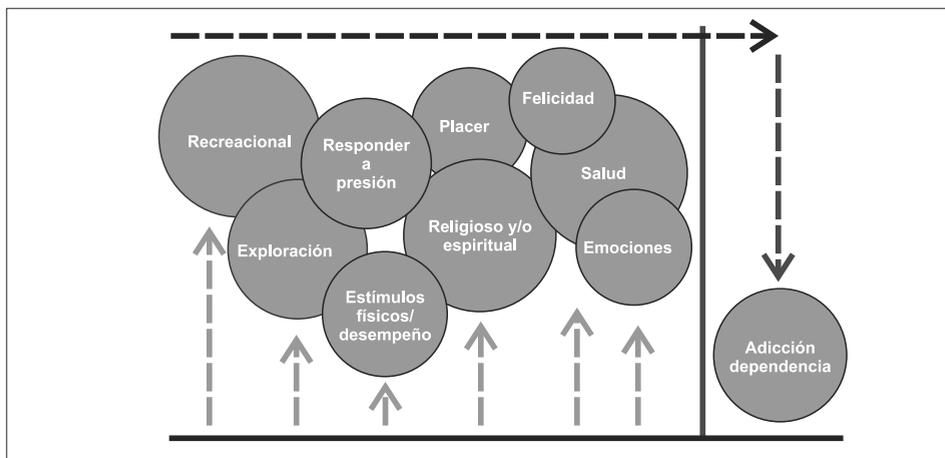
Una de las áreas menos exploradas en torno al consumo de drogas tiene que ver con las utilidades que percibe o busca el consumidor. Si las utilidades que reciben los narcotraficantes son más tangibles y han sido ampliamente exploradas, poco se sabe de las del consumo. Sin embargo, entenderlas permitiría comprender el factor más importante tras el comportamiento de consumidores y sus efectos sobre los mercados de droga. Para Miron y Zwibel, “es notable cómo la utilidad del consumo de drogas

es ignorada en el discurso público sobre política de drogas, incluso por los economistas” (Miron y Zwibel, 1995; véase también, Clark, 2003).

El consumidor de drogas busca beneficios relacionados con una serie de necesidades que son suplidas por su consumo, necesidades que no necesariamente tienen una relación directa con una dependencia o una adicción; es más, la mayoría de los beneficios se buscan racionalmente, ya sea mediante el consumo recreativo o el problemático o adictivo²⁴. Por lo demás, las razones del consumo van desde que al usuario “le gusta” hasta que “la necesita”. Las utilidades positivas, para estos propósitos, tienen que ver con actos voluntarios que forman parte de una búsqueda. La dependencia o la adicción, por su parte, que comienza al traspasar la barrera entre lo voluntario y lo obligatorio, tiene consecuencias negativas para el usuario (véase el gráfico 3).

Las utilidades pueden ser variadas, simultáneas, mixtas y transformables. Las que busca cada usuario dependen de sus necesidades o de su capacidad para encontrar respuestas a ellas por medio del consumo, y pueden clasificarse en diversos grupos: 1) recreacionales; 2) de placer; 3) de exploración; 4) de estímulos físicos/desempeño; 5) religiosos o espirituales; 6) de salud/sanitarios; 7) de emociones; 8) de respuesta a una presión; y 9) de adicciones o dependencia. Esta última categoría es la que tiene consecuencias negativas y a ella se llega tras pasar por, al menos, una de las categorías correspondientes a las utilidades positivas.

Gráfico 3. Utilidades del consumo de drogas



Fuente: elaborado por el autor.

24 Sobre la adicción racional, véanse Becker y Murphy, 1988; Grossman, Chaloupka y Tauras, 1998.

Comprender estos beneficios ayuda a comprender los incentivos que tiene cada usuario para consumir una droga. En términos simples, el consumo, ya sea exploratorio o adictivo, es una respuesta a la búsqueda de una utilidad generada por un incentivo.

ELASTICIDAD FRENTE A INELASTICIDAD: COMPRENDIENDO DIFERENTES DEMANDAS

Como se dijo, la demanda de drogas debe ser dividida según las utilidades que espera recibir el consumidor, y en si estas son producto de un consumo voluntario y controlado o adictivo. Aun cuando en ambos casos se cuestiona si el actuar es racional o no, siguen siendo diferentes en cuanto a sus efectos sobre el comportamiento de la demanda. Diversos argumentos buscan definir si la demanda de drogas es elástica o inelástica o, más bien, cómo esa elasticidad ayuda a entender los resultados del prohibicionismo.

En “The Economic Theory for Illegal Goods”, Becker, Murphy y Grossman indican que en el caso de las drogas el prohibicionismo y sus políticas de castigo logran que el costo final de la droga suba y sea absorbido por el consumidor, y que si la demanda es elástica este consume menos. Sin embargo, los autores también dan luz sobre casos en los cuales la demanda es inelástica, sosteniendo que “en el caso de bienes ilegales como las drogas –cuando la demanda parece inelástica– alzas en los precios no causan una baja en el uso, sino un aumento en el gasto” (Becker, Murphy y Grossman, 2004).

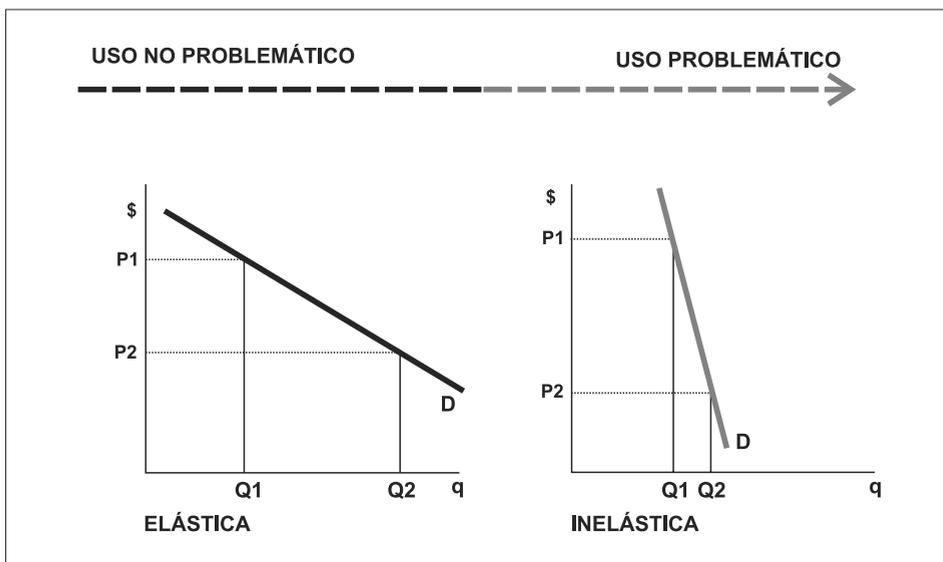
Esto explica de gran manera el fracaso de las políticas prohibicionistas. Como los niveles de elasticidad son bajos, los consumidores absorben los costos de la guerra contra las drogas y los efectos sobre la reducción del consumo son mínimos.

Teniendo en cuenta las utilidades del consumo de drogas podemos identificar los niveles de elasticidad y, en consecuencia, evaluar los posibles impactos de las diferentes políticas (véase el gráfico 4).

En el caso de una demanda elástica, que principalmente responde al consumo recreativo y exploratorio (en un extremo), aumentos en el precio tendrían un efecto negativo en la cantidad demandada. En un escenario de completa elasticidad, el prohibicionismo daría ciertos resultados, lo que en el escenario de regulación harían los impuestos.

Por otro lado, en un escenario de completa inelasticidad ni el prohibicionismo ni los impuestos tendrían efectos sobre la cantidad consumida. Este último escenario es hacia donde más se acerca el consumo problemático o adictivo. Como muestra el gráfico 4,

Gráfico 4. Elasticidad, usos y demanda



Fuente: elaborado por el autor.

hay una relación directa entre la naturaleza del consumo y el nivel de elasticidad. Esta misma proporción puede aplicarse para medir la efectividad de las políticas. Generalizar la elasticidad de la demanda en el consumo de drogas sin hacer diferencias o sin comprender la naturaleza del consumo es un error que impide comprender el problema.

UTILIDADES DEL NARCOMENUDEO

Las utilidades que se obtienen de la venta de drogas y, en particular, del narcomenudeo, son bastante similares a las que se sacan por la mayoría de las transacciones de bienes. Las diferencias, sin embargo, tienen que ver con la relación de estas con la ilegalidad y, en este caso, también con el crimen organizado. Para ser justos, las utilidades de la venta de drogas se asemejan más a las obtenidas por cualquier tipo de comercio ilegal.

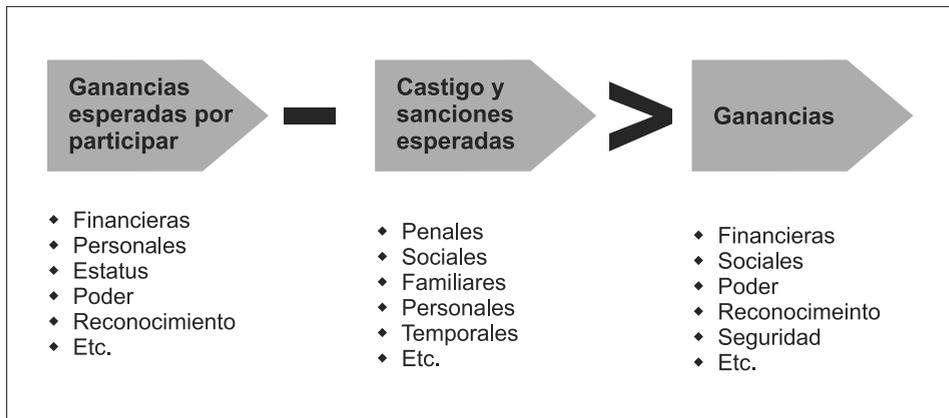
Además, y como se ha dicho, las utilidades de quienes participan en el narcomenudeo no son las mismas de quienes dirigen las organizaciones de narcotráfico, de los mandos medios o, en términos generales, del narcotráfico en general. En este caso, y como se vio, las utilidades de los vendedores al menudeo suelen ser bastante menores en términos financieros y, a menudo, mayores en otro tipo de necesidades que van desde la protección, pasando por el responder a una adicción, hasta la sobrevivencia.

Las razones que empujan a un individuo a una actividad ilegal, como la venta de drogas, tienen que ver con una simple ecuación que toma en cuenta los beneficios menos los costos. El gráfico 5 muestra los factores que influyen en la decisión de participar en la venta de drogas.

Muchos de los incentivos que son puestos en la balanza, como “ganancias esperadas” y “ganancias” finales, no tienen que ver directamente con razones financieras. Participar en actividades, especialmente ilícitas o ligadas al crimen, genera otro tipo de retornos, ligados sobre todo a la seguridad, el reconocimiento, la protección personal o de círculos cercanos, entre otros. Elementos ligados a su vez al empoderamiento, relativo o real, de la persona que decide participar.

De manera similar a las utilidades que el usuario obtiene o busca obtener por el consumo de drogas, la decisión de participar en su venta y, en este caso, en la microventa, responde a una cadena racional de evaluación que considera los costos y beneficios de entrar en el negocio. Aun cuando esta es una decisión racional, existen otros escenarios en los que el incentivo a participar puede ser producto de presiones y hasta de obligaciones ligadas con prácticas de esclavitud. En muchos casos la participación en el narcomenudeo corresponde a una práctica de redes de trata de personas, prostitución o pertenencia a pandillas. Entender estos incentivos es crucial al momento de establecer los castigos o sanciones para los narcomenudistas. La pobreza, la necesidad de mantener a la familia o necesidades asociadas con la seguridad, hacen que miles de personas entren a este negocio sin siquiera formar parte de las organizaciones criminales, sin recibir grandes ganancias. Evaluar estas características es el primer paso para políticas efectivas.

Gráfico 5. Decisión de participar en la venta de drogas



Fuente: elaborado por el autor.

El elemento que resta en esta ecuación tiene que ver con las sanciones y castigos que se pueden enfrentar, que varían en cada país y a menudo son extremadamente desproporcionados, llegando hasta la pena de muerte. En estos casos más extremos, las organizaciones criminales deben asumir como garantes y entidades protectoras, y deben garantizar retornos acordes a los riesgos que se corren. En tales escenarios, el crimen organizado desarrolla mayor poder, al ser pieza clave en la mantención del orden, la seguridad y la paz.

BENEFICIOS DE LA REGULACIÓN

REDUCIR LOS DAÑOS DEL CONSUMO Y SUS POLÍTICAS

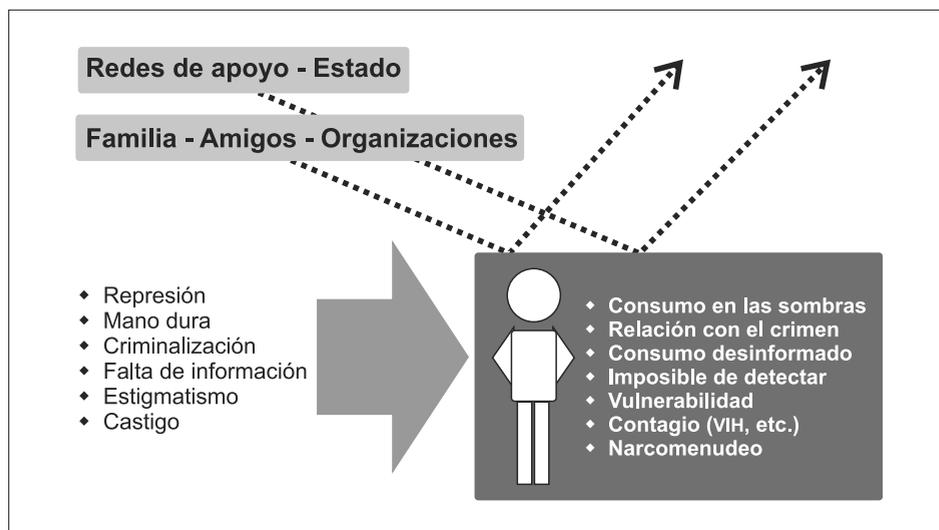
Como se sabe, las políticas que buscan reducir el consumo de drogas ilícitas han tenido más efectos negativos que el consumo mismo. Por tanto, el primer objetivo de la regulación es reducir los daños causados por ese consumo pero, sobre todo, el que generan las políticas prohibicionistas actuales, que buscan reducirlo o eliminarlo, con la meta compartida de un mundo “libre de drogas”. Aun cuando en algunos casos la política ha tratado de comprender el consumo de manera diferente y de tratar a los consumidores como seres humanos y no como delincuentes, los balances generales muestran políticas inhumanas, ineficientes y dañinas.

Según esta lógica, el estado actúa como agente represor, perseguidor, estigmatizador y castigador, arrinconando al consumidor y empujándolo hacia las sombras (véase el gráfico 6). Allí el consumo continúa, pero oculto, desinformado y con la sensación constante de que quien lo hace está incurriendo en una actividad que debe esconderse. En estos mismos espacios, todo intento por parte de las redes de apoyo y asistencia, como el estado, las familias o la sociedad, se anulan y el consumidor termina aislado, silenciado e ignorado. Uno de los riesgos más serios de ese aislamiento de los consumidores es que, al verse desprotegidos y muchas veces dependientes, terminen involucrados en redes del crimen organizado.

El prohibicionismo, negar el consumo y creer que la adicción puede ser tratada por medio de la fuerza, han llevado a aumentos en el consumo desinformado y a los usuarios hacia espacios donde no puede haber políticas efectivas. Además, producto de estas lógicas, en muchos casos se incrementa el contagio de otras enfermedades, principalmente por el uso compartido de jeringas.

La reducción de daños debe darse en escenarios donde prime la apertura, la aceptación, la asistencia sanitaria pero, sobre todo, la comprensión y el respeto a la dignidad de la persona. La *reducción de daños* se refiere a las prácticas, estrategias, programas y políticas que se enfocan en reducir las consecuencias sanitarias, sociales

Gráfico 6. Prohibicionismo y consumo en la sombra



Fuente: elaborado por el autor.

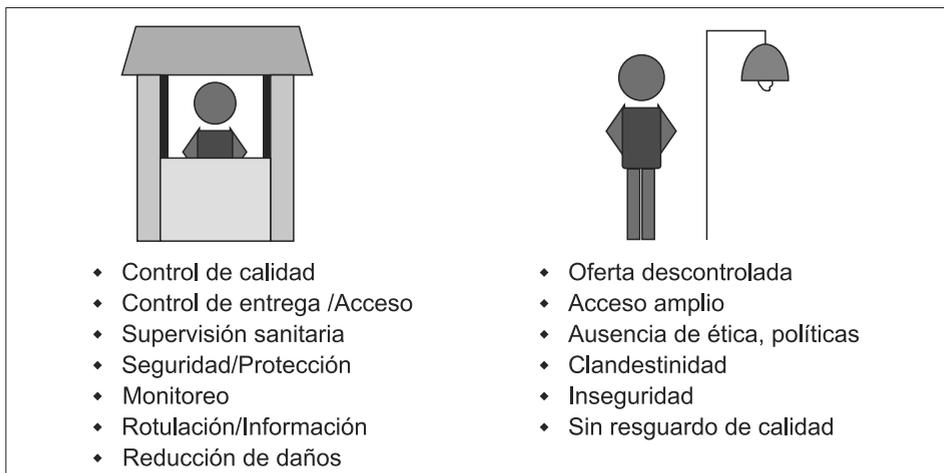
y económicas negativas del uso de drogas, legales o ilegales. Uno de los elementos centrales en las estrategias de reducción de daños tiene que ver con los niveles de participación, ya que “la gente que usa drogas y otras comunidades afectadas deben ser partícipes de las decisiones que les afectan” (HRI, 2012). La aplicación de estrategias de reducción de daños permite poner al consumidor en el centro.

Por último, regular la disponibilidad de drogas supone ofrecerlas con responsabilidad y bajo supervisión. El prohibicionismo ha conseguido lo contrario, llevando con frecuencia a que las drogas ilícitas se consigan más fácilmente que las legales hoy reguladas como el alcohol y el tabaco. Es más, al regular el mercado de las drogas el crimen organizado perdería una parte importante de sus ganancias, siendo además “los menos capacitados o con menor probabilidad de administrarlas con responsabilidad” (Rolles, 2012).

El crimen organizado solo busca aumentar las ganancias, no está interesado en control alguno, ético o de “buena fe”, que genere un grado de responsabilidad al momento de vender, ni en distinguir a sus compradores, que solo son un foco de demanda. Además, con frecuencia los vendedores buscan que sus clientes se vuelvan adictos o dependientes, ya que así les aseguran cierta lealtad y fidelidad como compradores. Por estas razones, en muchos casos los vendedores regalan drogas como la pasta base, para que las personas se vuelvan adictos: “La primera es gratis, la segunda la cobro”.

La pregunta central en este caso es qué actor sería más eficiente en dar seguridad al momento de comercializar las drogas. ¿El crimen organizado que solo quiere aumentar sus recursos financieros? O ¿el estado que puede proveer regulando, reduciendo daños y velando por la dignidad de las personas y la seguridad sanitaria? El gráfico 7 es un ejemplo que ilustra esas diferencias.

Gráfico 7. Distribución en estancos frente a ilegalidad



Fuente: elaborado por el autor.

De cierta manera y fruto de estos interrogantes es que nacen las salas de distribución de drogas y las salas de consumo. La idea de las salas de distribución de drogas fue promovida a fines de 2012 por el alcalde de Bogotá, Gustavo Petro. Los centros controlados de consumo de drogas ilícitas fueron parte de una propuesta inicial que promovió el alcalde como una forma de reducir los daños a los que se veían enfrentados los consumidores al hacerlo en la clandestinidad. La propuesta se basa en experiencias internacionales en las que las salas de consumo controlado han reducido los impactos negativos a los adictos. Ejemplos de estos modelos son las salas de consumo higiénico (SCH), abiertas hace veintiséis años en Berna, Suiza, o las llamadas narcosalas en Madrid, Barcelona y Bilbao. La propuesta de Petro contempla que en estas salas trabajen médicos, psicólogos, odontólogos y enfermeras, que brindarán atención sanitaria a los consumidores, así como la posibilidad del suministro gratuito de dosis mínimas a los adictos que sufren del síndrome de abstinencia²⁵.

25 Véase *El Comercio*. http://www.elcomercio.com/mundo/Petro-busca-consumo-controlado-drogas_0_754724521.html

REDUCIR LOS RECURSOS DEL CRIMEN ORGANIZADO Y DE ACTORES SIMILARES

Uno de los principales desafíos de toda reforma que busque regular los mercados de drogas ilegales es reducir al máximo los recursos que reciben los actores del crimen organizado o los grupos armados ilegales por su producción, tráfico y consumo.

Gran parte del financiamiento del crimen organizado proviene de la venta de drogas, uno de los negocios más lucrativos del mundo. Estos recursos les permiten aumentar su poder financiero, social y político, y sus redes de influencia y actividades.

De acuerdo con la Unodc, los mayores ingresos del crimen organizado transnacional provienen de las drogas ilícitas: 20% de todos los crímenes y entre 0,6 y 0,9% del PIB mundial (Unodc, 2010). Con tal disponibilidad de recursos los grupos criminales también adquieren poder al dar a las comunidades empleo, apoyo, oportunidades de avance social y seguridad. Como resultado, “las entidades criminales adquieren capital político en las comunidades locales” (Felbab-Brown, 2012). Tal como se ha dicho, la regulación del mercado de las drogas hoy ilícitas privaría a esas organizaciones de recursos fundamentales y permitiría utilizar mejor los millonarios recursos gastados en perseguirlas. La mejora de calidad en los productos, la seguridad, la confianza, la legalidad y precios competitivos, entre otros, llevarían a que los narcotraficantes dejasen de ser competitivos en un mercado regulado. Los usuarios tomarían la decisión racional de comprar la droga en centros regulados o de autocultivarla en el caso del cannabis, transacciones o comportamientos más atractivos y eficientes.

Por el lado de las organizaciones, la imposibilidad de mantenerse en estos mercados terminaría con las disputas y la violencia por el control territorial. Aquí comienzan a verse los incentivos que se generarían para quienes participan del narcomenudeo supervisado por organizaciones criminales: la retirada de los carteles y el crimen organizado del negocio tendría un efecto directo en la venta al por menor, pues los menudistas se quedarían sin trabajo. Al ser quienes pagarían los costos más altos en los escenarios regulados, se les debe prestar atención especial.

REGULACIÓN DEL CONSUMO DE DROGAS DE BASE VEGETAL

El consumo de drogas como el alcohol y el tabaco está regulado, de acuerdo con modelos que tienen consecuencias positivas y negativas, que van desde la recaudación de impuestos, el desarrollo de políticas educativas y de campañas de comunicación enfocadas en reducir el consumo, hasta efectos negativos como el renacimiento de mercados negros y la violencia causada por la sobre regulación.

La regulación de las drogas en su sentido más amplio implica que el estado o agentes privados se hacen parte del mercado al suministrar las sustancias mientras que se regula la producción, la venta y las políticas sanitarias asociadas: educación, prevención, rehabilitación, etcétera. Existen así mismo modelos de legalización competitiva, de acuerdo con los cuales el mercado se regula solo y el estado no participa. Sin embargo, en este escenario el estado se ve obligado a tomar, o a seguir desarrollando, medidas sanitarias que le permitan contener las externalidades negativas. El estado tiene que ser parte de cualquier escenario de regulación. Es importante dejar claro que la regulación total de los mercados de la droga es prácticamente imposible. Tal como sucede con el alcohol y el tabaco, un porcentaje seguiría siendo ilegal.

En Inglaterra, por ejemplo, 25% del mercado del tabaco es ilegal; y se estima que el vodka ilegal que circula en el mercado ruso va de 30 a 50%, y que casi un tercio del cognac y el vino disponible es ilegal (Putiy y Ayala 2010).

IMPUESTOS

En ambos escenarios de legalización existen alternativas para que el estado se beneficie, especialmente en el modelo competitivo, donde de igual manera tiene que incurrir en gasto. Hay argumentos como los de Ethan Nadelmann que nos llevan a pensar que el modelo regulado es más virtuoso. Nadelmann sostiene que, “El gobierno podría recaudar millones de dólares con un impuesto a la venta, al regular la producción y la distribución; parte de ese dinero se podría utilizar para financiar verdaderos programas de prevención y tratamiento”. A este argumento se suma Gary Becker, premio Nobel de economía, quien al comparar los actuales modelos represivos con un modelo de legalización demuestra que el único castigo en este escenario sería para quienes quieran evadir los impuestos (Becker G., 2005).

Este argumento debe ser el inicio del debate en torno a los beneficios de la regulación. Los estados podrán destinar los recursos recaudados a programas de educación y prevención y terminar con el absurdo y gigantesco gasto policial y judicial que suponen miles de arrestos y detenciones. Es más, la regulación tendrá impactos directos sobre la población carcelaria, los niveles de estigmatización de minorías, jóvenes y mujeres, y, sobre todo, en los derechos de las personas.

Diversos ejercicios ayudan a comprender el impacto de los ingresos que se podrían obtener por medio de los impuestos. Aun cuando no hay datos oficiales sobre la recaudación total en el mundo de impuestos por el alcohol y el tabaco, sí hay una serie de estimativos zonales o nacionales. De acuerdo con el Tax Policy Center, durante 2010 en Estados Unidos se recaudaron por impuestos al tabaco

US\$17.267'568.000 y al alcohol US\$6.028'119.000²⁶. En el Reino Unido por impuestos al tabaco en 2010-2011 se recibieron £11.100'.000.000²⁷, y por cerveza y alcohol £14.600'.000.000. Y en España, de los €9.842'300.000 recaudados por tabaco en 2010, €7.966'100.000 correspondieron al impuesto especial sobre las labores del tabaco y €1.876'200.000 al IVA²⁸.

Ahora bien, es necesario explorar también quién absorbería este impuesto (consumidor o producto) en un modelo de regulación de drogas como el cannabis o la cocaína. En ambos casos los costos de producción disminuirían sustancialmente. El mejor ejemplo es el de la cocaína, que como se vio pasa de valer aproximadamente US\$2.500 el kilo en los países productores, a US\$100.000 en Estados Unidos, cantidades que si bien son generales, ayudan a comprender los costos reales de producción, transporte y venta, además de los asociados a la corrupción. Comprender estos costos permite, entonces, especular sobre los precios de venta de la droga en la calle en un escenario regulado. De acuerdo con cálculos del economista Jeffrey Miron, los precios de la marihuana legalizada serían la mitad de los actuales, y en el caso de la cocaína el precio bajaría a un 20% (Miron, 2010). De acuerdo con otros modelos (Liccardo, 2008), se estima que el prohibicionismo incrementa hasta 400% el costo de producción.

En este sentido, es necesario comprender cómo estaría compuesto el impuesto a la venta de drogas. El impuesto al tabaco, por ejemplo, se caracteriza por ser una herramienta que además de garantizar altos ingresos al estado, supone también ciertos desincentivos para el consumo. Suele ser un desincentivo que afecta principal y proporcionalmente a las clases más bajas, pero que en términos generales contribuye a disminuir el consumo. Sin embargo, es especialmente importante destacar la diferencia entre quienes absorberían el valor de impuesto, el llamado *tax burden*.

En el caso del tabaco, el *tax burden* es compartido por los productores y los usuarios. El impuesto se fija sobre el costo real de producción, un precio fijado o real, pero que se mantiene relativamente estable. Lo que hace que los precios del tabaco (cigarrillos) aumenten es el incremento en el precio final dado por el impuesto.

26 Véase, Tax Policy Center. Para el tabaco: <http://www.taxpolicycenter.org/taxfacts/displayafact.cfm?Docid=403>. Y para el alcohol: <http://www.taxpolicycenter.org/taxfacts/displayafact.cfm?Docid=399>

27 Véase Tobacco Manufacturers Association: <http://www.the-tma.org.uk/tma-publications-research/facts-figures/tax-revenue-from-tobacco/>

28 Véase ABC.es: <http://www.abc.es/20110119/sociedad/abci-impuestos-tabaco-201101190130.html>

En el caso de la marihuana y la cocaína la realidad es diferente. Sus precios finales, ya sea al por mayor o al detal, son resultado de una serie de costos impuestos durante toda la cadena, que en su mayoría tienen que ver con costos relacionados con la corrupción, la inseguridad o castigos presentes en el proceso, costos todos producto del carácter ilegal de estas drogas. En consecuencia, en escenarios de legalidad y regulación estos costos serían reemplazados por los que generarían los sistemas de regulación y sus burocracias.

Es así como los costos finales de esas drogas si fueran legales serían sustancialmente más bajos que los actuales. Si el precio se mantuviese de esta manera, se enfrenta el riesgo de generar nuevos incentivos que podrían aumentar el consumo. Con precios bajos la demanda puede verse afectada, sobre todo por la disminución en las barreras de acceso.

Partiendo de que los costos asociados al cultivo, la producción, el transporte y la distribución (venta) serían más bajos, un impuesto sobre estos precios cumple una doble finalidad: 1) generar ingresos; y 2) aumentar el precio para que se mantenga en niveles normales, en comparación con los precios actuales. Esta segunda finalidad cobra especial importancia como elemento de contención a la baja radical en los precios y a sus impactos sobre los niveles de acceso y consumo.

CONTROL DE CALIDAD

La regulación de los mercados de venta también trae consigo la oportunidad de mejorar la calidad del producto. En el caso del cannabis, su calidad se ha mejorado mucho, debido al aumento del cultivo personal y la disponibilidad de cannabis real, que ha permitido la eliminación de buena parte de la marihuana mezclada con otras sustancias. Lo que ocurrió, por ejemplo, en el caso del llamado “paraguayo” que contenía sobre todo pegamento, cuyo consumo, con los otros compuestos utilizados, trae consecuencias nefastas en la salud de los consumidores y genera con frecuencia adicción a sustancias que no son el cannabis. En un modelo regulado la presencia de compuestos podría eliminarse, velando así por la calidad del producto final. En casos exitosos de regulación parcial, para usos medicinales como en California o de tolerancia de la venta como en Holanda, también se han dado pasos para rotular el cannabis de acuerdo con su porcentaje de THC, lo que permite saber qué tipo de droga se está comercializando.

Por otro lado, y especialmente en el caso de la cocaína, su falta de pureza cuando es vendida en la calle es preocupante. Sus niveles de pureza muchas veces no superan el 50%. Si bien en muchos casos se le mezclan sustancias que no tienen efectos

perjudiciales en la salud, en muchos otros se le mezclan compuestos químicos que sí tienen efectos muy negativos. Es más, en numerosas oportunidades se desarrollan adicciones no a la misma cocaína, sino a los químicos agregados a la sustancia que se vende al final de la cadena, situaciones en las que se establecen relaciones de dependencia con los vendedores.

La regulación permitiría contar con sistemas de control de calidad, supervisados por instituciones sanitarias que actuarían como garantes de la producción, la composición y la procedencia de las sustancias comercializadas, lo cual minimizaría los riesgos que debe enfrentar el consumidor al momento de consumir, cuando no sabe lo que consume.

PROGRAMAS VERACES DE EDUCACIÓN, PREVENCIÓN Y REHABILITACIÓN DEL CONSUMO PROBLEMÁTICO

Las millonarias campañas contra la droga puestas en marcha en la mayoría de los países de América Latina y en otras naciones del mundo se caracterizan por basarse en el terror, el amedrentamiento y la estigmatización. Debido a que no se basan en la evidencia sino en discursos morales, han sido armas poderosas para potenciar el consumo desinformado, estigmatizar a los consumidores y criminalizar a usuarios de diversas índoles.

Estas campañas son muy criticadas por la opinión pública, que ve en ellas herramientas poco efectivas y panfletos que buscan finalidades bastante lejanas a las de velar por el bienestar y la salud de los consumidores. Por ejemplo, una de las principales conclusiones del estudio “Políticas de drogas y opinión pública”, realizado por Asuntos del Sur en 2012 en seis países de América Latina, es la evaluación negativa de estas campañas en todos los países encuestados. En Santiago de Chile, 52% consideraba que las campañas del gobierno enfocadas en prevenir el consumo son negativas, porcentaje que en México D. F., fue de 46%²⁹.

Para que las estrategias educativas sean efectivas deben entregar información verídica y herramientas que permitan a los consumidores decidir de manera informada sobre su inicio o permanencia en el consumo. Los programas educativos permiten reducir los daños al informar sobre los efectos reales del consumo de las diferentes drogas.

29 Véase Asuntos del Sur. 2012. “Políticas de drogas y opinión pública”. www.asuntosdelsur.org/estudio2012

REDUCCIÓN DEL CRIMEN ASOCIADO A LA ADQUISICIÓN DE DROGAS

En el caso de consumidores problemáticos, la entrega de dosis mínimas evitaría que cometiesen delitos para adquirirla, al evitar que entren en contacto con las organizaciones criminales. Además, en el sistema regulado los precios de la mayoría de las drogas hoy ilícitas bajarían.

REGULACIÓN DEL NARCOMENUDEO

Para ser efectiva en los niveles más bajos de la cadena, debe ser parte de un paquete de regulación amplia que regule además gran parte de la cadena del narcotráfico. Esto se debe a que la regulación del narcomenudeo sin la de la producción puede traer consecuencias imprevistas, al mantener ilegal la provisión de droga por parte de, en este caso, los narcotraficantes. Regular solo una etapa puede traer más costos que beneficios.

Para llegar a un modelo que regule el consumo de drogas y el narcomenudeo es necesario contar con la regulación parcial o total de etapas como el cultivo, la producción, el transporte y la venta. Uno de los problemas que con mayor frecuencia enfrentan quienes proponen la legalización o regulación del consumo de drogas ilícitas, tiene que ver con sus efectos cuando las otras partes de la cadena siguen siendo ilegales. Desde las reacciones de México cuando se votaba la Prop 19 en California, pasando por los argumentos colombianos durante periodos similares, hasta los más recientes llamados realizados por los presidentes Juan Manuel Santos (2010-) y Otto Pérez Molina (2012-), como reacción a la regulación del cannabis adoptada en Colorado y Washington, en todos ellos hay un cuestionamiento común. ¿Cómo podemos seguir criminalizando la oferta y legalizar la demanda? ¿Cuáles son los efectos negativos de continuar criminalizando las actividades de campesinos, productores, traficantes y vendedores al por menor cuando quienes la consumen no reciben castigo? ¿Es la regulación de las drogas y la criminalización de la oferta una incoherencia? ¿Es posible incluso que modelos de regulación perduren cuando partes tan importantes de la cadena se mantienen ilegales?

Regular solo una de las etapas de la cadena, la de la venta al por menor, tendría un efecto embudo, concentrando toda la presión en esta etapa, para distribuir la droga de forma legal. De existir una regulación que no afecte las otras etapas, toda acción previa en la cual participen los menudistas sería ilegal, caso en el cual serían criminalizados y castigados, no por la acción misma de venta, sino por los pasos que les llevaron a lograrla. Es posible pensar también en escenarios donde se despenalice la producción y distribución de menores cantidades, haciendo la vista gorda a estas

etapas, lo que aun cuando tendría menores efectos negativos, tendría efectos similares sobre los minoristas.

Para avanzar es necesario partir entonces de que las etapas previas (producción y venta al por mayor) estén reguladas. Solo así podrá explorarse sobre cómo regular la micro venta.

Si estas condiciones previas no se dan, existen otras maneras indirectas de regular. Una de ellas es por medio de los controles de calidad, que sirven como métodos de regulación. El control de calidad, que debe estar a cargo de las autoridades sanitarias y puede ser similar a los controles que se aplican sobre la prostitución en escenarios donde esta sigue siendo ilegal, debe ser un mecanismo voluntario impulsado por incentivos que se traduzcan en beneficios finales para el vendedor. Quienes son controlados entregarán ciertas garantías a los consumidores sobre la calidad del producto y la seguridad (cierta) en la transacción. Al ser mecanismos de control sobre una sustancia ilegal, esta práctica tiene limitaciones sobre el nivel de poder que los consumidores pueden ejercer frente a los vendedores.

Por último, es necesario establecer programas de reinserción para quienes trabajaban en la venta de drogas. Los planes de reinserción variarán de acuerdo con el sector o dependiendo de la condición de la persona: privada de libertad o libre, destacándose la capacitación laboral o la posibilidad de cursar estudios, incluso de encontrarse en la cárcel. Para diseñar políticas de este tipo deberían analizarse distintas experiencias de reinserción.

COSTOS ASOCIADOS A LA REGULACIÓN DEL CONSUMO

AUMENTO EN LOS COSTOS DE IMPLEMENTACIÓN DE PROGRAMAS SANITARIOS

Si bien la regulación permitiría atender con mayor prontitud y apertura a consumidores problemáticos, reduciendo los costos a largo plazo, los costos generales asociados con atención sanitaria aumentarían. Esto se debe a los planes y campañas que deberían desarrollar los gobiernos y las organizaciones para educar y prevenir a la población en general y rehabilitar a los consumidores problemáticos.

AUMENTO DE PARTICIPACIÓN DEL CRIMEN ORGANIZADO EN OTRAS ACTIVIDADES ILEGALES

Al perder el negocio de las drogas, es muy probable que los narcotraficantes busquen otras actividades para financiarse, aumentando la violencia para mantener o incre-

mentar su poder. Las actividades en las que podrían aumentar su campo de acción incluyen la prostitución, la trata de personas, el tráfico de inmigrantes, el secuestro, la participación en la venta de otros productos ilegales y la piratería, entre otros.

LA GOBERNANZA Y LA DEMOCRACIA COMO ELEMENTOS PREVIOS

Uno de los principales problemas de las políticas de drogas en América Latina es que se han basado en políticas de otros países y, principalmente, en las necesidades de Estados Unidos. El prohibicionismo ha fracasado también por ser una mala copia de estrategias implementadas con anterioridad. Al avanzar en el análisis de las políticas que deberían desarrollar los países latinoamericanos, y en especial de las recomendaciones que presentamos más adelante, es necesario considerar elementos que contribuyan a entender la diversidad de realidades presentes en la región, junto con los índices de la democracia y los escenarios económicos nacionales³⁰.

Sin duda, uno de los grandes desafíos es el diseño e implementación de políticas exitosas en escenarios democráticos, donde se respeten los derechos humanos y las personas sean el centro de la estrategia. Para avanzar al respecto es necesario entonces el respeto de los marcos democráticos y la capacidad de gobernanza de cada país. La democracia es un punto de partida, ya que partimos del supuesto de que para que las políticas sean efectivas deben ejecutarse en escenarios democráticos y por líderes que cuenten con el respaldo ciudadano. Además, los niveles de entendimiento público y la capacidad de gobernabilidad deben brindar ciertas seguridades sobre las capacidades para desarrollar estas políticas. Hablamos entonces de la estabilidad estatal. En otras palabras, hablamos de las condiciones de estabilidad y respeto de los derechos humanos necesarios para una política exitosa. Evaluar correctamente esas condiciones es útil para predecir las posibilidades de éxito de políticas regulatorias progresistas, según los niveles de apoyo a la democracia o a las iniciativas de mano dura, por ejemplo.

Un estudio liderado por Salazar y otros (2009) exploró las relaciones entre el desarrollo y el consumo de drogas. Tomando el índice de desarrollo humano y las tasas

30 No olvidemos que el éxito de la erradicación de los carteles de droga en Chile en los setenta se dio durante la dictadura del general Pinochet (1973-1990), que en sus primeros años implementó una agresiva estrategia para ello. La consecución de ese objetivo tuvo que ver con la naturaleza dictatorial del gobierno, que imponía reglas según sus objetivos, sin ninguna consideración por los derechos humanos o la dignidad de las personas.

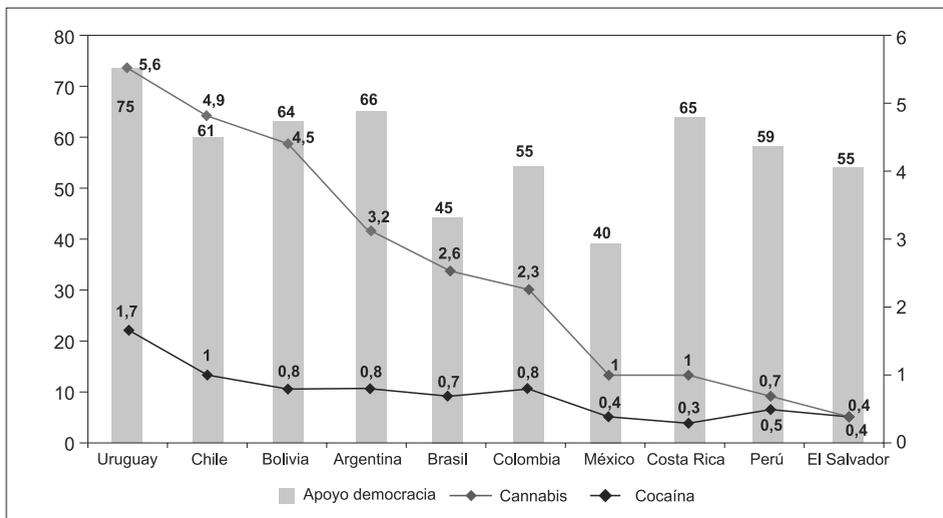
de consumo de drogas de algunos países de la región, observaron que “mientras más alto el índice de desarrollo humano, más altas son las tasas de consumo” (Salazar et al., 2009). Si bien los autores no afirman que existe una relación directa entre el desarrollo humano y el consumo, sí presentan observaciones que hablan de elementos que pueden ser causales del consumo. Una de sus conclusiones tiene que ver con la ‘facilidad’ con la que se puede acceder a drogas en países con un alto índice de desarrollo humano, presentando el caso de Argentina, país con un índice de desarrollo humano alto, que tiene también una de las prevalencias de consumo más altas de la región.

A continuación tomaremos algunos resultados de la encuesta Latinobarómetro (2011) e índices económicos para observar las relaciones y diferencias entre las políticas de drogas y los índices de prevalencia de consumo reportados por la Unodc en 2012.

APOYO A LA DEMOCRACIA, POLÍTICAS DE DROGAS Y NIVELES DE CONSUMO

Podemos tomar el apoyo a la democracia como un punto de partida. La encuesta Latinobarómetro incluye una pregunta relacionada con esta problemática. Al observar los índices de apoyo en los países seleccionados, solo en dos de diez el apoyo es menor a 50%: Brasil (45%) y México (40%). Ambos son, tal vez, en términos reales, los países con la mayor cantidad de víctimas por la guerra contra las drogas. Si bien la situación más conocida es la mexicana, los niveles de violencia en las grandes ciudades y en el norte de Brasil siguen siendo preocupantes. De cierta manera, y a pesar de ser países democráticos, los niveles de apoyo ciudadano a la democracia son bastante bajos. Podríamos decir también que a lo largo del tiempo ambos han seguido políticas de drogas bastante represivas, pero muy poco exitosas. A pesar de los relativos avances de México, la situación actual puede catalogarse de desastrosa, sin mayores esperanzas de que las condiciones cambien. Brasil, por su parte, se destaca por los altos niveles de violencia que pueden ser asociados directa e indirectamente a la problemática de las drogas, especialmente en las *favelas* de las grandes urbes, donde el estado y la democracia están muy ausentes, y en donde tienen lugar las peores prácticas, violaciones a los derechos humanos y violencia. Entre las políticas más recientes implementadas en ese país se encuentran los cambios a las leyes de porte y menudeo, que contrario a lo esperado aumentaron la población carcelaria. Al comparar la aprobación de la democracia con los niveles de consumo (véase el gráfico 8), las diferencias entre ambos países, con apoyo a la democracia menor a 50%, son bajas. México tiene una prevalencia de consumo de cannabis de 1% y de cocaína 0,3, mientras que en Brasil es de 2,6 y 0,7, respectivamente. En términos generales, si comparamos consumo y apoyo a la democracia, en ambos países los niveles son bajos.

Gráfico 8. Consumo de cannabis y cocaína y apoyo a la democracia en algunos países de América Latina



Fuente: elaborado por el autor.

En el otro extremo están Uruguay y Argentina, países que cuentan con el mayor apoyo a la democracia, con 75% y 66%, respectivamente. Uruguay es un caso particular y difícil de comparar con Argentina por sus condiciones geográficas, económicas, etcétera. Sin embargo, ambos países han dado pasos importantes en relación con la política de drogas o al menos en sus intenciones. El caso uruguayo es tal vez el más emblemático de la región, gracias a la audacia del presidente José Mujica, quien abrió el debate en la región por medio del ejemplo. Uruguay es el país con el mayor apoyo a la democracia y con el mayor apoyo para cambiar la política de drogas³¹. Al comparar el apoyo a la democracia con el consumo de drogas en ambos países también encontramos elementos comunes: ambos presentan niveles de consumo por sobre la media de los otros observados. Es más, Uruguay presenta el mayor índice de consumo de cannabis (5,6%) y cocaína (1,7%), mientras que Argentina el segundo más alto en cocaína (0,85) y el cuarto en cannabis.

La relación general entre el apoyo a la democracia y el consumo entrega más pistas. Los cuatro países con mayor consumo, Uruguay, Chile, Bolivia y Argentina, presen-

31 Condición que sigue estando presente a pesar de la decisión del gobierno de congelar el debate parlamentario sobre la regulación, lo que no obsta para que el país siga a la vanguardia del debate regional.

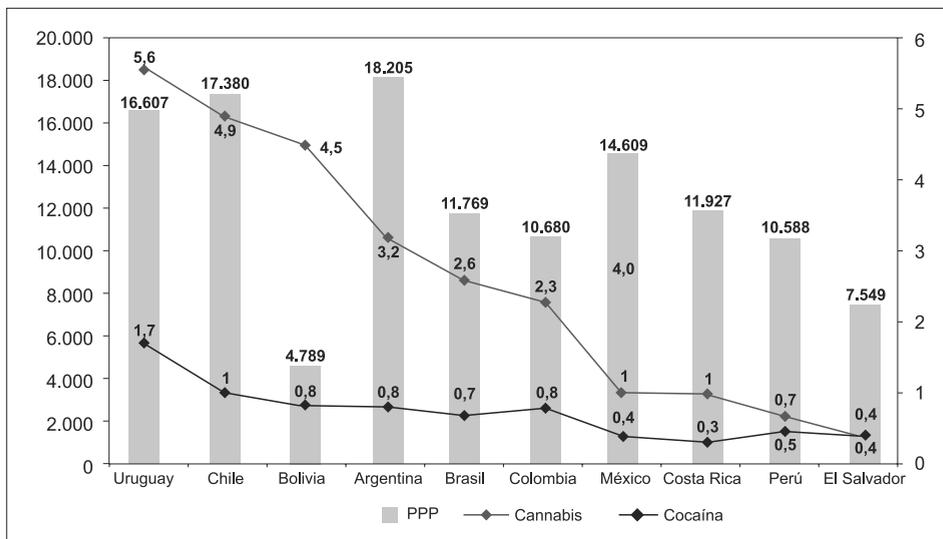
tan niveles de apoyo a la democracia sobre 61%. En el otro extremo, donde se sitúan los países con menor prevalencia, Costa Rica, Perú y El Salvador, el apoyo a la democracia está en el rango de 55 a 65%. Esta comparación no es suficiente para sostener que existe una relación entre el apoyo a la democracia y el consumo, pero sí permite observar que los niveles de apoyo a la democracia parecen ser un factor presente y que acompaña en el (buen) rumbo que están tomando las políticas de drogas en los países mencionados. De cierta forma, a mayor respeto por la democracia y los espacios de diálogo y participación, mayor posibilidad de, al menos, discutir estos asuntos en sociedades que históricamente los han obviado.

RELACIÓN ENTRE LA ECONOMÍA Y EL CONSUMO

Así como la relación entre desarrollo y consumo de drogas puede dar pistas respecto a las diferencias en los patrones de consumo, es necesario explorar la relación entre la paridad de poder adquisitivo (*Purchasing Power Parity*, PPP) y el consumo. No cabe duda que el poder adquisitivo influye en la capacidad de comprar drogas. Sin embargo, es necesario tener en cuenta también la inelasticidad de la demanda en situaciones específicas que generan escenarios de consumo; por ejemplo, el comportamiento de un consumidor adicto con uno recreacional y su nivel de elasticidad. ¿Influye entonces el poder de compra en el comportamiento al momento de decidir si se consume o no? ¿Influye la paridad de poder adquisitivo de un país sobre la manera en que se consume? ¿Sobre cuánto se consume?

Al tomar como ejemplo la paridad de poder adquisitivo de los países analizados en el acápite anterior y comparar este índice con su prevalencia en el consumo (véase el gráfico 9), se encuentran ciertas relaciones: con excepción de Bolivia, todos los países observados presentan similitudes. Quienes tienen mayor PPP consumen también más cannabis y cocaína. Los países con mayor paridad son Uruguay (US\$16.607), Argentina (US\$18.205) y Chile (US\$17.380), que son, como se vio, tres de los cuatro mayores consumidores (prevalencia) entre los países observados. En el otro extremo, Costa Rica, Perú y El Salvador, con menor paridad de poder adquisitivo, presentan también los menores índices de prevalencia en consumo. Bolivia es la excepción, ya que mientras tiene su paridad es de US\$4.789, es uno los países con mayor prevalencia de consumo de las dos drogas.

Gráfico 9. Consumo de cannabis y cocaína y paridad de poder adquisitivo en algunos países de América Latina



Fuente: elaborado por el autor.

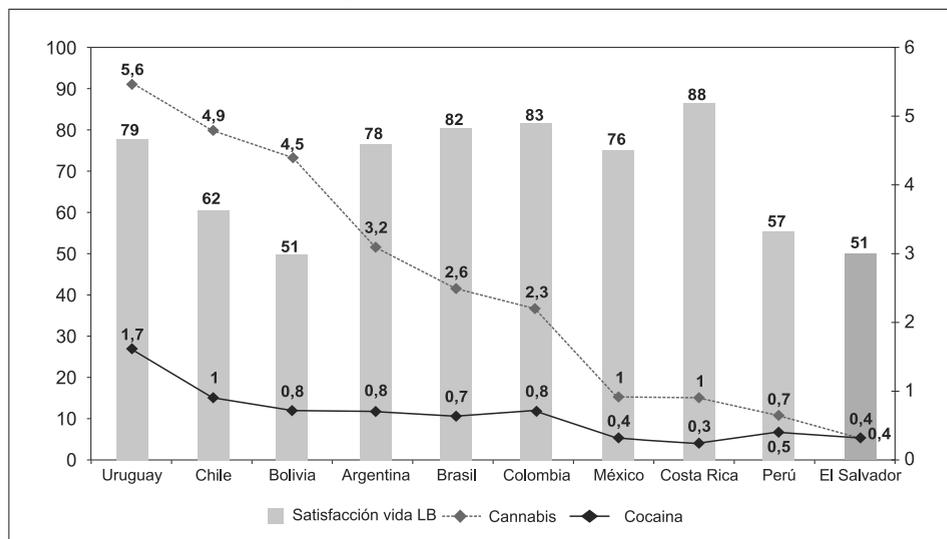
RELACIÓN ENTRE SATISFACCIÓN DE VIDA Y CONSUMO

Por último, es importante explorar también las relaciones entre el consumo de drogas y otros comportamientos. Algunos de los estímulos que tiene un consumidor de drogas pueden ser la búsqueda de la felicidad o satisfacciones varias que tienen que ver con la vida diaria y la vida esperada, estímulos que entran en juego en las decisiones racionales del individuo para consumir drogas. La búsqueda de satisfacción puede tener mucho que ver con la búsqueda del consumo de drogas. Sin embargo, al mismo tiempo, buena parte de los argumentos que explican los fracasos del prohibicionismo tienen que ver con que el consumidor busca en las drogas un escape para luchar contra su falta de felicidad. Por esto, muchas campañas de prevención, especialmente las dirigidas a los más jóvenes, buscan presentar opciones (juego, deporte, arte, etcétera) que ayuden a contrarrestar la insatisfacción con la vida diaria que eventualmente puede llevar a consumir drogas y abusar de ellas.

Existe bastante evidencia sobre la relación entre consumo e insatisfacción, que puede ir desde la depresión, la dependencia, la adicción o, simplemente, la falta de felicidad por no poder contar con la sustancia requerida o necesitada.

Como se ve en el gráfico 10, y de acuerdo con Latinobarómetro (2011) y la Unodc (2012), los países donde más se consume marihuana (prevalencia/año) como

Gráfico 10. Consumo de cannabis y nivel de satisfacción con la vida en algunos países de América Latina



Fuente: elaboración propia con datos de Unodc y Latinobarómetro.

Uruguay, Chile y Bolivia, tienen bajos niveles de satisfacción en comparación con el resto de la muestra. En todos los países, menos en Perú y El Salvador, es posible ver una relación opuesta, ya que a mayor nivel de satisfacción con la vida³² menor la prevalencia de consumo.

Estos datos deben interpretarse con cautela, por cuanto si bien sirven para debates posteriores, no son suficientes para sostener que existen relaciones directas. Las muestras de países seleccionados no son representativas de toda la región, pero sí dan una visión de países con realidades diferentes y que de cierta manera representan la diversidad.

