

De la represión a la regulación: *Una propuesta latinoamericana para la reforma de las políticas de drogas*

José Carlos Campero, Ricardo Vargas, Eduardo Vergara

MAYO 2013

- La guerra contra las drogas ha fracasado. Urge encontrar nuevas maneras de abordar los problemas creados por el narcotráfico, pero también los ocasionados por las políticas prohibicionistas y el régimen internacional con los que hace décadas se busca combatirlo.
- La regulación de toda la cadena de valor (producción, comercialización y consumo), diferenciada por tipo de droga y basada en evidencia científica, ayudaría 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.
- Es posible lidiar con la complejidad inherente a estas regulaciones si existe un claro compromiso por parte de la comunidad internacional, en particular los países que, como Alemania, cuentan con políticas de desarrollo que involucran a los países de producción y de tránsito. Estas políticas pueden reajustarse para contribuir a la implementación y puesta en vigor de las regulaciones que se proponen aquí.



Hay un creciente consenso internacional en torno a la idea de que la guerra contra las drogas, con sus modelos prohibicionistas, ha fracasado en el logro de sus objetivos. La Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia¹ -encabezada por tres ex presidentes latinoamericanos - y la Comisión Global sobre Drogas y Democracia² han puesto de relieve públicamente la necesidad de reformular la política internacional de estupefacientes. Incluyen entre sus recomendaciones la descriminalización del uso personal de drogas ilegales y el tratamiento de las adicciones como un asunto de salud pública. De acuerdo con ambas comisiones, es preciso revisar el régimen internacional de control de drogas y las políticas represivas contra el tráfico de drogas a fin de reducir el daño causado tanto por la producción, el tráfico y el consumo, como por las propias políticas antidrogas.

En los informes de ambas comisiones se percibe un tono de urgencia en relación con el hecho de que el régimen internacional de control de drogas, suscrito por la mayoría de los países - incluidos Alemania y los restantes miembros de la Unión Europea (UE) -, ha promovido niveles dramáticos de violencia y lucro en vinculados con el crimen organizado transnacional. En México fueron asesinadas aproximadamente 60.000 personas solo durante los seis años del gobierno de Felipe Calderón (2006-2012); según estima la ONUDD, el crimen organizado transnacional generó 870.000 millones de dólares - 1,5 del PBI mundial - solamente en 2009. El negocio se mantiene en marcha gracias a la constante demanda de drogas en los países tradicionalmente consumidores, como Estados Unidos, Alemania, Inglaterra y otros, en tanto que su ilegalidad genera incentivos perversos para los grupos criminales, dadas las ganancias que se esperan.

A veces el argumento que aboga por modificar las políticas de drogas no parece demasiado relevante o urgente en Europa, a pesar de sus obvias implicaciones para la política de salud. Sin embargo, el lavado de dinero también se canaliza a través del sistema financiero europeo, dada la flexibilidad que este ofrece a los movimientos de capital y a las transacciones transnacionales. Además, desde una perspectiva diferente, los países europeos, incluida Alemania, deberían advertir que sus políticas de relaciones exteriores, seguridad y desarrollo son obstaculizadas y socavadas por los carteles de la droga y otros grupos criminales que, mediante la violencia, la intimidación y

la corrupción, debilitan la gobernabilidad y las instituciones democráticas de los países en desarrollo.

Las propuestas enunciadas aquí³ no solo abordan reformas en lo concerniente al consumo de drogas hoy ilícitas, sino que también instan a pasar de la represión a la regulación de toda la cadena de valor con el fin de lograr los siguientes objetivos:

- reducir los daños a los consumidores;
- reducir los daños a los no consumidores;
- minimizar los daños que las políticas antidrogas infligen tanto a los consumidores como a terceros;
- minimizar los recursos e ingresos vinculados a las drogas que van a parar a manos del crimen organizado y otros actores ilegales;
- maximizar la porción de ingresos vinculados a las drogas que pueden obtener el Estado y otros actores legales (observando los primeros cuatro objetivos), con el propósito de financiar políticas públicas de salud y combatir el crimen organizado.