Urge comprender mejor los escenarios actuales para presentar soluciones que se ajusten a la realidad de cada país, pero, sobre todo, que contribuyan a conocer las condiciones mínimas que debe tener el estado para que las reformas y las medidas relacionadas con cambios en las políticas de drogas sean efectivas. En el caso de la

32 La pregunta para esta variable, ejecutada por Latinobarómetro es: En términos generales, ¿diría usted que está satisfecho con su vida? ¿Diría usted que está (...) muy satisfecho, bastante satisfecho, no muy satisfecho, para nada satisfecho? En este índice solo 'muy satisfecho' y 'bastante satisfecho'. Totales por país 2011.

posibilidad de iniciar escenarios regulados, es muy importante reconocer qué países, teniendo en cuenta sus condiciones (democracia, economía, desarrollo humano, satisfacción, etcétera) podrían ser escenarios propicios para las reformas planteadas.

En este sentido, Uruguay merece atención ya que, como se ha visto en estos índices seleccionados, presenta condiciones relacionadas con sus altos índices de prevalencia en el consumo y con los pasos que sus líderes están dando para cambiar los actuales enfoques y políticas de drogas. Cabe preguntarse entonces, ¿qué condiciones tiene ese país para ser tan exitoso en este debate y para plantear los enormes pasos que ha propuesto y que podrían llevar a reformas revolucionarias a nivel mundial?

La primera condición tiene que ver con la democracia, no solo el apoyo a la democracia que muestran las encuestas, sino también la cultura democrática, que permite que la sociedad y sus instituciones inicien una amplia diversidad de debates, entre ellos, en torno a las drogas. La existencia de espacios de discusión en los que la ciudadanía participe ampliamente es el primer paso para avanzar hacia las reformas. Segunda, la democracia se manifiesta en la calidad institucional que permite avanzar hacia posibles reformas. Estas son condiciones claves para que se generen los cuestionamientos, seguidos por los debates y las discusiones que lleven, finalmente, a las propuestas y reformas. El ambiente democrático, conjugado con la estabilidad económica y la ausencia de un debate en medio de inseguridad, violencia y muertes, hacen del país un escenario propicio para gestar los cambios.

En el otro extremo están los países donde el debate en torno a las drogas está muy contaminado, como México, Colombia y El Salvador, países con características diferentes en lo económico, pero que tienen en común el haber vivido y estar viviendo situaciones donde el debate sobre drogas está directamente relacionado con las miles de muertes causadas por los carteles y el crimen organizado, o la casi interminable violencia que ha generado la guerra contra las drogas. Situaciones que sin duda contribuyen a que los espacios para la evidencia o las exploraciones racionales sean muy reducidos: hay demasiada sangre derramada para sentarse a conversar y demasiados intereses cruzados (corrupción, carteles, policías, gobiernos, etcétera) para entablar un diálogo al respecto.

Chile y Argentina comparten de alguna manera algunas características con Uruguay. Es entonces importante considerar que en esos países estas reformas podrían tener mayor éxito. Si bien el gobierno de Colombia ha contribuido a abrir el debate y tiene cierto liderazgo en la región, el país sigue amenazado por la gran inestabilidad debida al conflicto armado y a su rol de productor mundial de cocaína, condiciones que hacen que el debate allí sea muy vulnerable a las circunstancias.

RECOMENDACIONES: POLÍTICAS PÚBLICAS PARA REGULAR Y CONTROLAR EL CONSUMO Y VENTA AL POR MENOR DE DROGAS DE BASE VEGETAL

Las siguientes recomendaciones son insumos generales para desarrollar nuevos marcos regulatorios o mejorar los existentes, de acuerdo con la situación de cada país. Aun cuando existen elementos comunes para llegar a modelos óptimos de regulación, como se ha visto a lo largo de este texto cada país debe desarrollar modelos acordes a su identidad y realidad. Las principales diferencias y necesidades en América Latina tienen como punto de partida las diferencias dadas por su condición principal de ser países productores, de tránsito o consumidores. En algunos casos estas tres características están presentes, fenómeno que se ha acrecentado en los últimos años debido principalmente a que los cultivos de cannabis están presentes en casi todos los países, lo que no es el caso de los de coca. Uno de los principales fracasos de la implementación de las leyes prohibitivas en el mundo es que han sido copiadas de países como Estados Unidos y aplicadas sobre realidades absolutamente diferentes. De cierta manera se ha ejecutado un nuevo Consenso de Washington sobre políticas de drogas.

Especial atención requiere la opinión pública. No existen estudios regionales que permitan entender sus actitudes y percepciones frente a estos asuntos. Es necesario desarrollar estrategias que permitan educar a la ciudadanía con base en la ciencia y la evidencia, y como punto de partida deben conocerse sus posiciones actuales y preferencias.

Para desarrollar estrategias educativas y de comunicación es necesario analizar las tendencias de la opinión pública. Dichas estrategias deberán mostrar los efectos negativos del prohibicionismo sobre los derechos humanos, el incremento en el consumo y la violencia asociada. Como recomendación general, es importante considerar el uso de conceptos como la 'regulación de las drogas ilegales como se regula el alcohol' y evitar el uso de la palabra legalización.

Por último, al momento de diseñar y ejecutar nuevas políticas conviene insistir en la importancia de evaluar las condiciones democráticas, económicas, culturales, políticas y de bienestar de cada país. Estos análisis deben ir de la mano con las características de cada uno, por ejemplo, cultivador, productor, consumidor, de tránsito o de perfil múltiple. Como se vio, la democracia, el desarrollo y el bienestar de los pueblos pueden incidir en sus comportamientos de consumo, su manera de ver las drogas (o las libertades) y, sobre todo, en las capacidades de las instituciones para llevar adelante con éxito las reformas planteadas.

Es recomendable también avanzar por etapas, de acuerdo con la situación del debate en cada país, ya que en la gran mayoría de los de la región los costos de hacerlo

son altos. Por lo anterior, los actores políticos de primera línea son reacios a asumir el liderazgo al respecto. La sociedad civil organizada tiene la responsabilidad de acompañar a los líderes políticos; de lo contrario permanecerán siendo materias tabúes que impedirán cualquier avance en el campo de la opinión pública (apoyo a las medidas) y en el de las políticas públicas: propuestas y ejecución lideradas por las élites.

Antes de avanzar en las propuestas concretas deben tomarse las siguientes medidas, medidas que constituyen los pasos previos y requerimientos, para contar luego con los espacios propicios para desarrollar e implementar las propuestas presentadas en este documento.

DESCRIMINALIZACIÓN Y DESPENALIZACIÓN

Antes de aplicar modelos de regulación urge despenalizar el consumo de todo tipo de drogas, lo que es políticamente más factible que lograr la regulación y un paso previo que de ser ejecutado exitosamente generará las condiciones necesarias para avanzar.

La *descriminalización* permite el consumo o la venta de algún ilícito y omite la acción penal. Existen dos tipos de descriminalización: la que permite que la ley no se aplique y la que la hace menos rigurosa. De acuerdo con los autores de “La batalla perdida contra las drogas”, la descriminalización solo descongestiona un sistema. “El objetivo de la descriminalización es descongestionar el sistema judicial y penitenciario, y favorecer un gran número de consumidores apelando al argumento de que el consumo de drogas psicoactivas es un crimen sin víctima” (Guerrero, 2008). En otras palabras, se transforma en una medida que da aire a las instituciones y ante todo a las personas, al dejar de criminalizarlas por consumir.

La descriminalización resulta ser exitosa al permitir también que el estado trate de otro modo esta problemática, sobre todo cuando la acción penal deja de centrarse en los consumidores, quienes dejan de ser criminales o, al menos, de ser tratados como tales, para enfatizar en los miembros del crimen organizado.

La *despenalización*, a diferencia de la descriminalización, contempla modificaciones a la ley, cuando esta penaliza, y debe ser el segundo paso. En este caso existen variaciones, según se trate de la despenalización de consumo o del tráfico. Al despenalizar se terminan las penas criminales para los consumidores. Es un paso posterior a la descriminalización en términos de disminuir el peso de las leyes de drogas, y es más efectiva, al entregar mejores resultados que los de la descriminalización.

Ambas medidas hacen que el foco de la represión deje de ser el consumidor. De esta manera se incrementan sustancialmente las posibilidades para ejecutar políticas sanitarias de educación, prevención y rehabilitación. Esto permite que los consumi-

dores dejen de ser empujados a la clandestinidad, adonde es mucho más difícil que lleguen las instituciones o la ayuda.

CONTROL DE CALIDAD COMO FORMA DE REGULACIÓN

En escenarios donde los procesos asociados a lo que es hoy el narcotráfico no se puedan regular totalmente, establecer mecanismos de control de calidad permite desarrollar una nueva forma de regulación. Estos mecanismos deberán desarrollarse de acuerdo con el principio de tolerancia, en el entendido de que una forma de control, inclusive sobre una actividad ilegal, puede traer más beneficios que mantener los escenarios ilegales tal como se encuentran (*statu quo*).

Idealmente, el control de calidad debe ser ejecutado por las autoridades sanitarias, pero si esto no es posible, puede delegarse a organizaciones no gubernamentales. Debe ser además un mecanismo voluntario estimulado por incentivos que se traduzcan en beneficios finales para el vendedor. Estos deben ir desde ciertas garantías de seguridad, futuras amnistías a modo de cooperación o la posibilidad de participar en actividades de reinserción o sustitución laboral.

Quienes sean controlados garantizarán a los consumidores la calidad del producto y la seguridad en la transacción. Al ser mecanismos de control sobre una sustancia ahora ilegal, esta práctica solo permitiría a los consumidores un nivel de poder moderado frente a los vendedores.

El modelo de control de calidad voluntario debería generar los siguientes beneficios al vendedor, al consumidor y al ambiente en donde se hacen estas transacciones (véase el gráfico 11).

- ❖ *Control sobre la calidad:* garantizando estándares mínimos de calidad en los productos transados, lo que se transforma también en un elemento importante que puede ser introducido como elemento que facilite una mejor competencia por ofrecer mejores productos o de calidad superior.
- ❖ *Reducción de daños:* aumentar la calidad del producto tiene efectos positivos sobre los posibles efectos negativos del consumo asociados a la salud. Al saber exactamente la composición de las sustancias, el consumidor y el sistema estarán al tanto de las sustancias transadas.
- ❖ *Identificación:* aun cuando se trata de un sistema voluntario, la identificación de los actores puede ser beneficiosa para etapas posteriores que tienen que ver con la integración de vendedores a mercados legales, para controlar posibles brotes epidémicos y reducir el perfil de ilegalidad de los actores como paso previo para estrategias de reinserción.

Un modelo sin control de calidad mantiene el *statu quo*, reinando la incertidumbre para vendedores, compradores y la sociedad, la inseguridad, la falta de garantías y la dispersión de la oferta.

REGULAR EL USO DEL CANNABIS PARA USOS MEDICINALES

El uso del cannabis para fines medicinales debe ser regulado tal como se hace en dieciocho estados de Estados Unidos.

Dependiendo de los sistemas políticos, la venta de cannabis bajo receta médica deberán asumirla el gobierno central o los regionales.

Los pacientes deben estar debidamente registrados y contar con una tarjeta de identificación similar a la *Medical Marijuana Identification Card* que se otorga en California después de la evaluación por parte de la entidad reguladora.

Quienes se postulan a esta tarjeta deben cubrir los costos asociados con la administración y burocracia relacionadas. El cannabis debe ser distribuido en dispensarios regulados, donde la droga deberá estar rotulada y certificada por las autoridades sanitarias.

REDUCCIÓN DE DAÑOS

Las autoridades sanitarias nacionales y locales deberán desarrollar programas de reducción de daños. Especial atención requieren los consumidores en recintos carcelarios. La reducción de daños se refiere a las prácticas, estrategias, programas y políticas para reducir las consecuencias sanitarias, sociales y económicas negativas del uso de drogas legales o ilegales. Un elemento central en la estrategia de reducción de daños tiene que ver con los niveles de participación, ya que “la gente que usa drogas y otras comunidades afectadas deben participar en las decisiones que les afectan” (HRI, 2012). La aplicación de estrategias de reducción de daños permite poner al consumidor en el centro.

La reducción del daño debe ser desarrollada también en los procesos de venta, interacción de vendedores y compradores, y sobre los procesos de transporte y porte. De esta manera las teorías de reducción de daños pueden adquirir una verdadera identidad regional, nacional o local. La reducción de daños no puede estar monopolizada por las estrategias sanitarias, especialmente cuando los daños causados sobre la salud de los consumidores son mucho menores que los causados sobre su bienestar y dignidad por las acciones represivas.

INDULTOS MASIVOS PARA REDUCIR LA POBLACIÓN DE LAS CÁRCELES

Otro paso importante es la reducción de la población encarcelada por infringir las leyes de drogas, principalmente por consumo o narcomenudeo. La desproporción en la penas es responsable en buena medida del hacinamiento carcelario en América Latina. Un ejemplo interesante puede ser el perdón masivo otorgado por la Asamblea Constituyente de Ecuador en 2005, del que se habló antes.

RECOMENDACIONES PUNTUALES

En términos generales, es necesario que al discutir los posibles escenarios económicos que traerían la legalización o regulación se cuente con datos confiables acerca de los precios y los márgenes de ganancia en los diferentes eslabones de la cadena. La mala información es uno de los principales obstáculos para avanzar con un debate honesto y basado en la evidencia. Esta recomendación es muy importante, ya que la falta de datos y evidencia o su precariedad o poca confiabilidad pueden tener efectos inesperados al momento de desarrollar o ejecutar políticas públicas.

Teniendo en cuenta los argumentos planteados y el reconocimiento de los diversos puntos, falencias y debates que todavía requieren atención, las recomendaciones puntuales son las siguientes.

Regular la venta de cannabis para uso personal

- ✧ La venta de cannabis debe ser regulada de similar manera a como lo están el alcohol y el tabaco, lo que facilitaría su implementación y homologación. Existen diversos ejemplos de modelos de regulación del alcohol que pueden ser usados a modo de ejemplo y que se adecuan a las realidades locales o nacionales. Es recomendable, sobre todo, una regulación con identidad. Así, por ejemplo, mientras en Estados Unidos la edad es de veintiún años, en muchos países latinoamericanos es a los dieciocho años de edad.
- ✧ La venta de cannabis no deberá limitarse a los residentes o ciudadanos de un país. Los estados deben desarrollar estándares y reglamentos que permitan el libre acceso a todos quienes se encuentren en su territorio.
- ✧ Todo el cultivo, la producción, la posesión, el transporte y la distribución deben ser legalizados y regulados, con el fin de evitar el desarrollo de focos ilegales que dependan de actos legales.
- ✧ El acceso al cannabis debe seguir reglamentos similares a los de otras drogas lícitas en el país donde se espera regular.

- ❖ El uso del cannabis debe regularse también en casos como el de la conducción de vehículos o la operación de maquinaria, entre otros. Deben establecerse estándares de presencia de THC en el cuerpo, permitiendo la presencia de porcentajes bajos, lo que podría ser similar a las regulaciones del consumo de alcohol.
- ❖ El porte de cannabis para uso personal debe estar regulado, permitiendo el transporte de cantidades mayores a una sola dosis personal que tengan como finalidad el consumo personal, grupal o la venta legal.
- ❖ Si el consumo de alcohol está prohibido en público, a menos que sea en espacios especialmente habilitados y regulados, el de cannabis también debería estarlo.
- ❖ La venta de cannabis debe tener un impuesto, que no solo debe recaudar recursos para financiar programas sanitarios y educativos relacionados con el consumo de esta y otras drogas, sino asegurar un precio mínimo, similar al del mercado negro del país en cuestión.
- ❖ Se deben establecer zonas de consumo y venta, con el fin de proteger áreas de la ciudad o establecimientos, por ejemplo, colegios, escuelas, etcétera, que se pueden ver afectados por la distancia de lugares de consumo o venta. En este caso las reglas podrían ser similares a las que existen en torno a la venta de alcohol y tabaco.
- ❖ Las dosis disponibles para la venta en los espacios permitidos deben estar rotuladas, con la información y las advertencias requeridas por la autoridad sanitaria, como su contenido de THC, la procedencia, etcétera. Todo junto con la codificación del proveedor y la información de la autoridad sanitaria y mental del país.
- ❖ Las dosis para la venta en los espacios permitidos deben estar estandarizadas en tamaño, cantidad y formato.
- ❖ La propaganda y rotulación con fines similares y todo tipo de campaña de difusión deben estar reguladas como se regula la venta de tabaco.
- ❖ Regular y facilitar la existencia de clubes o cooperativas de cultivo y consumo. Estas agrupaciones podrán organizarse para prescindir de comprar el cannabis al estado o a grandes productores en caso de que uno, el otro o ambos existan. Estos clubes proveerán de cannabis a sus miembros, entregando también un espacio para su consumo y esparcimiento.

Regular el acceso y consumo de otras drogas

- ❖ La venta de hoja de coca al por menor debe estar regulada, junto con la creación de mercados que permitan su venta. Este tipo de regulación debe partir de que la hoja de coca no es un narcótico, por lo que en ningún caso se debe asimilar a los posibles escenarios de regulación de drogas.

- ❖ La cocaína (clorhidrato) debe ser vendida de acuerdo con reglas y licencias estrictas, bajo modelos de farmacia, teniendo en cuenta restricciones a la edad y condiciones mentales y de salud.
- ❖ Se debe establecer un registro único de consumidores que los clasifique entre recreativos, problemáticos, adictos o con fines medicinales.
- ❖ Las cantidades y las condiciones que permitirían el acceso a estas drogas deben ser determinadas por colegios o cuerpos médicos.
- ❖ En el caso de los consumidores problemáticos o dependientes, el estado debe proporcionar el acceso a dosis mínimas y espacios controlados de consumo. Sin embargo, si existieran sustitutos para tratar la adicción, debe primar la lógica de proporcionarles esas drogas o sustitutos.
- ❖ Conviene crear salas de consumo, supervisadas por cuerpos profesionales compuestos por médicos, psicólogos, odontólogos y enfermeras, que brindarán atención sanitaria a los adictos o a los consumidores que presenten síndromes de abstinencia.
- ❖ En estos casos también, las dosis disponibles para la venta en los espacios permitidos deben estar rotuladas con la información y las advertencias requeridas por la autoridad sanitaria, indicando el contenido de cocaína (pureza), la composición, la procedencia, etcétera. Todo junto con la codificación necesaria del proveedor y la información de la autoridad sanitaria y mental del país.
- ❖ Las dosis disponibles para la venta en los espacios permitidos deben estar estandarizadas en tamaño, cantidad y formato.
- ❖ La propaganda, rotulación con fines similares y todo tipo de campaña de difusión deben estar prohibidas en espacios públicos. Debe estar disponible solo para los consumidores existentes y se limitará a entregar información respecto a lugares de consumo controlado y a los programas de reducción de daños de los estados u organizaciones relacionadas.

Políticas enfocadas en vendedores de droga al por menor

- ❖ Como quienes hasta el momento se habían dedicado a la venta de drogas quedarán desempleados y aislados de círculos ligados al crimen que indirectamente les proporcionaban desde seguridad hasta sentido de vida por medio de la red de apoyo, el primer objetivo debe ser la reinserción, seguido de la regulación. Es necesario enfocarse entonces en reducir los daños que el desempleo y la salida de estos círculos puedan causar, siendo el principal objetivo de este proceso evitar que estas personas sigan por el camino más fácil, la participación en otras actividades relacionadas con el crimen.

- ❖ Los programas de reintegración deben entregar herramientas para que los vendedores se integren a actividades lícitas y que garanticen, al menos, ingresos similares a los que obtenían en el mercado de la droga. Durante estos procesos es necesario entregar recursos financieros y necesidades básicas (por ejemplo, hogar, abrigo, comida, etcétera), para evitar que continúe la dependencia de las actividades en que participaban y se vean tentados u obligados a reincidir. Una estrategia efectiva debe ser capaz de reemplazar de manera absoluta la presencia de la mano del crimen y sus beneficios en su vida diaria.
- ❖ Se recomienda examinar la estrategia de *Disarmament, Demobilization, Reinsertion, Reintegration* (DDR) de las Naciones Unidas, que aun cuando se concibió para desmovilizar a grupos armados (combatientes) y garantizar la sustentabilidad de los procesos de paz, tiene una serie de elementos comunes. La reinserción podría traer a los vendedores al por menor efectos psicológicos, físicos y desafíos que van de la mano con las otras actividades ilícitas, por ejemplo, prostitución, trata, etcétera, en las que incurrieron mientras participaban en esta actividad.
- ❖ Los procesos de reinserción pueden incluir opciones de desplazamiento voluntario a otros lugares del país o al extranjero, para garantizar así la inserción en espacios donde los vendedores no serán evaluados por comportamientos previos. Con esto se busca evitar que caigan en las mismas redes que un día los acogieron, teniendo en cuenta que en la mayoría de los escenarios estas redes no se desactivarán por completo y seguirán buscando, primero, la participación de aquellas personas con quienes trabajaban. Además, el desplazamiento voluntario de quienes participaban en el menudeo les permitirá también rehacer sus vidas lejos de personas o una sociedad que ya les estigmatizó y que genera la sensación de que no existen oportunidades de reinserción. Por último, esto evitará que sus clientes vuelvan a tener contacto con ellos.
- ❖ Establecer amnistías para los vendedores de acuerdo con la proporcionalidad y la distinción entre los diferentes perfiles, amnistía que debe ser aplicada sobre los menudistas que participen en procesos legales o estén recluidos. Mientras continúen en las cárceles o bajo procesos legales, sus posibilidades de participar en el tráfico o el crimen se acentúan. Es más, en muchos casos el estar tras las rejas solo consigue que una vez afuera actúen con mayor firmeza, experiencia y determinación, buscando reinsertarse en las mismas actividades que los llevaron a la cárcel o a ser castigados. Es necesario decir que dependiendo del grado de las actividades en las que participaban, ciertas formas de castigo deben recaer sobre ellos.
- ❖ Crear programas dirigidos a usuarios-menudistas que presenten dependencia y cuya participación en la venta estuviera basada en la necesidad de suplir su consumo personal. Al ser este grupo el más vulnerable, es necesario prestar especial aten-

ción a las razones por las cuales continuaban en la actividad. Estos programas no deben ser obligatorios o forzados, sino ofrecidos como alternativa a las posibles penas que deberían pagar o que estén cumpliendo. Un vendedor al por menor adicto tiene los más altos niveles de necesidad de reincidir en la actividad, y en el caso de no poder hacerlo, de caer en otras actividades ilícitas para satisfacer su adicción.

- ◇ Por último, pero no por ello menos importante, es necesario desarrollar sistemas de control de calidad como forma de regulación del menudeo.

REFERENCIAS

- ACC. 2011. *Ilicit Drug Data Report 2010-11*. Australian Crime Commission. ACC.
- AFP. diciembre 5 de 2011. *Precios de marihuana paraguaya se disparan en Rio de Janeiro*. Descargado el 22 de diciembre de 2012 de *El Universal*. <http://www.eluniversal.com.co/cartagena/actualidad/precios-de-marihuana-paraguaya-se-disparan-en-rio-de-janeiro-56245>
- ARANA, A. *Narco SA, una empresa global*. De CNN Expansión. <http://www.cnnexpansion.com/expansion/2009/07/17/narco-sa>. 20 de julio de 2009.
- ARMENTA, M., PIEN METAAL Y MARTIN JELSMA. 2012. "A breakthrough in the making? Shifts in the Latin American drug policy debate". *Legislative Reform of Drug Policies*. 21.
- BARTILOW, HORACE A. Y KIHONG EOM. 2009. "Free Traders and Drug Smugglers: The Effects of trade openness on States' Ability to Combat Drug Trafficking". *Latin American Politics and Society*. 51 (2).
- BECERRA, J. 2005. "Los soldados del narco: ex combatientes en Irak, kaibiles y desertores mexicanos". *Revista Milenio Semanal*.
- BECKER, G. 2005. "The Market for Illegal Goods: The Case of Drugs". University of Chicago-Hoover Institution. Chicago.
- BECKER, GARY S., KEVIN M. MURPHY Y MICHAEL GROSSMAN. 2004. "The Economic Theory of Illegal Goods: The Case of Drugs". *NBER Working Paper*. 10976.
- BECKER, GARY S. Y KEVIN M. MURPHY. 1988. "A Theory of Rational Addiction". *Journal of Political Economy*. 96 (4).
- CAMPBELL, H. 2008. "Female Drug Smugglers on the US-Mexico Border: Gender, Crime, and Empowerment". *Anthropological Quarterly*. 81 (1).
- CASTRO, E. 2011. "Narcomenudeo se ha convertido en la fuente principal de ingresos de las pandillas". Descargado el 29 de octubre de 2012 de *Diario Co Latino*. <http://www.diariocolatino.com/es/20110630/nacionales/94028/Narcomenudeo-se-ha-convertido-en-la-fuente-principal-de-ingesos-de-las-pandillas.htm>

- CAULKINS, J. P. Y P. REUTER. 1998. "What Can We Learn from Drug Prices?". *Journal of Drug Issues*. 28 (3).
- CICAD. 2011. *Informe sobre el consumo de las drogas en las Américas*. OEA-Cicad. Washington.
- CLARK, ANDREW. 2003. "The Economics of Drug Legalization". CNRS and DELTA.
- CONACE-MINISTERIO DEL INTERIOR Y SEGURIDAD PÚBLICA. 2010. *Noveno estudio nacional de drogas en población general*. Conace. Santiago. Disponible en http://www.senda.gob.cl/wp-content/uploads/2011/03/2010_InformeEjecutivo_Noveno_Estudio_General.pdf
- CONADIC. 2008. *Encuesta Nacional de adicciones 2008*. Instituto Nacional de Salud Pública. Cuernavaca. Disponible en http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ena08/ENA08_NACIONAL.pdf
- CONSEJO NACIONAL DE CONTROL DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS, s. f. "Ecuador: Plan nacional de prevención integral de drogas 2012-2013". Consep.
- CROSS, J. C. 1996. "El desalojo de los vendedores ambulantes: paralelismos históricos en la ciudad de Mexico". *Revista Mexicana de Sociología*. 58 (2).
- DILLEHAY, TOM D. et al. 2010. "Early Holocene coca chewing in northern Peru". *Antiquity*. 84 (326).
- DOLIN, BENJAMIN. 2001. "National Drug Policy: United States of America". Disponible en www.parl.gc.ca/Content/SEN/Committee/371/ille/library/dolin2-e.htm
- ENERGY CONTROL. 2011. *Análisis de sustancias 2011*. Energy Control. Madrid.
- EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION, 2012. *Annual Report, 2012. The state of drugs problem in Europe*. Publications Office of the European Union. Luxemburgo.
- FALCO, MATHEA. 1994. *The Making of a Drug-Free America*. Times Book. Nueva York.
- FELBAB-BROWN, V. 2012. *Organized Criminals Won't Fade Away*. Descargado en noviembre de 2012 de Brookings: <http://www.brookings.edu/research/articles/2012/08/drugs-crime-felbabbrown>
- GAVIRIA, ALEJANDRO Y DANIEL MEJÍA. 2011. *Anti-Drugs Policies in Colombia: Successes, Failures and Wrong Turns*. Ediciones Uniandes. Bogotá.
- GROSSMAN, MICHAEL, FRANK J. CHALOUKKA Y JOHN A. TAURAS. 1998. "The Demand for Cocaine and Marijuana by Youth". *NBER Working Paper*. 6411.
- GUERRERO, G. A. 2008. "La legalización de las drogas ilícitas en Colombia: elementos para una discusión". En T. R. Galán. *La batalla perdida contra las drogas: ¿legalizar es la opción?* Intermedio Editores. Bogotá.
- GUEVARA, C. 2013. "La policía va por el capo de capos de la calle del Bronx". *El Tiempo*. 25 de enero.

- GUZMÁN, DIANA. 2012. *Las cortes de drogas*. TNI. Ámsterdam.
- HAKIM, PETER. 2010. "Rethinking US Drug Policy". Inter-American Dialogue-The Beckley Foundation. Washington. Disponible en <http://www.thedialogue.org/PublicationFiles/Rethinking%20US%20Drug%20Policy.pdf>
- HM Inspectorate of Prisons for England and Wales. 2006. *Annual Report of HM Chief Inspector of Prisons for England and Wales 2004-2005*. The Stationery Office Limited. Norwich. Disponible en www.tso.co.uk/bookshop
- HRI. 2012. *What is harm reduction?* Descargado el 5 de noviembre de 2012 de Harm Reduction International: <http://www.ihra.net/what-is-harm-reduction>
- IEZZI, G. 2013. "Drogas: la ley de menudeo y el plan que puso en acción Tigre para luchar contra este delito". Descargado el 24 de enero de 2013 de *iProfesional*: <http://www.iprofesional.com/notas/153378-Drogas-la-Ley-de-Menudeo-y-el-plan-que- puso-en-accin-Tigre-para-luchar- contra-este-delito>
- INSTITUTO NACIONAL SOBRE EL ABUSO DE DROGAS. 2004. *Cómo prevenir el uso de drogas en los niños y los adolescentes. Una guía con base científica para padres, educadores y líderes de la comunidad*. Segunda edición. Instituto Nacional sobre el Abuso de Drogas. Bethesda. En <http://www.drugabuse.gov/es/publicaciones/como-prevenir-el-uso-de-drogas/capitulo-5-recursos-y-referencias-selectas/referencias-selectas#23>
- INTERNATIONAL CENTRE FOR PRISON STUDIES. 2010. "Prison Brief-Highest to Lowest Rates". *World Prison Brief*. King's College London School of Law. Londres. Descargado el 25 de marzo de 2011.
- JELSMA, MARTIN. 2009. "Innovaciones legislativas en políticas de drogas". Transnational Institute. Ámsterdam.
- KELLY MORRIS. 2010. *World Report: Drug Crime and Criminalisation progress on MDG*. The Lancet. Nueva York.
- KREIT, A. *The Decriminalization Option: Should States consider moving from a Criminal to a Civil Drug Court Model?* University of Chicago. Chicago.
- LAI, G. 2012. "Drugs, crime and punishment. Proportionality of Sentencing for Drug Offences". *Series on Legislative Reform of Drug Policies*. 20. TNI. (Existe versión en español: "Drogas, crimen y castigo. Proporcionalidad de las penas por delitos de drogas". *Serie reforma legislativa en materia de drogas*. 20. TNI).
- LICCARDO, R. 2008. *Legalizing Marihuana*. RAND. Santa Mónica.
- MEJÍA, DANIEL Y DANIEL RICO. 2010. *La microeconomía de la producción y tráfico de cocaína en Colombia*. Universidad de los Andes, Cede. Bogota.
- MEJÍA, J. M. 2012. "Distrito Federal base del narcomenudeo". Descargado en diciembre de 2012 de Periodistas en línea: <http://www.periodistasenlinea.org/modules.php?op=modload&name=News&file=article&sid=7850>

- METAAL, PIEN Y COLETTA YOUNGERS. 2010. *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*. TNI-Wola. Ámsterdam-Washington.
- MINISTERIO DEL INTERIOR-SUBSECRETARÍA DEL INTERIOR. 2009. "Informe final de evaluación. Programas de prevención del consumo de drogas programas de tratamiento y rehabilitación programa Previene (Municipios)". En www.dipres.gob.cl/574/articles-49641_doc_pdf.pdf
- MIRON, J. A. 2010. *The Budgetary Implications of Drug Prohibition*. Harvard University, Department of Economics. Cambridge.
- MIRON, J. A. Y J. ZWIEBEL. 1995. "The economic case against drug prohibition". *Journal of Economic Perspectives*. 9 (4).
- NACIONES UNIDAS-OFCINA CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. 2010. *Informe subregional sobre uso de drogas en población escolarizada. Segundo estudio conjunto información para el diseño de las estrategias nacionales y regionales sobre la problemática de drogas en jóvenes. 2009/2010*. OEA. s. l. Disponible en http://www.cicad.oas.org/oid/NEW/Pubs/Informe_Subregional2009.pdf
- NAÍM, M. 2003. *The Five Wars of Globalization*. Foreign Policy. Washington.
- NATARAJAN, NILA ET AL. 2008. *Substance Abuse Treatment and Public Safety*. Justice Policy Institute. Washington.
- OBSERVATORIO ARGENTINO DE DROGAS. 2011. "Tendencia en el consumo de sustancias psicoactivas en Argentina 2004-2010 población de 16 a 65 años". Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico. s. l. Disponible en http://www.observatorio.gov.ar/investigaciones/Tendencia_en_el_consumo_2004-2010_Poblacion_General.pdf
- OBSERVATORIO EUROPEO DE LA DROGAS Y LAS TOXICOMANÍAS. 2000. *Informe anual de 2000 sobre el problema de la drogodependencia en la Unión Europea*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo. Disponible en <http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index37279EN.html>
- OPEN SOCIETY FOUNDATIONS. 2010. *Defining the Addiction Treatment Gap*. Open Society Foundations. Nueva York.
- PORTELA, R. 2012. "Marihuana se venderá a 700 por mes". Descargado el 1 de enero de 2013 de *La Razón*: <http://www.diariolarepublica.net/2012/11/700-pesos-los-40-gramos/>
- PUTIY, ALLA Y DEANNA AYALA. 2010. "Russian alcohol marget regulation 2008-2010 update". USDA. *Gain Report*. RSATO1010.
- RADDEN, P. 2012. "Cocaine Incorporated". Descargado el 2 de noviembre de 2012 de *New York Times*: <http://www.nytimes.com/2012/06/17/magazine/how-a-mexican-drug-cartel-makes-its-billions.html?pagewanted=all&r=0>

- RAMÍREZ, G. G. 2009. “¿Quién se vuelve narco y por qué? El perfil del narcotraficante mexicano”. Descargado el 13 de enero de 2013 de Poder Edomex: <http://poderedomex.com/notas.asp?id=48114>
- RÍOS, VIRIDIANA. “¿Quién se vuelve narco y por qué? El perfil del narcotraficante mexicano”. En *Este País. Tendencias y Opiniones*. <http://estepais.com/>
- ROLLES, S. 2012. *Después de la guerra contra las drogas: una propuesta para la regulación*. Transform. Bristol.
- ROLLES, STEVE, GEORGE MURKIN, MARTIN POWELL, DANNY KUSHLICK Y JANE SLATER (autores y editores). 2012. *The Alternative World Drug Report. Counting the Costs of War on Drugs*. Count the Costs. Londres.
- ROSEMARIN, ARI Y NIAMH EASTWOOD. 2012. *A Quiet Revolution: Drug Decriminalization Policies in Practice across the Globe*. Release. s. l. <http://www.release.org.uk/>
- ROSS, J. 2002. “Backlash against Prostitutes’ Rights: Origins and Dynamics of Nazi Prostitution Policies”. *Journal of the History of Sexuality*. 11 (1/2).
- SALAZAR, FERNANDO ET AL. 2009. “Relationship between human development and drug use”.
- SECRETARÍA NACIONAL DE ANTIDROGAS-OBSERVATORIO PARAGUAYO DE DROGAS. 2004. *Estudio nacional. Consumo de drogas en hogares paraguayos. Prevalencia, factores de riesgo, prevención*. Senad. Asunción. Disponible en <http://www.senad.gov.py/publicaciones/estudio-hogares-2004.pdf>
- SENDA. 2012. *Precio y gasto de drogas ilícitas en Chile*. Gobierno de Chile, Senda. Santiago.
- SHNEIDER, JANE Y PETER SCHNEIDER. 2008. “The Anthropology of Crime and Criminalization”. *Annual Review of Anthropology*. 37.
- SPAPENS, TOINE. 2013. “Decriminalization as regulation: The gambling and cannabis markets in the Netherlands”. *Tilburg Law School Research Paper*. 05/2013.
- STEVENS, A. Y L. WILSON. 2008. “Understanding Drug Markets and How to Influence Them”. *Policy Achievements, Policy Achievements Featured*. 14. The Beckley Foundation, Drug Policy Programme.
- STEWART, SCOTT. 2013. “Mexico’s Cartels and the Economics of Cocaine”. Stratfor Global Intelligence. En <http://www.stratfor.com/weekly/mexicos-cartels-and-economics-cocaine>
- SUBSTANCE ABUSE AND MENTAL HEALTH SERVICES ADMINISTRATION. 2012. *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. Substance Abuse and Mental Health Services Administration. Rockville, MD. <http://www.samhsa.gov/data/NSDUH/2k11Results/NSDUHresults2011.pdf>
- THE ECONOMIST. 2011. “The cost of coke”. 23 de junio.

- THE NATIONAL CENTER ON ADDICTION AND SUBSTANCE ABUSE (CASA) AT COLUMBIA UNIVERSITY. 2001. *Shoveling Up: The Impact of Substance Abuse on State Budgets*. Casa. Nueva York.
- THOUMI, F. 2002. *El imperio de la droga: narcotráfico, economía y sociedad en los Andes*. Planeta. Bogotá.
- TNI. 2007. *Wishful thinking clouds independent assessment in UN World Drug Report*. TNI. Ámsterdam.
- UNIRADIO. 2012. “Genera ‘narco-menudeo’ 1 mdd diarios en Tijuana: SSPM”. Descargado el 10 de enero de 2013 de Radio Noticias: <http://uniradionoticias.com/noticias/policiaca/articulo147943.html>
- UNODC. 2012. *World Drug Report*. Unodc. Viena.
- . 2010. *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes*. Unodc. Viena.
- . 2007. *World Drug Report 2007*. Unodc. Viena
- . 2000. *World Drug Report*. Unodc. Viena.
- UPRIMNY, RODRIGO, DIANA ESTHER GUZMÁN Y JORGE ALBERTO PARRA. 2012. *La adicción punitiva: la desproporción de leyes de drogas en América Latina*. Dejusticia. Bogotá.
- VERGARA B., EDUARDO. 2011. “Narco turistas, fiestas electrónicas y el plan verano”. *El Mostrador*. Disponible en <http://www.elmostrador.cl/opinion/2011/12/28/narco-turistas-fiestas-electronicas-y-el-plan-verano-2012/>
- WILLIAM, A. M. 1999. “From Family Feud to Organised Crime: The Cultural Economy of Cannabis in Northeast Brazil”. *Bulletin of Latin American Research*. 18 (3).
- ZABRANSKY T., V. MRAVCIK, H. GAJDOSIKOVA Y M. MIOVSKU. 2001. *Impact analysis project of New Drugs Legislation. Summary Final Report*. Secretariat of the National Drug Commission Office of the Czech Government. Praga. En http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/czech_evaluation_2001_pad_en.pdf
- ZAMUDIO ANGLÉS, CARLOS Y JORGE HERNÁNDEZ TINAJERO. 2012. “Mariguana DF. El mercado y sus dimensiones: una propuesta para usuarios y autoridades”. *Cuadernos Cupihd*. 5. México.
- ZAMUDIO ANGLÉS, CARLOS. Marzo 2011. “México y su ley contra el narcomenudeo”. Informe del International Drug Policy Consortium.

Cultivo ilegal de drogas y opciones legales de regulación: comparación entre la coca y la adormidera

Daniel Brombacher¹

INTRODUCCIÓN

El monopolio del cultivo ilegal de coca y adormidera, las plantas precursoras de la cocaína y la heroína, conocidas como drogas duras, es ejercido *de facto* por unos pocos países. La coca en América del Sur está monopolizada por Bolivia, Colombia y Perú, y la producción ilegal de adormidera por tres países asiáticos: Afganistán, Birmania y Laos, además de otros prácticamente insignificantes en comparación. Además, hay otros que producen adormidera de forma legal para usos farmacéuticos y culinarios. Esta forma de uso legal de las plantas que contienen alcaloides, como la adormidera o la coca, es posible dentro de estrictas directivas internacionales, en el marco de un minucioso régimen regulatorio internacional, y es compatible con las convenciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre estupefacientes. Mientras para la adormidera se han establecido estas posibilidades, para la coca hasta el momento existen limitaciones para ese tipo de usos, por lo que son pocas las opciones de obtener beneficios económicos legales de ella. Países como Bolivia intentan hace ya cierto tiempo un uso más intensivo de la hoja de coca con fines comerciales legales. Sin embargo, hasta ahora han fracasado en la implementación de un sistema de control efectivo y, por ende, creíble, del cultivo, por lo cual también han fracasado en impedir el excedente de producción para fines ilegales. Al mismo tiempo, la eliminación de alcaloides de la hoja de coca representaría una opción comparativamente practicable para utilizar y comercializar la planta sin conflictos legales. Una vez libre de los alcaloides estrictamente controlados o con un porcentaje de ellos que no supere determinados límites, también la coca deja de ser materia del derecho sobre estupefacientes.

1 Traducción de Carlos Díaz Rocca. Las ideas planteadas en este artículo representan únicamente las opiniones del autor, no las de la Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.

Mientras tanto, su uso legal sería una buena oportunidad para que los países andinos lograran reducir el daño causado por el cultivo de drogas. La economía legal de la adormidera, tal como se la practica en países como la India o Turquía, es apenas conocida en América Latina; sin embargo, su análisis y la comparación con los países sudamericanos que cultivan coca son reveladores y pueden servir para formular principios de reforma de la actual política de drogas.

Este texto se divide de la siguiente manera: a continuación se detallan la problemática del cultivo y las condiciones políticas y jurídicas, a veces muy divergentes, de los tres países andinos que monopolizan la producción de coca en todo el mundo. Luego se exponen los perjuicios que para la sociedad, el desarrollo, el medio ambiente y la seguridad provoca su cultivo, y cómo los marcos legales condicionan directamente los efectos de la producción de drogas orgánicas sobre los países involucrados. El conocimiento de la cadena causal es central para poder estimar la necesidad y las consecuencias de las opciones de reforma. Enseguida, a modo de digresión, se describen brevemente las condiciones marco y la forma en que funciona la producción legal de opiáceos en Turquía y la India, para comparar después la situación de estos dos países con la de los andinos. La comparación termina con un bosquejo de tres escenarios para el desarrollo del cultivo de drogas en América Latina bajo diversas premisas.

EL STATU QUO: EL CULTIVO DE COCA EN LA REGIÓN ANDINA, ENTRE LA LEGALIDAD Y LA ILEGALIDAD

Tres países andinos, Bolivia, Colombia y Perú, monopolizan prácticamente el cultivo mundial de la hoja de coca, la sustancia orgánica de partida para el alcaloide llamado cocaína, producto que adquiere diversas formas y que se utiliza como cocaína HCl (polvo de cocaína), crack o pasta de cocaína: *bazuco*, *paco*, pasta básica de cocaína (PBC). El procesamiento de la hoja de coca hasta transformarla en cocaína tiene lugar también, aunque no exclusivamente, en estos tres países. Mientras tanto, en los vecinos las autoridades de seguridad descubren y destruyen regularmente los llamados laboratorios de cocaína².

2 Entre 2009 y 2010, Argentina, Chile, Ecuador y Venezuela, además de Bolivia, Colombia y Perú, informaron el hallazgo de numerosos laboratorios para la producción de pasta de coca o cocaína HCl. Además, se descubrieron ocasionalmente instalaciones análogas también en México, Estados Unidos, Grecia y España. Véase, Unodc, 2012c. Statistical Annex, Illicit Laboratories.

La coca se cultiva en la región andina desde épocas muy anteriores al descubrimiento de América por parte de Colón. Hasta el día de hoy, allí es muy amplia la difusión del mascado de la hoja, su consumo como té y su utilización con fines rituales. Esto vale especial, pero no exclusivamente, para los pueblos indígenas. Mientras que el consumo tradicional tiene su máxima difusión en Bolivia y Perú, o sea en países en los que los pueblos indígenas conforman un importante porcentaje de la población total, también es usual en las poblaciones indígenas de la Argentina, Chile, Colombia y Ecuador. El consumo de la hoja de coca —como hoja en la forma original, no como cocaína concentrada— está prohibido completamente solo en unos pocos países de América del Sur. En Bolivia y Perú es legal, lo mismo que en la mayor parte de los países vecinos, al menos para grupos de población indígena³.

En Bolivia y Perú el cultivo también está permitido en gran medida, si bien con limitaciones geográficas e individuales o en el marco de un sistema regulatorio, mientras que en algunos países limítrofes algunos grupos étnicos pueden hacerlo. El principio empírico de evaluación del cultivo de coca lo proveen el *Informe mundial sobre las drogas* publicado cada año por la Unodc (United Nations Office on Drugs and Crime/Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito) y los *crop monitoring surveys* del mismo organismo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), que son realizados anualmente para los tres países andinos. El gobierno de Estados Unidos también evalúa cuantitativamente, aunque mediante otro método, el cultivo de coca y los volúmenes de producción de cocaína, sin bien con importantes diferencias parciales con respecto a las cifras calculadas por la ONU. Las diferencias entre el área de cultivo de coca y la producción de cocaína estimadas por la Unodc en 2011 y las cifras sobre producción en los tres países publicadas por la Oficina de Política Nacional sobre Control de Drogas de la Casa Blanca ese mismo año es particularmente llamativa⁴. Como el gobierno de Estados Unidos no ha presentado aún cifras sobre volúmenes de cultivo en 2011, sino solo sobre la producción estimada de cocaína, lo que se expone a continuación se atiene a las cifras de la Unodc para los tres países que cultivan para el año 2011 y que, en cuanto a la metodología que les sirve de base, son mucho más transparentes y comprensibles.

3 En la Argentina tampoco es punible en principio la tenencia ni el consumo de hoja de coca. Véase, <http://www1.hcdn.gov.ar/dependencias/cdrogadccion/ley23737.htm>. Fecha de consulta: 3 de octubre de 2012.

4 Mientras que para la Undoc en Colombia y Perú el área cultivada es prácticamente igual y Bolivia les sigue a cierta distancia, el gobierno estadounidense supone que Colombia, durante largo tiempo el máximo productor de cocaína en la región, es solo el tercer productor de cocaína después de Perú y Bolivia, aunque sin exponer con claridad los principios de cálculo. Para ello, véase Wola, 2012.

El consumo y el cultivo de la hoja de coca en principio no están permitidos por la *UN Single Convention on Narcotic Drugs* de 1961 (la llamada Convención única), aun cuando sí son posibles las excepciones para su cultivo y comercio, especialmente con fines científicos o medicinales. Esta tensión entre el derecho nacional y el consuetudinario por un lado, y las convenciones de la ONU sobre estupefacientes, tres en total, por otro, se refleja también dentro de la región en las formas, a veces muy diversas, en que se encara el problema del cultivo de coca, tal como lo muestra la situación en los tres países donde se cultiva.

EXCEDENTE DE PRODUCCIÓN Y USO LEGAL DE LA HOJA DE COCA: BOLIVIA

En Bolivia, que con una superficie cultivada de aproximadamente 28.000 ha en 2011 es actualmente el más pequeño de los tres países productores de coca, el cultivo de la coca, llamada también *hoja sagrada*, es legal hasta una superficie máxima de 12.000 ha. Esto de acuerdo con la ley 1008, que establece este límite máximo a nivel nacional. No obstante, el gobierno del presidente Evo Morales (2006-2010; 2010-), quien fue presidente de los sindicatos cocaleros en la zona de cultivos de Chapare, tolera oficialmente 20.000 ha, mientras se reforma y adapta la ley al estado de las cosas. Un compendio de estudios financiados por la Comisión de la Unión Europea (UE), que deberá publicarse en mayo de 2013, proveerá la fundamentación empírica para establecer la demanda legal de coca e identificar la superficie necesaria para ello⁵.

Además del límite máximo, en Bolivia rigen también limitaciones individuales y geográficas para el cultivo, que solo está permitido en las regiones de Chapare, departamento de Cochabamba, y en los Yungas del departamento de La Paz. En términos de los hogares está permitido cultivar hasta 0,16 ha, una unidad de superficie usual en Bolivia, donde es conocida con el nombre de “cato”. Mientras que merced al estrecho vínculo político entre el movimiento de los cocaleros de Chapare con el presidente Morales el régimen de *cato* puede imponerse allí, la limitación para el cultivo individual en los Yungas es mucho más difícil, especialmente en las llamadas zonas de cultivo tradicional, donde no está prevista ninguna limitación individual. Contra lo que muchos suponen, el gobierno de Morales también implementa entre tanto la erradicación manual de cultivos, con el fin de castigar violaciones a los límites máximos de cultivo, geográficos e individuales. Esto vale, por ejemplo, para

5 “Gobierno aún no concluyó estudio sobre la demanda y consumo de coca”. *Los Tiempos* (Bolivia), 17 de febrero de 2012; “El Gobierno alista estudio de la coca para mayo”. *La Razón* (Bolivia), 26 de noviembre de 2012.

el cultivo ilegal de coca en parques nacionales o para la violación de los límites del *cato* en Chapare, que es sancionada en conjunto con los sindicatos. Este sistema es conocido con el nombre de *control social* y es el proyecto antagónico a una política represiva autoritaria, en favor de un enfoque participativo que delega en los sindicatos el respeto a los límites de cultivo.

Desde hace unos años, el gobierno del presidente Morales intenta superar las discrepancias entre la situación legal del país y las convenciones internacionales, principalmente la Convención única de estupefacentes de la ONU de 1961. Convención que ubica la hoja de coca en la lista 1 del anexo⁶, con lo cual su uso queda estrictamente reglamentado y su producción y transporte solo son posibles con autorización de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacentes (Jife), que vigila el cumplimiento de las tres convenciones de las Naciones Unidas al respecto. Así, la hoja de coca tiene las mismas limitaciones internacionales que pesan sobre la cocaína o, incluso, sobre la heroína. En el ámbito internacional, en la actualidad se comercializan legalmente entre 300 y 400 toneladas de hoja de coca al año con autorización de la Jife para fines culinarios, medicinales o científicos (Jife, 2012). Sin embargo, esta es una cantidad muy pequeña en comparación con la producción total anual o, por ejemplo, con la producción legal de opiáceos. La Unodc estima que en 2010 en Bolivia y Perú hubo una producción total de hoja de coca seca de cerca de 160.000 t (Unodc, 2012c: 35). Al mismo tiempo, el texto de la Convención de 1961 establece que después de veinticinco años de la entrada en vigencia de la Convención, en los países involucrados debe ponerse fin a la práctica del mascado de coca⁷.

Desde 2010, el gobierno del presidente Morales ha intentado dos veces superar las discrepancias entre la situación del consumo de coca en el país, la situación legal de la nueva Constitución boliviana de 2009 y los compromisos internacionales adquiridos por el país por pertenecer a la Convención única. En este sentido, Bolivia recurre, por ejemplo, a la tercera convención de las Naciones Unidas sobre estupefacentes de 1988, que plantea un trato más permisivo con los modos tradicionales de uso de las plantas originales orgánicas de algunos narcóticos⁸. En su primer intento, en 2009, el gobierno buscó la eliminación del párrafo que establece el plazo de

6 La Convención única divide los narcóticos en cuatro listas (actualizables) dentro de su anexo, y los diferencia según su peligrosidad y su poder adictivo. Para cada lista hay un régimen propio de control, que afecta directamente la regulación de la producción y el comercio de esas drogas.

7 Véase, United Nations Single Convention on Narcotic Drugs (1961), §49, 2e.

8 Véase, United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (1988), §14, 2.

veinticinco años para la transición hacia la supresión del mascado de coca, en lo que fracasó tras encontrar la oposición de diecisiete estados miembros de la Convención⁹, entre ellos Alemania. En 2011 hizo un nuevo intento de alcanzar mayor coherencia entre la situación legal de su país y la internacional. Bolivia dejó formalmente de ser miembro de la Convención única de la ONU el 1 de enero de 2012 para volver a ella un año después, el 1 de enero de 2013, con la condición de que al menos un tercio de los estados miembros no se opusiera¹⁰. La condición boliviana a la Convención es que en el país se permitan los usos tradicionales, culturales o medicinales de la hoja de coca, su mascado u otros aspectos de su uso y procesamiento con fines legales. A fines de 2012 se esperaba un pronunciamiento definitivo de los estados miembros con respecto a la reincorporación de Bolivia. Hasta el momento, solo Estados Unidos han expresado su rechazo a la solicitud, mientras que en noviembre de 2012 los estados latinoamericanos, España y Portugal, manifestaron su apoyo, en el marco de la XXII Cumbre Iberoamericana de Cádiz¹¹.

Bolivia persigue de esta forma no solamente eliminar la criminalización internacional del consumo local de hoja de coca, sino que desea también tener opciones para aprovechar más las posibilidades de comercialización legales y secundarias. El gobierno ya está intentando promover la elaboración de productos a base de coca. Actualmente, en Bolivia pueden adquirirse jarabe contra la tos, pasta dentífrica, pomadas, galletas, licor o caramelos a base de coca, aun cuando su calidad deja bastante que desear¹². Al mismo tiempo, actualmente la ofensiva industrializadora del gobierno apunta solo al muy limitado mercado nacional, ya que la exportación de estos productos presenta dificultades, pues en el país no están dadas las condiciones técnicas para eliminar los alcaloides de la hoja de coca, lo que posibilitaría la comercialización fuera de la zona donde rigen las convenciones de la ONU. La eliminación de alcaloides es una empresa ardua en la que fracasó incluso la productora austriaca de bebidas Red Bull. En 2009, cuatro estados federados alemanes prohibieron la venta de la bebida Red Bull Cola, que contiene, entre otras sustancias, extracto de hoja

9 Véase, http://www.un.org/News/briefings/docs/2011/110624_Bolivia.doc.htm. Fecha de consulta: 24 de septiembre de 2012.

10 Véase, “ONU: Es el mejor momento para hablar del acullico”. *La Razón* (Bolivia), 23 de febrero de 2012.

11 Véase, “Gobierno afirma que Bolivia está ganando batalla por masticado de hoja de coca”. *La Razón* (Bolivia), 21 de noviembre de 2012.

12 “Cocaleros del Chapare dicen que fracasó industrialización de la hoja milenaria”. *Radio ERBOL* (Bolivia), 26 de noviembre de 2012.

de coca, ya que excedía los valores límite de alcaloide establecidos por la legislación¹³. Al superarse estos valores, la bebida quedaba regida *ipso facto* por la ley de narcóticos.

CULTIVO LEGAL, CULTIVO CRIMINALIZADO: PERÚ

Mientras que buena parte de la atención internacional se dirige al cultivo de coca en Bolivia y a la relación entre el país más pobre de América del Sur con la Convención única de la ONU, la situación inicial en Perú, país vecino, es bastante similar. Tampoco allí están criminalizados el cultivo de coca ni la práctica del mascado ni ninguna de las formas de consumo tradicional de la hoja. El monopolista estatal Enaco (Empresa Nacional de la Coca), es el único organismo responsable de la dirección y el control del cultivo y la comercialización de la hoja de coca con fines legales¹⁴. Para ello se previó que la Enaco elabore un registro nacional de cultivadores y compre la cosecha de los registrados.

Hasta aquí la teoría. De hecho, este sistema enfrenta problemas similares en cuanto a la implementación a los que enfrenta el régimen de la ley 1008 y el sistema de control social de Bolivia. En ambos países es difícil separar el mercado legal de la hoja del mercado ilegal para la producción de cocaína. El problema en ambos estados no es de índole legal, sino que se presenta como una cuestión de puesta en práctica: en el fondo es un problema de gobernanza efectiva. Mientras que en Perú la cantidad de cultivadores de coca, y con ello la oferta, supera con creces la cantidad de agricultores registrados y la demanda de hoja legal de coca, Enaco compra las hojas secas a un precio inferior al que pagan los intermediarios ilegales dentro del país. Por ende, para muchos agricultores resulta más atractivo el mercado paralelo para la producción de cocaína.

Perú fue durante mucho tiempo el país líder en la producción de coca en América del Sur. Recién en 1997 Colombia logró el nada glorioso primer puesto como productor de coca en la región. En la década de 1980 y en la primera mitad de la de 1990, existía una marcada división del trabajo entre Bolivia y Perú, por un lado, y Colombia, por el otro. A comienzos de la siguiente década, Colombia prácticamente no tenía cultivos de coca. El país solo contaba con laboratorios de cocaína,

13 Véase, por ejemplo, "Zwei Länder verbieten Red Bull Cola wegen Kokain". *Die Welt*, 22 de mayo de 2009; "Kokainspuren: Vier Ländern verbieten Red Bull Cola". *Der Spiegel*, 23 de mayo de 2009.

14 Véase, decreto 22095 (1998), capítulo IV. <http://www.digemid.minsa.gob.pe/normatividad/DL2209578.HTM>. Fecha de consulta: 17 de septiembre de 2012.

que recibían la pasta seca de coca desde las zonas de cultivo de Bolivia y Perú. Es decir que la creación criminal de valor agregado a la hoja de coca seca aún no tenía lugar en las regiones de cultivo. Este puente de suministro fue interrumpido por los gobiernos estadounidense y peruano, con lo cual, por un lado, el cultivo de coca se estableció en Colombia, mientras que por otro la utilización de la pasta de coca y su procesamiento hasta transformarla en cocaína fue trasladándose cada vez más a Perú y a Bolivia, tendencia que dura hasta la actualidad (Friesendorf, 2005: 46-53; Brombacher, 2011a: 120-122). Este es solo uno de una serie de ejemplos que muestran cómo cuando la ley interviene para contrarrestar la problemática de las drogas ignora el carácter mercantil de la misma. La economía ilegal de las drogas se puede dirigir y regular mediante intervenciones externas, pero es muy difícil impedirla por completo, especialmente cuando el dominio territorial del estado en cuestión o de los países vecinos es deficitario.

Mientras que Colombia conservó durante largo tiempo su rol de máximo país de cultivo, Perú vuelve a serlo hoy, tras un crecimiento constante en los últimos años, a un mismo nivel con Colombia, por lo que en la actualidad hay una guerra de cifras. La Unodc estima que en 2011 el cultivo en Perú abarcó entre 62.000 y 64.000 ha, según el mes en el que se estableció el límite del cálculo, por lo cual la tendencia creciente se mantiene sin interrupciones desde 2005 (Unodc, 2012a: 6). Un estudio de 2004 mide cuánta coca debe cultivarse para satisfacer la demanda legal para usos tradicionales, y estima ese volumen en aproximadamente 9.000 t de hoja seca de coca, lo cual en Perú podría traducirse como una superficie de cultivo de unas 9.000 ha (Unodc, 2012a: 7). Los esfuerzos crecientes del gobierno peruano para erradicar cultivos, arrancando manualmente las plantaciones de coca, aproximadamente 10.000 ha en 2011, y con programas de desarrollo alternativo ejecutados con un fuerte apoyo alemán e internacional muestran, a la luz del traslado que vuelve a ser notorio, el llamado efecto globo, y del crecimiento veloz de la demanda en los países del Mercosur y de Europa, solo buenos resultados locales. Mientras que al gobierno peruano le gusta referirse al llamado “milagro de San Martín”¹⁵, los resultados positivos en algunas regiones son compensados por el crecimiento notable de los cultivos en otras. En Perú el cultivo de coca se concentró durante largo tiempo, como en Bolivia, en unas pocas regiones. Pero las áreas de cultivo se fueron diversificando por las medidas de erradicación de los últimos años. Mientras en 2011 las regiones de Apurímac-Ene (valle de los ríos Apurímac y Ene, Vrae), alto Huallaga y La Convención-Lares concentraban aún aproximadamente 70% del culti-

15 San Martín fue alguna vez una región de cultivo de coca en Perú; en los últimos años, gran parte de la economía ligada a la coca/cocaína pudo ser reconvertida en una floreciente y legal economía agraria (especialmente cacao, café y palma de aceite), por lo que es considerada un ejemplo clásico de desarrollo alternativo exitoso.

vo, este ha crecido notoriamente en regiones de cultivo más nuevas, como Ucayali o en el bajo Amazonas (Unodc, 2012: 13-15). Aquí suele presentarse una relación causal directa con las migraciones internas de cultivadores de coca que prosiguen su camino después de que sus campos han sido erradicados y continúan en otra región con el comparativamente sencillo y rápidamente redituable cultivo de coca. La guerrilla de Sendero Luminoso, con frecuencia considerada acabada, aunque muy reducida en tamaño y poder de combate, se ha constituido en los últimos tiempos en actor en el cultivo y el comercio de coca en algunas regiones cocaleras, y se muestra muy persistente en algunas regiones a pesar de la fuerte presión de la persecución militar, lo cual puede explicarse en buena parte por las posibilidades de financiamiento que provee la economía ligada a las drogas. Si bien el discurso político, en un caso análogo al de las Farc en Colombia, no ha desaparecido, los *senderistas* actúan en verdad como empresarios de la violencia en la economía ligada a las drogas, colocando minas en campos de coca, tendiendo emboscadas a los batallones que llegan para erradicar plantíos o proveyendo seguridad en las transacciones de cocaína¹⁶.

POLÍTICA RÍGIDA DE ERRADICACIÓN: COLOMBIA

A pesar del traslado gradual de las superficies de cultivo en la década pasada, la expansión territorial del cultivo de coca en Perú sigue siendo menor que en Colombia. El vínculo entre la economía ligada a las drogas y la guerrilla, que en Perú puede detectarse en casos puntuales, es en Colombia el paradigma dominante. La economía ligada a la droga y la economía ligada a la violencia del conflicto que lleva ya décadas están allí más mezcladas que en cualquier otro país del hemisferio occidental. No es extraño que la problemática de las drogas sea uno de los cinco puntos de la agenda que está siendo negociada en las conversaciones de paz que comenzaron en octubre de 2012 entre el gobierno de Colombia y las Farc¹⁷.

16 Esto vale especialmente para la región de cultivo del Vrae, donde la ausencia del estado, las estructuras de los senderistas asentadas durante largos años y el cultivo de coca se condicionan mutuamente, al tiempo que los intentos de ejercer control y prevención por parte del estado han dado hasta el momento escasos resultados positivos. Véase, "Sendero Luminoso y el narcotráfico en el Vrae. ¿Cuáles son los ingresos por narcotráfico que percibe SL-Vrae en la región?". *IDL Reporteros* (Perú), 16 de julio de 2012. <http://idl-reporteros.pe/2012/07/16/sendero-luminoso-y-el-narcotrafico-en-el-vrae>. Fecha de consulta: 12 de septiembre de 2012. Véase, "Der Pfad leuchtet wieder. Der peruanische "Sendero Luminoso" und das Rauschgift". *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 15 de octubre de 2012.

17 "Así será la negociación". *Semana* (Colombia), 13 de octubre de 2012; "Política antidroga global, clave en proceso de paz con las Farc". *El Espectador* (Colombia), 17 de octubre de 2012.

Colombia posee cultivos de coca en veintitrés de los treinta y dos departamentos del país, lo cual está en estrecha relación con el conflicto armado. Después de un leve crecimiento en el lapso 2010-2011, la Unodc estima que el cultivo de coca en el país ascendió a unas 64.000 ha en 2011; por tanto, Perú y Colombia están prácticamente a un mismo nivel en este juego de cifras que causa gran expectativa cada año. Cerca de dos tercios de los cultivos en Colombia se concentran en los departamentos de Nariño, Putumayo, Guaviare y Cauca, o sea en regiones tropicales del sur y a lo largo de la frontera con Ecuador, donde en los últimos años se evidenciaron crecimientos especialmente elevados (Unodc, 2012b: 10-14): en buena parte debido a que el gobierno colombiano ha asegurado al ecuatoriano que no fumigaría los cultivos de coca ubicados a lo largo de la frontera común, ya que el pesticida (glifosato) utilizado para erradicar los cocalos ha demostrado tener efectos negativos en el ser humano, la naturaleza y la agricultura. Las medidas de erradicación masiva de cultivos se siguen llevando adelante con apoyo de Estados Unidos, incluso después de haber finalizado el Plan Colombia, el paquete de medidas de apoyo del gobierno estadounidense para el combate contra las drogas y la subversión que tuvo un costo de aproximadamente US\$6.000'000.000 entre 2002 y 2008¹⁸.

Durante 2011, en Colombia se fumigaron desde el aire o se destruyeron manualmente cerca de 140.000 ha cultivadas con la “mata que mata”, eslogan de una campaña del gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006; 2006-2010) (Unodc, 2012b: 9-10): o sea, en promedio, poco más de dos veces cada plantación. Hasta hace poco, la relación entre la fumigación aérea y la erradicación manual de los campos había variado; a medida que las fuerzas armadas colombianas iban ganando terreno frente a las guerrillas, habían vuelto a posibilitarse las medidas de erradicación de cultivos *in situ*, consideradas más efectivas y ecológicas. Al parecer esta dinámica se está inclinando de nuevo hacia un enfoque en la fumigación aérea.

Tal como puede verse a la luz de la comparación entre las estimaciones de la superficie cultivada destruida y la superficie cultivada total, 64.000 ha contra 140.000 en 2011, la eficiencia empírica de las medidas de erradicación de cultivos puede calificarse en principio como baja. Los éxitos de las medidas de erradicación de cultivos son parcialmente neutralizados por la replantación, el traslado y estrategias similares. De forma análoga a lo que acontece en Perú, las campañas de erradicación provocan migración interna, con lo cual la experiencia para la producción de coca va también migrando dentro del país.

18 Para una evaluación crítica del Plan Colombia, véase el informe del Tribunal de Cuentas de los Estados Unidos: GAO, 2008.

Una explicación que con frecuencia se deja de lado de por qué el gobierno colombiano insiste en las campañas masivas de erradicación de cultivos a pesar de los conocidos efectos colaterales negativos, es el rol de la política represiva de drogas como herramienta de contrainsurgencia. Todos los actores del conflicto armado en Colombia –las guerrillas de las Farc y el ELN, los numerosos grupos que actúan en un espacio borroso entre la criminalidad y la convicción política como sucesores o continuadores de los paramilitares– usan desde hace un cierto tiempo la economía ligada a la cocaína como *cash cow* y participan de ella de un modo u otro. Si antes tuvo cierta validez la división que se hacía entre las Farc, que cobraban impuestos al cultivo de coca, conocido como gramaje, y los paramilitares, que controlaban el comercio de la cocaína, más lucrativo, y su exportación (Saab y Taylor, 2009), en la actualidad dicha validez es prácticamente imposible de sostener¹⁹, toda vez que, a consecuencia de la desmovilización de los paramilitares después de 2005, la mezcla en Colombia se ha vuelto más compleja y confusa tras la detención de numerosos narcotraficantes cuyo poder estaba muy consolidado²⁰. Para las Farc, el tráfico de cocaína se ha vuelto un “elixir de la vida” (Maihold, 2012: 3), al igual que para los otros grupos armados, cualquiera sea su índole.

Sin embargo, reducir la política colombiana de control de drogas a las medidas de erradicación de cultivos sería erróneo. Además de las cuantiosas inversiones en desarrollo alternativo –solamente en el marco del Plan Colombia se destinaron a este rubro aproximadamente US\$500'000.000 (GAO, 2008: 47)–, el gobierno colombiano apuesta cada vez más a programas integrados en las regiones de cultivo y en las regiones con conflictos. El enfoque de “consolidación territorial” combina componentes de dominio territorial militar y policial con la creación de instituciones estatales, el desarrollo alternativo y rural y el acceso a servicios estatales. La estrategia de “consolidación territorial”, desplegada originalmente a modo de ensayo en la serranía de La Macarena, departamento de Meta, otrora zona de refugio de las Farc, se busca aplicar en más zonas

19 Sobre el rol del frente 48 de las Farc en el tráfico de cocaína desde Colombia hacia Ecuador, véase Farah y Simpson, 2010. Para los vínculos del cartel de los Beltrán Leyva con las Farc, véase “Un matrimonio peligroso. Las Farc y los carteles mexicanos”. *El Espectador* (Colombia), 4 de julio de 2012.

20 La detención del supuestamente último gran “capo”, Daniel, *el Loco*, Barrera, en septiembre de 2012 en Venezuela, es considerada por muchos observadores como el fin de una época, pues era el último de una generación de narcotraficantes que ejercían un monopolio regional del tráfico de cocaína y la tiranía local. Véase, “Narcotráfico de Colombia entra a una nueva era sin grandes capos”. *El Espectador* (Colombia), 21 de septiembre de 2012.

del país, con lo cual el gobierno tomaría en cuenta más las causas y menos los síntomas del cultivo de drogas²¹.

PRODUCCIÓN LATINOAMERICANA DE DROGAS: NUEVAS TENDENCIAS

Mientras la coca/cocaína sigue conformando el segmento más lucrativo de la economía latinoamericana ligada a las drogas, en la región se producen también otras drogas que han estado ganando importancia frente a la cocaína. En numerosos países hace ya mucho tiempo que se ha difundido el cultivo y el consumo de marihuana²². Países como México y Paraguay están entre los mayores de cultivo en el mundo, aun cuando no es claro qué dimensión alcanzan estos. Recién para el segundo semestre de 2013 habrá un primer informe de monitoreo de cultivos de marihuana y de adormidera en México, elaborado por la Unodc. No obstante, tanto en América Latina como en muchos países europeos la marihuana no es considerada por lo general como una droga problemática, ya que desde el punto de vista de las políticas sanitarias no tiene consecuencias comparables con las de la cocaína ni su mercado ha tomado una dinámica perjudicial comparable, desde el punto de vista de las políticas de seguridad, con la de los mercados de drogas como la cocaína y la heroína. Por lo demás, en numerosos países del mundo donde se cultiva marihuana se observa este fenómeno: la tendencia menos violenta de este mercado podría deberse, por un lado, a menores niveles de represión contra el mismo, y, por otro, a la menor criminalización de su consumo y tráfico.

Además del muy consolidado mercado de la marihuana, el cultivo de adormidera y la producción de drogas sintéticas en América Latina son fenómenos más o menos novedosos que serán tratados a continuación brevemente a modo de complemento. Debido a la relación con el mercado de consumidores estadounidense, que sigue siendo estrecha a pesar de los acontecimientos contrarios, las tendencias de producción en la región siguen en muchos aspectos las tendencias de consumo de los Estados Unidos. Esto ha ocasionado no solo el traslado de la producción de cocaína dentro de América del Sur ya mencionado, sino también la consolidación de la producción de drogas nuevas. En este sentido, la producción de metanfetamina ocupa actualmente el primer plano (*meth* o *crystal meth* por su nombre abreviado), para la

21 Para un resumen del enfoque de consolidación territorial en La Macarena, véase Mejía, Uribe e Ibáñez, 2011.

22 Véase, Unodc, 2012c: 49-51; las cifras sobre incautación de marihuana en los años anteriores muestran una tendencia creciente en numerosos países sudamericanos.

cual Estados Unidos representan uno de los mercados más importantes del mundo (recientemente también se ha ido difundiendo en Alemania, donde esta droga era casi desconocida hasta hace poco tiempo)²³. Mientras que durante mucho tiempo la producción en Estados Unidos se hizo especialmente de manera descentralizada en los hogares o era controlada por grupos de rockeros, al mismo tiempo se fueron instalando grandes laboratorios en México y Guatemala, regentados en su mayor parte por la delincuencia organizada mexicana²⁴. Un motivo importante para el traslado de la producción fue el control más restrictivo que ejerce Estados Unidos sobre los precursores químicos necesarios para producir metanfetaminas. Es así que México se ha convertido en el principal proveedor externo de metanfetaminas para Estados Unidos. El “cartel” mexicano probablemente más poderoso en estos días, el de Sinaloa con su líder casi mítico, el *Chapo* Guzmán, es considerado en la actualidad el mayor productor de metanfetaminas y se sabe que apostó pronto a esta rama relativamente nueva del narcotráfico transnacional²⁵. Por ello, el famoso capo del cartel de Sinaloa, Ignacio, *Nacho*, Coronel, se hizo conocido también como el *rey del cristal* (Hernández, 2010: 378).

Esta tendencia se refleja, por ejemplo, en la duplicación de las incautaciones de metanfetaminas en México entre 2009 y 2010, en la incautación masiva de precursores químicos tales como efedrina y pseudoefedrina o en el hallazgo de numerosos laboratorios de producción a escala industrial en el vecino sureño de Estados Unidos²⁶. La caída del precio de las metanfetaminas en Estados Unidos, simultánea al aumento de la pureza que se ha verificado en los últimos años (Unodc, 2012c: 51-52), delata un exceso de oferta que podría deberse a la creciente producción en México.

A diferencia del mercado de la cocaína, que se expande cada vez más hacia Europa y otras regiones del mundo, la producción de adormidera/heroína en América Latina se orienta casi exclusivamente al mercado estadounidense. Cerca de 7% de

23 Véase, “Crystal Meth: Europäischer Binnenmarkt”. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 4 de abril de 2012.

24 Véase, “Sinaloa Cartel Shifting Meth Production to Guatemala”. *Insight Crime*, 2 de enero de 2012, <http://www.insightcrime.org/news-briefs/sinaloa-cartel-shifting-meth-production-to-guatemala>. Fecha de consulta: 8 de octubre de 2012.

25 Véase, “Mexico Captures Sinaloa Meth Maker, in Latest Blow to Cartel”. *Insight Crime*, 15 de febrero de 2012, <http://www.insightcrime.org/news-briefs/mexico-captures-sinaloa-meth-maker-in-latest-blow-to-cartel>. Fecha de consulta: 8 de octubre de 2012.

26 Véase, “Mexican Meth Production Goes on Speed”. Reuters (Estados Unidos), 10 de mayo de 2012.

su cultivo global tiene lugar actualmente en América Latina, en especial en México y Colombia, y en menor medida también en Guatemala y Perú. Según informes propios, México es el país que más plantíos de adormidera destruye al año en todo el mundo. En 2010, la superficie arrasada era más de siete veces la que se había destruido en Afganistán y el doble que en Birmania, los dos principales cultivadores. El aumento de incautaciones de heroína en Colombia, Ecuador e incluso México durante los últimos años, permite suponer una participación creciente de América Latina en el mercado estadounidense de esta droga (Unodc, 2012c: 27-29). La dimensión real del cultivo de adormidera en México no está cuantificada, por lo que la clarificación empírica del primer *crop monitoring survey* será de gran utilidad para medir mejor el tamaño de la problemática.

MUCHO MÁS QUE DROGAS: CONSECUENCIAS DEL ASENTAMIENTO DEL CULTIVO DE DROGAS EN MATERIA DE POLÍTICAS DE DESARROLLO Y DE SEGURIDAD

La justificación corriente del combate contra el cultivo de drogas en América Latina y fuera de ella relaciona directamente medidas como la erradicación de cultivos y el desarrollo alternativo con la reducción de la oferta de drogas ilegales en los mercados de consumidores. Esta justificación tiene como fundamento las políticas exteriores de Alemania y de Europa en materia de drogas. Recién últimamente se ha reconocido que las economías ligadas a la droga tienen también una gran importancia para las políticas de desarrollo y de seguridad, excediendo ampliamente las cuestiones de política de salud pública. El cultivo de drogas ejerce a la vez un efecto devastador en numerosos países de cultivo desde el punto de vista de las políticas ambientales, ya que viene de la mano de la quema y el desmonte junto con un uso excesivo de fertilizantes, lo cual produce deforestación, erosión de los suelos y elevada contaminación de las aguas, por mencionar solo los efectos más visibles.

En la lógica global de las políticas de drogas, las medidas para erradicar los cultivos o las incautaciones de droga son consideradas siempre como un éxito, ya que se supone que las plantas de coca destruidas o la cocaína incautada son sustraídas del mercado de los consumidores finales, o sea que a fin de cuentas no son consumidas. Esta suposición básica es solo correcta en principio, pues obviamente una cantidad X de droga que es confiscada no puede ser consumida, toda vez que es destruida o colocada en un depósito de pruebas. Sin embargo, si existe una demanda de una cantidad de droga X, de hecho el mercado reacciona adaptándose a la pérdida de la mercancía. Los oferentes intentan reemplazarla, reestablecen plantíos o los trasladan, los intermediarios aumentan el precio para señalar a los agricultores productores que hay escasez o compensan la pérdida adulterando la cantidad de droga restante. La fal-

ta de disponibilidad real de una determinada droga en un mercado de consumidores es un acontecimiento muy poco común y solo suele ocurrir cuando el suministro es interrumpido lejos de los lugares de producción, pero no cuando esto pasa muy cerca de estos lugares, como sucede sobre todo en el caso de drogas de origen orgánico²⁷. Esto da pie a que, a juzgar por los hechos, la racionalidad del control de drogas en países de cultivo se evalúe críticamente, desde el punto de vista de las políticas de salud pública, con lo cual la dimensión de las políticas de desarrollo y de seguridad va ganando importancia.

Finalmente, en la tensión entre política de salud pública, por un lado, y política de desarrollo y seguridad, por otro, se halla también la causa del debate actual sobre reforma de la política de drogas en América Latina. Mientras los “países consumidores” occidentales, por preocupaciones sobre el consumo interno, han apoyado durante decenios a sus gobiernos socios de América del Sur y Asia en la implementación de una rígida política de control de oferta que comenzaba en las primeras etapas de la cadena de valor de las drogas ilegales, esta política ha tenido consecuencias notorias para los países proveedores en materia de seguridad y desarrollo. Ahora, en algunos países de América Latina aparece una resistencia contra este *trade off*, ya que se percibe que los costos en términos de desarrollo y seguridad son demasiado elevados como para seguir soportándolos. De esta manera, se cuestiona no solamente la priorización de los intereses basados en salud pública de los países consumidores, sino también el régimen internacional de control de drogas en su totalidad, que conforma el fundamento político y jurídico de la distribución de cargas entre países consumidores y países productores.

Mientras tanto, para evaluar cómo se pueden atenuar las consecuencias negativas externas del cultivo de drogas y las opciones para combatirlo, se necesita en primer lugar una breve descripción de las interacciones entre cultivo de drogas y narcotráfico, y la situación de los países involucrados en materia de políticas de seguridad.

27 Cuando en 2007 en algunos estados de los Estados Unidos dejó de haber cocaína temporalmente, entre ese año y 2009 los precios en las calles de esos estados se duplicaron y disminuyó considerablemente la pureza de la cocaína que se comerciaba. Esto, sin embargo, no tuvo ninguna relación causal digna de crédito con incautaciones o medidas de erradicación de cultivos en la región andina.

Véase, US Drug Enforcement Agency (DEA), http://www.justice.gov/dea/pubs/pressrel/pr121108_PPGcocaine_05to08graph111408_with%20box.pdf (fecha de consulta, 12 de Julio de 2009) y DEA / US Federal Bureau of Investigation (FBI): “Testimony to the US Senate Caucus on International Narcotics Control”, 5 de mayo de 2010, <http://www.fbi.gov/news/testimony/drug-trafficking-violence-in-mexico-implications-for-the-united-states>. Fecha de consulta: 3 de octubre de 2012.

¿CUÁL ES LA VERDADERA RAZÓN DEL ESTABLECIMIENTO DEL CULTIVO DE DROGAS?

La cantidad de países en los que se cultivan las plantas originales orgánicas para fabricar cocaína y heroína es asombrosamente pequeña. Mientras que la coca se cultiva casi exclusivamente en los tres países andinos mencionados, actualmente 85% de la producción global –ilegal– de adormidera se concentra en Afganistán, Birmania y Laos (Unodc, 2012c: 37). No obstante, esto se contradice con el hecho de que otros países presentan también las condiciones geográficas y climáticas adecuadas para producir coca y adormidera. La coca podría ser cultivada en muchos otros países; Reuter (2010) informa, por ejemplo, que la planta precursora de la cocaína se produjo alguna vez en Indonesia, China y Taiwán²⁸. Mientras tanto, solo con ver el espectro de países que producen legalmente adormidera se ve que también son pocos los límites geográficos o climáticos para la producción de opiáceos (véase *infra*, “Excurso: opciones legales de uso para la adormidera y la cocaína”).

Mientras que la producción legal está ligada a un régimen de estricto control y procesos de autorización internacionales, queda claro que la producción ilegal de droga no puede explicarse solo con condiciones geográficas o climáticas, ya que debido a la elevada creación de valor de las economías ligadas a la droga, sería de esperar una cantidad mayor de países que participaran de ella. ¿Por qué solo se cultiva coca y adormidera para la producción ilegal en unos pocos países en vías de desarrollo, mientras que se producen también grandes cantidades de drogas sintéticas o marihuana en países industrializados como Alemania? La explicación más lógica es simple: la visibilidad de las extensas plantaciones de coca y adormidera y su simultánea ilegalidad hacen que el cultivo solo pueda tener lugar allí donde, además de las condiciones agrarias apropiadas, haya un menor riesgo de sanción estatal a la producción ilegal. La marihuana puede, al igual que las drogas sintéticas, ser producida *in house*, o sea bajo techo, con lo cual la producción es mucho más difícil de descubrir que los campos de coca o adormidera. Si bien también la coca o la adormidera pueden cultivarse teóricamente *in house*, esto al parecer no ha sucedido en los hechos, hasta ahora (Reuter, 2010: 103).

Los estados frágiles en los que el monopolio legítimo de la fuerza no se impone en la totalidad del territorio nacional, el estado de derecho no tiene potencial de di-

28 Véanse, Reuter, 2010: 103; Buxton, 2010: 68. Thoumi (2010: 195) estima que la cantidad de países que podrían cultivar coca es de por lo menos treinta, y los que podrían producir adormidera más de noventa.

suasión y el aparato de seguridad o bien está ausente localmente o bien es corrompible, crean, pues, las condiciones marco ideales para el cultivo visible de drogas, como también para el narcotráfico u otros mercados ilegales. Thoumi acuñó, tomando como base a Ricardo, el concepto de “ventajas comparativas” con las que algunos países cuentan, por lo cual concentran en su territorio la economía global ligada a la cocaína y la heroína (Thoumi, 2010: 195-199). Thoumi considera que entre los factores que más favorecen el establecimiento de economías ligadas a las drogas están un débil estado de derecho, la poca aceptación de las normas que subyacen al mismo y la existencia de corpus informales de normas que no sancionan como negativas actividades ilegales tales como el narcotráfico. A esto se suma la disponibilidad de experiencia como “*illegal skills*”, o sea mano de obra calificada para desarrollar las numerosas actividades criminales, que van desde el cultivo de la droga hasta su venta final (Thoumi, 2010: 198-201).

Así, el factor más importante para explicar el establecimiento de economías ligadas a las drogas orgánicas no son los suelos o el régimen pluvial favorables, sino el riesgo de experimentar consecuencias negativas para la creación ilegal de valor. Un bajo riesgo es el factor de producción más importante en los mercados ilegales, no así la mano de obra o las materias primas, que sí lo son en los mercados legales. Los riesgos de una sanción negativa pueden ser reducidos mediante la corrupción o la intimidación, con lo que se neutralizan las funciones esenciales del estado. Allí donde los estados ya son débiles *ex ante*, los costos de corrupción y violencia pueden reducirse²⁹.

Es por ello que los estados que no pueden controlar todo su territorio nacional y cuyo estado de derecho no tiene suficiente poder de disuasión, ofrecen a la delincuencia organizada mayores márgenes de maniobra, ya que allí es menor el riesgo de castigo a las actividades criminales. Con este argumento puede explicarse de forma concluyente la persistencia de la economía ligada a las drogas en las inaccesibles regiones limítrofes y amazónicas de Colombia y Perú, en el sur de Afganistán o en el estado de Shan, Birmania, donde el estado no ha podido hacerse presente hasta ahora y algunos actores violentos no estatales han forzado la economía ilegal ligada a las drogas o, al menos, han participado y siguen participando de ella. Bolivia representa en este aspecto una excepción, pues en virtud de su situación legal nacional específica se parece más bien al caso de la India, donde hay una gran producción legal de opiáceos, de la cual, no obstante, se desvía opio para el mercado ilegal (véase *infra*,

29 Sobre el riesgo como factor de producción y estrategias para minimizar riesgos, véase Brombacher, 2012: 4-5.

“Excurso: opciones legales de uso para la adormidera y la coca”), de forma similar a la coca en el país andino. Junto con el factor central de la constitución de la institución estado en un país y la penetración de su monopolio de violencia en el territorio nacional, existen otros aspectos secundarios que favorecen el establecimiento en un país del cultivo de drogas u otros segmentos de la economía ligada a las drogas: entre ellos están la cercanía a los mercados de consumo (México), las tradiciones de cultivo transmitidas (Bolivia), las economías de guerra existentes (Colombia), las estructuras informales de mercado para el lavado de dinero (América Central) o la disponibilidad de redes internacionales en la diáspora para la distribución (Nigeria) (Reuter, 2010: 104-111). Simultáneamente, en el plano doméstico de las familias que cultivan drogas en las regiones originales para drogas orgánicas, es posible identificar una serie de microfactores que favorecen la tendencia al cultivo de coca o adormidera: entre ellos están el tamaño de la superficie agraria útil de un hogar y el acceso a ella³⁰, la experiencia para la agricultura legal³¹, la disponibilidad de sistemas de microfinanzas³² y la presencia de actores políticos o criminales violentos, que ejercen coacción sobre la producción de drogas en la población local.

La conclusión inversa de esto es que ciertos factores favorecen el establecimiento de economías ligadas a las drogas, factores que pueden ser fortalecidos también por actores criminales para crear biotopos convenientes para la economía ilegal ligada a las drogas. Esta dinámica tiene consecuencias sensibles en materia de desarrollo y seguridad en los países de América Latina involucrados, tal como lo muestran los siguientes efectos.

¿QUÉ DAÑOS OCASIONAN EL CULTIVO DE DROGAS Y OTROS SEGMENTOS DE LA ECONOMÍA ILEGAL LIGADA A LAS DROGAS?

Tal como se expuso, el principal factor de producción en mercados ilegales como la economía ligada a las drogas es el bajo riesgo para los implicados. La ilegalidad del

30 La regla básica aquí es: cuanto más pequeña es la superficie agraria útil que está disponible, mayor es el aliciente para cultivar drogas, ya que la ganancia por m² que da la coca o la adormidera es más elevada que en las alternativas legales.

31 Para la coca y la adormidera se necesita menos experiencia que para numerosas alternativas legales. Ambas plantas son consideradas muy robustas y son más sencillas de explotar que los productos sustitutos.

32 Muchos productos alternativos necesitan tiempos de preparación más prolongados que la coca o la adormidera hasta que dan beneficios por primera vez. Los hogares del pequeño campesinado no suelen contar con ahorros que les permitan afrontar estos tiempos de transición.

producto comercializado obliga a quienes participan del mercado a ocultar constantemente o a impedir el castigo a la infracción a la ley que surge *ipso facto* de cualquier transacción ligada a la economía de drogas (Reuter, 1983: 109-113). Es por ello que el principio rector central de este mercado u otros de índole ilegal es la minimización del riesgo, y ayuda en gran medida a entender el funcionamiento del cultivo de drogas y el narcotráfico en América Latina. La obligación de minimizar el riesgo para los implicados en la economía ligada a las drogas, desde el pequeño agricultor hasta el gran traficante, es, a la vez, el factor responsable de la mayoría del daño causado en materia de desarrollo y seguridad en los países involucrados.

Conforme a la definición mínima de delincuencia organizada, tal como la establece la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada, este concepto se refiere a la unión de tres o más personas que cometen a lo largo del tiempo uno o varios delitos graves con el fin de obtener réditos económicos³³. Las personas o grupos que desean enriquecerse mediante el ejercicio criminal están ante un dilema: para lograr efectos de escala en la cadena de valor criminal y actuar de manera lucrativa es imprescindible un cierto grado de organización y estructura. Así pues, la droga o las materias primas deben ser acaparadas, por ejemplo, por una organización que trafica cocaína, la cual las debe embalar, encargarse de la logística, corromper a la policía o aduanas, adquirir armas y personal de seguridad, intimidar a denunciantes potenciales, camuflar el flujo de retorno y lavar el dinero obtenido, o sea ocultar su origen ilegal. Al mismo tiempo, la organización y la estructura implican visibilidad, un elevado riesgo de ser descubiertos y, con ello, la potencial pérdida de la vida, la libertad o, por lo menos, de los bienes traficados y producidos. Por ello, contrariamente a los muchos clichés existentes, la delincuencia organizada está constituida más bien de forma local y familiar, formando antes una red horizontal que una pirámide jerárquica. Esto aumenta la resiliencia de las redes ilegales frente a las intervenciones externas³⁴. Las empresas criminales suelen parecerse, pues, más a pequeñas empresas familiares artesanales que a grandes consorcios que operan internacionalmente, tal como sugieren los informes oficiales (Reuter, 1983: 109-117).

33 Véase, “United Nations Convention against Transnational Organized Crime” (2003), §2a: “Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material; (...)”.

34 Para la aplicación del concepto de resiliencia a los mercados de drogas, véase Bouchard, 2010: 327-331.

El régimen global de prohibición y control de drogas como la cocaína no solamente está haciendo que las estructuras de la economía criminal ligada a las drogas adquieran un carácter minimizador de riesgos. Al mismo tiempo, las redes criminales cobran caro el elevado riesgo que asumen (Caulkins y Reuter, 1998: 596-597). Vaya aquí una explicación con cifras sencillas: los participantes del mercado calculan las pérdidas causadas a intermediarios y consumidores por las incautaciones que suelen ocurrir; en 2010, en todo el mundo este número ascendió a unas 700 t de cocaína, según cifras entregadas por los estados miembros a la Unodc. Además, las redes delictivas les cobran a los consumidores el riesgo de perder su vida o su libertad. De otra manera resulta muy difícil explicar por qué en el mercado callejero de Alemania el precio de un kilo de cocaína con una pureza promedio inferior al 40% es de aproximadamente €60.000 (EMCDDA, 2012), mientras que un kilo de café sudamericano puro cuesta en el supermercado solo €8. El café proviene, con un cierto grado de probabilidad, de la misma región que la cocaína, fue cultivado presuntamente por un vecino del campesino que cultiva coca, ha hecho el mismo recorrido que la cocaína, y ha necesitado probablemente más mano de obra y *know-how* técnico para llegar a una máquina de café alemana que la cocaína a la nariz del mismo consumidor. En síntesis: los costos de producción del kilo de cocaína no podrían ser superiores a los del café, sino que incluso podrían ser inferiores. Un campesino que cultiva coca no es más rico que uno que cultiva café, y hasta puede llegar a ser más pobre. La drástica discrepancia de precios, cerca de €60.000 entre café y cocaína, necesita, por ende, ser explicada: el enorme aumento del precio de la cocaína que tiene lugar entre las regiones de origen y de destino es la expresión del éxito y del dilema del régimen global de control. El mismo kilo de cocaína que le cuesta al intermediario peruano €1.000-1.500, al *narco* mexicano €12.000-15.000 y puede reportarle al vendedor final en Alemania la suma de €60.000, es así de caro porque los riesgos del tráfico debidos al régimen de prohibición y a la sanción estatal son así de elevados³⁵. La única diferencia entre cocaína y café son los riesgos asociados a su producción y comercio.

Mientras tanto, la dinámica de precios del tráfico ilegal de drogas provee el argumento central en favor y en contra de una legalización de las drogas, tal como se está discutiendo en la actualidad en América Latina: libradas de mayores riesgos, se abaratarían, con lo cual se desplomarían los ingresos absurdamente elevados de la delincuencia organizada ligada a ellas. Libradas de mayores riesgos, las drogas se abaratarían, con lo cual su consumo aumentaría, pues serían más baratas y más aceptadas socialmente, por ser legales. Estos supuestos básicos son esencialmente correctos y

35 Véase, Rydell y Everingham, 1994: 10-11; Reuter, 2011: 22.

son, por lo tanto, prácticamente irreconciliables, lo cual lleva a la fuerte polarización de los debates sobre política de drogas en la región.

Más allá de la problemática del consumo, la ilegalidad y la rentabilidad del mercado de las drogas promueven su casi infinita capacidad de adaptación y resiliencia frente a todos los intentos de anularlo, y conducen así a efectos deletéreos sobre las sociedades involucradas. La dinámica de precios de la economía ligada a las drogas hace que la delincuencia organizada tenga ingresos elevados que pueden ser luego invertidos en la minimización del riesgo. Estos recursos están disponibles para comprar, comprar medios de transporte o financiar *sicarios* y lavadores de dinero. Mientras tanto, este alto flujo de retorno no llega a los campesinos que cultivan coca; contrariamente a muchos clichés, la coca o la adormidera no son necesariamente cultivadas porque los ingresos que proveen sean mayores, sino porque son sencillas de cultivar, porque los productos pueden conservarse por muchísimo tiempo, y esto último representa en las regiones marginadas de cultivo de droga en América del Sur y Asia la principal ventaja frente a los productos perecederos que compiten. La marginación de las regiones de cultivo y la combinación frecuente de cultivo de drogas y formas de violencia hace que los agricultores de estas regiones queden excluidos del desarrollo económico del resto del país y no puedan escapar del círculo vicioso de cultivo de drogas y pobreza.

Los elevados márgenes de ganancia de la economía ligada a las drogas quedan en poder de los intermediarios y les permiten crear y perpetuar las condiciones apropiadas para la creación ilegal de valor. Con la ayuda de los recursos generados ilegalmente, las funciones esenciales del estado son neutralizadas y los estados que ya son frágiles de por sí se debilitan más todavía. La ilegalidad de la droga obliga a los actores participantes a neutralizar el estado de derecho y a socavar el monopolio de la fuerza, pues de otro modo la cadena ilegal de creación de valor se interrumpiría constantemente. La corrupción es aquí el medio elegido, ya que, en tanto se trata de un delito sin víctimas, es *per se* silencioso e invisible.

Si bien la violencia usada para intimidar o disuadir a autoridades estatales actúa de forma similar, es visible y provoca reacciones más tempranamente que la corrupción. Pero, tal como lo ilustran los ejemplos de México, Colombia o Guatemala, o sea países en los que la delincuencia organizada recurre conscientemente a la violencia extremadamente visible para intimidar a la policía, la justicia o a los competidores, en la actualidad la violencia es un medio eficaz cuando la impunidad es la consecuencia más probable. Por ello, la violencia brutal y en aumento que se verifica en el norte o en las regiones costeras de México, en la región guatemalteca de Petén o en el Caribe colombiano, es solo aparentemente irracional. En verdad representa una estrategia altamente racional para proteger la economía ilegal de intervenciones

externas o intimidar a la competencia. El cuerpo atormentado y torturado, colgado de puentes, descuartizado y con sus partes diseminadas, o el cuerpo al que le adosan mensajes, sirve a las organizaciones criminales para disuadir de toda intromisión al estado, a los ciudadanos y a la competencia (Brombacher y Maihold, 2013). La reinversión del flujo de retorno proveniente de la economía ligada a las drogas en actividades violentas visibles y, por ende, comunicativas, actúa entonces minimizando el riesgo en la lógica de la creación ilegal de valor, maximizando así la ganancia³⁶. La violencia visible actúa, luego, como la corrupción. Su tarea es evitar preventivamente la sanción negativa contra la creación criminal de valor. *Plata o plomo* son, así, las dos caras de una misma moneda.

ESTATUS JURÍDICO DEL CULTIVO DE COCA Y SUS CONSECUENCIAS

Prácticamente en todos los lugares donde el cultivo de drogas se criminaliza se abren paso también la corrupción o el establecimiento de una estructura de violencia. La debilidad de la presencia y de las instituciones del estado es endémica, en especial en las regiones rurales y periféricas de los países andinos donde se ha establecido el cultivo de coca. Al hacer una comparación interregional, la observación empírica de la economía ligada a la cocaína sugiere que la creación organizada e ilegal de valor sigue un “camino del estado más débil” (Brombacher y Maihold, 2009: 17), para minimizar así los riesgos. Es por ello que las regiones rurales en la transición entre el altiplano andino y la cuenca tropical del Amazonas en los tres países de cultivo sudamericanos son ideales para el establecimiento del cultivo ilegal de drogas, visible en buena parte. Al mismo tiempo, el establecimiento del cultivo de coca y últimamente también de adormidera y marihuana, profundiza la debilidad de las estructuras estatales mediante la corrupción y la regulación de la violencia.

La comparación de los tres principales países de cultivo de coca en América del Sur y de adormidera en Asia muestra con claridad cómo la situación legal del cultivo tiene un efecto inmediato en la situación de las políticas de desarrollo y seguridad de Bolivia, Colombia y Perú o Afganistán y Birmania. Mientras la legalidad básica del cultivo de coca en Bolivia y Perú hace que los campesinos que la cultivan no necesariamente tomen contacto con la economía ilegal –comercian hojas de coca secas y no pueden saber de antemano cuál será su uso posterior, ya que estas tienen carácter de *dual-use*–, el vínculo con el mercado de las drogas de sus pares de Afganistán o

36 Sobre la violencia comunicativa de la criminalidad organizada latinoamericana, véanse Brombacher, 2012; y Brombacher, 2010a: 117-118.

Colombia comienza ya en el cultivo. En Colombia se comercializan las hojas frescas que no resultan adecuadas para el consumo tradicional, o bien son transformadas directamente en pasta de coca, la primera etapa previa de la producción de cocaína. El secado de las hojas al aire libre que cubre grandes extensiones, tal como se lo suele hacer en Bolivia y Perú, es frecuentemente imposible en Colombia. O sea, mientras que en Bolivia o Perú la participación de los pequeños agricultores en la economía ligada a las drogas finaliza frecuentemente con el cultivo y el secado de las hojas, no pocas veces los pequeños agricultores colombianos efectúan los primeros pasos de la elaboración. La elaboración de pasta de coca y, posteriormente, de cocaína³⁷ es efectuada mayormente por intermediarios que, a modo de proveedores de servicios de redes criminales, suministran a estas cocaína pura.

La amplia legalidad del cultivo en Bolivia hace también que la violencia y la corrupción en las regiones de Yungas y del Chapare estén apenas más extendidas que en otras regiones rurales comparables del país. Si bien allí hay constantemente violencia organizada como consecuencia de las protestas políticas contra el gobierno o contra agencias de desarrollo extranjeras, la violencia criminal está poco extendida. La coca es allí, con algunas limitaciones, un producto agrícola como el café o el cacao; los campos se hallan directamente junto a las rutas o en comarcas. Los mayores problemas ocasionados por su cultivo son ambientales, ya que el monocultivo y la quema y el desmonte tienen efectos deletéreos en los suelos, la biodiversidad y el clima. Este cultivo tiene allí poco efecto directo sobre la seguridad. Aquí se impone hacer a su vez la comparación con la producción legal de adormidera en la India, asunto que se examinará en la siguiente sección.

En Perú, el cultivo de coca se está criminalizando cada vez más, a pesar de su legalidad básica, con el fin no secundario de mitigar las altas tasas de crecimiento que ha experimentado en los últimos años. Las líneas divisorias legales entre el cultivo certificado con fines legales y el exceso de producción ilegal para elaborar cocaína son muy difusas. La criminalización fáctica del cultivo hizo que en los últimos años se haya diversificado geográficamente y se haya mantenido sobre todo allí donde la presencia del estado es particularmente escasa, como en las regiones del Vrae o el Monzón, regiones donde se registra un aumento mucho mayor de la violencia y la corrupción se expande. Particularmente emblemática es la violencia en el Vrae, basada en una mezcla difusa de restos de la guerrilla de Sendero Luminoso y los carteles transnacionales de la droga (véase *supra*, “El *statu quo*: el cultivo de coca, entre la legalidad y la ilegalidad en la región andina”), al menos si se cree en los rumores y notas de prensa.

37 Para un breve resumen del proceso de producción, véase Brombacher y Maihold, 2009: 8.

Pero las consecuencias más claras en materia de política de desarrollo y seguridad se ven en países en conflicto, o que han estado en conflicto, como Afganistán, Birmania o Colombia. El vínculo entre actores criminales y producción de drogas de origen orgánico, difícil de estimar, en México o Guatemala, es similar. En todos los países mencionados hay una relación estrecha entre economía de las drogas y actores violentos armados que participan y se financian de ella. En los tres países en conflicto o que han estado en conflicto, como también, aunque de modo residual, en Perú, las zonas en las que los actores violentos ejercen su influencia y control coinciden en buena parte con las regiones más importantes de cultivo de drogas. Ambos fenómenos, cultivo ilegal de drogas y fenómenos de violencia no estatal, dependen de un estado débil o ausente para desarrollarse. Al mismo tiempo, los fenómenos desiguales se condicionan mutuamente: las agrupaciones no estatales y las criminales incentivan o protegen el cultivo para imponerle gravámenes o producir drogas con lo cosechado. Así, el cultivo de drogas ha permitido a numerosos grupos armados o subversivos en el mundo seguir financiándose tras la desaparición de fuentes de financiamiento externas después de la caída del muro de Berlín. Los efectos de esta imbricación de violencia y economía ligada a las drogas han tenido consecuencias notorias en materia de seguridad y desarrollo en los países involucrados. Esto se hace patente tomando como ejemplos el Putumayo colombiano, el estado de Shan en Birmania, Sinaloa en México o las provincias de Helmand y Kandahar en Afganistán; también, incipientemente, en el Vrae peruano. Todas estas regiones son controladas en diferente medida por actores políticos o criminales que actúan de las formas más diversas, con lo cual las instituciones estatales han permanecido afuera largo tiempo y ha estado ausente la sanción tanto contra la creación ilegal de valor como contra el cultivo de drogas.

Durante los últimos años, el gobierno colombiano ha incrementado los intentos de romper el monopolio regional de la fuerza que han ido ejerciendo las guerrillas, y de privarlas de sus fuentes de ingresos, el cultivo de coca y el narcotráfico. La fuerte represión del cultivo ha obligado a todos los actores que participan en la economía ligada a las drogas, desde los pequeños agricultores hasta la guerrilla y los grupos criminales, a proteger la economía ligada a la coca/cocaína de la intervención externa mediante el traslado constante de los plantíos, su reducción y ocultamiento. En Colombia, aunque incipientemente también en Perú, la obligación de evitar riesgos hace que el cultivo se haya distribuido en todo el país, en una especie de maniobra de elusión constante. Con los monopolios de fuerza regionales ejercidos por las guerrillas y otros actores violentos no estatales, cayó también la continuidad del cultivo, tal como aún existe por ejemplo en Helmand, Afganistán, o en el estado de Shan, Birmania. Esta dinámica de desplazamiento espacial ha hecho que la violencia, la corrupción y otros fenómenos asociados al cultivo de drogas también se diseminen en todo el país. Resulta claro que la política represiva de control de la oferta lleva,

pues, a que en los países andinos, difícilmente controlables, se esté ante una duplicación y difusión del problema más que ante su solución. Por el contrario, Bolivia puede sacar un balance más positivo de su política permisiva de cultivos en lo que respecta a políticas de seguridad y desarrollo, si bien con el *trade off*, al menos desde el punto de vista de otros países, de un exceso de producción de coca que ha llevado a una producción de cocaína con deficiencias en el control y que ha crecido en los últimos años.

EXCURSO: OPCIONES LEGALES DE USO PARA LA ADORMIDERA Y LA COCA

VÍAS LEGALES DE COMERCIALIZACIÓN: COMPARACIÓN ENTRE COCA Y ADORMIDERA

La sección anterior muestra, basándose en la comparación de la situación en los países de cultivo de coca y adormidera, cuán fuertemente determina el estatus jurídico del cultivo su importancia en materia de políticas de desarrollo y seguridad. Esto es más claro cuando se comparan la producción legal de adormidera en países como Turquía o la India, por un lado, y la producción ilegal de adormidera y coca en Afganistán, Birmania o en los países andinos, de lo que pueden deducirse importantes puntos de referencia para afrontar el cultivo de coca en América del Sur y acotar los problemas que origina.

La adormidera, en tanto planta precursora de la heroína y numerosos medicamentos basados en los alcaloides morfina y codeína, posee la misma categorización que la coca en la Convención única de la ONU de 1961, decisiva al respecto. Al igual que la coca, el cannabis, la heroína o la cocaína, la adormidera figura en la lista 1 de la Convención única, por lo cual está sujeta a un estricto régimen de control que es vigilado por la Jife de Viena. A pesar de que el contenido de alcaloide de las plantas precursoras coca y dormidera es bajo, son consideradas como droga también en su forma original. La comunidad internacional coincidió en este sentido durante la Convención única. La producción de estas drogas o de sus plantas precursoras, como también su importación o exportación, si bien no está prohibida en principio, está sujeta, tal como ya se dijo, a controles rígidos, y puede tener lugar solo con estrictas normas nacionales e internacionales de autorización de la Jife. Todos los países cultivadores deben informar periódicamente a la Jife sobre sus volúmenes de producción, la cantidad de derivados producida, las cantidades destinadas a exportación y sus inventarios. Los países compradores deben informar también detalladamente a la Jife sobre el consumo estimado de las sustancias correspondientes que aparecen en la lista 1 de la Convención única, y lo deben medir el año anterior para todos los casos.

Mientras que en todo el mundo existe una demanda muy elevada de derivados de la adormidera con fines farmacéuticos, los fines legales de tipo científico o legal de uso de la coca y la cocaína están actualmente bastante limitados. Si bien aún puede recetarse cocaína para ciertas aplicaciones, por ejemplo como analgésico en Alemania, en los hechos esto ocurre solo en pocos casos, tal como surge también del volumen de comercio legal anual informado a la Jife. La cantidad total de cocaína para fines medicinales o científicos registrada en todo el mundo fue de aproximadamente 1,5 toneladas en 2010, insignificante en comparación con los volúmenes exportados de derivados del opio (Jife, 2012). La hoja de coca, sin embargo, tiene una serie de posibilidades de procesamiento no científico y no medicinal, como, por ejemplo, como saborizante para bebidas sin alcohol como Coca Cola o para otros fines culinarios. Paralelamente, Bolivia es el país que más está ensayando una serie de opciones de uso adicionales de la hoja de coca (véase *supra*, “El *statu quo*: el cultivo de coca, entre la legalidad y la ilegalidad en la región andina”), aunque, como se dijo, con poco éxito.

Casi no se ha podido obtener aún un rédito económico de las actuales opciones legales de uso para la coca, si bien existiría un potencial de desarrollo alternativo (sustitución de cultivos incentivado por políticas de desarrollo) *sin* la ardua búsqueda de alternativas (Kamminga, 2011: 8). La coca tiene una serie de ventajas comparativas frente a productos alternativos: rinde varias cosechas al año unos pocos meses después de la siembra, es comparativamente sencilla de cultivar, se conserva y resiste por largo tiempo y en las regiones de cultivo se dispone de la correspondiente mano de obra calificada. Por tanto, incrementar el uso legal de la planta cuenta con algunos puntos a favor.