Para lograr estos objetivos es preciso que las políticas de control de drogas 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 teniendo en cuenta 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 estar muy concentrado en un pequeño porcentaje de usuarios frecuentes y adictos.

América Latina ha cargado una parte desproporcionada del peso de las políticas antidrogas, tanto pasadas como actuales. Aunque en gran medida iniciadas y financiadas por los principales países consumidores, estas políticas se han focalizado en la represión de la producción y el tráfico, imponiendo gran parte de la carga sobre los productores inmediatos - campesinos que suelen vivir en

1 Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2009. "Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma", en www.drogasedemocracia.org.

2 Comisión Global sobre Drogas y Democracia. Informes de 2011 y 2012. <http://www.globalcommissionondrugs.org/>.

3 Estas propuestas se desarrollan con más detalle en "De la represión a la regulación: propuestas para reformar las políticas contra las drogas". 2013. Bogotá: Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la Fes.



condiciones de pobreza y son vulnerables a las presiones del crimen organizado - así como sobre las sociedades de los países productores y de tránsito.

Aunque estas políticas han obtenido algunos resultados en lo que respecta a la destrucción de organizaciones criminales, en general no han logrado secar los mercados de drogas ilegales. Por el contrario, si bien se produjeron algunos cambios en la composición de los mercados de estupefacientes - el consumo de drogas vegetales se estancó o incluso se redujo en cierta medida en los últimos tiempos, en tanto que el de drogas sintéticas está en alza -, la demanda general de drogas continúa incrementándose, con mercados crecientes en los países en desarrollo y de tránsito. Con alguna variación, la futura demanda general de estupefacientes a nivel global será a proporcional al PBI per cápita, en tanto que las políticas represivas resultarán cada vez más costosas en materia fiscal, social y política, pero decrecerá su rendimiento en lo concerniente a la reducción del consumo y el combate del crimen organizado. En lo que se refiere a la producción y el tráfico, se observan desplazamientos temporales de zonas de producción, lugares de procesamiento y rutas de tráfico a raíz de las medidas represivas, pero la producción general permanece en gran parte inalterada.

Las propuestas enunciadas a continuación presentan una perspectiva latinoamericana sobre la reforma a las políticas de control de drogas, tomando en cuenta - a diferencia de otros debates y propuestas actuales - la cadena de valor en su conjunto, incluyendo la producción y el tráfico, en lugar de centrarse exclusivamente en el consumo final. Desde una perspectiva latinoamericana - y también desde la perspectiva de otras regiones y naciones 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 los primeros - su poder para intimidar y corromper - al tiempo que brindan al Estado 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 a quitar a los grupos criminales parte de las rentas que han estado disfrutando gracias al negocio de las drogas.

El cannabis y sus derivados

En líneas generales, los daños para la salud y los riesgos de adicción que ocasionan el cannabis y sus derivados no son peores que los vinculados al tabaco y el alcohol. En consecuencia, consideramos que la regulación del cannabis debe seguir las mejores prácticas aprendidas de la del tabaco y el alcohol: de acuerdo con nuestra propuesta, los productos del cannabis deben estar disponibles legalmente, sujetos a control de calidad en la producción y el punto de venta. El consumo debe estar gravado para maximizar el ingreso fiscal que arroje el correspondiente mercado, en tanto que se debe prohibir la acción de fumar cannabis en lugares públicos. La autoproducción y el autoconsumo deben permitirse dentro ciertos parámetros. Es preciso exigir a los productores comerciales que se registren, no solo a los fines del control de calidad sino también para evitar el desvío de la producción hacia 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 tema, 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, a fin de evitar el desvío de la producción hacia los mercados ilegales y su entrada en los países con regímenes de prohibición. Las políticas propuestas destruirían la mayor parte de los mercados de cannabis en los países que las adoptaran, con lo cual se reducirían de forma significativa los ingresos del crimen organizado y otros actores ilegales. En la medida en que las ventas de cannabis son un punto de entrada de los consumidores a drogas más duras, la creación de puntos legales de venta para el cannabis mantendrá alejados de los mercados ilegales y de los grupos criminales a los consumidores de esta droga en particular.