A diferencia de lo que se suele decir, lo que impide el aprovechamiento de la coca con fines legales no es un problema jurídico, sino uno de regulación efectiva del cultivo de coca por parte de los gobiernos y el impedimento de su *dual-use* con fines ilegales. Tal como lo muestran los ejemplos mencionados de producción de adormidera, el establecimiento de un régimen legal de uso sería totalmente posible; no obstante, la Convención única ordena en este punto a los países interesados crear un sistema de control con el que se impidan los desvíos de la producción legal para elaborar drogas ilegales. Debido a la deficiente capacidad de los países de cultivo para impedir el desvío de coca y sus derivados para usos ilegales, y de la falta de infraestructura para eliminar los alcaloides de la hoja de coca, ni las opciones legales de uso del alcaloide con efecto farmacológico que posee la hoja de coca ni las de la hoja de coca libre del alcaloide han sido agotadas aún. Coca Cola, por ejemplo, procesa hoja de coca libre de alcaloides para producir bebidas sin alcohol. Pero el proceso industrial que se necesita aquí no se efectúa en los países de origen, sino, según informes

de prensa más bien viejos, en los mismos Estados Unidos por medio de un proveedor intermediario que suministra a Coca Cola hoja de coca depurada³⁸.

El caso del cultivo legal de adormidera presenta diferencias debido al idéntico régimen internacional de control que vale también para la coca/cocaína: en la actualidad, no solamente los principales productores, Turquía y la India, cultivan profesionalmente adormidera para producir opiáceos de uso medicinal, sino también Australia, España, Francia o el Reino Unido, por citar algunos³⁹. A continuación se describirán brevemente los ejemplos de Turquía y la India, para extraer, en la medida de lo posible, algunas enseñanzas para la problemática del cultivo en América Latina. Ambos son países donde tradicionalmente se cultiva adormidera y en los que la producción, a diferencia de los productores más nuevos de la UE o Australia, se realiza de manera descentralizada, por parte de pequeños agricultores, con lo cual la situación puede compararse mejor con la de la producción de coca en los países andinos.

EL EJEMPLO DE TURQUÍA

En Turquía el cultivo de adormidera data de mucho tiempo atrás; ya en 1953 el país fue autorizado por la ONU, en el marco del llamado Protocolo del opio, a producir opio con fines de exportación (legales). En consecuencia, Turquía creó el primer sistema de otorgamiento de licencias que controlaba el cultivo y la producción. En ese entonces, el cultivo de adormidera se extendió por cuarenta y dos provincias, o sea por cerca de dos tercios del total del país. Actualmente, la cantidad es más reducida y se cultiva solo en trece provincias. Se considera que la producción turca está bien controlada, ya que el desvío para fines ilegales puede evitarse en gran medida. Sin embargo, durante largo tiempo el funcionamiento del régimen de control fue insatisfactorio, ya que una parte de la cosecha terminaba derivándose a la producción ilegal de drogas. Con el aumento del consumo de heroína en Estados Unidos durante la década de 1960, creció también la presión internacional sobre Turquía, especialmente del gobierno estadounidense del presidente Richard Nixon (1969-1973; 1973-1974), ya que se sospechaba que al mercado de Estados Unidos ingresaba heroína de origen turco. Pero los intentos de imponer a Turquía una prohibición total de cultivar fra-

38 Resulta muy difícil desentrañar con precisión la cadena de suministros de Coca Cola y el origen de la hoja de coca empleada. Se cuenta con poca información al respecto que esté disponible al público. Véase, por ejemplo, "How Coca Cola obtains its Coca". *New York Times*, 1 de julio de 1988.

39 Para una lista completa de los países con producción legal de adormidera, véase Stand, 2005: Jensema y Archer, 2005: 145.

casaron, lo cual produjo durante un tiempo roces diplomáticos no menores entre los dos países (Kamminga, 2011: 12-17). Situación que hace recordar el rol del cultivo de coca en las actuales relaciones entre Bolivia y Estados Unidos.

Por un breve lapso, sin embargo, los esfuerzos estadounidenses fueron exitosos, y Turquía impuso a partir de 1972 una prohibición total del cultivo de adormidera. Debido a la gran importancia de la industria de la adormidera, a las dificultades para establecer alternativas y a los escasos pagos compensatorios por parte de Estados Unidos, la prohibición volvió a ser levantada ya en 1974 y el cultivo en el país comenzó de nuevo. El regreso de los cultivos fue aprovechado para establecer un régimen de control más estricto, que fijó una superficie máxima de cultivo por hogar (0,5 ha) y un límite máximo nacional (100.000 ha). A partir de entonces, un régimen de verificación se encargó de vigilar *in situ* el cumplimiento de los límites de cultivo. El exceso de producción se terminó gradualmente. Al mismo tiempo, el estado compraba toda la cosecha y monopolizaba así la comercialización de plantas de adormidera para su procesamiento en el exterior con fines medicinales. A partir de 1981, en Turquía se comenzó a procesar paja de adormidera. La fábrica para extracción de alcaloides de la adormidera seca, construida en Bolvadin con apoyo internacional, es hasta hoy la única que funciona en el país.

Junto con la creación de un régimen de control creíble y de capacidades de procesamiento en el país, llegó también el reconocimiento internacional para la producción turca, e india, de adormidera. El mismo año en el que la fábrica de Bolvadin comenzó a producir se estableció en Estados Unidos la llamada regla del 80-20 de la DEA (Drug Enforcement Administration), según la cual Turquía y la India cubren el 80% de la demanda estadounidense de opiáceos provenientes de la adormidera, y el 20% restante se cubre con la oferta de otros países productores (Kamminga, 2012: 17-22). De esta manera quedó establecido internacionalmente el papel especial de ambos países como productores legales de adormidera con una larga tradición de cultivo no industrial, llevado adelante por pequeños agricultores. Los fundamentos correspondientes son válidos hasta el día de hoy.

Según datos oficiales, en Turquía se está cultivando un máximo de 70.000 ha de adormidera en un total de trece provincias, tarea realizada por unos 100.000 agricultores que deben solicitar para ello licencia cada año. El tamaño promedio de una plantación es de 0,7 ha. Los solicitantes deben certificar tener más de dieciocho años de edad, ser agricultores y carecer de antecedentes penales. La máxima extensión del cultivo (en los hechos, la superficie real de cultivo se reduce actualmente a aproximadamente la mitad del máximo legal), el tamaño de las plantaciones y la cantidad de agricultores que participan se corresponden a grandes rasgos con los datos de referencia de la industria de la coca en Perú o Colombia. De forma similar al cultivo de coca,

la producción de adormidera en Turquía también requiere de grandes cantidades de mano de obra, ya que la explotación de las plantaciones y la cosecha se efectúan fundamentalmente de manera manual.

El “Grain Board” (TMO) del estado turco, perteneciente a la órbita del Ministerio de Agricultura, vigila, mediante un intenso sistema de control y verificación, el cumplimiento de los límites superiores y compra toda la cosecha de los agricultores, quienes de antemano extraen las semillas de adormidera para su comercialización con fines culinarios y para producir aceite. La TMO vigila todo el proceso de suministro y producción y regula así el sistema de vigilancia exigido por el régimen internacional de control. La adormidera se procesa en la fábrica de Bolvadin, donde se extraen morfina y codeína en diferentes variantes químicas. El 95% de la producción se exporta, mientras que la mayor parte de los ingresos de los agricultores es generada por las semillas de adormidera, no por la comercialización de las cápsulas, que acapara el gobierno (Turkish Ministry of the Interior, 2010: 105; Kamminga, 2011: 24-28; Mansfield, 2001: 10-12).

EL EJEMPLO DE LA INDIA

En la India, el tradicional cultivo de adormidera está restringido a tres estados federales del noreste: Madhya Pradesh, Rajastán y Uttar Pradesh. Más allá de la concentración regional del cultivo, los parámetros son básicamente comparables con los de Turquía. La cantidad de agricultores que participan se estima, según la fuente y el año, entre 80.000 y 160.000; la superficie cultivada promedio es más pequeña que en Turquía y asciende en la actualidad a aproximadamente solo 0,2 ha por cada licencia. En ambos países la producción de adormidera constituye solo un componente del sistema de ingresos de los hogares. La responsabilidad por la adjudicación de licencias, el control del cultivo y la cosecha en forma de opio crudo, a diferencia de la cosecha en forma de paja de adormidera, es de la Central Bureau of Narcotics (CBN), que administra descentralizadamente la adjudicación de licencias a nivel distrital. De forma similar a la TMO de Turquía, dentro de las responsabilidades de la CBN están no solo la adjudicación anual de licencias a los agricultores solicitantes, sino también el control y la verificación de los cultivos *in situ*, de alto costo y uso de mano de obra intensiva, como también la vigilancia de la cadena de suministro. Las autoridades descentralizadas de la CBN monopolizan, a su vez, como en Turquía, la cosecha y pagan a los agricultores. En dos fábricas, una en Nimach y otra en Ghazipurzur, o bien se seca el opio para luego venderlo en ese estado, o se extraen los alcaloides directamente para la comercialización y el procesamiento a partir del opio crudo.

Mientras que en Turquía la paja de adormidera es el producto central del cultivo, el producto tradicional de los cultivos indios es el opio crudo, del cual, a diferencia de la paja, se puede extraer heroína con facilidad o bien se puede usar como opio crudo fumable. Es por eso que, contrariamente a lo que ocurre en Turquía, en la India parece ser mucho más frecuente el desvío o el robo de producción de adormidera con fines ilegales, asunto que tiene un carácter crítico especialmente durante la época de la cosecha y luego en la fase de almacenamiento previa al procesamiento (Mansfield, 2001: 17-31). De esta manera, en la India aparece una problemática de *dual-use* de la cosecha que es absolutamente comparable con el caso del cultivo de coca con fines tradicionales en Bolivia y Perú. Al igual que la hoja de coca, el opio crudo, como base de la producción ilegal de drogas, es una materia prima atractiva para la delincuencia organizada que, debido a la multiplicación del precio ocasionada por la ilegalidad, puede pagar precios más elevados (Mansfield, 2001: 32) que los monopolistas estatales que actúan en este ámbito. La Enaco de Perú se enfrenta a problemas similares a los que tiene su par de la India. De todas maneras, y a pesar de los frecuentes desvíos ilegales, el sistema indio de control es considerado más amplio y efectivo que los sistemas boliviano y peruano, que aparentemente necesitan perfeccionarse todavía.

EL PUNTO DE PARTIDA EN TURQUÍA Y LA INDIA: COMPARACIÓN CON LOS PAÍSES ANDINOS

Ampliamente desconocido en América Latina, el ejemplo de las economías ligadas al opio en Turquía y la India presenta paralelismos básicos con la problemática del cultivo de coca en los países andinos. Los paralelos se hallan especialmente en las condiciones de partida, pero tienen efectos completamente distintos.

La coca, como la adormidera, está sujeta al mismo régimen global de control. En Turquía y en la India el cultivo tiene un carácter tradicional, como en Bolivia y Perú. Esto hace que en todos los países mencionados existan tradiciones de cultivo ya establecidas en algunas regiones, y tradiciones de consumo transmitidas a lo largo de la historia, ya se trate de los usos culinarios de las semillas de adormidera en Turquía o el mascado de coca en Bolivia. En Turquía, la India, el Perú y Bolivia, el cultivo se desarrolla de manera descentralizada y no de forma industrial como sí ocurre, por ejemplo, en Australia. El cultivo de adormidera y de coca lo efectúan los pequeños agricultores y se considera de mano de obra intensiva; otro factor importante, además de los ya mencionados, que hace que la implementación de alternativas legales en los países andinos o Afganistán parezca siempre dificultosa. Además, el cultivo no se realiza en todo el país: mientras que la producción en la India está limitada a tres estados federales, de manera similar al cultivo de coca en las regiones andinas de

Chapare y Yungas en Bolivia, la dispersión del cultivo en Turquía, al igual que en Perú, es algo mayor. A pesar de ello, en ningún país es un fenómeno que lo abarque por completo. El volumen total del cultivo se mueve dentro de márgenes similares en los países: el cultivo real en Turquía y la India se corresponde a grandes rasgos con el volumen de cultivo de Bolivia, mientras que Colombia y Perú cultivan aproximadamente el doble, de forma ilegal.

Las dos diferencias más importantes entre el cultivo de drogas en los países andinos y Turquía y la India ponen de presente a la vez el punto débil de todos los intentos de regulación del cultivo de coca en América del Sur:

Mientras que Turquía posee una fábrica y la India dos para procesar adormidera u opio crudo, en Bolivia o en Perú no existe una infraestructura comparable, con lo cual en la actualidad una opción como esa quedaría descartada desde el comienzo. Si bien existen plantas de procesamiento de la hoja de coca seca, por ejemplo para producir harina de coca o bebidas, los países andinos no cuentan con infraestructura adecuada para el procesamiento apto para el régimen internacional de control. Es por eso que sí tendría sentido crear la infraestructura industrial necesaria para extraer los alcaloides de la hoja de coca, lo que constituye un requisito básico para comercializar la hoja no como estupefaciente, sino como producto agrario cualquiera. Si bien en Bolivia desde hace poco tiempo está funcionando una fábrica para industrializar hoja de coca, lo hace sin extraer los alcaloides, y sus productos tienen hasta ahora una calidad muy deficitaria⁴⁰.

Por otro lado, Turquía y la India cuentan con sistemas de control ya establecidos y de buen funcionamiento para impedir el uso ilegal de la producción de adormidera. A pesar de que también en Bolivia el mercado legal de la coca está concentrado, con sendos mercados de venta en La Paz y Cochabamba, no hay monopolistas como los organismos responsables de Turquía y la India, que acaparen la cosecha y vigilen y controlen la cadena de suministro y creación de valor. La Enaco peruana cumple solo en teoría el rol de monopolista; en los hechos es solo un participante del mercado, junto con los compradores ilegales, y al parecer paga precios inferiores a los que ofrecen sus competidores ilegales. La carencia de una autoridad de control estatal eficiente en los países andinos hace, a su vez, que ni en Bolivia ni en Perú exista un sistema sólido de adjudicación de licencias para el cultivo de coca. Si bien en Perú hay un sistema de esta naturaleza, el registro es, en la opinión de los expertos, deficitario,

40 “Cocaleros del Chapare dicen que fracasó industrialización de la hoja milenaria”. *Radio ERBOL* (Bolivia), 26 de noviembre de 2012.

y las licencias no se expiden con base en criterios lógicos, especialmente porque, según informes anecdóticos, no se están dando más licencias nuevas. En Bolivia, los sindicatos cocaleros determinan la adjudicación de licencias para el cultivo de coca, fijando de este modo sus opciones legales de comercialización; sin embargo, hasta ahora no existe ningún registro nacional controlado por el gobierno.

En estas dos diferencias centrales –escasez de vías legales de comercialización y de capacidades de procesamiento para la coca, y la ausencia de una eficiente autoridad central reguladora del estado– se basa el hecho de que en la India y en Turquía se hayan desarrollado en zonas rurales sectores económicos florecientes a partir la tradición de los cultivos, mientras que el también tradicional cultivo en la región andina, dejando de lado a Colombia, ha derivado en uno de los mayores problemas de seguridad, sociales y ambientales que afrontan los países involucrados. Esto resulta particularmente asombroso a la luz de las condiciones de partida muy similares en los países descritos. Si bien en la India hay también una problemática de *dual-use* para la producción similar a la sudamericana, ni en ese país ni en Turquía existen los problemas tan marcados que se asocian con el cultivo de drogas en América Latina, Afganistán o Birmania: la violencia y la guerra civil, la corrupción y la marginación social claramente se originan solo por la relación con el cultivo de drogas cuando este es ilegal y no se implementan las opciones de uso legales.

CULTIVO DE DROGAS COMO VARIABLE FIJA: TRES OPCIONES PARA AFRONTARLO

EL DEBATE ACTUAL SOBRE REFORMA DE LAS POLÍTICAS DE DROGAS EN AMÉRICA LATINA

En las últimas décadas, el cultivo de drogas y el narcotráfico han costado muchísima sangre en América Latina, han minado la democracia y el estado mediante la corrupción y han ocasionado enormes daños a las sociedades. En este marco, en la región y más allá de ella se ha iniciado un debate político sobre el paradigma vigente de política de drogas. Cuando en 2009 una serie de expresidentes latinoamericanos y otras personas de la vida pública calificaron como un fracaso la guerra contra las drogas en el marco de la Latin American Commission on Drugs and Democracy⁴¹,

41 Entre otros, los expresidentes de Brasil, Fernando Henrique Cardoso; de Colombia, César Gaviria; y de México, Ernesto Zedillo; el escritor peruano Mario Vargas Llosa y Paulo Coelho. **Sobre el informe de la Comisión**, véase http://www.drogasedemocracia.org/Arquivos/declaracao_ingles_site.pdf. Fecha de consulta: 23 de octubre de 2012.

se inició una discusión pública que excede en mucho las fronteras de América Latina. En el centro de este debate está la cuestión de una reforma potencial del paradigma de la política de drogas en América Latina. A la Comisión Latinoamericana siguió, en 2011, con el mismo mensaje, una Global Commission on Drug Policy⁴², de la que participan, entre otros, Kofi Annan y Javier Solana.

Sin embargo, los portavoces de este debate han sido los jefes de estado latinoamericanos en funciones, con lo que en la discusión sobre reformas en la política de drogas se ha ido haciendo patente paulatinamente la cuestión de la implementación. Los supuestos representantes de la línea dura en cuanto al desafío de la criminalidad y las drogas, como los presidentes en funciones de Colombia (Juan Manuel Santos, 2010-) y Guatemala (Otto Pérez Molina, 2012-) y en su momento de México (Felipe Calderón, 2006-2012), están manifestándose claramente en favor de un cambio en la manera de pensar o, al menos, de un debate abierto sobre una reforma de las políticas de drogas. En el marco de la Asamblea general de la ONU de 2012, estos tres presidentes exigieron en sus discursos la revaloración de la política global en materia de drogas. En una declaración oficial que hicieron circular conjuntamente, exigen una revisión con fundamento científico del paradigma global de política de drogas y la discusión de todas las opciones para esta reforma. Según la declaración, el objetivo de tal discusión debía ser el desarrollo de un nuevo paradigma que pudiese enfrentar eficientemente a la delincuencia organizada y sus enormes ingresos de fondos. Mientras que en la declaración conjunta trinacional conceptos de legalización o de regulación (legal) de las drogas, de claras connotaciones ideológicas, no fueron mencionados explícitamente, se exigió implícitamente poner *todas* las opciones de reforma sobre la mesa del debate⁴³. Únicamente el presidente guatemalteco se había expresado varias veces en el pasado *expressis verbis*, apelando públicamente a la legalización de al menos algunas drogas⁴⁴.

Debe resaltarse aquí que quienes ejercieron el liderazgo en este debate dominado largo tiempo por actores de tendencia izquierdista no fueron los *usual suspects*, como Bolivia, Ecuador o Venezuela, sino las fuerzas más bien conservadoras, durante

42 Véase el primer informe de la Global Commission: http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_English.pdf. Fecha de consulta: 23 de octubre de 2012.

43 Véase, “Declaración conjunta” (Guatemala, Colombia, México), 1 de octubre de 2012, <http://www.sre.gob.mx/images/stories/infografias/declaracion021012.pdf>. Fecha de consulta: 13 de octubre de 2012.

44 Véase, “Molina apuesta a legalizar drogas”. *El Universal* (México), 26 de septiembre de 2012.

mucho tiempo apologistas de una política de mano dura contra la delincuencia organizada y el problema de las drogas. Mientras un gobierno como, por ejemplo, el de Evo Morales en Bolivia exige reformas en el marco del régimen global de prohibición de las drogas de las tres convenciones de la ONU, el gobierno del presidente Ollanta Humala (2012-) en Perú ha tenido hasta el momento un comportamiento que puede juzgarse entre crítico y expectante⁴⁵. Las potencias supuestas o reales de la región, como Brasil o Venezuela, casi no se han hecho notar en el debate hasta el día de hoy.

Si este debate llevará de verdad a un cambio del régimen global de control y a una descriminalización de las drogas, es algo aún incierto. El *statu quo* cuenta con muchos defensores y no pocos entre las potencias globales líderes. No obstante, las modificaciones potenciales en las tres convenciones de la ONU sobre estupefacientes, ratificadas casi universalmente, necesitan de un consenso global que aún no se vislumbra ni en América Latina. En numerosos países del mundo los delitos vinculados a las drogas son juzgados como crímenes capitales y en algunos son castigados incluso con la pena de muerte. Es por ello que en la actualidad no cabe esperar un guiño global en favor de la descriminalización ni en las comisiones pertinentes de la ONU, tal como lo reclaman hoy muchas voces en América Latina.

Por tal motivo, los cambios potenciales que tiendan a la regulación legal o a la descriminalización de algunos tipos de droga podrían darse más en los estados nacionales que globalmente, ya sea dentro de los márgenes de acción que brindan las convenciones de la ONU o en abierta ruptura con su espíritu. Al mismo tiempo, no debe esperarse una liberación total de algunas drogas, sino la legalización parcial y regulada o bien la descriminalización de distintos segmentos de la economía ligada a ellas. Aquí deberían ponerse en primer plano el cultivo y el consumo, pero no el tráfico, considerado el elemento más dañino en la cadena de valor de las drogas. En la región puede verse desde hace algún tiempo una tendencia a un diseño más laxo de la jurisprudencia y la legislación sobre el consumo y la tenencia de drogas, y un manejo de las adicciones orientado de acuerdo con objetivos de salud pública, según el ejemplo de algunos países europeos⁴⁶.

Algo más radical pero comparable en su proceder es un proyecto de ley sobre regulación estatal del cultivo y la venta de marihuana y legalización del consumo de esta droga presentado actualmente en Uruguay por el gobierno del presidente José

45 Véase, “La coca sigue en alza”. *La República* (Perú), 7 de octubre de 2012.

46 Para una síntesis de las tendencias en la región, véase Transnational Institute. *Drug Law Reform in Latin America on the Map*, <http://www.druglawreform.info/en/country-information/drug-law-reform-on-the-map>. Fecha de consulta: 23 de octubre de 2012.

Mujica (2010-)⁴⁷. El futuro del debate actual en América Latina podría estar en los caminos comparables que eligen emprender por separado algunos países. Entre ellos están incluidas también las opciones de regulación actuales o futuras de manejo del cultivo de drogas en la región. En primer lugar, algunos países podrían seguir el posible ejemplo de Uruguay, si finalmente este decide emprender caminos nuevos con respecto a la marihuana, y aspirar a una regulación de su producción y comercialización. Por el otro lado, Bolivia y eventualmente también Perú podrían rediseñar sus sistemas de regulación del cultivo de coca y su comercialización, debido en no poca medida a que dichos sistemas son criticados desde hace algún tiempo.

Independientemente de cuáles sean los cambios potenciales a los que lleva el actual debate político sobre una política de drogas adecuada en la región, uno debe hacerse a la idea de que el fenómeno del cultivo seguirá siendo una variable fija. Debido al fuerte arraigo del cultivo de coca en la región y en vista de las experiencias de los últimos treinta años, este tiene pocas oportunidades de desaparecer, ya sea bajo un paradigma represivo o bajo uno de descriminalización. A continuación se explica qué opciones se presentan, por tanto, para manejar el persistente fenómeno del cultivo de drogas en América Latina bajo diversos escenarios ficticios.

PRESERVACIÓN DEL STATU QUO GLOBAL DE LAS POLÍTICAS DE DROGAS

El régimen de control de drogas global basado en las tres convenciones de la ONU sobre estupefacientes sigue existiendo, ya que no hay consenso internacional con respecto a ablandar las convenciones o a crear un nuevo régimen de control global. Algunos países europeos y latinoamericanos intentan, siguen intentando, lograr, rompiendo con el régimen de control de la ONU, la liberación controlada del cultivo, la comercialización y el consumo de marihuana. Se sigue apostando a las medidas represivas contra el cultivo de coca y adormidera y al desarrollo alternativo, ya que la producción de drogas ilegales sigue siendo alta, dadas las elevadas y constantes tasas de consumo en Europa y una creciente demanda en el sur de América del Sur.

Las opciones políticas para el manejo del cultivo de drogas podrían ser:

- ✧ Dar prioridad al *paradigma de la reducción del daño* en el manejo del cultivo de drogas. Reconocimiento de las consecuencias negativas en materia de política de desarrollo, medioambiente y seguridad que tiene el cultivo de drogas para las sociedades involucradas.

47 Véase, "How Latin America May Lead the World in Decriminalizing Drug Use". *Time* (Reino Unido), 9 de octubre de 2012.

- ❖ Lograr la reducción del daño que ocasiona el cultivo de drogas mediante la estabilización del cultivo y su concentración en unas pocas regiones, siguiendo el ejemplo de Bolivia o de la India, en lugar de su constante traslado a raíz de medidas represivas no muy bien pensadas desde el punto de vista estratégico. El “*acotamiento en lugar de traslado*” sería una estrategia más sustentable de reducción de daños.
- ❖ La reducción de daños del cultivo de drogas puede recibir el apoyo de *medidas alternativas de desarrollo* que no apunten a su rápida sustitución, sino que comiencen en sus raíces, que incluyen la pobreza, economías ligadas a la violencia, marginación geográfica y desarrollo rural deficitario.

PRESERVACIÓN DEL STATU QUO GLOBAL DE LAS POLÍTICAS DE DROGAS CON OPCIONES REFORZADAS DE REFORMA EN EL MARCO DEL RÉGIMEN ACTUAL

El régimen de control de drogas global basado en las tres convenciones de la ONU sobre estupefacientes sigue existiendo, ya que no hay consenso internacional con respecto a ablandar las convenciones o volver a crear un régimen de control global. Como resultado del debate actual sobre la reforma de las políticas de drogas, algunos países intentan, no obstante, seguir ejemplos como posiblemente el de Uruguay, y lograr también una liberación regulada de la marihuana, y otros intentan explorar e implementar opciones legales de uso para la coca (no cocaína). Para ello, Bolivia y Perú reforman sus sistemas de regulación para controlar y adjudicar licencias de cultivo de coca.

Las opciones políticas para el manejo del cultivo de drogas podrían ser:

- ❖ Dar prioridad al *paradigma del “desarrollo alternativo sin alternativas”* en el manejo del cultivo de drogas orientado según políticas de desarrollo. Este paradigma propende en el fondo a la ampliación de opciones de uso legal para, sobre todo, la coca con fines no medicinales y, con ello, al aprovechamiento de las tradiciones de cultivo existentes, la experiencia disponible y la probada aptitud agrícola de la coca en las regiones a las que se apunta.
- ❖ Los países involucrados que pretendan potenciar las opciones de uso legal podrían ser asesorados en la creación de un *sistema efectivo de certificación, control y verificación* del cultivo de coca, siguiendo el ejemplo turco o indio.
- ❖ Los países involucrados que pretendan potenciar las opciones de uso legal podrían ser apoyados para la creación de la necesaria *infraestructura industrial para extraer los alcaloides* de la coca.

- ❖ Los países involucrados que pretendan potenciar las opciones de uso legal podrían recibir apoyo mediante *proyectos de investigación científica y asociaciones entre los sectores público y privado* con empresas potencialmente interesadas, por ejemplo, en la producción de bebidas sin alcohol.

LA LEGALIZACIÓN DE ALGUNAS DROGAS (POR PARTE DE ALGUNOS PAÍSES)

Debido a la dificultad para crear consenso internacional en el campo de las políticas de drogas, algunos países latinoamericanos deciden hacer una prueba piloto de liberación y regulación de algunos tipos de droga, entre los cuales está también la coca/cocaína. Debido a los conflictos internacionales que son de esperar en el manejo de las tendencias de legalización y regulación en algunos países cuando sigue existiendo el *statu quo* internacional regulatorio, el apoyo externo que estos podrían recibir de algunos estados parece ser difícil y hasta imposible.

Las opciones políticas para el manejo del cultivo de drogas podrían ser:

- ❖ Debido a que el cultivo dejó de ser ilegal, el apoyo de los países involucrados podría concentrarse en el futuro en los efectos externos negativos que el cultivo de drogas tiene sobre el medio ambiente y llevar adelante, así, una *limitación de daños desde la política ambiental* bajo condiciones que serán más sencillas. En primer plano estaría evitar la problemática de la tala de bosques primarios y la quema y desmonte, combatir la desertificación de algunas regiones de cultivo y la erosión de los suelos, como también la contaminación de las aguas por el uso excesivo de fertilizantes y productos químicos.
- ❖ Como el cultivo deja de ser ilegal, los países involucrados podrían, de forma análoga al escenario 2, recibir asesoramiento para crear un *sistema efectivo de certificación, control y verificación* del cultivo de coca siguiendo el ejemplo turco o indio. Esto sería la base para una sólida regulación de la producción de coca y su posterior procesamiento como productos comerciales secundarios entre los cuales estarían, bajo este escenario, también la cocaína u otros derivados de la coca.
- ❖ Como el cultivo ya no es ilegal, de manera análoga al escenario 2, los países involucrados que pretendan potenciar las opciones de uso legal podrían ser apoyados para la creación de la *necesaria infraestructura industrial para extraer los alcaloides* de la coca.

REFERENCIAS

- BOUCHARD, MARTIN. 2007. "On the Resilience of Illegal Drug Markets". *Global Crime*. 8 (4).
- BROMBACHER, DANIEL Y GÜNTHER MAIHOLO. 2013. "Das Gewaltparadox im mexikanischen Drogenkampf". En Günther Maihold y Daniel Brombacher (eds.). *Gewalt, Organisierte Kriminalität und Staat in Lateinamerika*. Barbara Budrich. Opladen (En prensa).
- . 2009. "Kokainhandel nach Europa. Optionen der Angebotskontrolle". *Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Studie 2009/S17*. Berlín.
- BROMBACHER, DANIEL. 2012. "This is what you get. Mercados ilegales y violencia en América Latina". *Policy Paper*. 43. Fescol. Bogotá.
- . 2011. "Entgrenzte Drogenökonomie and begrenzte Bekämpfungsmöglichkeiten. Von öffentlicher zu regionaler Unsicherheit in Lateinamerika". En Hans-Jürgen Burchardt, Rainer Öhlschläger e Ingrid Wehr (comp.). *Lateinamerika – ein unsicherer Kontinent*. Nomos. Baden-Baden.
- . 2010a. "Organisiertes Verbrechen and Gewalt in Lateinamerika". En Thomas Roithner (comp.). *Vergessene Kriege zwischen Schatten und Licht oder das Duell im Morgengrauen um Ökonomie, Medien and Politik*. Austrian Centre for Peace and Conflict Resolution. Viena.
- . 2010b. "Crimen organizado en América Latina. La perspectiva europea". En Hans Mathieu y Catalina Niño (comps.). *Seguridad regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2010*. Fescol. Bogotá.
- BUXTON, JULIA. 2010. "The Historical Foundations of the Narcotic Drug Control Regime". En Philipp Keefer y Norman Loayza (comps.). *Innocent Bystanders. Developing Countries and the War on Drugs*. The World Bank. Washington.
- CAULKINS, JONATHAN P. Y PETER REUTER. 1998. "What Price Data Tell Us about Drug Markets". *Journal of Drug Issues*. 28 (3).
- EUROPEAN MONITORING CENTRE FOR DRUGS AND DRUG ADDICTION (EMCDDA). 2012. *Statistical Bulletin, Price and Purity*. Table PPP-3. Price of Cocaine Products at Retail Level 2010. EMCDDA. Lisboa.
- FARAH, DOUGLAS Y GLENN SIMPSON. 2010. "Ecuador at Risk. Drugs, Thugs, Guerrillas and the Citizens Revolution". International Assessment and Strategy Center. Washington.

- FRIESENDORF, CORNELIUS. 2005. "Squeezing the Balloon? US Air Interdiction and the Restructuring of the South American Drug Industry in the 1990s". *Crime, Law & Social Change*. 44 (1).
- HERNÁNDEZ, ANABEL. 2010. *Los señores del Narco*. Grijalbo. México.
- JENSEMA, ERNESTIEN Y GABRIELLE ARCHER. 2005. "Licensed opium cultivation and production in the main producing countries". En The Senlis Council (comp.). *Feasibility Study on Opium Licensing in Afghanistan for the Production of Morphine and other Essential Medicines*. The Senlis Council. Kabul/Londres.
- JUNTA INTERNACIONAL DE FISCALIZACIÓN DE ESTUPEFACIENTES (Jife). 2012. *Estimated World Requirements of Narcotic Drugs for 2012*. <http://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/Status-of-Estimates/2012/Est-Sep12.pdf>. Fecha de consulta: 12 de septiembre de 2012.
- KAMMINGA, JORRIT. 2011. *Opium poppy licensing in Turkey: A model to solve Afghanistan's illegal opium economy?* International Council on Security and Development. Londres.
- MAIHOLD, GÜNTHER. 2012. "Kolumbien vor Friedensgesprächen. Prekäre Voraussetzungen für einen überfälligen Verhandlungsprozess". *Stiftung Wissenschaft und Politik, SWP-Aktuell* 2012/A53, septiembre. Berlín.
- MANSFIELD, DAVID. 2001. "An Analysis of licit opium poppy cultivation: India and Turkey". Foreign and Commonwealth Office of the Government of the United Kingdom. Londres.
- MEJÍA, DANIEL, MARÍA JOSÉ URIBE Y ANA MARÍA IBÁÑEZ. 2011. "An Evaluation of the Macarena Integral Consolidation Plan (PCIM)". *Documentos CEDE*. 2011/13. Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico. Bogotá.
- REUTER, PETER. 2010. "Can Production and Trafficking of Illicit Drugs be Reduced or only Shifted?". En Philipp Keefer y Norman Loayza (comps.). *Innocent Bystanders. Developing Countries and the War on Drugs*. The World Bank. Washington.
- . 2001. "The Limits of Supply Side Control". *The Milken Institute Review*. 1.
- . 1983. *Disorganized Crime. The Economics of the Visible Hand*. MIT Press. Londres/Cambridge (MA).
- RYDELL, PETER C. Y SUSAN S. EVERINGHAM. 1994. "Controlling Cocaine. Supply Versus Demand Programs". RAND Corporation. Washington.
- SAAB, BILAL Y. ALEXANDRA W. TAYLOR. 2009. "Criminality and Armed Groups: A Comparative Study of Farc and Paramilitary Groups in Colombia". The Brookings Institution. Washington.

- THOUMI, FRANCISCO. 2010. "Competitive Advantages in the Production and Trafficking of Coca-Cocaine and Opium-Heroin in Afghanistan and the Andean Countries". En Philipp Keefer y Norman Loayza (comps.). *Innocent Bystanders. Developing Countries and the War on Drugs*. The World Bank, Washington.
- TURKISH MINISTRY OF INTERIOR/TURKISH NATIONAL POLICE/ANTI-SMUGGLING AND ORGANIZED CRIME DEPARTMENT. 2010. *Turkish Drug Report 2009*. Estambul.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). 2012a. *Perú. Monitoreo de cultivos de coca 2011*. Unodc. Lima/Viena.
- . 2012b. *Colombia. Censo de cultivos de coca 2011*. Unodc. Bogotá/Viena.
- . 2012c. *World Drug Report 2012*. Unodc. Viena.
- . 2011. "The Transatlantic Cocaine Market". Research Paper. Unodc. Viena.
- US GOVERNMENT ACCOUNTABILITY OFFICE (GAO). 2008. "GAO Report to Joseph Biden, Chairman of the Committee on Foreign Relations, US Senate. Plan Colombia. Drug Reduction Goals Were not Fully Met, but Security Has Improved; US Agencies Need More Detailed Plans for Reducing Assistance". www.gao.gov/new.items/d0971.pdf. Fecha de consulta, 3 de octubre de 2012.
- WASHINGTON OFFICE ON LATIN AMERICA (WOLA). "UN and US Estimates for Cocaine Production Contradict each other". 31 de julio de 2012. http://www.wola.org/commentary/un_and_us_estimates_for_cocaine_production_contradict_each_other. Fecha de consulta: 4 de octubre de 2012.

Opciones políticas de control de drogas en relación con el tráfico y el consumo en Alemania y Europa

Heino Stöver / Maximilian Plenert*

INTRODUCCIÓN

Este estudio sobre opciones políticas alternativas para una reforma de la legislación sobre control de drogas está enmarcado en los cuarenta años de la ley de narcóticos en Alemania, cincuenta de acuerdos detallados sobre control de estupefacientes y más de cien de ensayos de controles globales de drogas.

Cada vez son más las preguntas que se hacen sobre los objetivos, las consecuencias deseadas y no deseadas en materia de política social y jurídica y los efectos económicos, los planteos éticos y, finalmente, sobre el sentido de la prohibición. La pregunta por la razonabilidad de los enfrentamientos violentos aparece cada vez con mayor frecuencia, en vista de la guerra de las drogas en México, de creciente intensidad (Heufelder, 2011; Siegert, 2011), en otros países latinoamericanos y en amplias regiones de América del Sur (Weber, 2011; Lessmann, 2012; Villar y Cottle, 2012) y Asia (Lingens, 2011), de los desplazamientos geopolíticos inducidos por las drogas, las penas capitales aplicadas aún hoy en algunos países por tenencia de drogas o narcotráfico (Gallahue, 2011) y del armamento cada vez más pesado en la “guerra contra las drogas”. Muchas iniciativas, asociaciones, partidos y personas de renombre, premios Nobel y presidentes o expresidentes, reclaman en todo el mundo modelos de control de drogas diferentes a los del derecho penal y señalan, por una parte, los numerosos daños de la actual política de drogas, preponderantemente represiva (Declaración Conjunta sobre Crimen Organizado y Narcotráfico, 2011; Global Commission on Drug Policy, 2011), para los consumidores individuales, y la erosión de la credibilidad de todos los esfuerzos preventivos en vista de la ambigua prohibición

* Traducción de Carlos Díaz Rocca.

parcial. Por otra parte, los valores de la sociedad están amenazados y las libertades se limitan de manera tal que no se encuentran en relación lógica y proporcional con los objetivos pretendidos de la prohibición de las drogas. Debemos entonces empezar a tratar los problemas de las drogas desde la óptica de las políticas sanitarias y penales. Por lo tanto, la pregunta es: ¿podemos seguir permitiéndonos la política vigente en todos los aspectos? Y de no ser así: ¿qué probabilidades hay de cambiar las políticas de drogas en los planos nacional e internacional, en qué dirección debería cambiarse y cómo se podrían introducir y practicar estos cambios?

La discusión nacional e internacional en torno a una reforma del control de drogas está, por tanto, en plena marcha. Un mojón de la discusión sobre las reformas es la declaración de principios de febrero de 2012 del presidente guatemalteco Otto Pérez Molina (2012-), quien reconoció la derrota en la lucha contra los cárteles internacionales de drogas, con lo que se convirtió en el primer jefe de estado en funciones en abrir una nueva discusión sobre la posible legalización de las sustancias psicoactivas producidas, procesadas y transportadas desde América del Sur y América Central. Pérez Molina hizo explícita la no limitación de su iniciativa al consumo (privado) de drogas ilegales, y abrió el debate también a la producción y el tráfico o transporte.

Ya la Comisión sobre Drogas y Democracia, fundada por tres expresidentes latinoamericanos, y la Commission on Drugs and Democracy ampliada, habían reclamado modificaciones en la política internacional de drogas; sus propuestas incluían principalmente la descriminalización del consumo personal de drogas ilegales y la clasificación de las adicciones como problemas de salud pública. Además, las comisiones exigían la revisión del régimen internacional de drogas y de las políticas represivas con respecto a la producción y el tráfico de las ilegales recurriendo al criterio de reducción de daños no solo en lo que respecta a la producción, el tráfico y el consumo, sino también a los efectos (negativos) de las políticas actuales, que buscan reducir la producción y el consumo.

Sin embargo, ninguna de las iniciativas mencionadas formula propuestas políticas concretas. Estados Unidos se pronunció de inmediato contra cualquier legalización, aunque sin excluir por completo el debate. En un comienzo, diversos gobiernos centroamericanos y sudamericanos se expresaron positivamente sobre la iniciativa de Pérez Molina; no obstante, Honduras, El Salvador y Nicaragua no asistieron a una reunión cumbre de presidentes centroamericanos convocada por él, lo que da cuenta de las dificultades políticas y económicas de que las iniciativas de política de drogas se hagan en solitario, ya sea en el plano nacional o regional. En este punto debería tenerse en cuenta especialmente la efectividad de las legislaciones unilaterales en lo que respecta a las legalizaciones o regulaciones estatales. En este sentido, las relaciones

bilaterales con Estados Unidos revisten una importancia esencial. A lo que se suma la problemática del régimen internacional de drogas.

Este texto está organizado así: al comienzo se aclararán algunos conceptos y se presentará el marco analítico. En el caso de las opciones de descriminalización, las diferencias según sustancia son pocas. Para las cuestiones de regulación más complejas, la relevancia y la información disponible limitan la selección, motivo por el cual el debate se enfocará prioritariamente en el cannabis y sus consumidores.

No se presentará cada sustancia, sus efectos y riesgos asociados, ya que son básicamente conocidos¹ (Schmidbauer, 1997; Julien, 1997; Nutt, 2012). Más decisivo es el interrogante por los orígenes de los riesgos o, en general, los espectros de problemas específicos de cada droga, como también por la manera en la que la sociedad lidia con cada uno de ellos (para el caso del cannabis véase Kleiber y Soellner, 1998, 2004; Kleiber y Kovar, 1998; Grotenhermen, 2006; Krumdiek, 2006; Wurth, 2008; Kolte, 2006)².

En los dos capítulos sobre el *statu quo*, el “problema de las drogas” se analiza no solo como consecuencia inmediata del problema individual del consumo de drogas, sino también como consecuencia de la política represiva predominante, orientada a la prohibición.

A falta de un esquema de validez general para observar el fenómeno de las drogas, la selección de aspectos tratados se concentra, además de algunos indicadores y los hallazgos de David Nutt sobre medición de la peligrosidad de las drogas, en aquellos puntos relevantes para las opciones políticas en materia de control, con el foco en el consumo y el tráfico en Alemania, que se presentan luego.

El análisis del *statu quo* incluye también una observación de la actual política de drogas y de la opinión pública. Luego se echa un vistazo a la política global al respecto, sus efectos secundarios deseados y no deseados, y, a modo de ejemplo, a algunos escenarios geopolíticos seleccionados.

En el capítulo siguiente, que conforma el fundamento empírico de la siguiente observación de diversos escenarios, se presentan experiencias extraídas de enfoques políticos alternativos puestos en práctica en Europa. Sobre la base de los ejemplos de los Países Bajos, Portugal, República Checa, España y Bélgica, se muestra que los

1 <http://www.drugscouts.de/>,
<http://de.drogen.wikia.com>,
<http://www.dhs.de/informationmaterial/broschueren-und-faltblaetter.html>

2 http://www.schildower-kreis.de/themen/Pressemitteilung_Grotenhermen_Cannabis.php

efectos de una política para el cannabis son conocidos, manejables y han sido estudiados. La legalización de este en Estados Unidos no se tratará aquí, ya que aún no se cuenta con datos de investigaciones sobre sus consecuencias³.

El capítulo siguiente, sobre los principios normativos, está influido por las experiencias prácticas y los trabajos de los precursores en políticas de drogas pertenecientes a la Comisión Federal sobre Asuntos de Drogas de Suiza (EKDF: Eidgenössische Kommission für Drogenfragen). La legalización de la coca en Bolivia y los conflictos con el derecho internacional que surgen como resultado de la misma se mencionan en el capítulo “Condiciones-marco”.

Las detalladas experiencias de manejo controlado de opioide (por ejemplo, heroína) en Suiza, los Países Bajos y Alemania⁴ no serán expuestas. Sin embargo, en este caso el control de drogas en relación con el tráfico y el consumo significa algo completamente distinto al caso del cannabis. Este texto expone en primer plano las condiciones para el consumo y la administración no comercial sino médicamente controlada del opioide o del sustitutivo.

Antes de presentar finalmente las opciones de acción concretas, se mostrará el marco legal para modelos de control en Alemania, del que forman parte los límites impuestos a la política nacional por los pactos internacionales y su significación para la compra de drogas. Para evaluar los escenarios se presentará un principio normativo, intentando, sobre una estructura de tesis, crear un modelo teórico consensual para el manejo de las drogas.

Se discutirán por separado las siguientes opciones de acción:

- ❖ Tres escenarios para todas las drogas.
- ❖ Cuatro escenarios fundamentados solo para el cannabis.
- ❖ Uno que advierte sobre una regulación defectuosa, como la del alcohol y el tabaco.
- ❖ Reflexiones sobre la necesidad de seguir actuando.

3 <http://hanfverband.de/index.php/nachrichten/blog/1883-cannabis-in-colorado-und-washington-nun-offiziell-legal>,
<http://hanfverband.de/index.php/nachrichten/aktuelles/1838-abstimmungen-in-den-usa-zwei-us-staaten-legalisieren-cannabis>,
<http://hanfverband.de/index.php/nachrichten/aktuelles/1818-us-abstimmungen-washington>,
<http://hanfverband.de/index.php/nachrichten/aktuelles/1807-us-abstimmungen-colorado>

4 http://www.akzept.org/pdf/aktuel_pdf/DKR07web.pdf,
<http://www.spritzenautomaten.de/service/grundlagen/>,
<http://www.heroinstudie.de/ergebnisse.html>

Sobre la base de hallazgos empíricos de otros países pueden describirse relativamente bien los efectos de los distintos escenarios. La evaluación sistemática se realiza mediante los efectos sobre los distintos ámbitos del *statu quo* presentados. Este núcleo del trabajo se concentra en cuestiones del mercado y del derecho penal y se completa con un capítulo sobre prevención, ayuda y terapia.

Por último se formulan recomendaciones de acción para dar los primeros pasos concretos y realistas e indicaciones para eliminar bloqueos en la política de drogas⁵.

PRINCIPIOS

DEFINICIONES

El debate sobre drogas en Alemania está marcado por una conceptualización imprecisa. El concepto de “legalización” es frecuentemente asociado por quienes se oponen a esta opción con una “liberación total” y evaluado en general como una política libre de regulación, al contrario de los actuales esfuerzos de control. En lo que sigue se evita este concepto y, en su lugar, se habla de regulación para aclarar que el objetivo es un mercado legal pero, muy probablemente, controlado y provisto de reglas.

Poco claro es también el concepto de “descriminalización”. Mientras para algunos incluye toda forma de morigeración de la pena, por ejemplo mediante el artículo 31a de la BtMG (ley alemana de estupefacientes); incluso si no existiese tal artículo, las penas podrían ser reducidas por medio de las regulaciones generales del derecho penal⁶. Otros aplican el concepto de descriminalización cuando delitos como la tenencia de una cierta cantidad es legal *de facto*, ya sea por medio de una derogación de la punibilidad, terminando con la competencia de tribunales penales como en Portugal, o de un cese fáctico de la persecución, como en los Países Bajos. Según el punto de vista, en Alemania la tenencia de una pequeña cantidad ya está descriminalizada o no. En lo sucesivo, el concepto de descriminalización se utilizará solo en el segundo sentido, más estrecho. El actual artículo 31a de la ley alemana de estupefacientes o una reducción de grado hasta considerarla una infracción administrativa son, por el contrario, considerados una “despenalización” (véase Vogt y Scheerer, 1989: 38 y ss.).

La policía diferencia, en el ámbito de la llamada “narcocriminalidad”, especialmente los conceptos de “delito cercano al consumo” o “delito común” y “delitos ca-

5 Sobre la discusión en torno a la legislación sobre reforma de políticas de drogas, véase <http://www.alternative-drogenpolitik.de/2013/03/08/abruestung-im-drogenkrieg/>

6 http://www.gesetze-im-internet.de/stpo/_153.html

lificados con narcóticos” (delitos de tráfico). De acuerdo con el Bundeskriminalamt (BKA, 2011: 6) sobre este tema:

El concepto de “delito cercano al consumo” abarca las transgresiones generales a la ley de narcóticos. Estas incluyen delitos conforme al artículo 29 BtMG, que abarcan la tenencia, la adquisición y la venta de narcóticos y similares actos punibles.

Bajo la denominación de “delitos de tráfico” quedan subsumidos delitos como el comercio ilegal y el contrabando de narcóticos según el artículo 29 BtMG, como también delitos de importación ilegal de narcóticos según el artículo 30 parágrafo 1 N° 4 BtMG.

El concepto de “droga” denomina aquí sustancias psicotrópicas en general en uso no medicinal, especialmente las sustancias declaradas ilegales por la ley alemana de estupefacientes. Aquí no se considera el ámbito de los trastornos y dependencias no ligados a sustancias como, por ejemplo, los juegos de azar, internet o trastornos de la alimentación.

El ángulo desde el que se observa la política de drogas, fuertemente referido a sustancias, es una simplificación útil, aun cuando invisibiliza el muy expandido consumo mixto. Es precisamente el caso de la cocaína y la heroína, junto con el cannabis, el alcohol y las benzodiazepinas, en el que los consumidores no se limitan en absoluto a una sola de estas sustancias. Las observaciones hechas a sustancias o (sub) grupos de consumidores individuales, como los casos psiquiátricamente relevantes con el cannabis, tienden a desviar su mirada del conjunto, a pesar de que la política de drogas debe ser pensada para toda la sociedad. Al respecto se lee en Meyer-Thompson (Bundestag, 2012b):

Pues las observaciones de psiquiatras de niños y jóvenes y los resultados obtenidos en centros que trabajan con grupos de riesgo no pueden trasladarse a los consumidores adultos ni a un consumo que se calificaría para todas las demás sustancias como moderado, regulado y limitado.

CONDICIONES-MARCO

La ley alemana de estupefacientes⁷ incluye más de trescientas sustancias psicoactivas diferentes. Entre ellas, sustancias como el cannabis, cuyo uso es tan antiguo como la humanidad misma, sustancias modernas como las anfetaminas o las llamadas “nuevas sustancias psicoactivas”, medicamentos y sustancias exóticas que en Europa o, al menos en Alemania, no tuvieron prácticamente nunca un rol importante. Con la

7 http://www.gesetze-im-internet.de/btmg_1981/

aparición de las llamadas nuevas sustancias psicoactivas (“spice”, “mezclas para sahumar”, “drogas legales” y “sustancias químicas de investigación”) y la reacción estatal en forma de prohibiciones, en los próximos años la lista crecerá muchísimo (véase Werse y Morgenstern, 2012).

Entre 2005 y 2011, por medio del sistema de alerta temprana europeo se reportaron oficialmente más de 164 sustancias psicoactivas nuevas. En 2011 se reportó por tercer año consecutivo una cantidad récord de sustancias descubiertas por primera vez (49), después de la detección de 41 nuevas sustancias en 2010 y de 24 en 2009 (EMCDDA, 2012).

Para la discusión de modelos alternativos de control las sustancias psicoactivas de la ley alemana pueden subdividirse en los siguientes grupos, conforme a su difusión:

- ❖ Heroína, cocaína, anfetamina, éxtasis y cannabis como las cinco drogas, de lejos, más difundidas.
- ❖ LSD, hongos alucinógenos, crack, metanfetamina (“*crystal meth*”), GHB (“*liquid ecstasy*”), o sea sustancias de una cierta relevancia, si bien están un tanto sobrerrepresentadas en el debate político en relación con su importancia total⁸.
- ❖ Las llamadas “nuevas sustancias psicoactivas” como el “spice” y la mefedrona.
- ❖ Medicamentos con prescripción médica obligatoria o de venta exclusiva en farmacias, como la benzodiazepina, la metadona, el metilfenidato (“*ritalin*”) o la morfina.
- ❖ Otras sustancias de escasa difusión y con solo unos pocos consumidores en Alemania: dimetiltriptamina, desomorfina.
- ❖ Sustancias consumidas casi exclusivamente por determinados grupos, como el khat o el gas hilarante.
- ❖ Drogas legales: alcohol, tabaco e inhalantes: butano, etcétera.

La ponderación de la relevancia resulta de las prevalencias de consumo en adultos y jóvenes (ESA, 2009: 4; BZgA, 2002; Werse, Bernard y Schell, 2012), de las cantidades de decomisos (REITOX, 2012: 192) y de los datos del sistema de ayuda a adictos⁹.

Esta lista presenta leves diferencias en distintas partes del mundo, ya que la base de la prohibición de muchas sustancias son los tres tratados internacionales centrales:

8 <http://www.regensburg-digital.de/crystal-meth-forscher-widersprechen-mdb-schieder/12092012/>

9 <http://www.suchthilfestatistik.de/cms/images/dshs%20jahresbericht%202011.pdf>

la Convención única sobre narcóticos de 1961¹⁰; la Convención sobre sustancias psicotrópicas de 1971¹¹; y la Convención de Naciones Unidas contra el tráfico no permitido de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988¹².

Para considerar opciones políticas para la despenalización, la descriminalización o la regulación (como la obligatoriedad de prescripción, el modelo de farmacias, el sistema de licencias, los lugares con licencia para compra y consumo, la venta sin limitaciones especiales de autorización)¹³, resulta apropiado limitarse a un grupo de sustancias que, aun cuando pequeño, son usadas por muchas personas. La disponibilidad de datos empíricos de otros países se limita también a unas pocas sustancias. Estos modelos de control pueden, no obstante, ser usados como ejemplo y modelo de los controles de otras sustancias.

En Portugal y la República Checa, cuyos casos se presentan más adelante, las sustancias descriminalizadas son numerosas¹⁴.

En el debate sobre políticas de drogas en Alemania, el cannabis y los consumidores de heroína tienen un rol especial, que en Estados Unidos cumplen el crack, “enemigo n° 1 del estado”¹⁵ o, en los últimos tiempos, el cristal¹⁶. De estas sustancias la información disponible es especialmente buena. La mayoría de los experimentos relevantes en políticas de drogas que van más allá de la mera descriminalización, hechos en los últimos años, se refieren al cannabis: Países Bajos, Clubs Sociales de Cannabis, cannabis como medicina, legalización en Estados Unidos. La legalización de la heroína para el ámbito de la medicina en Suiza, los Países Bajos y Alemania ha proporcionado igualmente múltiples experiencias¹⁷.

Estas dos sustancias, tanto una sustancia del grupo líder como una del medio, estarían dentro de la escala de peligrosidad de drogas según Nutt, tanto en lo que respecta a la observación global como en lo que hace a la perspectiva individual y social (Nutt, 2007, 2010, 2012).

10 http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_812_121_0.html

11 http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_812_121_02.html

12 http://www.admin.ch/ch/d/sr/c0_812_121_03.html

13 http://www.akzept.org/pdf/drogenpolitik/regulierungs_modelle0612.pdf

14 <http://www.alternative-drogenpolitik.de/2013/04/05/faq-drogenpolitik-welche-drogen-sind-in-portugal-und-der-tschechischen-republik-entkriminalisiert/>

15 <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13521017.html>

16 <http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-66133682.html>

17 <http://www.heroinstudie.de>

No se debatirá aquí sobre la hoja de coca, protegida en Bolivia por su Constitución¹⁸, o sobre el katha, de importancia en Alemania (REITOX, 2012: 192), como representantes del extremo inferior de la escala de peligrosidad, ni se debatirán tampoco alternativas para el manejo de las llamadas “nuevas sustancias psicoactivas” (Lieb, 2010; Auf dem Hövel, 2008), tal como se está haciendo en la UE: “La investigación mostró que gran parte de los estados miembros ve como insuficiente la alternativa, inexistente en la actualidad, a los controles jurídico-penales. Señalan que debería considerarse un espectro de opciones más amplio, especialmente el control momentáneo y medidas de gestión de riesgos” (Comisión Europea, 2005). Lo cual se ha vuelto realidad últimamente en Nueva Zelanda¹⁹.

Sin embargo, muchas de estas observaciones pueden hacerse también a otras sustancias, especialmente a aquellas con una peligrosidad similar.

INVESTIGACIÓN DE CAUSAS EN LUGAR DE DEBATE SOBRE PELIGROSIDAD O NOCIÓN DE SUSTANCIA

“Una gran parte de los efectos negativos del consumo de drogas prohibidas, que son estudiados erróneamente como efectos primarios, resultan ser en realidad efectos secundarios” (Baratta, 1990).

El cannabis y la heroína están bien estudiados y sus efectos y su peligrosidad son suficientemente conocidos, aun cuando en algunos puntos de la política de drogas se da una “miniguerra” enconada que ignora el consenso científico en lo que respecta a distintos riesgos (ejemplo: “Cannabis als Einstiegsdroge” (“Cannabis como droga iniciática”), Kreuzer, 1991; BverfG, 1994; Kleiber y Soellner, 1998; Körner, 2001; DHS, 2009; Drugcom, 2011): “La tesis sobre el inicio es expuesta en el ámbito político para destacar la peligrosidad de los productos hechos con cannabis, a pesar de que hace más de treinta años es criticada en el ámbito especializado y rechazada unánimemente en la actualidad por especialistas, quienes aducen que carece de confirmación empírica” (Gassmann, 2004). Tal como afirmara Raphael Gassmann, gerente de la Oficina Central Alemana para Cuestiones de Adicciones en la audiencia “Legalización de cannabis mediante la introducción de Cannabis Clubs” (Bundestag, 2012a):

18 <http://www.presidencia.gob.bo/download/constitucion.pdf>

19 <http://www.bbc.co.uk/news/uk-21615971>,
<http://idpc.net/alerts/2013/03/innovative-regulation-of-legal-highs-in-new-zealand>,
<http://www.scoop.co.nz/stories/PA1304/S00130/dunne-beginning-of-end-for-an-unregulated-legal-highs.htm>

Desde el punto de vista de la Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen, la cuestión decisiva no es si el consumo de cannabis puede provocar dependencia o es dañino. La cuestión decisiva es la de la prohibición del cannabis. ¿Es útil el consumo de cannabis en sentido positivo? ¿La prohibición hace que consuman menos personas y que aquellas personas que lo consumen disminuyan su consumo debido a la prohibición? Esta es la cuestión decisiva y no la de si el cannabis puede crear dependencia.

Lo importante para la cuestión son las causas de determinados riesgos y los enfoques pragmáticos para una solución. De esta manera se evitan argumentos tautológicos: “Así, la imposibilidad de controlar el porcentaje de THC y la mezcla de sustancias de corte son una consecuencia de la prohibición, por lo cual difícilmente se las pueda usar como fundamentaciones o incluso justificaciones de la prohibición” (Krumdiek, en Bundestag, 2012a).

PROBLEMAS DE SALUD DE LOS CONSUMIDORES

En Alemania está muy difundida la creencia de que el consumo repetido de heroína lleva indefectiblemente a la dependencia y a graves daños psicológicos y fisiológicos. Numerosos estudios muestran que una parte no pequeña de consumidores de heroína y cocaína²⁰ pueden consumir su droga sin que por ello sufran grandes efectos desfavorables (Harding, 1981).

Los usuarios de heroína y cannabis no se diferencian entre sí tanto como se supone generalmente. La mayoría de los consumidores de todas las drogas las usa controladamente. Esta es una laguna de percepción en la política de drogas y en la ayuda que se presta a los drogadictos, y tiene su origen, entre otros, en la manera intencionalmente selectiva y patologizante de observar a los consumidores de drogas y en la mistificación de estas. La ciencia responde afirmativamente a la pregunta por la existencia de un consumo no dependiente y poco o nada dañino (Schippers y Cramer, 2002). “Según esto, el consumo controlado de drogas duras puede definirse como un consumo que no interfiere considerablemente con objetivos personales y es manejado mediante reglas explícitas de autocontrol, o que pueden ser explicitadas” (Schippers y Cramer, 2002).

Quiénes tienen un patrón de consumo problemático disponen en principio de ayudas efectivas, y se conoce también cómo debe ser la prevención efectiva²¹ (véase

20 <http://www.alternative-drogenpolitik.de/2013/04/05/zahlen-zum-kontrollierten-konsum-von-heroin-und-kokain/>

21 <http://www.daserste.de/information/wissen-kultur/w-wie-wissen/sendung/suchtbehandlung-100.html>

BZgA/Difu, 2002: 20 y ss.). Además, los consumidores de drogas padecen las condiciones de consumo que impone la prohibición total, en especial las consecuencias de la persecución penal y del mercado negro. La prevención y la ayuda solo están disponibles y actúan de forma limitada, mientras que la protección a los consumidores y los menores no está garantizada siquiera (Stöver y Gerlach, 2012). Esto vale para los consumidores de heroína, cannabis y, en realidad, de todas las sustancias ilegales o no reguladas. La intensidad y la distribución de estos problemas debidos a la política de drogas son diferentes para cada persona y para cada droga.

Esto se evidencia especialmente en el caso de algunos problemas determinados. Al comparar la situación de un heroinómano hace veinte años con la de uno hoy, si bien la sustancia no ha variado, sí lo han hecho las condiciones-marco. Los efectos de la prevención del VIH, el tratamiento sustitutivo y la reducción de daños son evidentes, especialmente en la salud de los afectados, aunque también en las demás consecuencias sociales y jurídicas de su consumo²² (véase RKI, 2012). Las modificaciones en la política y en la ayuda a los adictos fueron las que produjeron enormes cambios de conducta sin desventajas considerables. Para ello resultó decisiva la voluntad política, saber que desde el punto de vista farmacéutico la heroína pura inyectada con jeringas descartables no representa ningún riesgo de abscesos, infecciones con VIH o hepatitis ni daños para los órganos y que, con control médico, no causa sobredosis.

EL STATU QUO DE LA POLÍTICA DE DROGAS EN ALEMANIA

El consumo y la adicción a las drogas generan considerables costos sociales, sanitarios y económicos para la sociedad. Además de los gastos directos que hace el estado, surgen daños y pérdidas financieras que deben ser soportados por el sistema social y de salud. Junto con estos efectos monetarios directos, la sociedad sufre las desventajas de la criminalidad ligada a las drogas. Para los consumidores y su entorno, la ilegalidad, el mercado negro, la persecución penal y la estigmatización conllevan notorias desventajas. Una buena política de drogas debería intentar reducir estos costos sin crear otros nuevos.

22 “El uso intravenoso de drogas pierde importancia globalmente, con excepciones regionales, en cuanto a la epidemia de VIH en Alemania. En los últimos años ha disminuido especialmente la cantidad de jóvenes de menos de 30 años que usan drogas en forma intravenosa y que han sido diagnosticados con VIH. Esto puede ser evaluado como un éxito impresionante de las estrategias alemanas de prevención del VIH en el ámbito de las drogas, teniendo en cuenta sobre todo la mucho más amenazante evolución de los nuevos diagnósticos de VIH en personas que usan drogas de forma intravenosa en Europa del este” (RKI, 2012: 259).

El balance de la actual política de drogas en Alemania es ambivalente. Mientras que en los rubros de ayuda y terapia para los drogadictos y reducción del daño con administración de diamorfina, programas de sustitución, espacios para el consumo, cambio de jeringas y un sistema de ayuda bien desarrollado es líder mundial²³, la política de prohibición jurídico-criminal está marcada por un notorio fracaso. Sus efectos se limitan al aumento continuo de la persecución y las condenas sin que a lo largo de los años se observe la disminución de la oferta o la demanda (véase Holzer, 2012; Flöter, Pfeiffer-Gerschel, 2012; Reuband, 2004, “Kommision für soziale Sicherheit und Gesundheit, Comisión de seguridad social y salud). Las experiencias de otros países muestran que si no hubiese represión el número de consumidores no sería mayor, como frecuentemente se teme (véase Auf dem Hövel, 2012; Polak, 2012; Kistmacher, 2012; Radimecky, 2012). Sin embargo, la política reaccionó encuadrando el comportamiento adictivo en lo jurídico-criminal (“siempre más de lo mismo”), lo cual solo condujo a que hubiese más víctimas en lugar de más protección a estas y a una mayor “harm production” en lugar de una “harm reduction”.

El pilar central de la política de drogas es la prohibición selectiva de determinadas sustancias, con lo que la represión, el mercado negro y el dogma de la abstinencia tienen el rol principal. Las alternativas a esta política prohibitiva no son solamente políticas enfocadas en el tráfico y el consumo. Las interacciones con los otros pilares de la política de drogas, prevención, terapia y reducción de daños, son múltiples y se discutirán, al igual que las alternativas, en un capítulo posterior.

Este diagnóstico solo echa luz sobre una fracción del fenómeno total. Lo que se intenta es diferenciar entre las consecuencias que en gran medida son causadas por el diseño de la política actual y las que aparecen de forma individual y no siempre son fácilmente influenciables. El punto central de la observación son el cannabis y la heroína: primero en Alemania y en el próximo capítulo en una perspectiva global.

Junto con la observación de distintos fenómenos, un patrón apropiado para analizar el potencial de daño de drogas para el individuo y la sociedad puede dar una cierta orientación. David Nutt, entre otros (Nutt, 2007, 2010, 2012), provee tal patrón, junto con una primera medición –mediante entrevistas con expertos–, sus criterios de evaluación y sus definiciones. Nutt organizó en dos grupos los dieciséis parámetros a los que se recurrió para evaluar las distintas sustancias: 1) posibles daños para el consumidor; y 2) posibles daños para la sociedad en su conjunto (véanse los gráficos 1, 2 y 3).

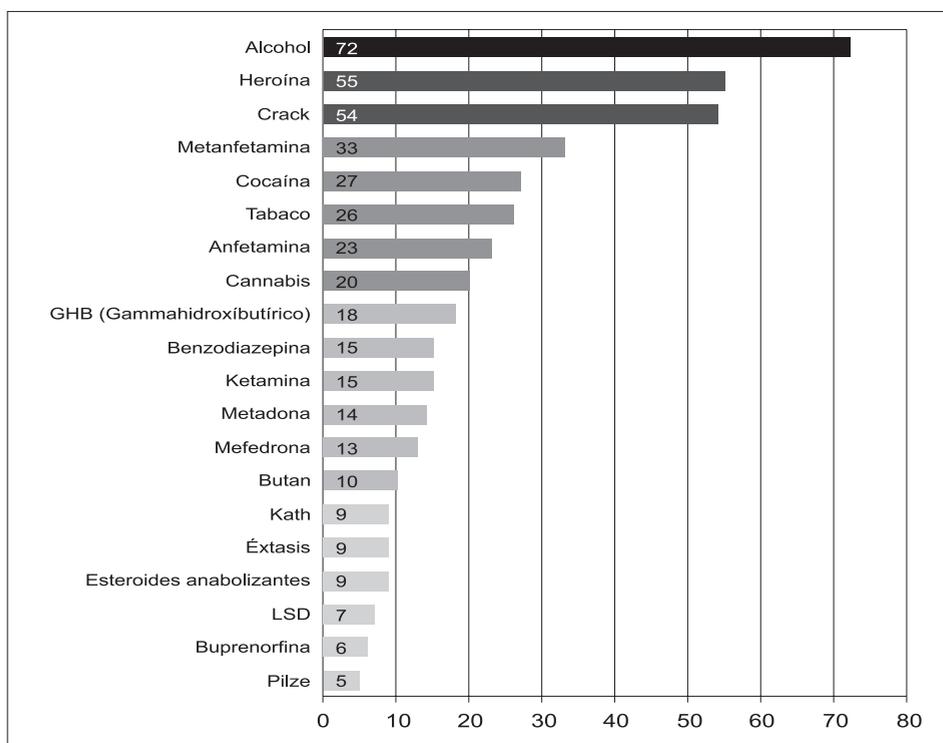
23 http://www.eurohrn.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=8&Itemid=11

Las nueve categorías de riesgos para el consumidor incluyen la mortandad específica de cada droga y relacionada con ella, daños específicos de cada una, daños relacionados con la droga, dependencia, perjuicios de las funciones psíquicas de cada droga y pérdida de valores materiales y de relaciones.

Las siete categorías de riesgo para los otros incluyen daños a terceros, criminalidad, daños sociales y ecológicos al medioambiente, conflictos familiares, perjuicios internacionales, costos económicos y retroceso de la cohesión social.

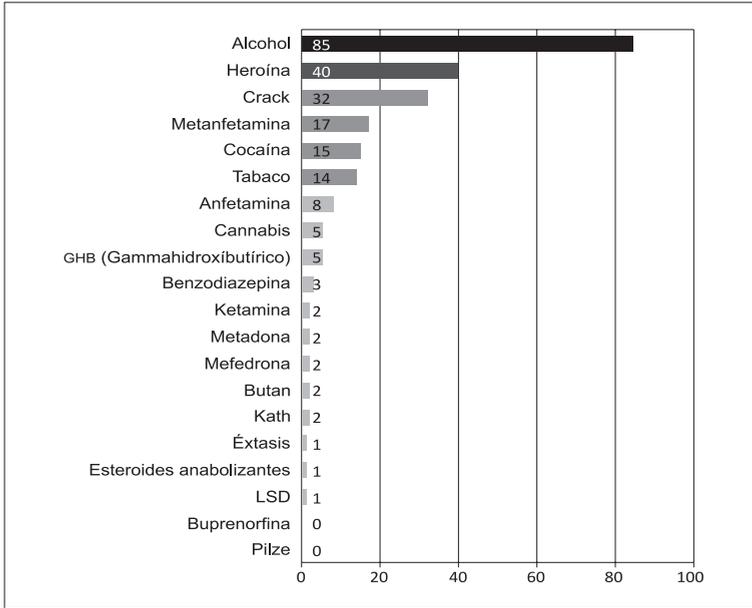
Nutt (2012) habla tanto de las limitaciones de su método y su encuesta como del deseo expreso de adaptar los valores individuales a conocimientos nuevos y hacerlos evaluar también por otros grupos, por ejemplo, especialistas en políticas de drogas. Y propone especialmente observar por separado ambos grupos de daño.

Gráfico 1. Potencial de daño de las drogas en puntajes totales



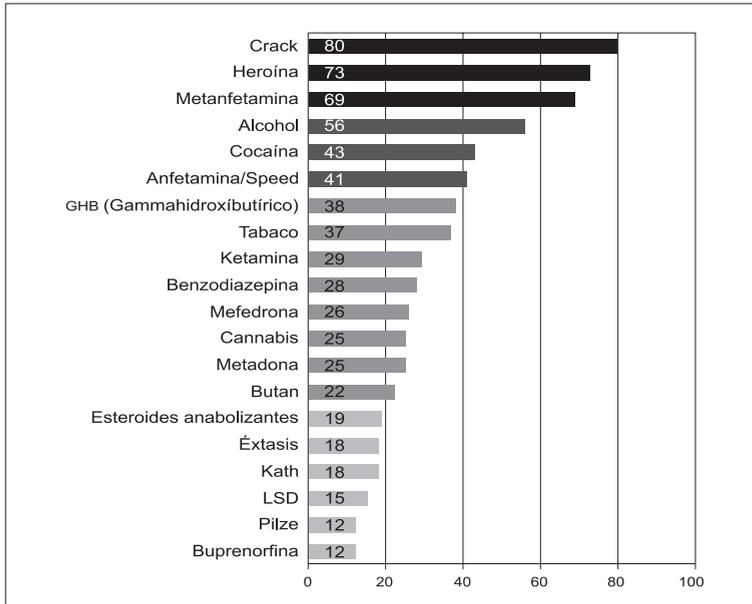
Fuente: Nutt et al., 2010.

Gráfico 2. Potencial de daño de las drogas para la sociedad en puntajes totales



Fuente: Nutt et al., 2010.

Gráfico 3. Potencial de daño de las drogas para el individuo en puntajes totales



Fuente: Nutt et al., 2010.

La relación entre los daños específicos por un lado y los relacionados con la droga, por otro, puede también dar un indicio de qué porcentaje de los daños es causado por la política de drogas en relación con el causado por las drogas mismas. Los primeros cálculos sugieren que la mayoría de los daños podría evitarse adoptando otra política para el cannabis y la heroína, que son los casos en los que predominan los daños derivados de la prohibición²⁴.

CONSUMO DE DROGAS EN LA POBLACIÓN GENERAL

En Alemania hay aproximadamente 1'500.000 consumidores regulares y 3'000.000 ocasionales de drogas ilegales (véase la tabla 1), y casi todos ellos consumen también cannabis. De estos 1'500.000, 400.000 son consumidores regulares y 700.000 al menos ocasionales de drogas exceptuando el cannabis. Más de 90% de los consumidores de drogas ilegales tienen dieciocho años de edad o más.

Tabla 1. Prevalencia del consumo de drogas ilegales en Alemania

	EDAD (AÑOS)	PREVALENCIA	CIFRAS ABSOLUTAS
Toda la vida	18-64	26,7%	13'812.000
	12-17	7,2%	344.000
Últimos 12 meses	18-64	5,1%	2'638.000
	12-17	4,9%	234.000
Últimos 30 días	18-64	2,6%	1'345.000
	12-17	2,0%	95.000

Fuentes: Estudio de afinidad de drogas 2011; BZgA, 2012a; Estudios epidemiológicos sobre adicciones 2009, Pabst et al., 2010; citado de DBDD, 2012; Informe Reitox 2012 (cifras absolutas redondeadas, para cifras de población tomadas como base, véase ibíd.).

¿LA "NARCOCRIMINALIDAD" COMO "AMENAZA PARA LA SOCIEDAD"?

El informe sobre drogas y adicciones de los comisionados de drogas evita explícitamente el ámbito de la persecución penal. Los datos que constan en él son publicados en las estadísticas criminológicas de la policía. La no mención del pilar represión es un ejemplo de la fijación sectorial de la actual política de drogas. Prácticamente no hay una discusión pública sobre la posibilidad de una "coexistencia pacífica" del con-

24 <http://www.altern+ative-drogenpolitik.de/2012/10/25/minderung-von-drogenschaden-durch-eine-legalisierung/>

trol y la ayuda (los otros tres pilares) (Sell, 2012; Krumdiek, 2012). El informe sobre drogas y adicciones 2012²⁵ se limita a expresiones comunes como:

Drogas ilegales

... También el tráfico de drogas y la narcocriminalidad representan una amenaza para la sociedad toda...” (p. 88).

La afirmación frecuente de que la política de drogas y la ayuda a los adictos se concentran básicamente en la prevención es imposible de sostener si se consideran las cifras presentadas en la tabla 2 y en el apartado “Evaluación de la criminalización desde la teoría del derecho”, *infra*²⁶.

Tabla 2. Estadísticas criminales de la Policía y cuadro de situación de drogas en el país, 2010 y 2011²⁷

SITUACIÓN DE DROGAS	2011	2010	AUMENTO ABSOLUTO	EN %	% RESPECTO DEL TOTAL DE ACTOS PUNIBLES
Total de actos punibles	5'990.679	5'933.278	57.401	+1	100
Total de delitos relacionados con narcóticos	236.478	231.007	5.471	+2,4	3,95
De ellos, los relacionados con cannabis	131.951	128.868	3.083	+2,4	2,20
Infracciones generales según artículo 29 BtMG	170.297	165.880	4.417	+2,7	2,84
De ellas, las relacionadas con cannabis	101.186	99.562	1.624	+1,6	1,69

Fuente: BKA, 2012.

Detrás de las “Infracciones generales según el artículo 29 BtMG” (ley alemana de estupefacientes) se ocultan los delitos relacionados con el consumo, o sea todo excepto contrabando, tráfico, criminalidad en banda o cantidades “no pequeñas”. Con una participación de 72% en todas las drogas y de 76,7% en el caso del cannabis, conforman la mayor parte del trabajo policial. Detrás de los aumentos de 2,7% y de

25 Drogen-undSuchtbericht2012“delaencargadadelasdrogasdelgobiernoalemánhttp://drogenbeauftragte.de/fileadmin/dateien-dba/Presse/Downloads/12-05-22_DrogensuchtBericht_2012.pdf

26 <http://hanfverband.de/index.php/nachrichten/blog/1714-drogen-und-suchtbericht-2012-erschiene-von-dyckmans-nichts-neues>,
<http://hanfverband.de/index.php/nachrichten/newsletter/1641-newsletter-des-deutschen-hanfverbandes-maerz-2012#medien>,
<http://hanfverband.de/index.php/nachrichten/aktuelles/1629-dyckmans-stellt-nationale-strategie-zur-drogen-und-suchtpolitik-vor>

27 <http://hanfverband.de/index.php/nachrichten/blog/1711-repressionsbericht-2011-erschiene>

1,6% en comparación con el año anterior se oculta, por lo tanto, un incremento de la represión contra simples consumidores.

Casi 3% del total de los crímenes en Alemania podría desaparecer mediante la descriminalización de los consumidores de drogas. El porcentaje de los “narcodelitos” respecto del total de crímenes se duplicó prácticamente entre 1993 y 2002 y está en ese elevado nivel desde entonces.

El porcentaje de narcodelitos en el total de crímenes ha aumentado claramente en los últimos años. Según el BKA (Bundeskriminalamt), en 1993 hubo 6'750.613 delitos, 122.240 de los cuales fueron narcodelitos, lo que corresponde a un porcentaje de 1,8%. En 2002 ya eran 250.969 de un total de 6'507.394 delitos, o sea 3,9%. Este porcentaje casi no se ha modificado hasta hoy: en 2011 era de 4%.

Las estadísticas criminológicas de la policía para 2011 hablaban de 196.337 sospechosos en el contexto de los narcodelitos. De ellos, 144.140 fueron denunciados por infracciones generales según el artículo 29 BtMG, la mayoría vinculadas con el cannabis, con 91.590 personas.

En relación con los consumidores regulares de cannabis, el 6% termina al menos una vez por año como sospechoso de algún delito relacionado con el consumo. Y los consumidores que son por lo menos ocasionales son el 3%. Entre los consumidores de drogas (exceptuando cannabis) son respectivamente el 13% y el 7,5%.

En el debate sobre política de drogas se sostiene siempre que el foco de la labor policial está puesto en los traficantes de drogas y no en los consumidores. Si echamos una mirada a las cifras del BKA, vemos que no es así:

- ✦ En 1993, el BKA contabilizó 122.240 casos de narcocriminalidad, de los cuales 79.631 eran delitos cercanos al consumo. Esto corresponde a un porcentaje de 65,1%.
- ✦ En 2002 fueron 170.629 de un total de 250.969 delitos: 68%.
- ✦ En 2011: 170.297 de 236.478: 72%.

Así, el porcentaje de delitos cercanos al consumo con respecto al total de la narcocriminalidad se incrementó de 61,1% en 1993 a 72% en 2011. No se detecta que el foco de la labor policial se haya desplazado de los consumidores a los traficantes de drogas, sino más bien lo contrario (BKA, 2002 y 2011).

Stolzenberg (2012) confirma esto desde un punto de vista policial: el cuarto pilar de la política de drogas colabora con el objetivo general (disminución del consumo nocivo y de la dependencia de sustancias adictivas) solo si se articula estrechamente con los otros: prevención, intercambio de información (por ejemplo, sobre conteni-

dos de principios activos o aditivos en el estupefaciente), sensibilidad y respeto por el trabajo del otro, traslado de consumidores primerizos al sistema de ayuda a adictos.

La criminalidad para obtener drogas se muestra en el porcentaje desproporcionadamente elevado de sospechosos de 5,7%, en relación con la cantidad total de sospechosos, que son identificados como consumidores de drogas fuertes. Los casos que han sido esclarecidos se encuentran especialmente en los siguientes delitos, cuyos daños pueden calcularse por medio de los datos de las estadísticas criminológicas (véase la tabla 3).

Tabla 3. Datos de las estadísticas criminológicas de la Policía, 2011

DELITO	% DE "CONSUMIDORES DE DROGAS DURAS"	DAÑO
Hurto con agravantes	18,6	€314'000.000
Robo	14,4	€7'200.000
Hurto sin agravantes	9	€59'000.000
Total		€380'200.000

Cabe suponer que especialmente en el total de casos esclarecidos de hurto (11,3 %) o robo (14,4 %) suele no detectarse drogodependencia en los victimarios. Es por ello que para estos delitos los porcentajes de actos punibles perpetrados por "consumidores de drogas duras" en el total de actos punibles esclarecidos podrían ser superiores a los registrados por las estadísticas (PKS, 2011: 85).

Así, los €380'000.000 presentes en la tabla 3 son solo lo que más se destaca, mientras que el daño provocado por la criminalidad total podría ser, conforme a esto, mucho mayor.

Estos tres grupos de delitos representan 2,5% del total de casos esclarecidos.

De este modo, por lo menos 2,5% de todos los actos punibles, más bien el doble, se encuadra en el rubro de la criminalidad para obtener drogas, en especial en el rubro de hurto, robo y robo con agravantes. Delitos que pueden reducirse sustancialmente mediante una buena ayuda para los adictos, sobre todo en lo que respecta al tratamiento sustitutivo, considerando en particular el acceso a la heroína, muy elevado en la actualidad²⁸.

28 <http://www.ukb.uni-bonn.de/42256BC8002AF3E7/vwWebPagesByID/2A97416886882B45C125719200326041>,

<http://www.gfi-online.de/artikel/14394>,

<http://www.dradio.de/dlf/sendungen/kalenderblatt/2024133/>

En los datos de la policía pueden encontrarse también los efectos nocivos de otra difundida droga²⁹: en 2011, en total 277.894 sospechosos (en 2010 fueron 284.128) perpetraron delitos bajo la influencia del alcohol (-2,2%). Esto es 13,2% de todos los sospechosos. Entre los delitos violentos el porcentaje de los sospechosos alcoholizados es de 31,8% (BKA, 2011).

Los drogodependientes condenados constituyen una gran parte de los presidarios en Alemania: entre 30 y 40% de la población carcelaria total. Hay otros trastornos relacionados con sustancias que tienen una presencia desproporcionadamente elevada en prisión, en especial con respecto al alcohol y el tabaco (véase al respecto: Stöver, 2012). Una buena parte de los consumidores de drogas ilegales ha tenido experiencias con la policía, los tribunales o los establecimientos penitenciarios. La documentación básica, por ejemplo para Hamburgo (Oechsler et al., 2009), señala que 38% de las personas supervisadas tuvieron en 2009 problemas con la justicia, y 12% estaba en prisión. El grupo de consumidores de opiáceos y cocaína conforman un porcentaje superior: uno de cada cinco consumidores de estas sustancias se halla en establecimientos penitenciarios. Sin embargo, un estudio longitudinal pone en evidencia problemas mucho más graves con la justicia: más de la mitad (52%) de los consumidores de drogas supervisados en Hamburgo ya fue condenado, mientras que los consumidores de opiáceos constituyen la mayor parte de quienes tienen experiencias carcelarias (70%), con un promedio de cincuenta meses en prisión. En la encuesta realizada en el ambiente de las drogas de Fráncfort, el porcentaje de personas con experiencias carcelarias llega a 78%: en promedio, 51,9 meses (Müller et al., 2010). Algunos estudios sobre la situación de la vida de drogodependientes de mayor edad muestran que a medida que aumenta la edad se constatan más frecuentemente experiencias carcelarias: Hösselbarth, Stöver y Vogt (2011) informan que 87,8% de los setenta y cuatro drogodependientes mayores sometidos a encuestas cualitativas estaban ya presos. En promedio, pasaron cuatro años en prisión (48,8 meses; mujeres 31,6, varones 55,6%), mientras que la duración de la reclusión variaba entre unos pocos días como mínimo y veinte años como máximo. Sin embargo, las experiencias carcelarias de drogodependientes varían no solo según la edad y el sexo, sino también según la ciudad y el estado federado y según estén en el este o en el oeste del país.

Según la Agencia Federal de Estadística³⁰, a 31 de marzo de 2011 un total de 60.100 personas purgaban una pena de prisión o una pena juvenil en un establecimiento penal juvenil o se encontraban en internamiento preventivo, lo que repre-

29 <http://www.aktionswoche-alkohol.de/hintergrund-alkohol/gewalt.html>

30 <https://www.destatis.de/DE/ZahlenFakten/GesellschaftStaat/Rechtspflege/Aktuell.html>

senta una tasa de 84 por cada 100.000 personas de la población con edad penal, a partir de los catorce años. En esa fecha, 15% de los detenidos estaba preso por delitos vinculados a las drogas. Este porcentaje representa, no obstante, solo el límite inferior de los drogodependientes en prisión. Los expertos suponen que entre 30 y 40% de los varones detenidos y más de 50% de las mujeres detenidas son drogodependientes que consumen por vía intravenosa. Estas estimaciones son más bien conservadoras, lo cual queda expuesto por los estudios realizados en distintos estados federados, según los cuales aproximadamente uno de cada dos detenidos debe ser considerado “expuesto al peligro de las drogas”, y uno de cada tres, “necesitado de terapia” (Dolde, 2002).

Estos hallazgos coinciden con los resultados de dos estudios epidemiológicos multicéntricos sobre medicina de las adicciones y situación infectológica y asistencia a opiáceo-dependientes en el sistema penitenciario alemán. Brindan por primera vez un panorama preciso de la cantidad de los actuales consumidores o exconsumidores de drogas intravenosas y de los infectados por consumo de drogas en instituciones penitenciarias alemanas. Radun et al. encontraron en su estudio transversal hecho en 1.497 detenidos de seis cárceles alemanas una prevalencia de toda la vida para el consumo intravenoso del 29,6% (n=464). El 17,6% de todos los prisioneros estudiados estaba infectado con el virus de la hepatitis C (VHC) y el 0,8% con el virus de inmunodeficiencia humana (VIH). Uno de cada dos prisioneros (50,6%) que se inyectaban drogas era VHC positivo y 1,6% era VIH positivo (véase resumen: Stöver, 2012).

En su encuesta entre médicos que trabajan en treinta y una instituciones penitenciarias alemanas con más de 14.000 reclusos, Schulte et al. confirmaron estos resultados: el porcentaje de consumidores o exconsumidores de drogas intravenosas entre los detenidos era aquí de 21,9% en promedio, y las tasas de prevalencia de VHC/VIH eran de 14,3% y 1,2%, respectivamente (véase la tabla 4).

Tabla 4. Porcentaje de consumidores de drogas intravenosas (IDU) y enfermedades infecciosas asociadas a las drogas en instituciones penitenciarias alemanas y en la población general

CONSUMIDORES	IDU	VHC	VIH
Instituciones penitenciarias	21,9%-29,6%	14,3%-17,6%	0,8%-1,2%
Población general	0,3%	0,4%-0,7%	0,05%
Factor	x73-78	x26-32	x16-24

Fuente: Stöver 2012: 76.

Ambos estudios de los años 2007/2008 enfatizan lo siguiente: en comparación con la población general, los consumidores o exconsumidores de drogas intravenosas infectados con VHC/VIH tienen una presencia claramente desproporcionada en las instituciones penitenciarias alemanas (tabla 3). Estas cifras son confirmadas por la

EMCDDA, cuyas estimaciones concluyen que al menos la mitad de la población carcelaria europea “tiene experiencia con drogas” y muchos sus integrantes ejercen un consumo problemático y/o intravenoso.

Con base en los valores mencionados en la tabla 1, debe suponerse que de unos 60.000 presidiarios en Alemania (a 31 de marzo de 2011), en los establecimientos penitenciarios hay un promedio de aproximadamente 15.000 (13.140-17.760) consumidores de opioides u opioidodependientes (exceptuando hospitalizaciones sin consentimiento u arrestos policiales). Así, cerca de una décima parte de la cantidad total generalmente aceptada de por lo menos 150.000 drogodependientes problemáticos está en prisión. Dado que el cupo disponible para terapia son 11.000 plazas, hay entonces aproximadamente 1,5 veces más consumidores de drogas en la cárcel que en institutos terapéuticos.

Mientras que en los últimos treinta años se han hecho grandes avances en la medicina de las adicciones y las intervenciones psicosociales para personas en libertad, esto no se constata en igual medida para quienes están detenidos, a pesar de la amplia difusión de los patrones de consumo de dependencia y abuso. Mientras que el sistema de ayuda para quienes están en libertad se ha diversificado ampliamente, en el sistema penitenciario sigue preponderando la apuesta por la estrategia de abstinencia. El acceso a los métodos probados de ayuda y tratamiento en prisión es completamente deficiente, en comparación con la situación en libertad en algunas áreas de la asistencia a los adictos, en especial farmacoterapia y profilaxis contra infecciones. En muchas instituciones penitenciarias la introducción de las estrategias basadas en evidencia para el tratamiento de la dependencia de opiáceos (como el tratamiento sustitutivo) tiene un retraso de muchos años, o bien no existen en algunos estados federales. Esto produce discontinuidades en los tratamientos con efectos a veces considerables en el estado de salud en prisión y después.

En 2009, poco menos de 60.000 personas fueron condenadas por violaciones a la ley de narcóticos (Statistisches Bundesamt, 2010a). De ellas, el día de la medición se encontraban 8.880 personas, o sea aproximadamente 15% de todos los detenidos, en instituciones penitenciarias. En total, en 2009 se dictaron más de 50.000 sentencias de reclusión en relación con esa misma ley, o sea, más de 7% de todas las penas de reclusión (Jakob, Stöver, Pfeiffer-Gerschel, 2013).

EVALUACIÓN DE LA CRIMINALIZACIÓN DESDE LA TEORÍA DEL DERECHO

Para muchos consumidores la represión a manos del estado es el peor efecto secundario de su consumo. La mayoría de los consumidores de drogas ilegales ejerce un consumo controlado, con lo que no sufre problemas importantes. Con la represión

(persecución penal, condena, cumplimiento de penas, etcétera), todos los consumidores implicados, tanto los que consumen controladamente como los que no, terminan experimentando el instrumento más severo del estado de derecho.

El componente ético de la persecución se expresa en la estigmatización, la privación de prestaciones sociales o médicas, etcétera. El fundamento de la condena social o jurídica no es la reacción común y proporcionada ante la violación de bienes jurídicos que cabe esperar. Esta se da solo en pequeña parte (tránsito vial, violencia, costos médicos y sociales) y se la podría encarar con otras medidas, menos graves, tales como la prohibición de drogas solo en el tránsito vial o un gravamen a modo de compensación.

Para el implicado cada denuncia significa un contacto con la policía en calidad de inculpado, solo por haberse decidido por el cannabis y no por el alcohol. Junto con la denuncia tienen lugar interrogatorios, tomas de fotografías y huellas, pesquisas domiciliarias, “inspecciones corporales”, vigilancia de telecomunicaciones y estigmatización social.

Aun cuando muchos procesos finalizan con el sobreseimiento, para los implicados esto significa recibir eventualmente penalizaciones y no ser absueltos. En los estados federados del sur o en el caso de los multirreincidente, las pequeñas cantidades también están penadas regularmente. Si los consumidores de drogas estuviesen descriminalizados realmente, como a veces se afirma, el lugar del hecho no jugaría ningún rol y uno no sería más criminal al “ser pescado” una segunda vez que al serlo por primera vez. Por ello no puede decirse que en Alemania rija la descriminalización de consumidores de drogas ilegales (Schäfer, 2006)³¹.

Aun si el objetivo del derecho sobre estupefacientes de la política de drogas formulado por el legislador (protección de la salud contra los peligros de las drogas) fuese legítimo en general, la política de prohibiciones no es adecuada para limitar la oferta y la demanda ni para resolver los problemas existentes con las drogas o debidos a ellas, sino que constituye más bien la causa de una cantidad de problemas: mercado negro, gastos elevados, “efectos secundarios indeseados”. El asunto de las drogas no tiene por qué encararse con prohibiciones. Existen otras opciones. Aun cuando solo hay datos empíricos parciales sobre el efecto de esas opciones de acción, habría, pensando en los espíritus más conservadores, muchos primeros y segundos pasos más seguros que pueden darse. Finalmente, en vista de que las violaciones a

31 [http://www.alternative-drogenpolitik.de/2013/04/09/von-geringen-mengen-und-der-nichten-
tkriminalisierung-der-konsumenten/](http://www.alternative-drogenpolitik.de/2013/04/09/von-geringen-mengen-und-der-nichten-
tkriminalisierung-der-konsumenten/)

los bienes jurídicos son leves, la reacción estatal en forma de una práctica judicial desproporcionadamente dura en comparación con otros campos del derecho penal resulta inadecuada (Krumdiek, 2006).

COSTOS DE LA POLÍTICA DE DROGAS Y DE LA PROHIBICIÓN

Los gastos y daños ocasionados por las drogas son múltiples y solo parte de ellos se registra. Hay muchos actores afectados y no todos los daños pueden adjudicarse a las drogas de forma inequívoca.

El estudio “Estimación de los gastos en el sector público por el consumo de drogas ilegales en Alemania” (Mostardt et al., 2009), analizó gastos en el marco de los cuatro pilares de la política de drogas. El resultado muestra que casi 10% del total de gastos para la seguridad y el orden público tenían relación con las drogas ilegales. La mayor parte, cerca de 70% del presupuesto financiero del estado, se dedica a medidas represivas para el combate de la criminalidad relacionada con las drogas ilegales. En el sistema de seguridad social y salud el porcentaje es de solo 0,3%, aun cuando de todas formas este sector es mayor en más de un orden de magnitud y la información disponible es relativamente mala.

En la represión de las drogas ilegales el estado alemán gasta entre €3.400'000.000 y €4.400'000.000, lo que corresponde a aproximadamente 65-70% de los gastos estatales destinados a política de drogas. El sistema de salud y la seguridad social se llevan, con €1.800'000.000 a €1.900'000.000, entre 30 y 35% de los gastos totales. Los gastos en represión están en una relación de 7 a 3 con los destinados a ayuda y terapia. Los gastos en el rubro de drogas ilegales llegan a los €63-74 anuales por habitante.

El estudio incluye los costos para el aparato de justicia, como policía, fiscalía, tribunales y cárceles por motivo de “narcodelitos según la ley alemana de narcóticos (BtMG) como también [...] por los actos punibles perpetrados por consumidores de drogas”.

A lo anterior se suman los daños mencionados de los actos punibles perpetrados por consumidores de drogas duras. No se incluyen los gastos en que se incurre como consecuencia, por ejemplo, de detenciones: desempleo, enfermedades infecciosas, estigmatización.

Los costos originados por la financiación del crimen organizado y de estructuras terroristas logradas por medio del narcotráfico, así como los delitos ligados al mismo como corrupción, lavado de dinero y guerras entre bandas, etcétera, son prácticamente imposibles de estimar. Los efectos del consumo de drogas en Estados Unidos sobre México muestran claramente la importancia de este factor.

Por la errónea asignación de recursos policiales que dan prioridad desproporcionada a la persecución de los delitos ligados a las drogas en el ámbito del consumo personal, otros delitos más nocivos para el bien común como algunos económicos y contra el medio ambiente quedan sin esclarecerse³².

La ilegalización del mercado de drogas hace que el dinero migre no solo a las manos equivocadas, sino que, a diferencia de las drogas legales como el alcohol y el tabaco, tampoco se generen ingresos como gravámenes sobre las drogas, impuesto sobre el volumen de ventas, puestos de trabajo con cobertura social obligatoria o impuesto sobre la renta.

El sistema de seguridad social y de salud se ve muy recargado por los daños debidos a las drogas contaminadas, las enfermedades infecciosas, el abandono personal, las sobredosis y la prostitución ejercida para conseguir droga.

Estos efectos se han estudiado, por ejemplo, en el marco del modelo para heroína en Suiza. En el informe final se dice que los beneficiarios de la venta controlada de droga serían tanto los adictos como el público. Así, la cantidad de personas que incurrir en delitos y los delitos cayeron aproximadamente 60% ya en el primer tramo del tratamiento. El Centro de Investigaciones Interdisciplinarias sobre Adicciones de Hamburgo (ZIS, sigla en alemán)³³, señala además que un análisis económico del modelo suizo muestra que el tratamiento con diamorfina ha brindado un elevado beneficio general para la economía. Se genera un ahorro de 96 francos, especialmente por la disminución de actos punibles y el mejoramiento del estado de salud del adicto. El beneficio neto asciende a 45 francos por paciente por día. Esto significa no solo que las nuevas terapias, como el suministro de heroína a adictos, no representan formas gravosas de tratamiento. Por el contrario, impedir nuevas formas de terapia y ayuda genera daños, evitables, que cuestan miles de millones a la sociedad³⁴ (véase Bühring, 2006).

El restrictivo derecho sobre estupefacientes hace que la ayuda a los adictos y la prevención sean ineficientes, encarece la medicina de adicciones y limita el uso de drogas y plantas productoras de drogas en la medicina³⁵ y parcialmente también

32 <http://www.welt.de/regionales/berlin/article1921373/Tausende-Akten-bleiben-beim-LKA-liegen.html>, <http://www.alternative-drogenpolitik.de/2012/04/23/berlin-die-repressive-drogenpolitik-gefahrdet-ihre-sicherheit/>

33 <http://www.heroinstudie.de/>

34 <http://www.cannabislegal.de/diverses/hartedrogen.htm>

35 http://www.hanfjournal.de/webEdition/we_cmd.php?we_cmd%5B0%5D=show&we_cmd%5B1%5D=18285&we_cmd%5B4%5D=369

como materia prima. Cabe mencionar también los efectos negativos de la prostitución ejercida para conseguir droga³⁶.

Es difícil medir qué gastos y daños podrían evitarse con una política de drogas diferente, pero estas sumas tan elevadas deberían ser ya motivación suficiente para ocuparse intensamente de estas cuestiones. Economistas como Hartwig y Pies (1992, 1995) y Sell (2012) suponen que los costos económicos de la prohibición están en el rango de las decenas de miles de millones.

Los gastos totales del combate a la “narcocriminalidad” en la historia de la República Federal de Alemania se ubican cerca de los €200.000 millones, y equivalen a los daños económicos ocasionados por la catástrofe de Chernobyl o las inversiones necesarias para implantar el nuevo modelo energético en Alemania³⁷.

No obstante, las reformas no deberían ser vistas como medidas de saneamiento presupuestal, sino como maneras de evitar el despilfarro y la asignación errónea de recursos estatales que deben ser reorientados, por ejemplo, al ámbito de la prevención, que padece un financiamiento muy pobre (véase al respecto “Efectos sobre los demás pilares de la política de drogas”, *infra*).

Una mayor inversión en prevención de adicciones en lugar de represión tendría un doble beneficio inmediato. No se trata solo de que los dineros que se destinan a la represión no surten allí ningún efecto positivo, sino que, en el caso ideal, tienen efecto neutro mientras que, por lo general, tienen consecuencias nocivas. Además, cada euro destinado a prevención rendiría más que uno ahorrado en otras áreas. Es más caro reparar daños que prevenirlos. Los expertos en prevención parten de que el factor de rendimiento, o sea el “return on prevention”, es de €2,2. Cada euro destinado a prevención genera así un beneficio de €2,20, o sea, una ganancia de €1,20³⁸. Otros estudios parten incluso de una relación de 1 a 55³⁹.

Si, por ejemplo, *ceteris paribus*, se reemplazase el actual mercado negro de cannabis por uno regulado con protección para los jóvenes y los consumidores (control de calidad y porcentaje de THC), la legalización del mercado (puestos de trabajo,

36 <http://www.psychologie-aktuell.com/news/aktuelle-news-psychologie/news-lesen/article/2012/10/17/1350454618-drogenabhaengigkeit-beschaffungsprostitution-findet-meist-auf-der-strasse-selten-im-borde.html>

37 <http://www.alternative-drogenpolitik.de/2012/01/12/ausgaben-zur-bekampfung-der-rauschgiftkriminalitat-in-der-brd/>

38 <http://www.dguv.de/inhalt/presse/2012/Q1/return-on-prevention/index.jsp>

39 <https://povertybadforhealth.wordpress.com/2013/04/02/the-economic-benefits-of-prevention/>

impuestos regulares e impuesto especial al cannabis) y la eliminación de los costos de represión generarían una suma de siete dígitos.

La DHS (Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen: Centro alemán para las adicciones)⁴⁰ escribe: “Incluso considerando estimaciones y suposiciones muy conservadoras, puede partirse de la base de que la legalización del cannabis aportaría por lo menos €1.400 millones anuales directamente a las arcas del estado. Incluso parece probable cuadruplicar dicha suma”.

Este dinero debería ser invertido en ampliar la prevención de las adicciones. Solo con los ingresos y los ahorros de la legalización del cannabis pueden financiarse por lo menos 19.000 puestos de trabajo adicionales en el área de prevención de adicciones. Esto equivaldría a un puesto de jornada completa por cada seiscientos alumnos de escuela, o sea medio puesto por cada escuela primaria, de bachillerato y cada escuela de oficios en Alemania. Si, además, los consumidores de todas las otras drogas fueran descriminalizados, la cantidad de puestos se multiplicaría por lo menos por dos.

El resultado de estos escenarios sería la descriminalización de varios millones de ciudadanos, la eliminación de ingresos por miles de millones de dólares a las organizaciones criminales y, en su lugar, la ampliación de la prevención en un orden de tal magnitud que tendría un efecto tangible en la reducción significativa de los problemas de las drogas.

EFFECTOS DE LA PROHIBICIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA SANITARIO-SOCIAL

A pesar de que durante las últimas dos décadas en Alemania la orientación a la reducción de daños y la diferenciación de la oferta de ayuda a adictos han posibilitado una clara mejoría de la salud y de las condiciones de vida de los drogodependientes, las tasas de mortalidad de personas que consumen sustancias psicotrópicas ilegales se mantienen, desde hace décadas, en niveles elevados⁴¹. De acuerdo con los datos de los informes anuales sobre narcóticos de la Oficina Federal de Investigación Criminal, durante el periodo comprendido entre 1973, cuando se inició la documentación sobre casos de muerte por narcóticos, y finales de 2010, hubo 40.690 casos mortales asociados con consumo de drogas. En 2010 murieron 1.237 personas. Hay que resal-

40 <http://hanfverband.de/index.php/themen/drogenpolitik-a-legalisierung/981-finanzielle-und-wirtschaftliche-auswirkungen-einer-cannabislegalisierung>

41 Sobre este capítulo, véase Gerlach y Stöver 2012.

tar en este contexto que en cuarenta años de estadísticas policiales sobre narcocriminalidad, ¡no se registra un solo caso de muerte relacionado con cannabis!⁴²

No se trata solo de que las medidas represivas de la policía (federal) no logran el objetivo de influir de forma duradera en el acontecer del mercado (disponibilidad de sustancias declaradas ilegales) y en el comportamiento de la demanda de los consumidores (Gerlach, 2004; Reuter y Trautmann, 2009): en el ejemplo de la heroína queda claro que la intensificación de la represión policial contra los consumidores puede causar, incluso, el aumento del número de muertes (Nordt y Stohler, 2009). Además, para todas las sustancias declaradas ilegales vale lo siguiente: los usuarios no cesan de consumir siquiera bajo la máxima amenaza represiva, ni tras los muros de la prisión ni bajo amenaza de castigos físicos o de la pena capital (sobre Irán, por ejemplo, véase *Drogenkurier* y el informe Harm Reduction International). Es por ello que para numerosas personas que han consumido drogas por muchos años el objetivo de abstinencia al que apunta la ley en Alemania, la idea utópica de una sociedad libre de droga, no es (ya) una opción realista.

Otro “efecto secundario no deseado” son las sustancias usadas para rebajar las drogas vendidas en el mercado negro. Desde hace tiempo se sabe que la heroína comprada en la calle consiste mayormente en desperdicios, y cada vez se sabe de más casos en los que también otras drogas, como la marihuana, están siendo contaminadas con impurezas que las hacen muy peligrosas.

La información disponible es lamentablemente deficiente, sin embargo, los más de 4.000 mensajes que aparecen en el sitio web de la Asociación Alemana del Cáñamo⁴³ muestran que las sustancias usadas para rendir el cannabis no son casos aislados. Las consecuencias de esas sustancias en el caso de la marihuana son poco conocidas y poco estudiadas, y sus consecuencias se evidenciarán en los años venideros. Este fenómeno concitó la atención pública por una ola de intoxicación causada por plomo en Leipzig en 2007⁴⁴. Entonces, más de cien personas debieron ser tratadas, algunas hospitalizadas, por haber consumido cannabis contaminado con plomo. Puede su-

42 Compárense en este sentido las cifras para las sustancias legalizadas, aprobadas por el estado, accesibles tras el pago de impuestos y mucho más nocivas para la salud: anualmente se estiman 74.000 muertes relacionadas con el consumo de alcohol o el “consumo mixto” de alcohol y tabaco (Gaertner et al. 2011) y entre 110.000 y 140.000 muertes debidas al consumo de tabaco (Lampert y List, 2011). En menos de diez años, una ciudad como Colonia quedará sin habitantes.

43 <http://hanfverband.de/index.php/themen/streckmittel>

44 <http://hanfverband.de/index.php/nachrichten/aktuelles/236-bleivergiftungen-durch-cannabis-in-leipzig>

ponerse que no todos los afectados se sometieron a tratamiento. Entre las sustancias usadas para reducir la pureza, la brigada regional de investigación criminal de Baja Sajonia menciona el plomo y el vidrio⁴⁵.

El hallazgo repetido en Alemania y Gran Bretaña de patógenos del carbunco en heroína y las muertes relacionadas con ello también causó revuelo. La aparición de la droga conocida como “cocodrilo” en algunas ciudades alemanas muestra que las mezclas y la creación de drogas hechas domésticamente han logrado gran difusión. En la cocaína se ha encontrado, por ejemplo, levamisol, que produce necrosis, o lidocaína/tetracaína, cuyo consumo produce parálisis del sistema nervioso central: 59 muertes en Berlín entre 1994 y 1998. Queda claro que esto es una consecuencia del mercado negro y, por ende, de la prohibición, y que no puede servir como argumento a favor de esta última. Estos ejemplos muestran con claridad que el *drug checking* no debe ser solo un instrumento para drogas de uso recreativo (Schmolke et al., 2012).

Los vendedores no suelen conocer la calidad de las sustancias conseguidas en el mercado negro ni su porcentaje de pureza, que para la heroína varía entre 5 y 30%, corriéndose el riesgo, siempre, de sufrir sobredosis, intoxicaciones y ataques espasmódicos letales. Conforme a la lógica del mercado, con el fin de maximizar la ganancia, todas las sustancias declaradas ilegales son mezcladas varias veces a lo largo la cadena comercial y de intermediarios, hasta el vendedor final, con sustancias tóxicas o alergénicas. A modo de ejemplo, algunas de las sustancias de corte usadas con la heroína son: caféina, lactosa, ácido ascórbico, ácido acetilsalicílico, paracetamol, yeso, cal, estricnina, dextrometorfano, manitol y colorante para comestibles. En lo que respecta a la cocaína, Streetwork Zürich + Partner documentan una extensa lista de sustancias de corte peligrosas en internet⁴⁶. El informador sobre sustancias de corte de la Asociación Alemana del Cáñamo (DDD) advierte sobre las sustancias nocivas para la salud usadas actualmente para mezclar con cannabis y marihuana⁴⁷. Es claro que la imaginación para la producción, el tráfico y la venta sin control no tiene límites.

Aparte de la muerte, el problema más grave para la salud en relación con el uso de drogas declaradas ilegales son, junto con la sobredosis, las infecciones microbianas

45 <http://hanfverband.de/index.php/nachrichten/aktuelles/1856-der-deutsche-hanf-verband-im-reitox-jahresbericht-fuer-deutschland-2012>

46 http://www.saferparty.ch/download/file/Warnungen%20PDF%202011/Kokain_Streckmittel_August_11.pdf

47 <http://hanfverband.de/index.php/themen/streckmittel>

causadas por patógenos bacteriales y virales, patógenos fúngicos y protozoos patógenos. Ellos son, entre otros, las enfermedades en los pulmones, los vasos sanguíneos, el corazón, la piel, los tejidos, huesos y articulaciones, así como las enfermedades de transmisión sexual y parental como el VIH y las infecciones de hepatitis B y C (para más detalles: Manthey y Vogt, 2011; Kaushik, Kapila y Praharaj, 2011; Ebert, 2009). A las sustancias adquiridas ya contaminadas se suelen sumar utensilios sucios o agujas de jeringa utilizadas ya varias veces en lugares de uso frecuentemente no higiénicos. En Alemania, entre 50 y 60% de los consumidores de drogas intravenosas han sufrido una infección de hepatitis B, infección que pasa a ser crónica entre 3 y 5% de ellos (Radun, 2011). De 50 a 90% de los consumidores de opiáceos están infectados con el virus de la hepatitis C (Barnikol et al., 2011). Y se estiman en 10.000 las personas infectadas con VIH por aplicación intravenosa; la cantidad anual de nuevos infectados está entre ciento cincuenta y doscientos (Hamouda, 2011).

Con este trasfondo se puede prever la estigmatización y marginación de los consumidores de drogas, tildados de “drogadictos”, en vez de considerar que necesitan asesoría y tratamiento (véase Antistigma, 2004). Este proceso de estigmatización es particularmente claro en la escuela y en la familia: los afectados terminan siendo el centro de atención y, o bien se comportan de manera acorde, o sea dejan de consumir, o lo hacen conforme a los prejuicios, en el sentido de una “profecía autocumplida”.

La escuela y la familia despliegan estrategias de discriminación que van de la expulsión de la escuela hasta sanciones drásticas y la prohibición de relaciones por parte de los padres. Reacciones que, a su vez y con frecuencia, hacen que los afectados intensifiquen el consumo. Así se pone en marcha un círculo vicioso que lleva a ambos lados a endurecer las posiciones y, sobre todo, a una fijación por el consumo de drogas y la droga prohibida: en tal situación es difícil para los padres, docentes y formadores entender –con paciencia– el consumo de drogas por parte de los jóvenes como parte casi inevitable del crecimiento en la riesgosa fase de la adolescencia, o como automedicación creadora subjetiva de sentido que puede ser encarada más bien independientemente de la droga, incentivando y apoyando los recursos, intereses e inclinaciones del afectado, a fin de que esta fase del crecimiento pueda ser superada sin daños sociales o para la salud (véase Stöver, 2008).

Dígase además, para hacer frente a una perspectiva muy extendida del problema, que puede haber también un consumo de sustancias ilegales en el que preponderen los efectos positivos. Los requisitos son un entorno social que tolere el consumo considerándolo una conducta generalmente pasajera, la inexistencia de grandes problemas económicos, proveedores de droga confiables y la capacidad de manejarla controladamente para lograr los efectos deseados. Estos requisitos están dados sobre todo en determinados estratos sociales y en ciertos periodos de la vida. Sin embargo,

el uso permanente de drogas puede producir consecuencias sociales o sanitarias negativas e indeseadas.

Pocas veces los drogodependientes con años de adicción, en especial los adictos a los opiáceos o a la cocaína, llevan adelante su consumo sin dañar su salud o sufrir discriminación social. Para poder pagar los precios del mercado negro necesitan desarrollar actividades de consecución. Mientras que los varones financian su consumo especialmente con el hurto, el encubrimiento o el narcotráfico, las mujeres dependen con frecuencia de la venta de sus cuerpos: se estima que más la mitad de las mujeres y de 10 a 20% de los hombres financian su consumo con prostitución (véase Zurhold, 2005). Los daños de índole social y sanitaria son previsibles. A pesar de existir una sobreoferta de heroína o cocaína, solo unos pocos logran consumir exclusivamente la droga de su elección. Los periodos en los que el suministro escasea y los episodios de abstinencia son sorteados con alcohol o medicamentos, especialmente benzodiazepinas. El uso de drogas mezcladas está difundido, y a veces conviven adicciones a diversas sustancias que ocultan un serio riesgo para la salud (por ejemplo, el alcohol y los estupefacientes refuerzan los efectos de la heroína o la cocaína). En general, en los últimos veinte años el estado de salud y la posición social de muchos consumidores de drogas –no alcanzados aún por ningún tratamiento– ha desmejorado. Puede constatarse:

- ❖ El abandono del cuidado e higiene propios: comida, baño, vestimenta, cuidado del cuerpo.
- ❖ Gran estrés psíquico por el miedo a la persecución o la presión por adquirir droga.
- ❖ Graves problemas sociales y de salud por la prostitución, que se suele dar en condiciones de desprotección y humillantes.
- ❖ Falta de vivienda o cambio frecuente de la misma, compartiéndola con conocidos del ambiente de la droga, ligada a las dificultades para conseguirla o mantenerla.
- ❖ Aislamiento social, ya que debido a la discriminación los contactos con la familia, los amigos y conocidos fuera del ambiente de la droga menguan y, finalmente, se cortan. Las relaciones sociales están muy marcadas por las limitaciones y condiciones impuestas por la consecución de las drogas.
- ❖ Falta de perspectivas ocupacionales y sociales, dificultades ocupacionales. El bajo nivel de educación, consecuencia de la deserción escolar y profesional temprana, disminuyen las posibilidades de entrar en el mercado laboral. La desocupación permanente suele llevar a un descenso en la escala social, al empobrecimiento, con lo que, a su vez, el consumo de drogas se intensifica.

- ❖ Falta de autoestima debido a la discriminación social, la depauperación sanitaria y escasas experiencias de autoeficacia: la pérdida de confianza en la posibilidad de ser capaz de mejorar por sí mismo su situación de vida después del fracaso reiterado de abstinencias e intentos terapéuticos.
- ❖ Los inmigrantes o personas de este origen sufren persecución racial, especialmente si son de piel negra.

No obstante, las consecuencias sociales pueden verse también en instituciones del estado de derecho: la aparición de casos de corrupción en la policía y en la aduana es constante. La promesa de dinero fácil es la perdición también de personas honradas. La elevada criminalización, especialmente de los consumidores, provoca también una recarga de trabajo en jueces, fiscales y asistentes durante los plazos de recolección de pruebas, y lleva al encubrimiento y al bandidaje y es el inicio de tragedias familiares. Las consecuencias globales de la prohibición se expresan en las guerras de las drogas, como por ejemplo en México (véase Justice in Mexico Project, 2010), o en grandes cambios geopolíticos. Esta evolución lleva a la erosión del estado de derecho: deja de haber libertad de prensa, ya que los periodistas son amenazados por los narcotraficantes, se amenaza a las cortes, la policía y el sector judicial en su conjunto, y crecen los secuestros, las lesiones y los homicidios. Así, por ejemplo, solo en la guerra de las drogas en México entre 2006 y 2012, aproximadamente 70.000 personas fueron asesinadas y otras 26.000 están desaparecidas, la mayoría de ellas personas ajenas al negocio: una catástrofe humanitaria (Belaunzáran 2013).

EXCURSO: ¿MUERTOS POR LAS DROGAS O POR LA POLÍTICA DE DROGAS?

En Alemania, cerca de mil personas mueren al año a consecuencia del consumo de drogas ilegales (Drogen- und Suchbericht, 2011)⁴⁸. Independientemente de que las definiciones se basan en un reglamento de servicio policial y a las grandes zonas grises debidas a las autopsias no obligatorias, esta cantidad variable es usada, según la variación sea ascendente o descendente, como indicador del éxito o fracaso de la política de drogas. Simultáneamente, no se realiza ninguna investigación sistemática de las causas de estas muertes y se ignora la información fiable sobre las opciones para evitarlas, por ejemplo, con ayuda de naloxona (véase Dettmar, Saunders y Strang, 2001).

⁴⁸ <http://drogenbeauftragte.de/presse/pressemitteilungen/2011-02/drogen-und-suchtbericht-2011.html>

Los efectos de los salones donde se consume droga, por citar un ejemplo, son claros y están bien estudiados (Poschadel, 2003). Al mismo tiempo, solo en Berlín, Renania del Norte-Westfalia, Hamburgo, Hesse, Baja Sajonia y el Sarre existe una ordenanza que posibilita a las comunas erigir salas de consumo (Deutsche AIDS-Hilfe, akzept e.V., 2011). En Baviera, Baden-Württemberg, Bremen, Renania-Palatinado, Schleswig-Holstein y todo el este de Alemania no existe una sola de estas instituciones de salvamento de vidas⁴⁹.

Son conocidos también los factores de riesgo de “muerte por drogas” por la abstinencia (forzada), especialmente después de haber salido de una prisión, una terapia o un hospital (WHO, 2010). A pesar de ello, muy pocas veces se procede a un tratamiento sustitutivo general y prácticamente no existen medidas complementarias como el entrenamiento para consumidores de drogas, sus parientes y personas relacionadas con ellos como trabajadores de la calle, policías y empleados penitenciarios, para que brinden tratamientos de emergencia con antagonistas como por ejemplo la naloxona en el caso del opio. En esta área algunos países europeos e incluso Estados Unidos están muy por delante de nosotros (Dettmar, Saunders y Strang, 2001; Keppler, Knorr, Stöver, 2011).

EXCURSO: ADMINISTRACIÓN (FORZADA) DE VOMITIVOS PARA ASEGURAR PRUEBAS

Entre los excesos extremos de la persecución penal de los (supuestos) consumidores y vendedores de drogas está el uso de vomitivos para obtener pruebas y la contaminación de las drogas con sustancias de corte.

Fueron necesarias dos muertes, en Hamburgo y Bremen, para que la administración de vomitivos se pusiera en el centro del interés profesional y público. Esta es una prueba clara de la negligencia de los expertos, las instituciones de ayuda a los adictos y los partidos políticos para indagar las prácticas del servicio médico en cuanto a la identificación de los riesgos. Recién después de esas dos muertes, en el plano político se discutieron alternativas para garantizar la seguridad de las pruebas, alternativas que ya durante años han sido puestas en práctica con éxito en la mayoría de los demás estados federados y que apenas ahora son implementadas también en Bremen. Estas alternativas son aceptables desde la ética de la medicina y son mucho menos riesgosas para los involucrados. Pero el hecho de que el método riesgoso de usar forzosamente vomitivos se haya practicado por más de una década, expresa el enfoque represivo de

49 Cf. <http://konsumraum.de/dta/rechtsverordnung.html>

la política local de reducción de la oferta de drogas. Con esta práctica la política se concentró únicamente en los “pequeños *dealers*”, a los que de todas maneras es difícil alcanzar con medios jurídico-penales. Esta práctica tiene rasgos de una política simbólica, pero no cambia nada de las estructuras causales.

Una mirada atrás muestra claramente que la posición de Alemania con la administración de vomitivos es única, ya que hasta donde sabemos en ningún otro país europeo se practica. Amnistía Internacional señaló desde hace algunos años esta práctica escandalosa en Alemania⁵⁰.

De todas maneras, la amplia repercusión pública del caso en Bremen hizo que esta práctica se abandonara de momento. Resta esperar que en lo sucesivo este proceso de cambio sea observado de forma crítica.

El debate por el uso de vomitivos en Alemania en general, y su práctica, estuvieron marcados por un componente racista de muchos actores. Su aplicación –casi todos los afectados eran de piel oscura– está, como la persecución general para sus puestos *dealers* de droga, marcada por el racismo (Sorgalla y Stöver, 2005). A pesar de varias muertes, el estado de derecho toleró este racismo durante largo tiempo, y la política de drogas recurrió aquí a una herramienta que en 2006 fue declarada contraria a los derechos humanos y como “coacción al borde de la brutalidad” por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) (fallo del 11-7-2006, 54810/00). Los protocolos de los casos que incluían muertes analizados por el tribunal muestran cómo este llegó rápidamente a esa evaluación (véase también: Löhr, 2007).

ESTADO DEL DEBATE ACERCA DE LA POLÍTICA DE DROGAS

Ya se expuso cómo la represión en el ámbito de las drogas declaradas ilegales es la causante de una gran parte de los gastos estatales⁵¹. Las dos terceras partes de los sospechosos investigados por la policía son consumidores. A pesar de ello, las ventajas y desventajas de esta parte de la política de drogas en Alemania prácticamente no se discuten:

[...] Los funcionarios alemanes se han mantenido decididamente indiferentes con respecto a estos acontecimientos. Ningún político importante de alguno de los principales partidos piensa por ahora exigir una nueva política de drogas o al menos la legalización de la marihuana. Las drogas no son un asunto ganador porque es demasiado fácil quemarse. [...] “La

50 <http://www.amnesty-polizei.de/2011/06/prozesse-und-revisionen-im-brechmittelfall-in-bremen/>

51 <http://www.spiegel.de/international/world/global-support-grows-for-legalizing-drugs-a-884750.html>

cuestión sigue siendo un tabú. Cuando alguien intenta hacer más laxas las reglas es acusado inmediatamente de no proteger a nuestros hijos”, dice Gerhart Baum, ministro del Interior de Alemania entre 1978 y 1982. Durante su permanencia en el cargo, Baum vivió los llamados “años de la heroína”, cuando el número de adictos en Alemania explotó, las imágenes de jóvenes adictos aparecían en las portadas de las revistas y en los teatros se pasaba la película *Christiane F - Wir Kinder vom Bahnhof Zoo* (*Christiane F. Los chicos de la estación del zoológico*). [...] Este periodo dio forma a la política de drogas alemana, lo que influyó también en lo que sienten los alemanes acerca de las drogas: preocupados, la mayoría. [...] Para muchas personas, legalización suena a invitación a usar más droga y adicción, como un país que capitula y que ya no ejerce su función protectora (Gutsch/Moreno, 2013)⁵².

Además de que en el informe sobre drogas y adicciones no se mencionan las consecuencias de la prohibición y la persecución penal, en la Estrategia nacional sobre política de drogas y adicciones⁵³ solo se encuentran expresiones generales como:

Otro elemento de la política de drogas y adicciones son las regulaciones legales para la reducción de la oferta y las prohibiciones generales. Entre ellas están, por ejemplo, las leyes de protección a los no fumadores, la ley de protección de menores y el derecho sobre estupefacientes. De gran e internacional importancia es la lucha contra la criminalidad ligada a las drogas.

Este ejemplo muestra muy bien que la política de drogas es, en sí, parte del problema. Por ello, un estudio sobre opciones políticas sólidas y realistas debe hacer algunos comentarios sobre el actor “política”. En este campo puede hablarse de un “problema de política de drogas”⁵⁴. El fracaso estrepitoso de la prohibición jurídico-criminal y los masivos efectos secundarios indeseados de la misma debieron haber conducido hace ya tiempo a un cambio de rumbo o, al menos, a un debate crítico de este campo político (Hess, 2012). En ningún otro ámbito político se hacen tan pocos y tan acrícos planteamientos sobre los riesgos y los efectos secundarios de la política actual. En este caso no se utilizan instrumentos típicos en otros campos políticos, como una valoración de las consecuencias políticas o la fundamentación en evidencias⁵⁵.

52 <http://hanfverband.de/index.php/nachrichten/blog/1840-video-keine-bewegung-in-der-drogenpolitik-woran-haengt-es-experten-geben-antworten>

53 <http://drogenbeauftragte.de/presse/pressemitteilungen/2012-01/pm-nationale-strategie.html>

54 <http://www.schildower-kreis.de/themen/die-politik-hat-ein-drogenproblem.html>

55 <http://hanfverband.de/index.php/nachrichten/blog/1834-von-hanf-ist-die-rede-anmerkungen-zum-wissenschaftlichen-und-politischen-diskussionsstand-in-deutschland>

Las causas de este problema son múltiples. La investigación en política de drogas muestra un subdesarrollo notable. Falta una opinión pública efectiva y crítica en contra del fracaso del gobierno, y los afectados están marginados, estigmatizados o, simplemente, amedrentados. Los “investigadores” dependen de los recursos públicos y no desean llamar la atención con un comportamiento no conforme. Las oficinas estatales mantienen la tradicional política de drogas. La fuerte orientación sectorial de esa política dentro de los “pilares” está atravesada por una serie de sólidos intereses individuales. La prohibición de las drogas se ha internalizado a tal punto que ni los investigadores ni sus asistentes cuestionan el marco represivo, e incluso los consumidores de drogas lo aceptan como un destino aparentemente inevitable⁵⁶.

El “problema de las drogas” parece, a diferencia de los años ochenta y noventa, más o menos controlado, las instituciones de ayuda a los adictos están fuertemente diferenciadas y tienen un gran éxito⁵⁷: aparentemente no hay una gran presión pública. En general, el problema es políticamente poco atractivo y el lobby a favor de los reclusos drogodependientes es importante. Solo algunas organizaciones más bien pequeñas como JES, DHV, akzept, Deutsche AIDS-Hilfe (DAH), Deutsche Gesellschaft für Suchtmedizin (DGS), Bundesverband akzeptierender Eltern y Schildower Kreis se movilizan contra la prohibición.

La política de drogas es llevada adelante con gran fuerza no por los partidos políticos, sino por la administración, los tribunales y asociaciones que no se basan en criterios científicos. El restrictivo derecho penal sobre estupefacientes amenaza a muchos de los que quieren intentar algo nuevo.

No se apela a la política. Está muy difundida la idea de que los asuntos relacionados con la política de drogas no tienen ningún rol en las campañas electorales: una clara muestra de ello es el valor que se da al problema. En el congreso central anual del DHS (Deutsche Hauptstelle für Suchtfragen: Centro alemán para las adicciones) en Leipzig, en 2012, no apareció ningún parlamentario defensor de la política de drogas predominante⁵⁸.

56 http://www.welt.de/print/die_welt/hamburg/article109096762/Suchtexperthen-gegen-liberalere-Drogenpolitik.html

57 <http://tagesschau.de/ausland/suchtbericht100.html>

58 <http://www.alternative-drogenpolitik.de/2012/11/19/dhs-kongress-forum-mit-politikern-fallt-aus/>,

<http://hanfverband.de/index.php/nachrichten/blog/1840-video-keine-bewegung-in-der-drogenpolitik-woran-haengt-es-experten-geben-antworten>

Kalke (2005) exige más federalismo en las áreas de prevención, ayuda a adictos y terapia. Las experiencias estadounidenses muestran que los espacios libres en las áreas de represión, regulación del mercado y cannabis como medicina han brindado también resultados interesantes⁵⁹. En Alemania, mayores competencias a los estados federados podrían dar lugar a una amplia gama de experimentación y a una competencia constructiva entre los diferentes conceptos en materia de política de drogas.

Al mirar atrás, es posible decir que la política de drogas es también víctima de su propio éxito. Los resultados positivos en la ayuda a adictos entre 1982 y 2012 sacaron el asunto de la opinión pública y, con ello, de la conciencia pública. La aparición del VIH provocó en los años ochenta la presión necesaria para introducir tratamientos sustitutivos, programas de cambio de jeringas y salones para consumidores de drogas. Desde la tercera modificación de la ley de narcóticos (legalización de salones para consumo)⁶⁰ se avanza lentamente. La ampliación de la administración de diamorfina según el experimento modelo muestra también solo pequeños progresos⁶¹.

Los numerosos debates sobre el cannabis después del fallo del Tribunal Federal Constitucional alemán (BverfG) de 1994, la propuesta de la Conferencia de Ministros de Salud, la solicitud de “cannabis en la farmacia” por parte del estado federado de Schleswig-Holstein y la campaña DieCannabisKampagne de akzept⁶² no tuvieron prácticamente resultados mensurables. Las progresistas mociones como las del SPD⁶³, el PDS⁶⁴ y los Verdes⁶⁵ solo salieron de la bancada opositora. También es seguro que las mociones del SPD como el Impreso 58/93 – Moción de ley del estado federado de Renania-Palatinado (“El manejo de pequeñas cantidades de cannabis es considerado

59 http://en.wikipedia.org/wiki/Medical_cannabis_in_the_United_States

60 http://www.rechtliches.de/info_Drittes_BtMG-Aenderungsgesetz.html

61 <http://www.abendblatt.de/ratgeber/gesundheit/article112664783/Hamburger-Suchtforscher-fordert-Heroin-auf-Kassenkosten.html>,

http://www.aerztezeitung.de/politik_gesellschaft/berufspolitik/article/821263/suchtmmedizin-suedwesten-fordert-weniger-buerokratie.html,

http://www.aerztezeitung.de/politik_gesellschaft/medizinethik/article/829601/kommentar-heroin-zuegel-lockern.html

62 <http://www.akzept.org/dascannabisforum/ziele.html>

63 <http://cannabislegal.de/politik/spd-btmg96.htm>

64 <http://dip.bundestag.de/btd/14/016/1401695.pdf>

65 <http://cannabislegal.de/politik/gruene-btmg96.htm>

infracción administrativa”⁶⁶ y el Impreso 582/92 – Moción del estado federado de Hesse (24-08-92 Hans Eichel: Monopolio federal para la administración de cannabis y heroína)⁶⁷ no encontrarán la mayoría necesaria para una genuina implementación. Desde entonces aumentan y disminuyen las “pequeñas cantidades” según el estado federado del que se trate y su orientación liberal o no liberal en materia de política de drogas.

Las reformas en el asunto del cannabis como medicina tampoco han avanzado, a pesar de los grandes titulares en la prensa⁶⁸.

OPINIÓN PÚBLICA

La política de drogas tiene un papel marginal no solo en la política sino también en los medios. Si bien se informa acerca de drogas y problemas relacionados con ellas, la información crítica es escasa⁶⁹. Los informes policiales se imprimen de a uno, la evolución de las cifras de “muertos por la droga” es entonces captada de esa manera (ni siquiera es puesta en el contexto de las cifras de muertos por alcohol o tabaco) y se usan informaciones de teletipo como material de relleno con títulos atractivos. Ya se trate de “Jóvenes que beben sin medida”, el estudio “Fumar porro estupidiza” o “Cristal, la droga asesina”, el público consume gustoso noticias sobre drogas, pero después el interés desaparece rápidamente. En el caso del cristal, la dudosa tesis de que la descriminalización en la República Checa es la responsable también es aceptada sin más. Hasta hace poco, en los periódicos en lengua alemana no se encontraba casi nada sobre los efectos de la descriminalización en Portugal. En este sentido se destacan moderadamente el diario *die tageszeitung - taz* y algún medio online. La columna vertebral de la información crítica sobre política de drogas es, entre otros, los medios especializados y los blogs.

A continuación se presentan a modo de ejemplo algunos artículos críticos de los últimos años, ya que son excepciones:

66 <http://hanfverband.de/index.php/themen/drogenpolitik-a-legalisierung/1529-bundesratsantrag-zur-entkriminalisierung-von-cannabis>

67 <http://hanfverband.de/index.php/themen/drogenpolitik-a-legalisierung/1541-bundesratsantrag-zur-cannabislegalisierung>

68 <http://hanfverband.de/index.php/nachrichten/aktuelles/1322-bundesregierung-qlegalisiertq-cannabis-als-medizin-wahrheit-und-dichtung>

69 <http://hanfverband.de/index.php/nachrichten/blog/2016-drogenpolitik-wenn-die-zeitungen-schweigen>

- ❖ “Gute Drogen, schlechte Drogen?” (“¿Drogas buenas, drogas malas?”). *Frankfurter Rundschau*. 28 de diciembre de 2012⁷⁰.
- ❖ “Gastbeitrag “Krieg gegen Drogen ist gescheitert”” (Artículo especial: “La guerra contra las drogas ha fracasado”). Tom Koenigs. *Frankfurter Rundschau*⁷¹.
- ❖ “Legalität als letzter Ausweg - Machen wir Frieden mit den Drogen” (“La legalidad como única salida – Hagamos las paces con las drogas”). *FAZ*. 2 de mayo de 2012⁷².
- ❖ “Ist der Krieg gegen die Drogen zu gewinnen?” (“¿Puede ganarse la guerra contra las drogas”). *Tagesspiegel* Berlin. 20 de mayo de 2012⁷³.
- ❖ Comentario “Legalise it” (“Legalízala”). *E + Z Entwicklung und Zusammenarbeit*. 3 de mayo de 2012⁷⁴.
- ❖ “Legalisierung des Drogenkonsums als Ausweg” (“La legalización del consumo de drogas como salida”). *Die Welt*. 19 de abril de 2012⁷⁵.
- ❖ “Drogenpolitik - Dein Joint ist mir egal” (“Política de drogas. Tu porro me es indiferente”). *Spiegel*. 19 de mayo de 2012⁷⁶.
- ❖ “Amerika-Gipfel - Drogenkrieg – Legalize it, Barack Obama!” (“Cumbre estadounidense – Guerra a las drogas - ¡Legalízala, Barack Obama!”). *Die Welt*. 14 de abril de 2012⁷⁷.
- ❖ “Amerika-Gipfel - Wir sind am Ende” (“Cumbre estadounidense-Hemos llegado al límite”). *Die Zeit*. 14 de abril de 2012⁷⁸.
- ❖ *Spiegel*. “War on Drugs” (“Guerra a las drogas”) (números 8, 9, 10, 11 y 12 de 2013) y *Spiegel Online International*⁷⁹.

70 <http://www.fr-online.de/meinung/leitartikel-gute-drogen--schlechte-drogen-,1472602,11362922.html>

71 <http://www.fr-online.de/meinung/gastbeitrag-krieg-gegen-drogen-ist-gescheitert,1472602,4812886>

72 <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/legalitaet-als-letzter-ausweg-machen-wir-frieden-mit-den-drogen-11734267.html>

73 <http://www.tagesspiegel.de/politik/ist-der-krieg-gegen-die-drogen-zu-gewinnen-/6651300.html>

74 <http://www.dandc.eu/articles/220461/index.de.shtml>

75 <http://www.welt.de/debatte/kolumnen/Maxeiner-und-Miersch/article106204213/Legalisierung-des-Drogenkonsums-als- Ausweg.html>

76 <http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/sibylle-berg-ueber-drogen-a-833449.html>

77 <http://www.welt.de/politik/ausland/article106183508/Drogenkrieg-Legalize-it-Barack-Obama.html>

78 <http://www.zeit.de/2012/16/Drogenkrieg/komplettansicht>

79 <http://www.spiegel.de/international/europe/evaluating-drug-decriminalization-in-portugal-12-years-later-a-891060.html>,

El medio impreso central en materia de política de drogas internacional es el diario británico *The Guardian*, en el que regularmente aparecen columnas y artículos sobre la política británica, europea estadounidense y global en la materia⁸⁰. En Internet, el *Huffington Post* cumple un rol similar. En Alemania no hay ningún periódico comparable.

Pero, ¿qué dice la opinión pública sobre, por ejemplo, la legalización del cannabis? La población ha avanzado claramente más que la política de drogas de los partidos. Según una encuesta de Emnid la mayoría de la población –con una relativa independencia de las características demográficas– está a favor de una política liberal para el cannabis. Eul y Stöver (2013) informan, basándose en dos encuestas realizadas por Emnid en 2002 y 2010, que en cada caso menos de 40% de la población alemana estaba a favor mantener el *statu quo*, o sea una persecución penal también de la simple tenencia de cannabis. En conjunto, en cada encuesta se expresó más de 60% de la población alemana a favor de una disminución de la gravedad para la tenencia de cannabis al grado de una infracción administrativa (penada con multa), ningún tipo de sanción judicial en este caso o incluso una equiparación jurídica del cannabis con el alcohol o el tabaco (o sea, una legalización) (véase Eul y Stöver, 2011, 2012).

La evaluación individual del riesgo para el cannabis es central y sirve como valor de umbral para el inicio en el consumo y el consumo sucesivo de esta droga. Este disminuye al aumentar la experiencia en el consumo. Esa evaluación del riesgo determina además la situación jurídica deseada para esta droga. La mayoría de la población se manifiesta contra una equiparación jurídica del cannabis con el alcohol, porque entre 60 y 70% considera el cannabis más riesgoso que el alcohol. Sin embargo, desde hace unos diez años aproximadamente 60% de los alemanes está a favor de descriminalizar el consumo personal de cannabis (véase Eul y Stöver, 2011, 2012).

<http://www.spiegel.de/international/germany/drug-war-failing-in-germany-a-889826.html>,

<http://www.spiegel.de/international/europe/the-winners-and-losers-of-drug-liberalization-in-the-czech-republic-a-888618.html>,

<http://www.spiegel.de/international/world/violence-plagues-african-hub-of-cocaine-trafficking-a-887306.html>,

<http://www.spiegel.de/international/world/failing-drug-war-when-cops-become-criminals-a-886441.html>

80 <http://guardian.co.uk/politics/drugspolicy>

STATU QUO EN TODO EL MUNDO Y EN CADA REGIÓN

PRETENSIONES Y REALIDAD DE LOS ESFUERZOS INTERNACIONALES POR CONTROLAR LAS DROGAS

La política de drogas fue uno de los primeros campos políticos internacionales y globales. A partir de las conferencias sobre el opio, el enfoque político fuertemente influenciado e impuesto por los Estados Unidos de prohibir el opio estableciéndolo en los acuerdos internacionales de validez mundial ha ido tomando un carácter casi universal (véase Holzer, 2012). A pesar de que un control internacional es el único camino para hacer visibles las vinculaciones del tráfico y sellar acuerdos de control y cooperación transnacionales, el control de drogas mundial no ha logrado su objetivo de reducir el consumo. Esto atañe especialmente a Europa, donde el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT) señala el creciente porcentaje de personas con experiencia con las drogas y el creciente porcentaje de delitos vinculados a las mismas (EMCDDA, 2012: 40)⁸¹.

Las estimaciones de las Naciones Unidas sobre consumo anual de drogas para el periodo 1998-2008 muestran que, a pesar de los esfuerzos cada vez mayores por controlarlas, el consumo mundial se ha incrementado notoriamente (véase tabla 5).

Tabla 5. Estimaciones de las Naciones Unidas sobre consumo anual de drogas, 1998-2008⁸²

AÑO	OPIÁCEOS	COCAÍNA	CANNABIS
1998	12,9 millones	13,4 millones	147,4 millones
2008	17,35 millones	17 millones	160 millones
Incremento	+34,5%	+27%	+8,5%

A pesar de la prohibición mundial de las drogas y los miles de millones gastados en seguridad y control, el balance de esta política desilusiona. No solo bajan los precios de las drogas en Europa (fuente: OEDT) y el resto del mundo. Nunca antes tanta gente en el mundo había consumido droga como en la actualidad. No hay pruebas de que la prohibición haya tenido algún efecto preventivo general: “No puede constatare una relación entre la política de drogas, medida sobre la base de las condiciones

81 Informe anual del OEDT 2012, p. 15. http://www.dhs.de/fileadmin/user_upload/pdf/EBDD_Jahresberichte/Jahresbericht_EBDD_2012_deutsch.pdf

82 http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_German.pdf

marco jurídicas y la práctica de la persecución penal, y la difusión del uso de cannabis” (Reuband, 2004).

En su informe del 30 de abril de 1999, la Comisión de Seguridad Social y Salud del Consejo Nacional Suizo llega a la siguiente conclusión:

La suposición ampliamente difundida de un importante efecto preventivo general de la punibilidad del consumo no puede ser demostrada y parece poco plausible [...]. Todos los estudios empíricos y datos estadísticos de comparaciones internacionales e intercantones coinciden constantemente, conforme a esto, en señalar que entre la difusión/frecuencia del consumo de drogas y la práctica de persecución y sanción jurídico-penal no existe ninguna relación significativa.

LA LISTA DE EFECTOS SECUNDARIOS NO DESEADOS

La iniciativa “Calcula los costos”⁸³ organiza los costos del combate contra las drogas en siete áreas:

- ✧ Socava el desarrollo y la seguridad internacionales, y alimenta el conflicto.
Amenaza la salud pública, difunde enfermedades y causa la muerte.
- ✧ Socava los derechos humanos.
- ✧ Promueve la estigmatización y la discriminación.
- ✧ Genera delincuencia y enriquece a los criminales.
- ✧ Causa deforestación y contaminación.
- ✧ Desperdicia miles de millones en persecución penal.

Un resumen de los efectos globales puede encontrarse en *The Alternative World Drug Report - Counting the Costs of the War on Drugs* (El informe mundial alternativo sobre drogas - Contabilizando los costos de la guerra contra las drogas)⁸⁴.

VOCES RELEVANTES EXIGEN CAMBIOS

Con la fundación en 2011 de la Comisión Global de Políticas de Drogas, el debate sobre la reforma del control mundial de drogas subió otro peldaño. En ella confluyen

83 <http://www.countthecosts.org/>

84 <http://www.countthecosts.org/sites/default/files/AWDR.pdf>

el exsecretario general de la ONU Kofi Annan, el exsecretario general de la Otan Javier Solana, el expresidente de la Reserva Federal estadounidense Paul Volcker, el empresario británico Richard Branson y expresidentes de Brasil, Colombia y México. En la película *Breaking the Taboo*, Morgan Freeman cuenta acerca del trabajo de la Comisión Global⁸⁵.

Anteriormente, las reformas en la orientación prohibicionista de la política de drogas fueron exigidas sobre todo por comisiones nacionales, particulares e investigadores (véase Milton Friedman⁸⁶; Werner Pommerehne y Albert Hart)⁸⁷.

Estos cuatro fundamentos del informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas⁸⁸ (2011, pp. 5 y ss.) son una guía también para el presente dictamen, lo mismo que sus recomendaciones⁸⁹:

1. La política de drogas debe basarse en pruebas empíricas y científicas sólidas. El principal parámetro de éxito debe ser la reducción del daño para la salud, la seguridad y el bien del individuo y la sociedad.
2. Dicha política debe basarse en los derechos humanos y en los fundamentos de protección de la salud pública. Debemos dejar de estigmatizar y discriminar a las personas que consumen determinadas drogas o participan de los últimos eslabones del cultivo, la producción y la distribución, y tratar a los drogodependientes no como criminales sino como enfermos.
3. La elaboración e implementación de la política de drogas debe ser una tarea compartida mundialmente; no obstante, deberán tenerse en cuenta las diferentes condiciones políticas, sociales y culturales. La política debe tener en cuenta los derechos y las necesidades de las personas que se ven perjudicadas por la producción, el tráfico ilegal y el consumo de drogas, tal como se reconoce expresamente en el acuerdo contra el tráfico no permitido de estupefacientes de 1988.

85 <http://blog.zeit.de/netzfilmblog/2012/12/07/breaking-the-taboo-drogenkrieg-film/>

86 <http://folio.nzz.ch/1992/april/drogenkonsum-ist-privatsache>,
<http://www.spiegel.de/spiegel/print/d-13682584.html>

87 <http://www.zeit.de/1992/13/teures-politikversagen/komplettansicht>. “Un mercado de drogas libre y sin impedimento alguno por parte del estado casi no se diferenciaría de los mercados existentes para muchos otros bienes”. Pommerehne, Werner W. y Albert Hart. 1992. “Drogenpolitik aus der Sicht des Ökonomen”. *Universitas*. 47: 539-550.

88 http://www.globalcommissiondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_German.pdf

89 <http://www.alternative-drogenpolitik.de/2013/04/05/empfehlungen-der-global-commission-on-drug-policy/>

4. Debe aspirarse a una política de drogas integral, que incluya las familias, las escuelas, los especialistas en salud pública y cooperación para el desarrollo y a los líderes de la sociedad civil asociados a las autoridades jurídico-penales y demás instituciones estatales decisivas.

EJEMPLOS DE CONSECUENCIAS NO DESEADAS DE LA ACTUAL POLÍTICA DE DROGAS PARA EL MERCADO DE LAS DROGAS

El estudio sobre mercados globales e ilegales de droga realizado por encargo de la Comisión Europea (Reuter y Trautmann, 2009) llegó a la conclusión de que el control de drogas tiene una serie de consecuencias no deseadas:

Algunos ejemplos son:

- ❖ El aumento de las incautaciones de magnitud en rutas comerciales lleva muy probablemente a un incremento de la demanda de exportaciones.
- ❖ La violencia entre productores, traficantes y consumidores puede explicarse en gran parte como consecuencia de la intensificación de las medidas de control.
- ❖ Un extenso mercado negro genera/estimula la corrupción.
- ❖ Se producen daños ambientales y para la salud como consecuencia del combate a la producción de metanfetamina, al tiempo que los laboratorios grandes de metanfetamina son reemplazados por otros más pequeños que utilizan ingredientes muy diferentes.

Las medidas de control no tienen efectos relevantes sobre la magnitud de la oferta, pero sí tienen como consecuencia desplazamientos de los lugares de producción y las rutas de tráfico: de países con controles intensivos y efectivos a otros con controles menos severos. Sin embargo, los posibles resultados de este efecto de control del mercado siguen pasando inadvertidos. Pequeños países como los de África occidental son casi inundados por contrabandistas de cocaína que manejan miles de millones⁹⁰.

En la ponderación de los efectos deseados y logrados y los no deseados, el informe concluye:

Los esfuerzos internacionales por restringir el mercado mundial de drogas han tenido –en términos de las metas de la sesión especial de la Asamblea General de las Naciones

90 <http://www.tagesschau.de/ausland/drogenhandel102.html>

Unidas (UNGASS)⁹¹— poco éxito. No es posible hallar pruebas de una reducción del problema mundial de la droga en el periodo 1998-2007. Sería deseable un debate sobre el sentido de la actual política de drogas y alternativas posibles (Trautmann, 2010).

ASPECTOS CONFLICTIVOS DE LA POLÍTICA DE DROGAS

Es claro que algunos estados ya sufren un debilitamiento por la narcocriminalidad⁹² o deben una buena parte de su producto interno bruto (PIB) a la producción de drogas y al narcotráfico (por ejemplo, Afganistán: aproximadamente entre 25 y 40% del PIB)⁹³.

México

La manifestación más clara de la política de prohibición global puede hallarse en la guerra contra las drogas en México. Este conflicto puede atribuirse al intento del presidente mexicano Felipe Calderón (2006-2012) de solucionar el problema por medios militares. Los carteles de la droga, que contaban con miles de millones provenientes del tráfico de cocaína, también se armaron⁹⁴, en parte con equipamiento alemán⁹⁵. El resultado fue una ola de violencia, violaciones a los derechos humanos y erosión del estado de derecho. Este experimento muestra claramente a dónde puede conducir una política del “siempre más de lo mismo”.

El actual balance de esta guerra es de 70.000 muertos, 26.000 desaparecidos⁹⁶ y 1'600.000 refugiados. Mientras tanto, la guerra no debilitó en términos generales a los carteles. El contrabando de droga a Estados Unidos sigue en niveles elevados. Además, México se ha convertido también en el tercer mayor cultivador de opio, con 3% de la producción mundial⁹⁷.

91 La declaración de la UNGASS en el plenario especial de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas de 1998 terminó en un proyecto de un amplio catálogo de medidas para controlar y combatir el cultivo, la producción, el narcotráfico y la demanda de drogas. La meta de la declaración era la eliminación o al menos la reducción de la oferta y la demanda para 2008. El lema del entonces director del UNDCP era: “A drugfree world, we can do it” (“Un mundo sin drogas, podemos hacerlo”).

92 <http://de.ria.ru/crime/20120130/262574240.html>

93 <http://www.alternative-drogenpolitik.de/2009/09/11/afghanistan-und-die-opiumfrage/>

94 <http://www.20min.ch/panorama/news/story/Mit-U-Booten-in-den-Drogenkrieg-13818309>

95 <http://nachrichten.rp-online.de/politik/schmuggler-nutzen-deutsche-schiffe-1.2692160>

96 <http://www.zeit.de/news/2013-02/21/mexiko-hrw-prangert-verschwinden-von-menschen-in-mexiko-an-21084207>

97 http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/WDR2011/The_opium-heroin_market.pdf

El poder de los carteles de la droga ha crecido tanto que la corrupción en la policía se ha expandido grandemente⁹⁸, o bien la policía sufre ataques directos⁹⁹, peligra la libertad de prensa y dos tercios de la economía legal están infiltrados¹⁰⁰. En ocasiones, miembros de los carteles de la droga atacan a las fuerzas armadas y a la Policía¹⁰¹. En algunas partes de México, el estado ya no cumple algunas de sus misiones centrales, tales como la de brindar seguridad y garantizar el estado de derecho. La propagación de la corrupción y las limitaciones a la libertad de prensa subrayan la imagen de México como un país camino a ser un *failed state* (estado fallido) (Maihold y Brombacher, 2013).

Esta guerra es también nuestra guerra: tiene sus orígenes y sus efectos en los países consumidores. Y es financiada por el consumo de cocaína en Estados Unidos y Europa. Del mismo modo, las armas provienen por lo general de esos mismos países, en parte también de Alemania¹⁰².

Irán

La República Islámica de Irán brinda otro ejemplo de política de drogas mal dirigida. Mientras que en la región es una antigua tradición fumar opio y jamás ha sido considerado un problema significativo, en Irán se muestran con claridad los efectos de las drogas en un país de tránsito. De los 74'000.000 de habitantes, hay 3'700.000 de adictos a los opioides (5%). De estos, 800.000 son consumidores de opioides por vía intravenosa: y esto a pesar de la pena capital para el contrabando de más de 500 g de droga. Incluso estas penas draconianas y su escenificación (en 2009 hubo 399

98 <http://www.tagesanzeiger.ch/ausland/Viele-haben-mehr-Angst-vor-der-Polizei-als-vor-der-Drogenmafia/story/25703409>

99 <http://de.euronews.com/2010/12/29/mexiko-ortschaft-ohne-polizei/>

100 <http://www.handelsblatt.com/politik/international/mexiko-warum-sich-der-drogenkrieg-ausweitete-seite-all/3193680-all.html>

101 <http://www.stern.de/panorama/drogenkrieg-in-mexiko-zwoelf-polizisten-gefoltert-und-ge-toetet-706295.html>

102 <http://jungle-world.com/artikel/2013/09/47219.html>,

<http://www.zeit.de/2012/07/Ruestungsfirma-Heckler-Koch/komplettansicht>,

<http://www.taz.de/!64145/>,

<http://derstandard.at/1319182464108/Verdacht-der-Bestechung-Justiz-filzt-Waffenschmiede-Heckler-Koch>

ejecuciones públicas)¹⁰³, no logran impedir el contrabando ni el consumo. Aproximadamente 200.000 reclusos, o sea la mitad del total, están en prisión por delitos vinculados con las drogas.

Europa

Es posible hallar rastros de los carteles no solo en otros continentes sino también en Alemania y nuestros vecinos europeos. Alemania ya es considerada un “baluarte de la mafia”¹⁰⁴. El lavado de dinero de los carteles, si bien no causa muertes, sí produce efectos nocivos en la economía. Los consorcios rivales guerrearán entre sí enconadamente también en suelo europeo¹⁰⁵.

Resulta claro también que los carteles controlan ya algunas partes de la oferta de droga en determinados escenarios como, por ejemplo, instituciones penitenciarias¹⁰⁶, y que la corrupción no se arredra ante las puertas de las cárceles¹⁰⁷.

ENFOQUES POLÍTICOS ALTERNATIVOS PRACTICADOS EN EUROPA

Las dimensiones temporal y espacial de la prohibición, al igual que la polarización que trae consigo el asunto, han hecho imposible ver que hay alternativas a la actual

103 <http://hanfverband.de/index.php/nachrichten/blog/1535-keine-todesstrafe-fuer-drogendelikte>,
<http://idpc.net/publications/2012/11/the-death-penalty-for-drug-offences-global-overview-2012>,
http://www.schildower-kreis.de/themen/Zum_Internationalen_Tag_gegen_die_Todesstrafe_2012.php

104 <http://www.augsburger-allgemeine.de/politik/SPD-Deutschland-ist-eine-Mafia-Hochburg-id21440861.html>,
<http://www.spiegel.de/panorama/justiz/sonia-alfano-ueber-die-mafia-deutschland-ist-zweite-heimat-der-ndrangheta-a-864260.html>,
http://www.bundestag.de/presse/hib/2012_10/2012_460/01.html

105 http://www.focus.de/panorama/welt/tid-27830/report-tatort-marseille_aid_842905.html

106 <http://www.sueddeutsche.de/bayern/kartelle-im-gefaengnis-wie-die-russenmafia-den-knast-kontrolliert-1.1512244>,
<http://www.faz.net/artikel/C31399/mafia-die-oekonomie-der-kriminellen-dienstleistung-30451675.html>,
<http://www.aargauerzeitung.ch/aargau/kanton-aargau/drogen-im-gefaengnis-sind-das-normalste-der-welt-121928624>

107 <http://www.general-anzeiger-bonn.de/lokales/region/Vollzugsbeamter-soll-wegen-Drogenhandels-sechs-Jahre-in-den-Knast-article723431.html>

política de drogas. Antes de las reflexiones teóricas en el área de modelos de control de drogas, se presentará aquí lo que otros países vienen practicando ya hace años.

Disponemos de amplia información sobre otros países europeos donde se han aplicado modelos de control de drogas diferentes. Podemos aprender del análisis de estas experiencias. Debido a las grandes similitudes económicas, políticas, sociales y culturales dentro de Europa, es concebible trasladar los modelos ensayados.

Junto con los ejemplos de liberalización en la política de drogas exhibidos aquí, por ejemplo mediante la descriminalización de los consumidores, hay también estados que han elegido la senda contraria. Aun cuando las consecuencias aquí no son en su mayoría tan graves como las de la vía militar de México, en ninguna parte se registran éxitos relacionados con una política de drogas más represiva.

Así, Francia está entre los países europeos con legislaciones más duras en materia de drogas. Incluso la reproducción gráfica de una hoja de cáñamo hecha en público puede terminar en multa, y el consumo de drogas está penado. Las penas por delitos “normales” son más elevadas que en Alemania, y el cultivo de una simple planta de cannabis puede pensarse con hasta veinte años de prisión. A pesar de ello, el consumo de cannabis en Francia no es menos inusual que en los países vecinos (véase EMCDDA, 2012: 40).

El pensamiento progresista de Suiza en el ámbito de la política de drogas¹⁰⁸ será tratado en la parte “Principios normativos para modelos de control en Alemania”. Las experiencias de la fase de cuasi legalidad del cannabis y su fin brindan también mucha información¹⁰⁹.

PAÍSES BAJOS

Casi paralelamente a Alemania¹¹⁰, los Países Bajos comenzaron su moderna política de drogas en 1976. A diferencia de Alemania o de los tratados internacionales, allí se

108 <http://www.bag.admin.ch/shop/00035/00081/index.html?lang=de>,
<http://www.bag.admin.ch/shop/00010/00565/index.html?lang=de>,
http://www.dhs.de/fileadmin/user_upload/pdf/Veranstaltungen/Fachkonferenz_2012/Text_Leipzig_van_der_Linde.pdf

109 <http://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/repression-fuehrt-im-cannabis-geschaeft-zu-mehrgewalt-123568744>,
http://www.hanfjournal.de/hajo-website/artikel/2012/142_maerz/s46_0312_mehr_gewalt_durch_repression.php

110 El fundamento moderno del derecho sobre drogas, la ley de narcóticos como sucesora de la ley del opio de la República de Weimar, proviene del año 1972.

diferenció entre las drogas “blandas” y las “duras”. La tenencia por adultos y la venta a adultos fue descriminalizada en el marco de la “Gedoogbeleid” (política de tolerancia).

En este marco jurídico surgieron los *coffee shops*, al tiempo que la instrumentación local de dicho marco es determinada por el alcalde, la fiscalía y los directivos policiales. Condiciones importantes son, junto con la prohibición de publicidad, el no perturbar el orden público y la venta prevista a ciudadanos holandeses.

Junto a la descriminalización de la tenencia y la venta de cannabis, la política de drogas de los Países Bajos casi no se diferencia de la de los demás países de la UE. Es por ello que allí existen, por ejemplo para la heroína o en relación con las erogaciones estatales, los mismos o similares problemas que en Alemania. Con una ventaja con respecto a Alemania de unos pocos años, los Países Bajos establecieron la administración de heroína bajo control médico. Su pragmatismo en comparación con Alemania hizo que se introdujeran medidas de reducción de daño más pronto. Allí se dictaron también medidas de *drug checking*.

La política liberal para el cannabis en los Países Bajos es una política de centro. Además, hay una diferencia entre el gobierno federal y las comunas, como en Alemania: mientras que en los últimos años en el plano federal el gobierno intentó introducir reglas más duras, la política local es más liberal (solución de la “problemática de la puerta trasera”) y pragmática. Las ideologías y el carné de afiliación a un partido tienen un rol mucho menor¹¹¹.

Desde el comienzo, el experimento de los *coffee shops* fue criticado por distintos estados, y la Jifé lo hizo con regularidad.

El consumo de cannabis creció desde 1976, análogamente al resto de Europa. Los indicadores de consumo y abuso se aproximan al promedio de la UE (EMCDDA, 2012). La ausencia de problemas graves en relación con el cannabis es la prueba más sencilla de que la política de prohibición de las drogas basada en convenciones internacionales debe ser revisada, ya que su suposición básica de que la prohibición es necesaria para proteger la salud pública y la salud individual no es correcta.

Pero el modelo holandés sigue teniendo dos problemas: el turismo de drogas y la “problemática de la puerta trasera”.

Como este modelo es una solución aislada, tuvo que partirse de la base de que los compradores interesados provenientes de países vecinos comprarían cannabis también en los Países Bajos. Estaba planeado ofrecer a la ciudadanía holandesa el

111 <http://vorige.nrc.nl/article2066650.ece>

modelo, lo cual, no obstante, en la práctica, llevaría tiempo. Sin embargo, hace poco se han reanudado los esfuerzos por poner esto en práctica (mediante pago, etcétera). Las comunas estaban claramente divididas en torno al turismo de drogas: la mayoría de las veces el problema era el ruido provocado en el centro de las ciudades por el mayor tránsito vehicular, etcétera. Por tal motivo se implementaron soluciones como los *coffee shops* fuera de las ciudades. Pero el nuevo comercio callejero¹¹² y las consecuencias negativas que acarrearía mostraron rápidamente que el Wietpas significa una solución aparente¹¹³. El cultivo de cannabis es, al igual que antes, ilegal y está penado por la ley.

Conclusión: a pesar de todas sus debilidades, el modelo holandés muestra hace décadas que un comercio minorista (tolerado) de cannabis es posible y no supone consecuencias graves. En relación con la prevalencia de consumo, no hay diferencias significativas entre los Países Bajos y los vecinos (véase Hibell et al., 2012), para un consumo de cannabis inferior al promedio europeo considerando el consumo en los últimos treinta días (véase la tabla 6).

Tabla 6. Prevalencia del consumo de cannabis en la población en general

POBLACIÓN (GRUPO ETARIO 15-24 AÑOS)	PERIODO DE CONSUMO EN PORCENTAJES		
	TODA LA VIDA	ÚLTIMOS DOCE MESES	ÚLTIMOS 30 DÍAS
Países Bajos	28,3	11,4	5,3
Promedio europeo	30	15,2	8,0

Fuente: <http://www.alternative-drogenpolitik.de/2012/04/06/pravalenz-des-cannabiskonsums-in-der-allgemeinbevölkerung-in-deutschland-frankreich-den-niederlanden-und-im-europaischen-durchschnitt/>

La edad de inicio, medida por el porcentaje de aquellos que consumieron por primera vez cannabis con catorce años o menos, es, considerando el ESPAD, levemente superior al promedio y las prevalencias de consumo son claramente superiores. Si se comparan los valores de los Países Bajos con el promedio ponderado de los países vecinos, la distancia entre las prevalencias y este promedio se reduce y, en cuanto a la edad de inicio, los jóvenes holandeses están, luego, arriba del promedio¹¹⁴.

112 <http://www.derwesten.de/panorama/seit-coffeeshops-kein-hasch-mehr-an-auslaender-verkaufen-brummt-der-strassenhandel-id7114852.html>

113 <http://hanfverband.de/index.php/nachrichten/aktuelles/1913-niederlande-verwirrung-nach-jahreswechsel>

114 <http://www.alternative-drogenpolitik.de/2012/04/07/niederlandische-jugendliche-im-vergleich-zum-europaische-durchschnitt-im-espad-report-2007/>

PORTUGAL

En 2001, Portugal fue el escenario de un cambio de paradigma en la política de drogas, al decidirse a favor de terminar con la criminalización de los usuarios y enfrentar el problema con un enfoque de salud pública.

Junto con la ampliación de tratamientos sustitutivos y el cambio de jeringas, lo específico de este modelo radica en que los consumidores ya no están dentro de la competencia de los tribunales penales, mientras que sigue existiendo la ilegalidad de todas las acciones de manejo de drogas. La ley prevé explícitamente que las personas encontradas con drogas por la policía sean citadas ante un comité compuesto por un jurista, un trabajador social y un psicólogo, comité que puede dictar determinadas penas (multa, prohibición de acceso a lugares públicos, limitación del derecho a poseer armas) e imposiciones como, por ejemplo, una terapia. El hecho de que la policía siga incautando drogas es más bien deplorado por los representantes de las autoridades sanitarias. A diferencia de otros países en los que ya no se persiguen o penalizan determinados delitos, en Portugal el parlamento ha adaptado la ley explícitamente, mientras que los Clubs Sociales de Cannabis en Bélgica o España, por ejemplo, obtienen su legalidad fáctica o tolerancia de la práctica legal y de sentencias judiciales.

Los límites entre consumidores y traficantes son de diez raciones diarias, por ejemplo, veinticinco gramos de marihuana, dos de cocaína o uno de heroína. Se consideraron las drogas marihuana, hachís, aceite de cannabis, THC puro, LSD, MDMA, cocaína, heroína, metadona, morfina, opio, anfetamina y PCP.

Tras doce años de descriminalización, en Portugal existen evaluaciones de esta política. Si bien tanto los orígenes y los requisitos como los resultados de la política tienen algunas especificidades propias del país, puede trasladarse también a otros países. El elevado porcentaje de consumo intravenoso de drogas y las tasas de transmisión de VIH, de fuerte crecimiento, motivaron la legislación reformadora del control de drogas y fueron la regla con la que se midió su éxito. El éxito de la política de descriminalización y reducción de daños en Portugal ha mostrado que estas medidas no solo pueden implementarse y tener éxito en países ricos o liberales como Alemania o los Países Bajos, sino también en sociedades con menores recursos dentro de Europa y en jóvenes democracias. El hecho de que Portugal no se haya convertido en el “paraíso europeo de la droga” ni en una meca para los consumidores, muestra una vez más que los temores de un descontrol carecen de fundamento¹¹⁵.

115 <http://derstandard.at/1363705675165/Portugals-liberale-Drogenpolitik-Der-Konsument-ist-kein-Krimineller>,

Los actos punibles relacionados con drogas disminuyeron. El consumo evolucionó como en España e Italia. La cantidad de consumidores jóvenes y problemáticos se redujo. El mercado de drogas como el cannabis sigue siendo completamente ilegal.

Conclusión: la tenaza represiva se ha aflojado sin que hubiese efectos negativos considerables, pero sí hubo una evolución positiva en la cantidad de reclusos penados por consumo, tenencia o adquisición de drogas (véase Domosławski, 2011)¹¹⁶.

REPÚBLICA CHECA

En la prensa y en la política alemana suele tener mucha mayor presencia e influencia la política de drogas de la República Checa. Junto con Portugal, es el segundo país europeo que descriminalizó, desde el 1 de enero de 2010, la tenencia de pequeñas cantidades de marihuana, hachís, planta de cannabis, hongos alucinógenos, peyote, LSD, éxtasis, anfetamina, metanfetamina, heroína, plantas de coca y cocaína. La penalización está al nivel de una infracción administrativa, como puede ser el estacionamiento incorrecto: la policía puede mirar para otro lado¹¹⁷.

<http://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/drogenpolitik-portugal-streicht-strafen-fuer-den-konsum-von-drogen-a-888188.html>

116 <http://drogriporter.hu/en/portugal10>,

<http://www.druglawreform.info/en/weblog/item/4003-portugal-progresses-toward-integrated-cannabis-regulation>,

<http://hanfverband.de/index.php/nachrichten/aktuelles/1929-studie-qdrogenpolitik-in-portugal-die-vorteile-einer-entkriminalisierung-des-drogenkonsums>,

<http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index5174EN.html?pluginMethod=eLdd.countryprofiles&country=P>,

<http://www.emcdda.europa.eu/publications/drug-policy-profiles/portugal>,

<http://www.news.ch/Portugals+Entkriminalisierung+von+Drogen+zeigt+Erfolg/501361/detail.htm>,

<http://www.heise.de/tp/artikel/34/34857/1.html>,

<http://www.alternative-drogenpolitik.de/2012/04/05/der-erfolg-von-entkriminalisierung-und-harm-reduction-in-portugal/>,

<http://www.linksfraktion.de/im-wortlaut/drogenpolitik-portugal-abkehr-repression/>,

<http://www.telegraph.co.uk/news/politics/9916345/Liberal-Democrat-minister-on-drugs-fact-finding-mission.html>,

<http://www.spiegel.de/panorama/gesellschaft/drogenpolitik-portugal-streicht-strafen-fuer-den-konsum-von-drogen-a-888188.html>

117 <http://www.np-coburg.de/meinung/meinung/np/meinungenhinp/Das-Drogenparadies;art83488,2089412>

Mientras los políticos alemanes desean relacionar esta descriminalización con la producción y exportación de cristal, el cristal, conocido como “pervitina”, tiene en la República Checa una larga tradición como droga de fabricación propia detrás de la Cortina de Hierro¹¹⁸.

Como también el cultivo de hasta cinco plantas de cannabis (a pesar de un rendimiento que supera en mucho lo que se considera pequeña cantidad) está descriminalizado, los consumidores tienen también la posibilidad de cultivar y de proveerse ellos mismos. Además, en 2013 se decidió su legalización como medicina y la administración por medio de farmacias¹¹⁹.

La tenencia de pequeñas cantidades de drogas ya fue descriminalizada tras los profundos cambios políticos de los años noventa, solo es nueva la exacta cuantificación que detalla el texto de la ley. La producción, el tráfico y el contrabando siguen siendo perseguidos.

La cantidad de 30.000-35.000 “consumidores problemáticos” es hoy tan elevada como antes de 2010. Una ventaja decisiva para los consumidores es que con esta nueva regulación han obtenido seguridad jurídica¹²⁰.

Según Jakub Frydrych¹²¹, de la autoridad antidrogas: “Hace tiempo observamos la tendencia a concebir el consumo de marihuana como una libertad personal del individuo, en los medios, en la política, en todo el espacio público”.

Y de acuerdo con T. Zábřanský, investigador en adicciones: “La vida de los jóvenes se ve afectada por una punición jurídico-penal que quizá sea más dañina que el consumo ocasional de marihuana”¹²². Según los expertos, hasta ahora casi no ha ha-

118 <http://www.augsburger-allgemeine.de/bayern/Crystal-Meth-Tschechische-Drogenkuechen-fuer-Bayern-ein-Problem-id23875071.html>,

http://www.schwaebische.de/region/wir-im-sueden/bayern_artikel,-Bayerns-Innenminister-Herrmann-wirft-Prag-mangelnden-Einsatz-im-Kampf-gegen-Drogen-vor_arid,5301820.html.

119 <http://hanfverband.de/index.php/nachrichten/aktuelles/2000-tschechien-legalisiert-cannabis-als-medizin>

120 <http://derstandard.at/1358305302941/Tschechiens-feiert-liberale-Drogenpolitik-als-Erfolgsgeschichte>

121 El coronel Mag. Jakub Frydrych es, desde 2009, director de la Autoridad Nacional Checa Antidrogas (Národní protidrogová centrála).

122 El doctor Tomáš Zábřanský Ph.D., es cofundador del Observatorio Nacional Checo para las Drogas “Klinika adiktologie”. Es miembro de la International Society for Study of Drug Policy y del Reference Group to the United Nations on HIV and injecting drug use.

bido resistencia social ni política contra la reforma legal de 2010¹²³. En la República Checa, la política de drogas liberal es considerada un éxito¹²⁴.

CLUBES SOCIALES DE CANNABIS EN BÉLGICA Y ESPAÑA

En 2005, la organización European Coalition for Just and Effective Drug Policie (Encod) propuso el modelo de Club Social de Cannabis (CSC), un modelo que prevé la adquisición de cannabis legal y no comercial para adultos. Un CSC es una organización que cultiva cannabis de forma colectiva. La cantidad de plantas está limitada por la cantidad de plantas por persona descriminalizada en cada país y la cantidad de miembros. Además, el cultivo sirve para cubrir el consumo personal de los miembros y está prohibida la venta o la entrega a menores de edad.

El mismo Club Social de Cannabis controla la seguridad y calidad del cultivo, el transporte y la distribución. No se permite ninguna publicidad. La admisión de nuevos miembros está parcialmente permitida solo por recomendación de un ciudadano que ya sea miembro. Los miembros se reparten el trabajo y los costos.

El surgimiento de los CSC fue posible en España y en Bélgica no gracias al poder legislativo, sino a sentencias en el primer caso, y a sentencias y una disposición que despenaliza la posesión de una planta por persona en el segundo. La legalidad de las semillas de cáñamo en España y Bélgica son también requisitos. En los Países Bajos y la República Checa también serían factibles. En los Estados Unidos, la provisión de cannabis a pacientes está regulada parcialmente por un sistema similar.

El club belga [“Trekt Uw Plant”]¹²⁵ tiene unos ciento cincuenta miembros y trabaja hace tiempo sin problemas: el último proceso tuvo lugar en 2010. Desde ese entonces los clubs operan colaborando con las autoridades en ocho lugares conocidos, donde cada consumidor recibe su planta de cannabis. Esto ha dejado de ser un problema.

En España se desconoce la cantidad de estos clubs, ya que no hay ni estadísticas ni un catastro en el que estén registrados. Sin embargo, se estima que su número

123 <http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index191768EN.html>

124 <http://www.praguepost.com/news/3194-new-drug-guidelines-are-europes-most-liberal.html>

125 http://www.hanfjournal.de/hajo-website/artikel/2011/134_sa_hanfparade/s15_sa_hapa_11_belgien.php,

<http://hanfverband.de/index.php/nachrichten/aktuelles/1738-zdf-der-belgische-cannabis-club-trekt-uw-plant>

ronda los doscientos, y que incluso llegue a los trescientos, en toda España. Muchos de ellos trabajan de forma oficial y abierta y no son importunados por las autoridades. Algunos opinan, no obstante, que los CSC trabajan en una zona gris, o sea en una semi-ilegalidad, pero no compartimos esta opinión. Si bien no hay una ley sobre CSC que regule con precisión cómo tienen que funcionar, en el País Vasco se está planeando una regulación a tal efecto. Como los CSC han ganado procesos judiciales, la cuestión está en principio jurídicamente decidida. En este sentido, con doscientos CSC con miembros que hacen trueque y cultivan legalmente cannabis, es casi imposible seguir hablando de una zona gris. Hasta ahora no hay una evaluación científica.

Las ventajas de los CSC son que los consumidores reciben una mercadería limpia y están descriminalizados. No son perseguidos por la policía ni por la justicia y, de ese modo, la policía ahorra un gran esfuerzo al no importunar a los consumidores. Hasta ahora no se sabe de desventajas o de consecuencias negativas como, por ejemplo, un entorno criminal o un aumento del consumo de cannabis¹²⁶.

Se ha informado que en Bilbao hace un cierto tiempo se habrían cerrado dos Clubs de Cannabis. Pero serían dos de un total de sesenta aproximadamente. Los CSC están vigilados y, si hay irregularidades, se los cierra. Esto significa más control. Con ellos no se pierde el control: ciertas regulaciones ofrecen también opciones de control. El mayor problema parece ser el hurto de plantas. En algunas regiones de España se está discutiendo una legalización más amplia¹²⁷.

CONDICIONES-MARCO

TRATADOS-MARCO INTERNACIONALES: LÍMITES Y POSIBILIDADES

El marco en el que las naciones pueden hacer política de drogas está, como en casi ningún otro ámbito de la política, delimitado por tratados internacionales. Las convenciones de Naciones Unidas de 1961 y 1971, y especialmente de 1988, y también acuerdos internacionales de la UE (Acuerdos de Schengen I y II, Tratados de la UE, etcétera) prohíben algunas opciones políticas, tales como una liberación sin control. No obstante, dentro de los tratados también son posibles varias reformas. Si se topa con sus límites, se los puede ignorar (Países Bajos), pueden ser inválidos, ya que allí

126 <http://www.encoded.org/info/ENDLICH-LEGALEN-CANNABIS-IN.html>,

<http://www.undrugcontrol.info/en/weblog/item/4408-how-does-a-cannabis-social-club-work>

127 <http://www.aerztezeitung.de/news/article/683403/basken-wollen-cannabis-legalisieren.html>

hay prevista una reserva constitucional o se puede aspirar a una modificación. Si esto no resulta, es posible salir y volver a entrar bajo reserva, camino que siguió Bolivia con la legalización de la planta de coca.

En la Convención del 1971, artículo 49, se admiten plazos de transición de hasta veinticinco años para países con consumo tradicional de drogas, como en el caso del mascado de coca. Estos finalizaron en 1989 y desde entonces son un asunto en discusión. Bolivia, cuya Constitución de 2009 protege explícitamente la coca, solicitó excluirla de los tratados, lo que fracasó por el veto de Estados Unidos. Después, Bolivia dejó de ser parte y solicitó el reingreso bajo la reserva de que los parágrafos sobre coca no serían aceptados. Los que objetaron esto no alcanzaron la mayoría (fueron solo quince, entre ellos Alemania; se hubiera necesitado un tercio del total de ciento ochenta y cuatro). En la historia de los tratados de la ONU para el control de drogas es la primera vez que algo así sucede¹²⁸.

Como una posible colisión con el derecho internacional tendría impacto político, la compatibilidad de los modelos de control es un parámetro decisivo de su evaluación. El guardián de los tratados es la Jife, que en el pasado se ha destacado por una interpretación muy restrictiva de ellos. Así, la administración de heroína en Suiza o los salones para consumo de drogas en Alemania fueron primero evaluados como una violación, y recién posteriormente la Jife reconoció que estos instrumentos no significan pérdida de control y son apropiados para proteger la salud. Con este trasfondo, se precisa una cierta disposición para los conflictos a fin de lograr reformas serias (Dreifuss, 2012).

Toda despenalización, incluso una amplia despenalización como la de Portugal, es compatible con los tratados internacionales sobre drogas¹²⁹. La Convención no exige sanciones jurídico-penales, es suficiente con la ilegalidad según el derecho administrativo. En el *Informe mundial de drogas 2009* de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc) se lee: “La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes [...] dijo que la práctica de exonerar de enjuiciamiento penal al infractor en el caso de pequeñas cantidades de drogas es compatible con los tratados de fiscalización internacional de drogas...”.

128 <http://amerika21.de/meldung/2013/01/75569/koka-bolivien-uno>,

<http://www.guardian.co.uk/world/2013/jan/13/bolivia-drugs-row-chew-coca>,

<http://www.drogenmachtweltschmerz.de/2013/02/12/bolivien-tritt-wieder-in-un-drogenkonvention-ein/>

129 <http://www.alternative-drogenpolitik.de/2012/08/17/die-entkriminalisierung-in-portugal-ist-vereinbar-mit-den-internationalen-drogenvertragen/>

Krumdiek expone la reserva constitucional establecida explícitamente en el artículo 3º XI de Acuerdo 88 II para concluir: “De esta manera [...] también desde la óptica del derecho internacional, no puede hablarse de argumentos de peso contra la legalización del cannabis exigida en la solicitud y operada mediante la introducción de Cannabis Clubs”.

El uso de cannabis como medicina o la utilización general de sustancias con fines científicos y medicinales están permitidos explícitamente según la Convención del 61. Sin embargo, la Jife expresa su crítica cuando se sospecha: que las llamadas iniciativas para “uso medicinal” eran poco menos que “una puerta trasera para la legalización del uso recreativo”¹³⁰. Un experimento modelo de carácter científico tampoco representa un problema.

También frente al proyectado modelo de accesibilidad al cannabis en farmacias que debía someterse a prueba a mediados de los años noventa en Schleswig-Holstein se ha certificado una objeción legal respecto de los acuerdos internacionales sobre control de estupefacientes:

No hay objeciones contra una decisión positiva de la solicitud que surjan de acuerdos internacionales o actas legales de los órganos de la Unión Europea en sentido contrario. En especial, la venta de productos de cannabis debe hacerse únicamente en un marco acotado temporal y espacialmente y bajo condiciones controladas (Solicitud del estado federado de Schleswig-Holstein sobre el modelo de farmacias)¹³¹.

Para evitar un conflicto con la resolución-marco sobre el artículo 31 del Tratado de la Unión Europea, la distribución de productos de cannabis debe hacerse bajo vigilancia estatal y solo puede tener lugar con las autorizaciones correspondientes.

Conclusión: ni el cultivo propio, solo o en Clubs Sociales de Cannabis sin fines de lucro, ni la venta medicinal en farmacias, implican una violación a los tratados internacionales. Para una venta de drogas regulada y bajo licencia con fines de disfrute deben modificarse, anularse los pactos o renunciar y regresar a ellos bajo reserva.

Solo un nuevo fallo del Tribunal Constitucional Federal podría mostrar qué alcance tiene la reserva constitucional¹³².

130 <http://www.guardian.co.uk/society/2013/mar/05/relaxation-cannabis-laws-us-un>

131 http://www.drogenpolitik.org/download/sh/Antrag_SH.pdf

132 <http://www.alternative-drogenpolitik.de/2012/09/12/dr-krumdiek-zur-frage-ob-man-wegen-cannabis-vor-dem-bundesverfassungsgericht-klagen-sollte/>

ORIGEN DE LAS DROGAS

Para tener un mercado regulado debe regularse también la producción de drogas. Aquí se pueden aplicar las regulaciones usuales del sector de medicamentos. Las nuevas sustancias deben someterse a un proceso de autorización. En Alemania sería posible el cultivo de cannabis para autoabastecimiento¹³³. Para la compra de drogas podrían usarse también los mecanismos de los pactos internacionales.

PRINCIPIOS NORMATIVOS PARA MODELOS DE CONTROL EN ALEMANIA

Mientras que las explicaciones hechas hasta ahora fueron más bien descriptivas, la evaluación de diversos escenarios de política de drogas no puede evitar un principio normativo. Aquí se intenta, más allá de polos conocidos, diseñar una estructura de tesis para un consenso lo más amplio posible. De vez en cuando basta con aplicar los valores completamente normales en otros campos de la política, esto tiene éxito si se superan moralismos e ideologías como los que sostienen el dogma de la abstinencia.

CONSENSO MÍNIMO

En “Tools for the Debate” (Transform)¹³⁴ pueden encontrarse seis tesis para un consenso mínimo en la discusión sobre las drogas:

1. Todas las drogas son potencialmente peligrosas y todo consumo de droga implica un cierto riesgo.
2. La política de drogas debe ser probadamente efectiva.
3. Debe valer el dinero que se invierte en ella.
4. Debe ser capaz de afrontar la realidad y ser flexible.
5. Debe intentar reducir los daños.
6. Es, en primer lugar, política sanitaria.

Además, en este dictamen hemos constatado que:

133 <http://hanfverband.de/index.php/themen/drogenpolitik-a-legalisierung/975-cannabisbeschaffung-fuer-das-berliner-modellprojekt>

134 <http://www.tdpf.org.uk/tools-for-debate.htm>

- ❖ No está probado que la prohibición selectiva de drogas proteja y aparte a las personas de su consumo.
- ❖ La prohibición crea un mercado negro imposible de controlar y hace que las drogas sean más peligrosas de lo que deberían ser.
- ❖ Compromete recursos y evita una prevención confiable (por ejemplo, debido a la meta de la abstinencia, alejada de la realidad).
- ❖ Perjudica el bien común (criminalidad, costos, etcétera).

De aquí se concluye que a pesar de que el consumo de sustancias psicoactivas no está libre de riesgos, lograr una sociedad libre de drogas no es posible. Es por ello que la política de drogas debe aceptar el consumo y reaccionar con elementos de política sanitaria y no penal.

Las consecuencias de las medidas de una política de drogas deben medirse regularmente, en contacto con la realidad, y siguiendo criterios científicos. Aquí, los daños, los enfermos de adicción y los efectos secundarios de la política resultan parámetros importantes.

MINIMIZACIÓN DE DAÑOS

Siguiendo el modelo básico suizo de política de drogas, las presentes propuestas se basan en el modelo de “minimización de daños” (Bundesamt für Gesundheit, 1991)¹³⁵. Modelo que reconoce que desde el punto de vista médico hay un uso de drogas moderado y no nocivo e intenta ayudar a idear un consumo de drogas lo menos dañino posible, especialmente para personas con un patrón problemático, como

135 Todos los escenarios (Bundesamt für Gesundheit, 1991):

- Escenario 1. Política de drogas con orientación médico-terapéutica: escenario de “terapia”.
- Escenario 2. Política de drogas orientada a la abstinencia: escenario de “abstinencia”.
- Escenario 3. Política orientada a la represión: escenario de “represión”.
- Escenario 4. Política de drogas orientada a una sociedad libre de estupefacientes: escenario de “sociedad libre de estupefacientes”.
- Escenario 5. Política de drogas orientada a la reducción de riesgos y de daños: escenario de “reducción de riesgos”.
- Escenario 6. Legalización de drogas y administración reglamentada por el estado: escenario de “legalización diferenciada de drogas”.
- Escenario 7. Desregulación del tráfico y el consumo de drogas: escenario de “desregulación”.

en el caso de una dependencia: tanto en lo que respecta al daño para el consumidor como para la sociedad (véase la tabla 7). Recibe ayuda y terapia aquel que las necesita y desea. Una política de “minimización de daños” se interesa en los resultados reales, a diferencia del objetivo moral de la sociedad libre de drogas. Es por ello que la abstinencia es aquí solo un medio para el objetivo, por ejemplo, en el caso de niños y jóvenes o del tránsito vehicular o la vida profesional. La promesa de felicidad de una sociedad libre de drogas debe ser descartada. El intento de imponerla exhibe aquí rasgos más bien totalitarios: “la abstinencia debe ser respetada como decisión subjetiva de una persona o como decisión grupal, por ejemplo, de una comunidad religiosa. No obstante, la abstinencia, como meta social, es expresión de una fantasía totalitaria” (Günther Amendt)¹³⁶.

Tabla 7. Características principales del modelo básico de minimización de daños

OBJETIVO PRINCIPAL	<ul style="list-style-type: none"> • Minimización de los problemas generados por la adicción
VALOR FUNDAMENTAL	<ul style="list-style-type: none"> • Integridad del individuo
PREVENCIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Objetivo: responsabilidad <ul style="list-style-type: none"> ✧ Expresiones pluralistas ✧ Prevención diferenciada • Minimización de daños
ASISTENCIA	<ul style="list-style-type: none"> • Acompañamiento (estabilización) • Oferta terapéutica diversificada • Reinserción • Medicamentos sustitutivos • Trabajo en la calle
CONTROL	<ul style="list-style-type: none"> • Represión del narcotráfico organizado • Tolerancia del comercio minorista y el consumo • Terapia alternativa en vez de cárcel
COORDINACIÓN	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinación intensiva entre diversas áreas • Instancias para solución de conflictos institucionalizadas
ESTILO POLÍTICO	<ul style="list-style-type: none"> • Responsabilidad del individuo • Política de “ensayo y error” • Estado que experimenta, “estado que incentiva” • Participación de organizaciones privadas
PUNTOS FUERTES	<ul style="list-style-type: none"> • Respuestas pluralistas y flexibles • Integración estado/sociedad

Fuente: Bundesamt für Gesundheit, 1991.

Este modelo es el que mejor cumple con la pretensión de una sociedad pluralista y liberal, sin por ello perder de vista la solidaridad y la justicia social. Un modelo así no es equivalente a arbitrariedad o irresponsabilidad. No se limita a simples objetivos morales. Necesita un estado que tenga capacidad de acción y sea flexible pero que conozca sus límites. Así, las prohibiciones podrán justificarse solo si se afecta la dignidad y la libertad de otras personas. La responsabilidad por la propia vida recae en cada persona. El estado y la sociedad pueden y tienen permitido solamente establecer el marco. La política de drogas debe tener capacidad de aprendizaje.

La actual política de drogas de Alemania sigue el modelo terapéutico y el modelo de control social y se orienta mayormente a la abstinencia, la dependencia y la criminalidad. El punto de vista patologizado niega la realidad de que la mayor parte de los consumidores se maneja de forma responsable con sus sustancias.

El modelo de la “minimización de daños” se encuentra actualmente solo en el pilar de igual nombre de la política de drogas de Alemania. Pero el conflicto contenido en este enfoque queda evidenciado por el boicot ideológico hecho por gobiernos conservadores contra instrumentos probados como las ordenanzas sobre salones de consumo o la persecución jurídico-penal del tratamiento con metadona o el cambio de jeringas¹³⁷.

Aun cuando se ha avanzado mucho en reducción de daños, en el futuro habrá más conflictos con los defensores de otros modelos. También los defensores de la prevención, la terapia y la ayuda orientadas a la abstinencia deben reconocer la necesidad y eficacia de los entrenamientos para un uso seguro de todas las drogas, de un expendedor automático de jeringas en la clínica de desintoxicación o del uso de salones para el consumo de drogas por parte de pacientes en tratamiento sustitutivo. Las regulaciones Take Home y la asistencia psicosocial deben orientarse a las necesidades de los drogodependientes, tal como es completamente normal en otros tratamientos médicos¹³⁸. Con la política de control represiva, la reducción de daños termina, como en el caso del *drug checking*, en un conflicto. Aquí, son directamente las normas penales de la ley de narcóticos las que impiden contar con un instrumento de reducción de daños.

137 http://www.nuernberg.de/imperia/md/gruene/dokumente/pm_2012/pm_drogenkonsum_02_07_12.pdf,

<http://www.aidshilfe.de/de/aktuelles/meldungen/pressemitteilung-bayern-missachtet-rechte-gefangener>,

<http://www.taz.de/!92098/>

138 http://www.dhs.de/fileadmin/user_upload/pdf/Veranstaltungen/Fachkonferenz_2012/Pr%C3%A4sentation_Prof._St%C3%B6ver.pdf

La reducción de daños, a diferencia de los enfoques moralizantes, se concentra en las consecuencias de una conducta y no tanto en la conducta en sí. Es realista y parte de que las drogas se seguirán consumiendo en exceso en muchas sociedades y que esto seguirá generando problemas para algunos individuos y algunas sociedades. No tiene ninguna postura evaluadora respecto del consumo de drogas, sino que pone su foco en la reducción de los problemas que puedan ocasionarse. Es pragmática: intenta evitar estrategias y políticas cuyos objetivos son imposibles o que posiblemente causarían más daños que los que evitarían. La reducción de daños se basa en los derechos humanos y en la aceptación de la integridad y la responsabilidad del individuo (Schmidt-Semisch y Stöver, 2012). Tomada en perspectiva, en el plano individual podría convertirse en una estrategia complementaria a medidas de regulación de la oferta y de limitación de la demanda al nivel del mercado.

ESCENARIOS DEL CONTROL DE DROGAS CON EL FOCO PUESTO EN EL TRÁFICO Y EL CONSUMO

El parámetro de evaluación es: una buena política de drogas debería intentar reducir estos costos sin crear otros nuevos. No existe una solución universal para todos los problemas ligados a las drogas. Si se trasladara la simple imagen de una sociedad libre de drogas a otros asuntos (por ejemplo, la amenaza penal a las relaciones sexuales fuera del matrimonio como protección contra el VIH), se haría patente que esta refleja más una doctrina de la salvación que un concepto realista. En contraposición a esto, los escenarios se basan en experiencias empíricas de los Países Bajos, Portugal, etcétera, y en conceptos realistas y efectivos para reducir los problemas ligados a las drogas, ni más ni menos que eso.

Así, los criterios de evaluación para los escenarios son las consecuencias *sobre el statu quo*, por ejemplo, reducción de gastos en persecuciones jurídico-penales, descriminalización, menores daños sanitarios y sociales o uso eficiente de los recursos del estado.

Basados en las experiencias de los Países Bajos, Portugal y la República Checa, puede decirse que el efecto principal de la despenalización del consumo de drogas sería el fin de la criminalización de los consumidores. La permanencia de efectos negativos hace que tampoco haya prácticamente conflictos de objetivos. Restaría la pregunta de cuántos problemas más se aceptarían por el hecho de descriminalizar a millones de ciudadanos¹³⁹.

139 <http://hanfverband.de/index.php/nachrichten/aktuelles/1924-save-the-date-anhoerung-zu-cannabis-entkriminalisieren-a-drogenpolitik-evaluieren-sowie-crystal-eindaemmen-a-neue-psychoaktive-stoffe-bekaempfen>

No poseemos datos seguros sobre la cuestión de los posibles efectos de las terapias sustitutivas. Si se observa la motivación que tienen los consumidores para consumir drogas legales similares al cannabis, se ve que estas lo sustituyen (se supone que sucede también con otras drogas legales). Mirado desde el punto de vista de la minimización de daños, aparece la paradoja de que, al prohibir las drogas, el estado empuja a las personas a pasar de drogas clásicas y bien estudiadas a nuevas sustancias que no lo han sido. En este sentido, sería plausible y digna de celebración una re-sustitución en el caso de liberalizar el consumo, el cultivo y el comercio de cannabis, etcétera (Werse y Müller, 2009).

El EMCDDA escribe en su informe anual (2012):

Se dispone de pocos datos sobre prevalencia para sustancias psicoactivas, los cuales, además, suelen violar límites metodológicos, como, por ejemplo, la falta de definiciones de validez general o la utilización de muestras autoseleccionadas o no representativas.

Los presentes datos explícitos sobre *spice*/cannabinoides sintéticos indican que en Polonia, Alemania y los Estados Unidos el consumo es superior al de España o la República Checa, países notoriamente más liberales con respecto al cannabis (EMCDDA, 2012).

El efecto del cannabis como droga de salida y sustituto para drogas como la heroína, el alcohol y la benzodiazepina permite, a su vez, tener esperanzas en efectos sustitutivos¹⁴⁰. Esto es lo que espera también D. Nutt, investigador en el campo de las drogas: “Un mercado regulado para drogas ilícitas sería el mejor camino y si tuviésemos el modelo de *coffee shops* holandeses podríamos reducir el consumo de alcohol en hasta 25%”¹⁴¹.

La policía también espera los efectos positivos de una descriminalización, y la asociación sindical de la policía del estado federal de Renania del Norte-Palatinado está a favor de una “política de drogas racional”¹⁴² ante la dudosa estrategia de prohibir, perseguir y juzgar masivamente a los consumidores¹⁴³.

140 <http://www.alternative-drogenpolitik.de/2013/04/09/cannabis-als-ausstiegsdroge-linksammlung/>

141 <http://www.guardian.co.uk/science/2012/jun/19/david-nutt-alcohol-cannabis-cafes?fb=ative&CMP=FBCNETTXT9038>

142 <http://www.freitag.de/autoren/der-freitag/einkaufen-im-staatlich-lizenzierten-haschladen>

143 http://www.dhs.de/fileadmin/user_upload/pdf/Veranstaltungen/Fachkonferenz_2012/Fachvortrag_Drogen_Leipzig_Wimber.pdf,

<http://ufafo.de/blog/2011/12/drogen-legalisieren-munsters-polizeiprasident-und-der-indro-chef-im-ufo-interview/>,

Según las propuestas de liberalización del trato con los consumidores se dan distintos escenarios para el control del cultivo y el comercio. Estas propuestas se refieren en primer lugar solo al cannabis; en este caso, la mayoría de las experiencias son del extranjero. Parámetros como los de David Nutt podrían servir para posibilitar una asociación coherente y lógica de distintas sustancias a opciones de regulación de diferente grado de restricción (por ejemplo, cannabis a 5, heroína a 5a y hojas de coca a 6).

A comienzos de 2013, en Zúrich se puso en marcha un proyecto de investigación sobre legalización del cannabis que sin duda brindará información sobre opciones políticas¹⁴⁴.

Para profundizar en el asunto, se recomienda leer “Nach dem Krieg gegen die Drogen: Modelle für einen regulierten Umgang” (“Después de la guerra contra las drogas: modelos para un manejo regulado”)¹⁴⁵ (akzept, 2012). En esta obra (“After the War on Drugs: Blueprint for Regulation” publicada en Londres en 2009) de la organización británica Transform, traducida al alemán por Akzept, se presentan cinco propuestas de regulación diferentes. Independientemente de sustancias concretas, se describe qué instrumentos pueden concebirse y han sido probados hace tiempo para otros productos (alcohol, armas, medicamentos, alimentos). Se hace una diferenciación entre los siguientes modelos de regulación: prescripción, modelo de farmacias, sistema de licencias, lugares con licencia para compra y consumo, venta sin limitaciones de autorización especiales. El principio para la evaluación de las distintas sustancias podría ser la ya mencionada escala de Nutt. De esta forma también se tendría finalmente una política coherente.

ESCENARIO O. REFORMAS APARENTES

La práctica unificada de sobreseimiento para delitos ligados a las drogas, exigida desde 1994 pero cuya existencia no está demostrada, lleva a una gran desigualdad en el trato legal a los consumidores de drogas en Alemania. Es posible lograr sin más una unificación de las pequeñas cantidades en todo el país. Otra reforma aparente serían las disposiciones para aplicar las “pequeñas cantidades” o, en el ámbito del poder legislativo, una disminución de la gravedad de los supuestos del hecho delictivo

<http://hanfverband.de/index.php/nachrichten/aktuelles/1705-polizeipraesident-wimber-zum-polizeipraesidenten-vorsitzenden-gewaehlt>

144 http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/stadt_region/schritte-zur-legalisierung-von-cannabis-1.17930764

145 http://www.akzept.org/pdf/drogenpolitik/regulierungs_modelle0612.pdf

según cada sustancia, o la subdivisión de la ley de estupefacientes en drogas “duras” y “blandas”¹⁴⁶. De esto pueden esperarse efectos notorios, ya sean positivos o negativos. En la práctica, lo que decide es la aplicación del derecho, actualmente diferenciada, empezando por la fijación de prioridades policiales hasta la concepción del derecho que tienen jueces y fiscales dentro de su margen de discernimiento.

Mientras se sigan aferrando a la obligación de hacer una pesquisa para cada manejo de narcóticos, es difícil pensar en un alivio en el trabajo de los órganos ejecutores de la ley y jurisdiccionales.

Este alivio se hace notorio en la Policía, si bien no en la medida deseada. En todos los casos debe presentarse una denuncia, tomarse declaración a los inculpados y deben revisarse los efectos que llevan consigo y los domicilios por si hubiere sustancias sospechosas. A esto se suman los estudios para determinar si las sustancias sospechosas son drogas. En el marco de la pesquisa, solo se renuncia a posteriores tomas de declaración a testigos y estudios criminalísticos si se trata únicamente de una acusación por consumo ilegal. Esto vale tanto para el cannabis como para pequeñas cantidades de heroína, cocaína y anfetaminas. Para el éxtasis no existe hasta ahora ninguna limitación en cuanto a cantidad tolerada.

El efecto deseado de liberar capacidades para combatir el narcotráfico, por ende, se produce, sí, pero siempre con limitaciones (Rogge, Brigada de Investigación Criminal del estado federado de Schleswig-Holstein)¹⁴⁷.

Se suele confundir un aumento de las pequeñas cantidades de seis a diez gramos con la legalización y la no persecución de los *dealers*. En este sentido, la formulación del artículo 31a no deja lugar a dudas¹⁴⁸.

ESCENARIO 1. DESPENALIZACIÓN—INFRACCIONES ADMINISTRATIVAS/ PRESCINDIR DE PROCESOS PENALES

El mínimo primer paso serio posible y diferente del *statu quo* sería dar a la policía la posibilidad de eximirla de la apertura de un proceso penal. Esta exigencia podría satisfacerse de la forma más sencilla y limpia mediante una recategorización de determinados actos, por ejemplo, delitos relacionados con el consumo (infracciones generales según el artículo 29 de la ley de narcóticos) o las infracciones administrativas

146 <http://www.cannabislegal.de/politik/gruene-fach.htm#boellinger>

147 http://www.landtag.ltsh.de/export/sites/landtagsh/infothek/wahl15/aussch/sozial/niederschriфт/2002/15-036_01-02.pdf

148 <http://www.wolfgang-neskovic.de/artikel/dealer-ersten-gramm-bestraft>

mencionadas en el artículo 31a de la misma. Seguirían existiendo la punibilidad del contrabando, el comercio, participación de un arma de fuego, los delitos en banda o los actos punibles con cantidades “no pequeñas”.

El efecto de este escenario dependerá de la práctica policial. Cabe suponer que las diferencias regionales entre ciudad y estado federado o entre norte y sur irán en aumento. En estados federados particularmente liberales sería eventualmente solo una normalización de lo fáctico, ya que las fiscalías de todas maneras prácticamente siempre suspenden procesos bajo ciertas condiciones. Mientras que en ciudades como Berlín podrían surgir zonas grises bastante grandes de una descriminalización fáctica, para los consumidores de, por ejemplo, Baviera, poco sería lo que cambiaría. Los gastos, especialmente en cuanto a persecución penal y a la práctica judicial, disminuirían un poco. Lamentablemente puede aparecer una relación entre la intensidad de la represión y el estado de la caja o el equipamiento de la policía.

El mercado negro se mantiene con todas sus desventajas, lo mismo que la estigmatización.

ESCENARIO 2. DESCRIMINALIZACIÓN-FIN DE LA PUNIBILIDAD

Según el ejemplo de Portugal, la punibilidad de delitos ligados a la droga podría ser reemplazada por una citación a una entrevista con asesores en materia de drogas o suprimirse por completo. La entrevista con asesores en materia de drogas tiene como objetivo facilitar ayuda a personas con un consumo problemático; en casos límite podrían imponerse penas leves.

Además de la solución portuguesa podría pensarse también en la limitación de la punibilidad de actos contrarios a la ley o bien en abandonar la punibilidad dentro de ciertas condiciones objetivas, como, por ejemplo, un límite de diez gramos. O se limita la prohibición y la punibilidad del manejo de cannabis a cantidades no pequeñas, a la actividad lucrativa, o se hace comenzar la punibilidad recién en determinadas cantidades límite, o sea se limita el supuesto de hecho.

“La tenencia de narcóticos solo para consumo personal, o cultivarlos, producirlos, introducirlos, exportarlos, transportarlos, obtenerlos, procurárselos o tenerlos de cualquier otro modo en pequeñas cantidades no es punible”. Debería establecerse una “pequeña cantidad” para todas las drogas relevantes, mientras que todos los demás narcóticos podrían ser comprendidos por una definición de “diez unidades de consumo”. Las cantidades pueden orientarse según las disposiciones sobre el artículo 31a o según los valores de Portugal o la República Checa, por ejemplo, treinta gra-

mos de cannabis (un límite que existía hasta 2006 en Schleswig-Holstein), tres de cocaína o uno de heroína¹⁴⁹.

Los efectos del escenario 3 y 4 podrían también ayudar a determinar hasta qué punto la descriminalización puede abarcar al cultivo o la producción. Por lo demás, debería evaluarse qué otros parágrafos –como, por ejemplo, la entrega gratuita o dación a adultos o la facilitación de la ocasión– deberían ser también modificados. Los salones para consumo de drogas estarían permitidos casi en todas partes. Vinculando esos salones para todas las drogas con el sistema de ayuda a adictos se generaría una nueva dimensión en la posibilidad de localizar a los consumidores.

Elisabeth Pott, directora de la Central Federal para la Instrucción en Salud, critica esta falta de ofertas cercanas al ámbito de las drogas, como lo son los *coffee shops*, en el contexto de la prevención específica, y envidia a los Países Bajos (Gassmann, 2004: 110 ss.). Gassmann llega a la siguiente conclusión: “Sobre la cuestión de la prevención puedo decir que en Alemania no hay prevención en materia de cannabis”, y señala también las iniciativas de los Países Bajos. “Esto no existe en Alemania porque no podemos hacer ese tipo de prevención” (Bundestag, 2012a).

El mercado negro se mantiene casi en su totalidad. Relajando el derecho sobre estupefacientes serían más factibles medidas de reducción de daños como el *drug checking*. Las ofertas de ayuda a adictos y la policía estarían más claramente separadas. Disminuiría la estigmatización de los consumidores. Mediante entrevistas con asesores en materia de drogas legalmente establecidas, el estado aclararía que el consumo de drogas no está exento de riesgos y que podría ser necesario derivar consumidores a un asesoramiento y una terapia. Quien no tiene problemas, no es penalizado.

Como ya se expuso: los delitos registrados por las estadísticas criminológicas de la policía disminuirían en hasta un 3%. Con un suministro óptimo de sustancias sustitutas y demás auxilios, la criminalidad de consecución y, con ella, la criminalidad en robos y hurtos, podría ser reducida en forma significativa: por lo menos 2,5%. Serían aprehendidas hasta 15% menos de personas. Bajarían los costos para la policía y la práctica judicial, deberían ampliarse más las áreas de asesoramiento y terapia. La reducción de gastos se haría patente a mediano plazo. No habría turismo de drogas.

149 <http://hanfverband.de/index.php/sitemap/1273-protestmailer-7-inhalt-und-feedback>,

<http://www.drug-infopool.de/gesetz/schleswig-holstein.html>,

<http://www.drug-infopool.de/gesetz/hessen.html>

ESCENARIO 3. LEGALIZACIÓN PARCIAL

Adicionalmente a los anteriores escenarios, podría establecerse la no punibilidad para la venta de cannabis a adultos. En qué medida sería más apropiado trasladar el modelo holandés al sistema jurídico alemán o bien desarrollar detalladamente un modelo propio es algo que debería ser explicado en otro dictamen jurídico. Además de las diferencias jurídico-estatales (principio de legalidad y oportunidad) entre Alemania y los Países Bajos, también hay notorias diferencias en el abordaje político y cultural de asuntos como las drogas: la creación consciente de zonas grises es menos usual en Alemania.

El concepto holandés de ajuste fino del comercio con cannabis en las comunas permitiría experimentar en cada lugar con diferentes enfoques. Además de tratar correctamente el fenómeno del turismo de drogas, debería regularse también el origen de estas, para no recibir el problema por la puerta trasera de los Países Bajos. Algunos conceptos de defensa del consumidor para el control de principios activos y calidad y una prevención adecuada para los consumidores, que incluiría, por ejemplo, el concepto de mayoría de edad para el consumo de drogas, podrían hacer disminuir los riesgos del consumo de cannabis y los problemas ligados a este.

El mercado negro sería sustancialmente debilitado y, según cada modelo, sería posible obtener ingresos por medio de *coffee shops*.

Las erogaciones del estado para conservar el orden público y la seguridad disminuirían incluso más, en comparación con el escenario anterior. Al igual que en el escenario precedente, la distancia entre los consumidores y las ofertas de ayuda a adictos se acortaría notoriamente. Si el cultivo privado siguiese siendo ilegal, esto contribuiría a una mercantilización del mercado.

ESCENARIO 4. DESCRIMINALIZACIÓN DEL CULTIVO PROPIO

La impunidad para el cultivo individual o colectivo de cannabis debilitaría notoriamente el mercado negro. La calidad no tendría por qué ser controlada, dejaría de bajar al liberarse de la lógica del mercado. La cosecha de una o de unas pocas plantas puede superar fácilmente cualquier “pequeña cantidad” razonable, en este aspecto debería hallarse una solución jurídica adaptable a la práctica.

Aplicando el principio de membresía, como el de los Clubs Sociales de Cannabis, el turismo de drogas podría reducirse sensiblemente. Según sea el modelo, aquí también sería posible obtener ingresos. También sería posible vincular los Clubs Sociales de Cannabis con ofertas de ayuda, si bien aquí sería más realista un vínculo más libre

que en los *coffee shops*. En este escenario, en Alemania debería suprimirse la prohibición para las semillas de cáñamo.

Si bien para este escenario no se cuenta con experiencias hechas en otros países, perfectamente puede pensarse en trasladar el escenario 3 o 4 a otras drogas. Las drogas especialmente fáciles de producir, como los hongos alucinógenos, resultarían aquí adecuadas, al igual que las sustancias que son legales en los países vecinos y que podrían importarse sencillamente, como el *kath*.

Resta saber si los mejores resultados se darían en el escenario 3, en el 4, o bien combinándolos.

ESCENARIO 5. REGULACIÓN ESTRICTA Y OTORGAMIENTO DE LICENCIAS

Partiendo de los escenarios 1, 2, 3, 4 y 7, en relación con el alcohol y el tabaco, basados en experiencias empíricas, y de los trabajos de Schmidt-Semisch (2002), DHV (2003), VfD (2004) o RAND (2004), se hará aquí una propuesta para el siguiente gran paso: una genuina legalización del cannabis, o sea la creación de un mercado regulado para adultos. La venta debe ser hecha exclusivamente por personal especializado y en tiendas especializadas. De esta manera se posibilitarían una protección más estricta de los menores y controles de los principios activos y de la calidad. Además de desaparecer una buena parte de los costos de la represión, podrían generarse ingresos fiscales. Debe prohibirse igualmente la publicidad y establecerse, eventualmente, un control de precios.

Las tiendas especializadas en cannabis deben ofrecer información y deben ser parte de una red junto con las instituciones de ayuda a adictos. Mediante el otorgamiento de licencias puede hacerse una limitación a un punto de venta por cada particular, con una responsabilidad personal por infracciones a la protección de menores. A mediano plazo podría imponerse como requisito contar con una determinada formación.

La legislación sobre drogas y la ayuda a los adictos deben estar sometidas a una evaluación constante, la cual indicará qué ajustes son necesarios.

La licencia, además, solo permite la venta personal en un establecimiento fijo. No está prevista la venta en la vía pública o a través de internet, como tampoco mediante expendedores automáticos, ya que en estos casos no puede asegurarse en todo momento que los comerciantes brinden asesoramiento adecuado a los clientes.

Al igual que con el alcohol y el tabaco, se propone un límite de edad mínimo de dieciocho años. Por un lado, sería deseable que el inicio en el consumo fuese poste-

rior, pero por otro es problemático exponer a los jóvenes a un mercado negro del que no pueden esperar calidad ni asesoramiento. No hay otros requisitos para la compra más allá del límite de edad mínima, y no es necesario registrarse.

Las tiendas especializadas en cannabis pueden formar parte de droguerías y farmacias. La publicidad para productos y tiendas fuera de estos locales debe prohibirse. Una ponderación hecha trasladando las condiciones dadas en los Países Bajos pero exceptuando el turismo de drogas, da dos mil puntos de venta para Alemania, o sea un promedio de uno por cada 40.000 habitantes o seis por distrito rural.

Cada unidad de venta deberá disponer de información sobre el año de producción, la variedad, el precio, el peso, el porcentaje inocuo de THC y CBD, la modalidad de cultivo y el origen del producto, y de un folleto adjunto con información farmacológica, sobre efectos, dosificación, efectos secundarios y riesgos del consumo de cannabis, entre otras. Su diseño gráfico debe cumplir su función informativa y ser agradable. Un asunto central es también el uso seguro y las formas de consumo menos nocivas: libre de tabaco y nicotina, por ejemplo, con vaporizador.

El control de calidad establece que los productos de cannabis están libres de residuos nocivos para la salud, tales como herbicidas y pesticidas.

Podría haber un carné de drogas voluntario para fomentar la mayoría de edad para el consumo de drogas (cliente de drogas, capacidad de disfrute, capacidad de asumir riesgos y capacidad de crítica).

Las tiendas especializadas en cannabis deben trabajar estrechamente junto con los servicios de bajo umbral para prevención de adicciones, intervención temprana y el respeto de la mayoría de edad para el consumo de drogas.

Los efectos esperados en caso de implementar este escenario serían un colapso del mercado negro del cannabis y el logro de ingresos fiscales de miles de millones que dejarían de beneficiar al crimen organizado, la práctica desaparición de los costos de represión en el ámbito del cannabis y el ahorro debido a los daños que se evitan por eliminar las drogas de mala calidad, las contaminaciones y la manipulación incorrecta.

ESCENARIO 6. ¿ANULACIÓN DE LAS GANANCIAS = COMERCIO ESTATAL O TERCERA VÍA?

Entre los defensores de una política de drogas liberal existe el temor no infundado de que el mercado de drogas legal se parezca mucho a los actuales mercados del alcohol, el tabaco y los medicamentos. En estos mercados libres que persiguen el lucro existe

publicidad que incita al consumo, hay violaciones masivas a las leyes de protección a los menores, precios de dumping y ofertas tentadoras, gran influencia de la política por la acción de los lobbies, y subestimación de las consecuencias del consumo para el individuo y la sociedad e incluso un control del mercado y de precios ejercido por oligopolios. Todo esto se opone al ideal de una política de drogas emancipadora y fundada en criterios científicos que persiga la meta de su uso autodeterminado. Además de la esperanza en un mercado fuertemente regulado que sería sin duda mejor que uno ilegal y que no es nada malo en el caso de medicamentos y alimentos, existe la posibilidad de la estatización o bien una tercera vía del mercado de las drogas.

Aquí se expondrá como polo opuesto a una solución aún liberal como la que se describe en el punto “Principios normativos para modelos de control en Alemania”, un concepto de distancia del mercado (y eventualmente también del estado) por medio de tiendas especializadas en cannabis como corporaciones sin ánimo de lucro de derecho público y cooperativas de consumidores.

Como paradigma de mercado de drogas estatal puede servir la política de alcohol escandinava. En Suecia existe, a pesar de la forzosa liberalización de la producción, la importación, la exportación y la distribución operada por la incorporación a la UE, un comercio minorista para el alcohol que está, casi en su totalidad, en manos del estado. El monopolio estatal Systembolaget¹⁵⁰ elimina muchas de las desventajas del mercado pero es simultáneamente, en virtud de su distancia del mercado y la consiguiente distancia a las necesidades de los compradores, poco atractivo para los consumidores y tiene, a pesar de su monopolio, una participación en el mercado del 30% debido a las importaciones del extranjero, el contrabando y la destilación privada de bebidas. Como rasgo positivo, se destaca que el monopolio Systembolaget, según una sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se encuadra en el derecho de la UE: una concepción del derecho que es coherente con el actual fallo sobre los *coffee shops*. En este particular, el abogado general Bot había señalado que “el cannabis no es cualquier mercancía y su venta no se encuadra en las libertades de circulación garantizadas por el derecho de la UE”. También habla contra la venta de drogas por parte del estado el hecho de que ofrecería un campo de juego para fanáticos del control de toda laya, deseosos de educar por medio de tarjetas-chip, etcétera, a las personas, para llevarlas por la buena senda. En términos generales se puede constatar que el control de drogas tiene un efecto corruptor en la política de drogas del estado, el cual desea maximizar por un lado los ingresos directos al erario público pero que por otro tiene también que proteger la salud.

150 <http://www.systembolaget.se/English/>

También cabe pensar en una tercera vía en la economía de las drogas, además del mercado (libre) y el monopolio estatal, que intentase reunir las ventajas de esos dos sistemas. Las tiendas especializadas en drogas, funcionando como corporaciones de derecho público sin ánimo de lucro, podrían representar esta tercera vía, junto con cooperativas de consumidores conformadas siguiendo el ejemplo de los Clubs Sociales de Cannabis¹⁵¹.

ESCENARIO 7. LIBERACIÓN/REGULACIÓN COMO EN EL CASO DEL ALCOHOL Y EL TABACO

La discusión sobre una regulación lógica del mercado del cannabis invita también a reflexionar sobre nuestros actuales modelos de manejo del alcohol y el tabaco. En el caso de estas dos sustancias, sabemos con bastante precisión, en virtud de las variadas políticas que se implementan en el mundo, qué cosas podrían ser de ayuda; muchas de ellas van en el sentido de las propuestas descritas en los escenarios 5 y 6¹⁵². Así, el plan de acción del Centro alemán para las adicciones (DHS) 2008 exige¹⁵³:

- ✦ Gravamen único para el alcohol de €15,00 por litro de alcohol.
- ✦ Adaptación del monto del gravamen a la variación del costo de vida. El alcohol no debe abaratare en comparación con otros bienes de consumo.
- ✦ La venta y el despacho de alcohol están sujetos a una licencia.
- ✦ Imposición de una prohibición general a la publicidad del alcohol.
- ✦ La cantidad de puntos de venta se reduce mediante la limitación de la cantidad de licencias.

La necesidad de actuar en el caso del alcohol es clara¹⁵⁴, y no solo en lo que respecta a los jóvenes. Así, uno de cada €2 que se gastan en alcohol proviene de alguien con un patrón de consumo problemático o adictivo¹⁵⁵. No obstante, los efectos ne-

151 <http://www.alternative-drogenpolitik.de/2011/07/18/der-dritte-weg-in-der-drogenokonomie/>

152 www.n-tv.de/wissen/Lizensierter-Alkoholhandel-article218397.html

153 www.dhs.de/fileadmin/user_upload/pdf/dhs_stellungnahmen/aktionsplan_alkohol_der_dhs_2008final_din.pdf

154 www.dhs.de/fileadmin/user_upload/pdf/news/2013-04-02_PM_Alkohol.pdf,
www.dhs.de/start/startmeldung-single/article/aktionswoche-alkohol-vom-25-mai-bis-2-juni-2013-pressemeldung-kopie-1.html

155 www.alternative-drogenpolitik.de/2012/05/26/jeder-zweite-euro-der-fur-alkohol-ausgegeben-wird-stammt-von-einem-menschen-mit-problematischem-konsumverhalten/

gativos de una excesiva libertad son siempre menores que las consecuencias de un mercado negro (véase prohibición del alcohol).

La creación de un mercado regulado para el cannabis y el endurecimiento de las reglas para el alcohol y el tabaco según los mismos parámetros objetivos no presentan ninguna contradicción, sino que más bien expresarían una política coherente (véase el gráfico 4).

Gráfico 4. La paradoja de la prohibición



Fuente: <http://www.tdpf.org.uk/tools-for-debate.htm>

Opción de acción A. Experimento científico modelo para la administración controlada de productos hechos con cannabis

Más allá de los escenarios descritos para una reforma legislativa, la alternativa de acción más realista y acaso lógica sería el experimento modelo según el artículo 3º (2) de la ley de narcóticos para probar los efectos de la venta legal de cannabis. De forma similar al experimento modelo para la heroína, un experimento modelo como este no sirve en primera instancia para adquirir nuevos conocimientos científicos, sino para la creación de un modelo ilustrativo para políticos, periodistas y para la opinión pública, un modelo concreto en el sentido más verdadero de la palabra.

La anterior solicitud del estado federado de Schleswig-Holstein del 10 de febrero de 1997 debe ser considerada en el contexto del impacto de la sentencia 90, 145 (183) de 1994, del Tribunal Constitucional Federal:

La discusión de política criminal sobre si puede lograrse una reducción del consumo de cannabis mediante el efecto preventivo general del derecho penal o bien mediante la liberación del cannabis y la separación de los mercados de droga que se espera que ocurra, no ha llegado todavía a su fin. No existen datos científicamente fundamentados que señalen que necesariamente una de esas vías sea la correcta¹⁵⁶.

Con su experimento modelo, el estado federado de Schleswig-Holstein quiso llenar este vacío de conocimiento. En la solicitud al Instituto Federal de Medicamentos y Productos Sanitarios¹⁵⁷, se lee:

Con el proyecto modelo se verificará hasta qué punto los efectos preventivos generales que se persiguen con la amplia prohibición del tráfico de cannabis (marihuana) y resina de cannabis (hachís) según el anexo I de la BtMG en relación con el consumo de drogas ilegales pueden alcanzarse igual de bien o mejor mediante una administración controlada de cannabis y la separación de los mercados de droga que resultaría de ello.

Esta idea fue actualizada mediante la solicitud “Nuevas sendas en la política de drogas I – Experimento modelo de administración controlada de productos de cannabis”, de la Alianza 90/Los Verdes, del 2 de septiembre de 2003 en Berlín¹⁵⁸:

Se solicita al Senado:

1. Elaborar, cooperando con universidades e instituciones de investigación berlinesas u otras, un experimento modelo intitulado “Administración controlada de productos de cannabis en puntos de venta de Berlín que cuenten con licencia” para la obtención de información científica sobre los siguientes temas:
 - Los efectos del consumo de cannabis como droga iniciática;
 - La separación de los mercados de narcóticos, especialmente en relación con las drogas de diseño;
 - La evolución de los precios, patrones de consumo y mercados de ventas;
 - Expectativas de ingresos del estado federado de Berlín al gravar la venta de productos de cannabis;
 - La influencia del consumo de cannabis en la productividad considerando las costumbres de consumo predominantes en Berlín;
 - La utilización de productos de cannabis con fines medicinales, especialmente como analgésicos [...].

156 <http://www.servat.unibe.ch/dfi/bv090145.html>

157 www.drogenpolitik.org/download/sh/Antrag_SH.pdf

158 <http://www.akzept.org/dascannabisforum/download/Kontrollierte%20Abgabe.pdf>

Los efectos serían probablemente la “regulación estricta y el otorgamiento de licencias” del escenario 5¹⁵⁹.

Un nuevo experimento modelo podría ser presentado también por un gestor que no fuese un estado federado. Ciudades como Zúrich o Copenhague intentan también seguir este camino¹⁶⁰.

Opción de acción B. Cannabis como medicina

Además de las nuevas regulaciones para consumidores de cannabis, debería impulsarse paulatinamente la disposición de cannabis como medicina. Los problemas aquí son bastante conocidos: prácticamente no se dispone de cannabis o es demasiado costoso, los consumidores sufren persecución y el cultivo propio no es posible¹⁶¹.

Además de los efectos para los pacientes afectados (el 0,1-1% de la población podría beneficiarse, véase Grotenhermen, 2013), los avances en esta área aportan también a una normalización en el manejo del cannabis. En esta área temática, la aprobación de la población es muy grande¹⁶², pero la política prácticamente no actúa a pesar de la necesidad de hacer algo¹⁶³.

Necesidad de acción adicional

Además de la política represivo-prohibitiva de control de drogas, hay otras áreas en las que los consumidores de drogas declaradas ilegales, en comparación con los consumidores de alcohol y tabaco, son discriminados, o sea son más duramente sancionados o se les conceden menos derechos que en otros actos punibles o que lo que está justificado por las consecuencias del consumo. La exposición se limita en este punto a ejemplos de los siguientes ámbitos: legislación sobre licencias de conducir, derecho laboral, ofertas de ayuda a adictos y estigmatización.

159 <http://www.cannabislegal.de/politik/be-040108.htm>

160 <http://cphpost.dk/news/local/legal-cannabis-rejected-government>,
http://www.nzz.ch/aktuell/zuerich/stadt_region/schritte-zur-legalisierung-von-cannabis-1.17930764,
<http://cphpost.dk/local/copenhagen-looking-import-cannabis-us>

161 http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a14/anhoerungen/Archiv/u_cannabis/Stellungnahmen/index.html

162 <http://www.pharmazeutische-zeitung.de/index.php?id=34885>

163 <http://hanfverband.de/index.php/nachrichten/aktuelles/1322-bundesregierung-qlegalisiertq-cannabis-als-medizin-wahrheit-und-dichtung>

Por un lado puede mencionarse la problemática de la licencia de conducir¹⁶⁴. Wurth (Bundestag, 2012a) dice al respecto: “Según mi punto de vista, la discriminación de consumidores de cannabis sobrios en el tránsito vehicular es masiva y sistemática. Cada año son miles los afectados por multas, exámenes médico-psicológicos y retención de la licencia de conducir a pesar de no conducir en estado de embriaguez”.

En lugar de seguridad vial, contra los consumidores de droga se usa la legislación sobre licencias de conducir como derecho penal de reemplazo¹⁶⁵. Quien por motivo del consumo de drogas –ya sea alcohol, cannabis u otra sustancia– está activamente embriagado y, por ende, está limitado en su capacidad para conducir, deberá enfrentar, en caso de control o de accidente, las consecuencias previstas en la legislación sobre licencias de conducir.

En el derecho laboral se encuentran otros ejemplos de desigualdad en el trato para consumidores de drogas legales y drogas declaradas ilegales. Allí, el consumo o los actos punibles por narcóticos tienen como consecuencia despidos o prohibiciones profesionales fácticas en la administración pública, como la policía o las fuerzas armadas. La licencia para ejercer la profesión de médico también puede ser revocada.

En el campo de la asistencia médica y social, para el caso de los consumidores de drogas declaradas ilegales esta a veces está condicionada, lo que, por ejemplo, es inconcebible en otras enfermedades crónicas como la diabetes.

Debido a la autoestigmatización y a la estigmatización por parte de terceros, no se recurre a la ayuda para adictos.

Los fenómenos aquí descritos se basan en parte en las leyes y la práctica legal, y otros, en la realidad social.

Finalmente deberían mencionarse los efectos negativos debidos a las limitaciones en el uso del cáñamo, el uso medicinal del cannabis y otras sustancias, aun cuando sobre este asunto no se ofrezcan mayores precisiones aquí.

164 <http://hanfverband.de/index.php/themen/drogenpolitik-a-legalisierung/1877-georg-wurth-beider-anhoerung-qlegalisierung-von-cannabis-durch-einfuehrung-von-cannabis-clubsq>,

<http://hanfverband.de/index.php/themen/konsumentenhilfe/1000-verkehrssicherheit-und-drogenkonsum>,

<http://linkedrogenpolitik.twoday.net/stories/2509066/>,

http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen/rk20041221_1bvr265203.html

165 <http://www.cannabislegal.de/recht/fs-hettenbach.htm>,

<http://www.frank-tempel.de/lesen/items/krieg-gegen-die-drogen-wird-willkuerlich-im-verkehrsrecht-weitergefuehrt.html>

Tabla 8. Resumen de escenarios

ESCENARIO	ACCIÓN	VENTAJAS	DESVENTAJAS
0 Pseudoformas	Unificación de las "pequeñas cantidades".	Ligera disminución en la represión a los consumidores.	No hay un mejor acceso a los consumidores.
1 Despenalización	Deja de haber acto punible.	Menor represión a consumidores.	No hay un mejor acceso a los consumidores.
2 Descriminalización	Fin de la punibilidad.	No hay represión a consumidores	
3 Legalización parcial	Creación de opciones de venta cuasi legales.	Debilitamiento del mercado negro, calidad algo mejor, protección a menores.	No hay un mejor acceso a los consumidores.
4 Cultivo propio	Legalización del cultivo propio.	Debilitamiento del mercado negro, mejor calidad, protección a menores	No hay un mejor acceso a los consumidores.
5 Mercado regulado	Creación de mercado para adultos.	Debilitamiento masivo del mercado negro, calidad asegurada, protección a menores.	
5a Oferta regulada	Sin lógica de mercado.	Debilitamiento masivo del mercado negro, calidad asegurada, estrictísima protección a menores.	Intervención del estado en el mercado.
6 Alcohol y el tabaco	Mercado liberal como para el alcohol y el tabaco.	Debilitamiento masivo del mercado negro, calidad asegurada.	Publicidad, mercantilización.
A Proyecto modelo	Experimento modelo para ensayar escenarios de regulación.	Óptima planificación, posibilidad de diseño y evaluación.	No hay solución definitiva.
B Cannabis como medicina	Puesta a disposición de todos los pacientes.	Círculo de personas claramente definido, control a cargo de médicos.	Solo para una pequeña parte de los afectados.

EFECTOS SOBRE LOS DEMÁS PILARES DE LA POLÍTICA DE DROGAS

Además del control del consumo de drogas y el narcotráfico, debería prestarse atención a la necesidad de reformas y a las interacciones con los otros pilares. Si la tenaza de la represión se eliminase, serían necesarias y posibles una prevención, una terapia y una reducción de daños distintas.

Por un lado, este trabajo con drogas pasaría a tener una base realista¹⁶⁶. A diferencia del dogma de abstinencia válido en la actualidad en lo que respecta a drogas ilegales, podría surtir efecto un enfoque de aceptación y orientado a los problemas. La meta de este trabajo dejaría de ser exclusivamente la abstinencia, y sería un consumo controlado mediante la mayoría de edad para el consumo de drogas¹⁶⁷. En el ámbito de la prevención, la postura de la Comisión de drogas y adicciones sobre mejoramiento de la prevención de adicciones¹⁶⁸ brinda una base para ello.

Al asignar a la prevención los recursos provenientes de la represión se posibilitaría finalmente una financiación de un orden de magnitud completamente diferente. El Centro alemán para las adicciones (DHV, sigla en alemán) exige un aumento masivo de las erogaciones de €30'000.000 a €1.000'000.000 por año¹⁶⁹. Esto corresponde a un cuarto de los gastos en represión de drogas ilegales y es claramente inferior a las estimaciones del DHV sobre los efectos financieros de la legalización del cannabis.

La prohibición de las drogas y el dogma de abstinencia hacen que el asunto de las drogas se transforme en tabú y sufra una moralización desde el estado y el derecho laboral (médicos, docentes, policías, asesores en materia de drogas) o bien desde las normas sociales (padres, parientes). Los consumidores, en especial el particularmente vulnerable grupo de los niños y los jóvenes, están obligados a negar u ocultar el uso que hacen de ellas. En el caso de problemas específicos con las drogas o relacionados con las mismas (sobredosificaciones, dependencia, psicosis, infecciones de VIH, lesiones autoprovocadas o provocadas por terceros en estado de embriaguez) no se

166 http://www.suchtmagazin.ch/tl_files/templates/Suchtmagazin/user_upload/texte_old/text3-04.html

167 <http://www.psychologie-aktuell.com/news/aktuelle-news-psychologie/news-lesen/article/2011/11/14/1321256586-suchtpraevention-mit-drogen-toleranz-soziologin-fordert-von-der-paedagogik-erziehung-zur-d.html>

168 http://hanfverband.de/download/themen/stellungnahme_der_drogen-_und_suchtkommission_zur_verbesserung_der_suchtpraevention.pdf

169 <http://www.derwesten.de/politik/eine-milliarde-euro-gegen-die-sucht-id7310334.html>

recurre a la ayuda. A diferencia de asuntos como la sexualidad o la violencia, en el tema drogas no hay intercambio de experiencias, no se facilita información ni tiene lugar en general el acompañamiento de padres, docentes o acompañantes especiales. Así se abre una grieta entre la prevención y la terapia. Este complejo de problemas se solucionaría haciendo un abordaje legal diferente del problema de drogas como el cannabis.

RECOMENDACIONES DE ACCIÓN

Junto con la pregunta de qué podría y debería hacerse, se plantea también la pregunta bien práctica de “¿cómo puede lograrse eso?”, en vista de la rígida política de drogas alemana, poco permeable a las reformas.

Teniendo en cuenta la polarización al respecto, es necesario tender puentes, a pesar de o debido a las enormes diferencias. Cada fracción debe poder admitir errores sin por ello quedar mal. Esto requiere, como ya se señaló, soluciones flexibles para hacer honor al pluralismo.

En el plano de la ética, una regulación bien preparada, por ejemplo, del mercado de cannabis, sería un modelo coherente. En la práctica no existe una política perfecta. Se recomienda proceder paso a paso, con una evaluación permanente de la nueva política, a fin de detectar evoluciones erróneas e interacciones y efectos secundarios no deseados (negativos) y, de ser necesario, dar un golpe de timón.

La descriminalización de los consumidores de todas las drogas es aquí un buen y posible primer paso que debió haberse dado hace mucho. Paralelamente, puede ensayarse el cannabis como medicina, un tratamiento con heroína de fácil acceso para adictos y experimentos modelo, por ejemplo, sobre administración legal de cannabis. Todas estas iniciativas tienen la ventaja de responder a los pactos internacionales. Una sólida evaluación científica paralela podría ser la base para promocionar en el plano internacional una reforma de los pactos o bien para empezar por cuenta propia. Es absolutamente necesaria la fundamentación científica de la política de drogas, acompañada de un consejo consultivo, una comisión parlamentaria del Bundestag (parlamento federal)¹⁷⁰ o una comisión de drogas y adicciones en el gobierno federal integrada por otras personas.

170 http://www.jura.uni-augsburg.de/fakultaet/lehrstuehle/rosenau/download/entwuerfe_resolutionen/00-00-ResolutionBTEnqKomm.pdf,

<http://www.schildower-kreis.de/themen/pressemitteilung-2009-11-24.html>

REFERENCIAS

- AUF DEM HÖVEL, JÖRG. 2012. "Das normalisierte Drogenparadies am Ende Europas". En R. Gerlach y H. Stöver (comp.), *Entkriminalisierung von Drogenkonsumenten – Legalisierung von Drogen*. Fachhochschulverlag, Frankfurt am Main.
- . 2008. *Pillen für den besseren Menschen. Wie Psychopharmaka, Drogen und Biotechnologie den Menschen der Zukunft formen*. Verlag Heinz Heise.
- BARATTA, A. 1990. "Rationale Drogenpolitik? Die soziologischen Dimensionen eines strafrechtlichen Verbots". *Kriminologisches Journal* (1).
- BELAUNZÁRAN, F. 2013. Statement auf der International Expert Conference "Being tough is not enough – Curbing transnational organized crime". Berlín, 28 de febrero de 2013.
- BKA – Bundeskriminalamt. 2002 + 2011. *Bundeslagebild Rauschgift 2002 und 2011*. http://www.bka.de/DE/ThemenABisZ/Deliktbereiche/Rauschgiftkriminalitaet/Lagebilder/lagebilder__node.html?__nnn=true
- . 2011. *Polizeiliche Kriminalstatistik 2011*. http://www.bka.de/nn_205960/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/pks__node.html?__nnn=true
- BUNDESAMT FÜR GESUNDHEIT, SUBKOMMISSION DROGENFRAGEN DER EIDGENÖSSISCHEN BETÄUBUNGSMITTELKOMMISSION. 1991. *Drogenpolitische Szenarien*. Eigenverlag. <http://www.eve-rave.net/abfahrer/berichte.sp?text=5&page=0>
- BÜHRING, P. 2006. Heroinbehandlung von Opiatabhängigen: Die letzte Chance. <http://mobile.aerzteblatt.de/print/53503.htm>
- BZGA/DIFU. 2002. *Vorbildliche Strategien kommunale Suchtprävention*. Dokumentation. Berlín. <http://edoc.difu.de/edoc.php?id=QS1HUZ4R>
- DBDD. 2012. *Bericht 2012 des nationalen REITOX-Knotenpunktes an die EBDD. Deutschland. Neue Entwicklungen, Trends und Hintergrundinformationen zu Schwerpunktthemen. Drogensituation 2011/2012*. IFT. Múnich http://www.dbdd.de/images/2012/ar_2012_de.pdf
- DECLARACIÓN CONJUNTA SOBRE CRIMEN ORGANIZADO Y NARCOTRÁFICO. 2011. XIII Cumbre de jefes de estado y de gobierno del Mecanismo de diálogo y concertación de Tuxtla. Mérida, Yucatán. 5 de noviembre de 2011. <http://saladeprensa.sre.gob.mx/index.php/es/comunicados/912-sre>. Fecha de consulta: 15 de febrero de 2012.
- DETTMAR, K., B. SAUNDERS y J. STRANG. 2001. "Take home naloxone and the prevention of deaths from opiate overdose: Two pilot schemes". *BMJ*. 322 (7291).
- DEUTSCHE AIDS-HILFE; AKZEPT E.V. 2011. *Drogenkonsumräume in Deutschland - Eine Bestandsaufnahme des AK Konsumraum*. www.akzept.org
- DEUTSCHER BUNDESTAG. 2012a. Protokoll. http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a14/anhoerungen/Archiv/p_Cannabis/062_25_01_2012_Cannabis-Clubs.pdf
Öffentliche Anhörung zum Antrag der Abgeordneten Frank Tempel, Dr. Martina Bunge,

- Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. "Legalisierung von Cannabis durch Einführung von Cannabis-Clubs", BT-Drucksache 17/7196.
- . 2012b. Protokoll. http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a14/anhoerungen/Archiv/u_cannabis/075_09_05_12_Zugang_med__Cannabis.pdf Öffentliche Anhörung zum Antrag der Abgeordneten Dr. Harald Terpe, Birgitt Bender, Maria Klein-Schmeink, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "Zugang zu medizinischem Cannabis für alle betroffenen Patientinnen und Patienten ermöglichen", BT-Drucksache 17/6127.
- . 2011. Protokoll. http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a14/anhoerungen/Archiv/k_Drugchecking/050_28_09_11_Drugchecking.pdf Öffentliche Anhörung zum Antrag der Abgeordneten Dr. Harald Terpe, Birgitt Bender, Katrin Göring-Eckardt, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN "Gesundheitliche Risiken des Drogengebrauchs verringern - Drugchecking ermöglichen", BT-Drucksache 17/2050.
- DOLDE, G. 2002. "Therapie in Untersuchungs- und Strafhaf". En R. Gassmann (comp.). *Suchtprobleme hinter Mauern*. Lambertus. Freiburg.
- DOMOSŁAWSKI, A. 2011. *Drug Policy in Portugal: The Benefits of Decriminalizing Drug Use*. Open Society Foundations. Warsaw <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/drug-policy-in-portugal-english-20120814.pdf>
- DREIFUSS, R. Y L. GROSSMANN. 2012. En *Drogenpolitik als Gesellschaftspolitik*. Seismo Verlag.
- EMCDDA. 2012. *Annual report on the state of the drugs problem in Europe*. Lisboa.
- EU-KOMMISSION. 2005. Bericht der EU-Kommission über die Bewertung der Wirksamkeit des Beschlusses 2005/387/JI des Rates betreffend den Informationsaustausch, die Risikobewertung und die Kontrolle bei neuen psychoaktiven Substanzen. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52011DC0430:DE:NOT>
- EUL, J. Y H. STÖVER. 2012. "Gebrauch und vergleichende Bewertung von Cannabis in der deutschen Bevölkerung". *Suchttherapie*. 13. 4 de noviembre. <https://www.thieme-connect.de/ejournals/pdf/10.1055/s-0032-1311599.pdf>
- . 2011. *Gebrauch und Bewertung von Cannabis und anderen Drogen bei der Bevölkerung in Deutschland. Ergebnisse von zwei Emnid-Umfragen sowie einer Internet-Befragung*. Teil 1: Konturen 32, 5/2011, p. 34-40; Teil 2: Konturen 33, 1/2012, p. 36-43. Georg Thieme Verlag KG. Stuttgart y Nueva York.
- FLÖTER, PFEIFFER-GERSCHEL. 2012. "Ökonomische Auswirkungen der Prohibition" En R. Gerlach y H. Stöver (comp.). *Entkriminalisierung von Drogenkonsumenten – Legalisierung von Drogen*. Fachhochschulverlag. Frankfurt am Main.
- GALLAHUE, P. 2011. *The Death Penalty for Drug Offences Global Overview 2011*. Harm Reduction International. Londres.
- GERLACH, R. Y H. STÖVER. 2012. "Gesundheitliche und soziale Auswirkungen der Prohibition". En R. Gerlach y H. Stöver (comp.). *Entkriminalisierung von Drogenkonsumenten – Legalisierung von Drogen*. Fachhochschulverlag. Frankfurt am Main.

- GLOBAL COMMISSION ON DRUG POLICY. 2011. *War on Drugs. Report of the Global Commission on Drug Policy*. www.globalcommissionondrugs.org/Report. Fecha de consulta: 15 de febrero de 2012.
- GROTENHERMEN Y DR. KURT BLAAS, MEDIZINER, VORSITZENDER DER ARGE CAM (Cannabis als Medizin), Viena.
- GROTENHERMEN, FRANJO. 2013. "Der Stand der medizinischen Verwendung von Cannabis und Cannabinoiden in Deutschland". 15 de marzo de 2013. No publicado.
- GUTSCH, J.-M., J. MORENO. 2013. "Our Right to Poison: Lessons from the Failed War on Drugs". *Der Spiegel*. 22 de febrero de 2013. <http://www.spiegel.de/international/world/global-support-grows-for-legalizing-drugs-a-884750.html>
- HARDING, W. M. 1981. "Kontrollierter Heroin-Genuß". En G. Völger (ed.). *Rauch und Realität*. Rowohlt. Reinbeck.
- HARTWIG, K.-H. E I. PIES. 1995. *Rationale Drogenpolitik in der Demokratie*. J. C. B. Mohr. Tübingen.
- . 1992. "Plädoyer für eine rationale Drogenpolitik. Ein Beitrag zur ökonomischen Aufklärung". En J. Neumeyer y G. Schaich-Walch (eds.). *Zwischen Legalisierung und Normalisierung: Ausstiegsszenarien aus der Repressiven Drogenpolitik*. Marburg.
- HESS, H. 2013. "Welche Konsequenzen könnte eine Legalisierung haben?" En R. Gerlach y H. Stöver (comp.). *Entkriminalisierung von Drogenkonsumenten – Legalisierung von Drogen*. Fachhochschulverlag. Frankfurt am Main.
- HEUFELDER, J.E. 2011. *Drogenkorridor Mexiko*. Transit Buchverlag. Berlin.
- HIBELL, B. ET AL. 2012. *The 2011 ESPAD Report. Substance Use Among Students in 36 European Countries Stockholm*. http://www.espad.org/Uploads/ESPAD_reports/2011/The_2011_ESPAD_Report_FULL_2012_10_29.pdf
- HOLZER, T. 2012. "Geschichte der Prohibition". En R. Gerlach y H. Stöver (comp.). *Entkriminalisierung von Drogenkonsumenten – Legalisierung von Drogen*. Fachhochschulverlag. Frankfurt am Main.
- HÖSSELBARTH, S., H. STÖVER E I. VOGT. 2011. "Lebensweise und Gesundheitsförderung älterer Drogenabhängiger im Rhein-Main-Gebiet". En I. Vogt (ed.). *Auch Süchtige altern. Probleme und Versorgung älterer Drogenabhängiger*. Fachhochschulverlag. Frankfurt.
- JAKOB, J., H. STÖVER Y T. PFEIFFER-GERSCHEL. 2013. "Suchtbezogene Gesundheitsversorgung von Inhaftierten in Deutschland – Eine Bestandsaufnahme". En *SUCHT - Zeitschrift für Wissenschaft und Praxis / Journal of Addiction Research and Practice*. 59 (1).
- KALKE, J. 2005. "Mehr Macht den Ländern. Die Übermacht des Bundes ist für viele ungelöste Fragen der Drogenpolitik verantwortlich". *Das Parlament*. 55.
- KEPPLER, K., B. KNORR Y H. STÖVER. 2011. "Substitutionsbehandlung in Haft". En I. Hönekopp y H. Stöver (comp.). *Beispiele Guter Praxis in der Substitutionsbehandlung*. Lambertus. Freiburg.

- KISTMACHER, R. 2012. "Drogenpolitik und Drogenhilfe in Spanien". En R. Gerlach y H. Stöver (comp.). *Entkriminalisierung von Drogenkonsumenten – Legalisierung von Drogen*. Fachhochschulverlag. Frankfurt am Main.
- KLEIBER, D. y R. SOELLNER. 1998. *Cannabis-Konsum*. Juventa-Verlag. Weinheim.
- KOLTE, B., H. SCHMIDT-SEMISCH y H. STÖVER. 2006. *Was tun, wenn Cannabis zum Problem wird?* Fachhochschulverlag. Frankfurt am Main.
- KREUZER A., R. RÖMER-KLEES y H. SCHNEIDER. 1991. *Beschaffungskriminalität Drogenabhängiger*. Band 24 der BKA-Forschungsreihe.
- KRUMDIEK, N. 2012. "Rechtliche Folgen der Prohibition". En R. Gerlach y H. Stöver (comp.). *Entkriminalisierung von Drogenkonsumenten – Legalisierung von Drogen*. Fachhochschulverlag. Frankfurt am Main.
- . 2006. *Die national- und internationalrechtliche Grundlage der Cannabisprohibition in Deutschland*. Lit Verlag. Münster.
- KUBICKI, W. 2012. "Wortbeiträge in der ZDF-Sendung "Markus Lanz". El 1 de marzo de 2012. Video en la web: <http://www.zdf.de/ZDFmediathek/beitrag/video/1582068/Markus-Lanz-vom-1.-Maerz-2012#/beitrag/video/1582068/Markus-Lanz-vom-1.-Maerz-2012>
- LESSMANN, R. 2012. Politik der verbrannten Erde. "Der War on Drugs ist gescheitert und geht dennoch weiter". *Informationszentrum*. iz3w. 328.
- LIEB, KLAUS. 2010. *Hirndoping: Warum wir nicht alles schlucken sollten*. Artemis & Winkler. Mannheim.
- LINGENS, P. M. 2011. *Drogenkrieg obne/mit Ausweg*. Kremayr & Scheriau. Viena.
- LÖHR, T. 2007. "Späte Erkenntnis: Brechmitteleinsätze sind menschenrechtswidrig". En *Grundrechte-Report 2007*.
- NUTT, D. J. 2012. *Drugs Without the Hot Air: Minimising the Harms of Legal and Illegal Drugs*. UIT. Cambridge.
- NUTT, D. J. et al. 2007. "Development of a rational scale to assess the harm of drugs of potential misuse". *Lancet*. 369 (9566). DOI: 10.1016/S0140-6736(07)60464-4. PMID 17382831.
- NUTT, D. J., L. A. KING y L. D. PHILLIPS. INDEPENDENT SCIENTIFIC COMMITTEE ON DRUGS. 2010. "Drug harms in the UK: a multicriteria decision analysis". *Lancet*. 376 (9752). DOI:10.1016/S0140-6736(10)61462-6. PMID 21036393.
- MAIHOLD, G. y D. BROMBACHER. 2013. *Gewalt, Organisierte Kriminalität und Staat in Lateinamerika*. Verlag Barbara Budrich. Leverkusen y Berlín.
- MEESSEN-HÜHNE, H. 2012. "Thesen zur Prävention illegaler Drogen: Was ist möglich, wünschenswert und legitim?". Vortrag auf 52. DHS-Fachkonferenz: Die vier Säulen der Suchthilfe und Suchtpolitik auf dem Prüfstand. Forum 102. Leipzig, 21 de noviembre de 2012. http://www.dhs.de/fileadmin/user_upload/pdf/Veranstaltungen/Fachkonferenz_2012/DHS_FK_WS_Forum102_Meessen-Huehne_2012_%C3%B6.pdf

- MOSTARDT, S., S. FLÖTER, T. PFEIFFER-GERSCHEL, A. NEUMANN Y J. WASEM. 2009. "Schätzung der Ausgaben der öffentlichen Hand durch den Konsum illegaler Drogen in Deutschland". *Gesundheitswesen*. 71 (8-9). DOI: 10.1055/s-0029-1239240.
- MÜLLER O., B. WERSE Y C. SCHELL. 2011. *MoSyD Szenestudie. Die offene Drogenszene in Frankfurt am Main 2010*. Centre for Drug Research, Goethe-Universität Frankfurt. Frankfurt am Main.
- POLAK, F. 2012. "Two fronts of the fight to abolish drug prohibition". En R. Gerlach y H. Stöver (comp.). *Entkriminalisierung von Drogenkonsumenten – Legalisierung von Drogen*. Fachhochschulverlag. Frankfurt am Main.
- POSCHADEL, SEBASTIAN et al. 2003. *Evaluation der Arbeit der Drogenkonsumräume in der Bundesrepublik Deutschland. Endbericht im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit*. Nomos. Baden-Baden.
- RADIMECKY, J. 2012. "Marijuana Somersaults in the Czech Basin of Drug Politics". *Entkriminalisierung von Drogenkonsumenten – Legalisierung von Drogen*. Fachhochschulverlag. Frankfurt am Main.
- REUBAND, K.-H. 2004. "Legalisierung oder Repression als Mittel der Drogenprävention? Variationen der Drogenpolitik in Westeuropa und ihre Effekte". En Deutsche Hauptstelle gegen die Suchtgefahren y R. Gaßmann (eds.). *Cannabis - Neue Beiträge zu einer alten Diskussion*. Lambertus Verlag. Freiburg.
- REUTER, P. Y F. TRAUTMANN. 2009. *A Report on Global Illicit Drugs Markets 1998-2007*. European Commission. Bruselas.
- ROBERT-KOCH INSTITUT. 2012. *Epidemiologisches Bulletin*. 28.
- SCHÄFER, C. Y L. PAOLI. 2006. *Drogenkonsum und Strafverfolgungspraxis*. Duncker & Humblot Verlag. Berlín.
- SCHIPPERS, G. M. Y E. CRAMER. 2002. "Kontrollierter Gebrauch von Heroin und Kokain". *Suchttherapie*. 3. https://www.gk-quest.de/download/pdf/kiss_Schipper_Cramer.pdf
- SCHMIDBAUER, W. Y J. VOM SCHEIDT. 1997. *Handbuch der Rauschdrogen*. Fischer Taschenbuch Verlag. Frankfurt am Main.
- SCHMIDT-SEMISCH, H. 2002. En *Drogenpraxis Drogenrecht Drogenpolitik*. Fachhochschulverlag.
- SCHMIDT-SEMISCH, H. Y H. STÖVER. 2012. "Harm Reduction und Alkohol – Zur Einführung". En H. Schmidt-Semisch y H. Stöver. (eds.). *Saufen mit Sinn? Harm Reduction beim Alkoholkonsum*. Fachhochschulverlag. Frankfurt am Main.
- SCHMOLKE, R., H. STÖVER Y T. HARRACH. 2012. "Drug Checking in der Diskussion - Eine Bestandsaufnahme der Situation in Deutschland und Europa". *Konturen*. 33. 2/2012.
- SELL, S. 2012. "Legalisierung aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht". En R. Gerlach y H. Stöver (comp.). *Entkriminalisierung von Drogenkonsumenten – Legalisierung von Drogen*. Fachhochschulverlag. Frankfurt am Main.

- SIEGERT, T. 2011. *Mexiko im Drogenkrieg: Akteure und Strukturen*. München: AVM. München.
- SORGALLA, H. y H. STÖVER. 2005. *Emetika als Instrument zur Beweissicherung bei Verdacht auf Drogenhandell/-besitz – Praxis, Risiken und Alternativen einer umstrittenen Politik. Eine Dokumentation*. BISDRO-Universität Bremen. Bremen.
- STOLZENBERG, K. 2012. "Repression: Die „ungeliebte“ vierte Säule. Strategien der Ermittlung von Drogendelikten: Ziele und Effekte". KPI-Dezernat 2, Polizeidirektion Leipzig, Polizei Sachsen. http://www.dhs.de/fileadmin/user_upload/pdf/Veranstaltungen/Fachkonferenz_2012/Vortrag_Katja_Stolzenberg.pdf
- STÖVER, H. 2012. "Drogenabhängige in Haft – Epidemiologie, Prävention und Behandlung in Totalen Institutionen". *Suchttherapie* 13 (2). DOI: 10.1055/s-0032-1311600.
- STÖVER, H. y R. GERLACH, R. 2012. "Gesundheitliche und soziale Auswirkungen der Prohibition". En R. Gerlach y H. Stöver (comp.). *Entkriminalisierung von Drogenkonsumenten – Legalisierung von Drogen*. Fachhochschulverlag. Frankfurt am Main.
- TRAUTMANN, F. 2010. "Internationale Drogenpolitik – weltweiter Drogenmarkt". *Suchtmagazin* Jg. 6.
- VERTHEIN, UWE, EIKE NEUMANN, SVEN BUTH, MARCUS-SEBASTIAN MARTENS. 2010. *Ambulante Suchthilfe in Hamburg. Statusbericht 2009 der Hamburger Basisdokumentation*. Zentrum für Interdisziplinäre Suchtforschung der Universität Hamburg (ZIS). Hamburg.
- WEBER, J. 2011. *Der War on Drugs in der Andenregion: Weshalb die Drogenpolitik der USA gescheitert ist*. Grin Verlag. München.
- WERSE, B. y C. MORGENSTERN. 2012. "Legalisierung über das Internet – Legal Highs als Herausforderung für das System der Drogenprohibition". En R. Gerlach y H. Stöver (comp.). *Entkriminalisierung von Drogenkonsumenten – Legalisierung von Drogen*. Fachhochschulverlag. Frankfurt am Main.
- WERSE, BERND y OLIVER MÜLLER. 2009. "Spice, Smoke, Sence & Co. – Cannabinoidhaltige Räuchermischungen: Konsum und Konsummotivation vor dem Hintergrund sich wandelnder Gesetzgebung". Centre for Drug Research.
- WERSE, B., C. BERNARD y C. SCHELL. 2012. *Jahresbericht MoSyD. Drogentrends in Frankfurt am Main 2011*. Unter Mitarbeit von C. Morgenstern. Centre for Drug Research, Goethe-Universität. Frankfurt.
- WURTH G. y S. GEYER. 2008. *Rauschzeichen: Cannabis: Alles, was man wissen muss*. KiWi-Paperback. Colonia.
- ZURHOLD, H. 2005. *Drogenprostitution zwischen Armut, Zwang und Illegalität. Sexarbeit. Prostitution - Lebenswelten und Mythen. E. v. Dücker and Museum der Arbeit*. Bremen. Edition Temmen.

Anexo 1

POSIBLES ESCENARIOS DE POLÍTICA PÚBLICA, DIFERENCIADOS POR TIPO DE DROGAS ILÍCITAS: DURAS Y SUAVES

ESCENARIO	PRODUCCIÓN	COMERCIO MAYORISTA	COMERCIO MINORISTA	CONSUMO
<i>Statu quo</i>				
	Prohibida, criminalizada, represión forzada	Prohibido, criminalizado	Prohibido, criminalizado	Prohibido criminalizado
Variaciones	Desarrollo alternativo forzado		Prohibido, Despenalizado Pena social	Dosis mínima descriminalizada/despenalizada Tratamiento/pena social
		Ingresos: crimen organizado, margen principal en comercio, bajos ingresos en producción y comercio minorista		
	<i>Ejemplo actual: prácticamente todas las drogas ilícitas</i>			
Regulación				
Estricta (para drogas 'duras')	Producción regulada, registrada y controlada (alternativa: monopolio estatal) para demanda regulada, toda producción adicional permanece prohibida, criminalizada y reprimida	Comercio regulado, registrado y controlado (alternativa: monopolio estatal) para demanda regulada, toda producción adicional permanece prohibida, criminalizada y reprimida	Como comercio mayorista	Consumo regulado, registrado y controlado para dosis mínima, adictos registrados, y adictos con tratamiento
	(Desarrollo alternativo diferenciado)			
		Impuestos altos y prohibitivos con excepción de adictos en tratamiento, alta participación de contrabando		

Continúa

Continuación anexo 1

ESCENARIO	PRODUCCIÓN	COMERCIO MAYORISTA	COMERCIO MINORISTA	CONSUMO
Abierta (para drogas suaves)	<i>Ejemplo actual: medicamentos opioides, propuesta Uruguay para marihuana</i>			
	Producción regulada, registrada y controlada pero competitiva, contrabando (evasión de impuestos y controles de calidad prohibido, sancionado y reprimida)	Comercio regulado, registrado y controlado	Como comercio mayorista	Consumo regulado, registrado y controlado para uso personal, restricciones de edad, de manejo y de lugar
		Impuestos altos para maximizar recaudación, contrabando		
	<i>Ejemplo actual: marihuana para fines médicos en California y otros estados de Estados Unidos</i>			
Liberalización				
Regulada	Libre	Libre	Libre o tiendas especializadas	Consumo libre pero restricciones de edad y lugar
		Impuestos altos pero sin maximización de recaudación, con aumento de impuestos aumento de contrabando		
	<i>Ejemplo actual: alcohol y tabaco</i>			
Libre	Libre	Libre	Libre	Libre
		Sin impuestos especiales, sin o con bajo contrabando		
	<i>Ejemplo actual: té y café</i>			

Anexo 2

Legislación sobre drogas en América Latina

MARCOS NORMATIVOS DE LA COCA Y OTRAS PLANTAS NATIVAS EN ALGUNOS PAÍSES DE SURAMÉRICA

PAÍS	NORMA LEGAL	OBJETO	COMENTARIOS
Bolivia	Ley 1008 de 19 de julio de 1988.	Ley del régimen de la coca y de sustancias controladas.	Permite la producción de hoja de coca limitando el área geográfica y la cantidad. Promueve la recuperación cultural y social de la hoja de coca; así como, su industrialización.
			“El dependiente y el consumidor no habitual que fuere sorprendido en posesión de sustancias controladas en cantidades mínimas que se supone son para su consumo personal inmediato, será internado en un instituto de farmacodependencia público o privado para su tratamiento hasta que se tenga convicción de su rehabilitación. La cantidad mínima para consumo personal inmediato será determinada previo dictamen de dos especialistas de un instituto de farmacodependencia público. Si la tenencia fuese mayor a la cantidad mínima caerá en la tipificación del artículo 48 [Tráfico] de esta ley [...]” (artículo 49).
Perú	Decreto ley 22095 de 21 de febrero de 1978.	Ley de represión del tráfico ilícito de drogas, donde se establecen lineamientos generales del programa de erradicación del cultivo y se da incentivos a los campesinos incurso en ellos; se prohíbe todo tipo de asistencia a predios cultivados total o parcialmente de hoja de coca. Se reserva a Enaco S.A. la comercialización interna y externa de la hoja de coca y se somete a fiscalización de los productos o insumos industriales utilizados en la elaboración de drogas.	Se encuentra prohibida la producción nueva de hoja de coca, incluso la renovación de la ya existente. Ley 27634 del 15 de febrero de 2002 modifica los artículos 41 y 68.

Continúa

Continuación anexo 2

PAÍS	NORMA LEGAL	OBJETO	COMENTARIOS
Perú	Código Penal de 1996.	Facultar a Enaco S.A. continuar el proceso de fabricación de pasta básica de cocaína con fines médicos y científicos utilizando hoja de coca natural proveniente de agricultores empadronados.	La Empresa Nacional de la Coca, se creó en el año de 1949, como la única empresa peruana autorizada para la comercialización de la hoja de coca y sus derivados. A partir del año de 1982, Enaco S.A. es una empresa estatal de derecho privado, en la modalidad de sociedad anónima, con la finalidad de coadyuvar a preservar la salud de la población a través de la comercialización de la hoja de coca y sus derivados, así como su industrialización con fines benéficos, sustentada en el marco jurídico vigente.
	Decreto Supremo 123-2001-PCM del 30 de noviembre de 2001. Ley 28002 de 17 de junio de 2003, modificatorio del Código penal.		
Colombia	Ley 30 de 5 de febrero de 1986.	Se adopta el Estatuto nacional de estupefacientes, en el cual se encuentra la regulación de la dosis para uso personal.	Dosis para uso personal: Es la cantidad de estupefacientes que una persona porta o conserva para su propio consumo. Es dosis para uso personal la cantidad de marihuana que no exceda de veinte (20) gramos; la de marihuana hachís la que no exceda de cinco (5) gramos; de cocaína o cualquier sustancia a base de cocaína la que no exceda de un (1) gramo, y de metacualona la que no exceda de dos (2) gramos. No es dosis para uso personal, el estupefaciente que la persona lleve consigo, cuando tenga como fin su distribución o venta, cualquiera que sea su cantidad.
Ecuador	Ley 108 de 1990.	Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas que tiene por objetivo erradicar la producción, oferta, uso indebido y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, para proteger a la comunidad de los peligros que emanan de estas actividades.	Prohíbe la producción de plantas de las cuales se pueden extraer sustancias sujetas a fiscalización.

PAÍS	NORMA LEGAL	OBJETO	COMENTARIOS
Argentina	Ley 23.737 de 11 de octubre de 1989.	Ley de estupefacientes y psicotrópicos que identifica delitos vinculados a estupefacientes y psicotrópicos y los penaliza. Versión de un Código penal para estupefacientes y psicotrópicos.	Establece una pena de entre 4 a 15 años a quien “Siembre o cultive plantas o guarde semillas utilizables para producir estupefacientes, o materias primas, o elementos destinados a su producción o fabricación [...]” (artículo 5º). Asimismo, establece que “La tenencia y el consumo de hojas de coca en su estado natural destinado a la práctica del coqueo o masticación, o a su empleo como infusión, no será considerada como tenencia o consumo de estupefacientes” (artículo 15).
Chile	Ley 20000 de 2 de febrero de 2005.	Ley que sanciona el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas. Asimismo, incorpora la no penalización al consumo personal.	“El que, sin la competente autorización posea, transporte, guarde o porte consigo pequeñas cantidades de sustancias o drogas estupefacientes o sicotrópicas, productoras de dependencia física o síquica, o de materias primas que sirvan para obtenerlas, sea que se trate de las indicadas en los incisos primero o segundo del artículo 1o, será castigado con presidio menor en sus grados medio a máximo y multa de diez a cuarenta unidades tributarias mensuales, a menos que justifique que están destinadas a la atención de un tratamiento médico o a su uso o consumo personal exclusivo y próximo en el tiempo” (artículo 4º).
	Decreto 867 de 19 de febrero de 2008.	Decreto que especifica las drogas, plantas y sustancias de uso ilícito.	
Paraguay	Ley 1340 de 27 de octubre de 1988.	Ley para el control de drogas, establece las drogas y las penas por su tráfico, comercialización e influencia para su consumo. Asimismo, prohíbe la producción de plantas para la producción de drogas; aunque, no penaliza el consumo personal.	“El que tuviere en su poder sustancias a las que se refiere esta ley, que le hubiere recetado o aquel que las tuviere para su exclusivo uso personal, estará exento de pena. Pero si la cantidad fuere mayor que la recetada o que la necesaria para su uso personal, se le castigará con penitenciaría de dos a cuatro años y comiso. Se considerará de exclusivo uso personal del farmacodependiente, la tenencia en su poder de sustancia suficiente para su uso diario, cantidad a ser determinada en cada caso por el médico forense y un médico especializado designado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y otro por el afectado si lo solicitare, a su costa. En el caso de la marihuana no sobrepasará diez gramos y dos gramos en el de la cocaína, heroína y otros opiáceos” (artículo 30).

Continúa

Continuación anexo 2

PAÍS	NORMA LEGAL	OBJETO	COMENTARIOS
Uruguay	Ley 14294 del 23 de octubre de 1974.	Ley que regula el uso y comercialización de estupefacientes y establece medidas contra el comercio ilícito de las drogas. prohíbe la plantación y cultivo de cualquier tipo de planta de la que se puedan extraer sustancias que determinen dependencia física o síquica. Sin embargo, no penaliza el consumo personal.	“El que, sin la debida autorización legal, importara, exportara, introdujera en tránsito, distribuyere, transportare, tuviera en su poder, fuere depositario, almacenare, poseyera, ofreciera en venta o negociara de cualquier otro modo las materias primas, o las sustancias mencionadas en el artículo anterior será castigado con la misma pena establecida en el mismo. Quedará exento de pena el que tuviera en su poder una cantidad mínima, destinada exclusivamente a su consumo personal, con arreglo a la convicción moral que se forme el juez a su respecto, debiendo fundamentar en su fallo las razones que la han formado” (artículo 31).
	Ley 17016 de 28 de octubre de 1998.	Ley que modifica el régimen de estupefacientes.	
Venezuela	Ley 39546 de 5 de noviembre de 2010.	Ley orgánica de drogas que tiene por objeto establecer los mecanismos y medidas de control, vigilancia y fiscalización en el territorio nacional, a que serán sometidos los estupefacientes y sustancias psicotrópicas; así como las sustancias químicas, precursoras y esenciales, susceptibles de ser desviadas a la fabricación ilícita de drogas.	En 1993, la ley orgánica sobre sustancias estupefacientes y psicotrópicas sustituyó la pena de cárcel con “medidas de seguridad social” para la posesión de hasta 2 gramos de cocaína y 20 gramos de cannabis. La posesión para el uso personal se castiga con la remisión a tratamiento, lo que puede todavía dar lugar al internamiento obligatorio en centros especializados. Sin embargo, en la nueva legislación del 2010 se retoma la pena de cárcel de uno a dos años para la posesión para consumo personal.

Fuente: elaborado por José Carlos Campero para este trabajo a partir de información de <http://www.druglawreform.info/es/informacion-por-pais/>

Anexo 3

RESUMEN DE LOS MARCOS NORMATIVOS PARA LA HOJA DE COCA Y LA COCAÍNA

PAÍS	PRODUCCIÓN DE SEMILLAS Y PLANTAS	PRODUCCIÓN Y TRÁFICO DE DROGAS	PRODUCCIÓN, TRÁFICO Y DESVÍO DE PRECURSORES PARA LA PRODUCCIÓN DE DROGAS	CONSUMO PERSONAL DE DROGAS
Bolivia ¹	Producción lícita de hojas de coca en un área limitada de hectáreas y zonas geográficas	Ilícito	Ilícito	Ilícito, con internamiento y tratamientos forzosos
Perú ²	Ilícito	Ilícito. Sin embargo, producción lícita de la Empresa Nacional de la Coca S.A. para exportación con fines farmacéuticos	Ilícito	Lícito, en cantidad máxima de 2 gramos
Colombia ³	Ilícito	Ilícito	Ilícito	Lícito (dudas legales sobre cuál es la dosis mínima)
Ecuador ⁴	Ilícito	Ilícito	Ilícito	Ilícito, con posibilidad de desviar la pena hacia una medida de seguridad curativa para dependientes
Argentina ⁵	Ilícito	Ilícito	Ilícito	Ilícito, con posibilidad de desviar la pena hacia una medida de seguridad curativa para dependientes
Chile ⁶	Ilícito	Ilícito	Ilícito	Lícito, para uso privado. Ilícito, para usos públicos o en grupos
Paraguay ⁷	Ilícito	Ilícito	Ilícito	Lícito, en cantidad máxima de 2 gramos
Uruguay ⁸	Ilícito	Ilícito	Ilícito	Lícito
Venezuela ⁹	Ilícito	Ilícito	Ilícito	Ilícito, con internamiento y tratamientos forzosos

1 <http://www.druglawreform.info/es/informacion-por-pais/bolivia/item/241-bolivia>

2 <http://www.druglawreform.info/es/informacion-por-pais/peru/item/251-peru>

3 <http://www.druglawreform.info/es/informacion-por-pais/colombia/item/245-colombia>

4 <http://www.druglawreform.info/es/informacion-por-pais/ecuador/item/246-ecuador>

5 <http://www.druglawreform.info/es/informacion-por-pais/argentina/item/238-argentina>

6 <http://www.druglawreform.info/es/informacion-por-pais/chile/item/244-chile>

7 <http://www.druglawreform.info/es/informacion-por-pais/paraguay>

8 <http://www.druglawreform.info/es/informacion-por-pais/uruguay/item/252-uruguay>

9 <http://www.druglawreform.info/es/informacion-por-pais/venezuela>

Fuente: elaborado por Jose Carlos Campero para este trabajo a partir de información del Transnational Institute (TNI)*.

• Reforma a las leyes de drogas en América Latina: <http://www.druglawreform.info/es/informacion-por-pais/>

Los autores

Horacio Barrancos Bellot

Boliviano. Trabaja en SNV Bolivia, como asesor en negocios inclusivos, líder de programas con organismos multilaterales y responsable de energías renovables. Es profesor de posgrado de gerencia pública, servicios públicos, gestión interna, descentralización, gestión territorial y negocios inclusivos.

Fue director de Regulación y jefe de Fiscalización del organismo de Regulación de Telecomunicaciones y Transportes de Bolivia, investigador visitante en El Colegio de México, consultor en gestión pública del PNUD, PAP Holanda y el Ministerio de la Presidencia, asesor económico de la Presidencia de la Cámara de Diputados, y ha trabajado en el Instituto Internacional de Integración.

Licenciado en economía, hizo un doctorado en gobierno y administración pública, y una maestría en gestión y políticas públicas.

Daniel Brombacher

Alemán. Asesor sobre políticas internacionales sobre drogas con un enfoque en desarrollo rural en áreas de cultivo de drogas y desarrollo alternativo en el programa sectorial de desarrollo rural de la Agencia alemana de cooperación para el desarrollo (GIZ), a nombre del Ministerio Federal Alemán para la Cooperación Económica y el Desarrollo (BMZ), en Berlín y Eschborn. Tiene un enfoque regional en América Latina y el sureste Asiático.

Tiene una maestría en ciencias políticas de la Universidad Albert-Ludwig, en Freiburg.

José Carlos Campero

Boliviano. Consultor internacional y presidente de la firma consultora Beta Gama S. A., que desarrolla investigaciones sobre narcotráfico y crimen organizado en Bolivia.

Director ejecutivo de la Fundación Federico Demmer, que impulsa el desarrollo del espíritu emprendedor en Bolivia.

Fue profesor de maestría en la Universidad Católica Boliviana y de otras universidades de su país. Ha sido asesor y consultor de diversas organizaciones públicas, privadas, no gubernamentales, académicas y de cooperación internacional, y fue funcionario en la Dirección General de Planificación, el Viceministerio de la Presidencia y la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Política Económica.

Licenciado en economía, con un máster en gestión y políticas públicas, graduado con mención honrosa de la Universidad Católica Boliviana. Realizó el programa de alta dirección pública del Incae y un posgrado en doble tributación internacional con la Deutsche Stiftung für Internationale Entwicklung (DSE).

Maximilian Plenert

Alemán. Trabaja como investigador en la Asociación Alemana del Cannabis (Deutscher Hanf Verband). Es miembro de la junta de la asociación akzept y miembro activo del Partido Verde alemán. Tiene un diploma en física de la Universidad de Heidelberg.

Heino Stöver

Alemán. Presidente de 'Akzent e.V.', organización nacional alemana que trabaja en el campo de reducción de daños para adictos. Sus principales intereses de investigación son la promoción de la salud para grupos vulnerables, servicios de drogas, cárceles y asuntos de salud relacionados sobre todo HIV/sida, hepatitis C y adicción de drogas. Como investigador y consultor ha trabajado para diversas organizaciones internacionales, como la Comisión Europea, Unodc, la OMS y el CICR.

Sociólogo, doctorado y profesor del instituto de investigación de las adicciones en la Universidad de Ciencias Aplicadas de Frankfurt, Facultad de Salud y Trabajo Social.

Ricardo Vargas Meza

Colombiano. Es investigador asociado del Transnational Institute (TNI) con sede en Ámsterdam.

Sociólogo con maestría en filosofía social de la Universidad Nacional de Colombia. Autor de diversos libros, entre ellos, *Fumigación y conflicto. Política antidrogas y deslegitimación del Estado en Colombia*. Tercer Mundo-TNI-Acción Andina. Bogotá. 1999; *Drogas, conflicto armado y desarrollo alternativo*. Acción Andina Colombia. Bogotá. 2003; *Narcotráfico, guerra y política antidrogas*. Acción Andina Colombia-Novib-Oxfam The

Netherlands. 2005. *Desarrollo alternativo en Colombia y participación social. Propuestas hacia un cambio de estrategia*. DIAL. 2010. Bogotá. También ha escrito capítulos como “Drugs and Armed Conflict in Colombia”, en *Trouble in the Triangle Opium and Conflict in Burma*. Silkworm Books. 2005; y “Drogas, guerra y criminalidad en Colombia: una simbiosis que alimenta la prolongación del conflicto”, en *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. Universidad de los Andes, Cesó. Bogotá. 2006.

Eduardo Vergara

Chileno. Director fundador de Asuntos del Sur y del Observatorio Latinoamericano de Políticas de Drogas y Opinión Pública. Sus áreas de trabajo son políticas de drogas, narcotráfico y derechos humanos. Participa de instancias de trabajo y diálogo en torno a políticas de droga en el Inter American Dialogue, de Washington D. C.

Politólogo de la University of Portland, M. A. de la California State University LB, máster of Public Affairs en seguridad humana del Instituto de Estudios Políticos de París (Sciences Po), donde recibió la beca de excelencia Eiffel, cursó estudios avanzados en políticas de drogas y derechos humanos en CEU, Hungría. Fue parte de la nueva generación de líderes de las Américas, COA, Nueva York.