Hoja de coca, cocaína y derivados

Las evidencias actuales acerca de los daños ocasionados por la cocaína no son concluyentes, porque la mayoría de los estudios se refiere a los consumidores de crack y derivados similares del procesamiento de la cocaína - que son sumamente perjudiciales y adictivos - o bien reportan daños atribuibles a las sustancias usadas para diluir



la cocaína antes de su venta minorista. No obstante, la gran mayoría de los usuarios de cocaína de calidad no son usuarios problemáticos. Ello implica que existe la necesidad de investigar los efectos precisos que la cocaína y otros derivados de la coca ocasionan en la salud. Ahora bien, dada la evidencia disponible, proponemos que las políticas de control de drogas y el régimen internacional de estupefacientes diferencien entre la hoja de coca, la cocaína y los derivados como el crack y el “paco” o “bazuco”. Estos últimos deben permanecer bajo prohibición, aunque sin criminalizar su consumo.

Con respecto a la producción, el comercio y el consumo de la hoja de coca para lo que se denominan usos “tradicionales” -mascado, té y otros usos de la hoja de coca que no implican procesos químicos con el objeto de extracción y procesamiento de alcaloides -, no vemos razones de prohibición y proponemos que cada Estado sea libre de elegir la política que prefiera. Bolivia ofrece un buen ejemplo de política para la hoja de coca. No obstante, puesto que la hoja de coca es la materia prima para la cocaína, proponemos que los productores de hoja de coca se registren y se regule la producción de este cultivo. También proponemos terminar con los programas de erradicación basados en la fumigación y vincular los programas de erradicación a estrategias eficaces para la generación de ingresos alternativos.

Para la cocaína proponemos una cadena de valor regulada con productores, comercializadores/distribuidores/vendedores y consumidores registrados, así como el mantenimiento de los precios vigentes para el consumidor final mediante el sistema tributario, al menos hasta que la investigación haya echado alguna luz sobre los daños y las cuestiones de calidad referentes a la cocaína. A nuestro criterio, las ventas finales y el registro de consumidores deben quedar a cargo de las farmacias que ya cuentan con la infraestructura necesaria. El control de calidad debe asegurar que se minimicen los daños a los usuarios. Puesto que la inmensa mayoría de los consumidores de cocaína de calidad, como ya se ha señalado, no son usuarios problemáticos, la cadena de valor regulada y registrada sirve para reducir los ingresos ilegales e incrementar los ingresos públicos generados por la cadena de valor de la cocaína, con el fin de generar recursos para la salud pública, los tratamientos pertinentes y la investigación. También proponemos que los usuarios problemáticos tengan la posibilidad de inscribirse en programas de seguimiento similares a los que ya existen para los adictos a la heroína. El volumen combinado del consumo por parte de usuarios registrados, tanto adictos como no problemáticos, captaría más de la mitad del mercado que actualmente abastecen las organizaciones criminales, es de-

cir, reduciría los ingresos del crimen organizado en unos 40.000 millones de dólares anuales. Puesto que es posible abastecer el consumo registrado mediante el comercio directo entre países productores y consumidores, también se reduciría la presión que sufren las ya debilitadas instituciones de los países de tránsito, como el triángulo norte de América Central y los países de África occidental.

Heroína

En el caso de la heroína, consideramos que debe mantenerse la prohibición. Los daños que esta droga inflige a la salud de los usuarios, los altos índices de adicción y los consecuentes perjuicios para terceros están comprobados fuera de cualquier duda. No obstante, proponemos una expansión de los programas de seguimiento para todos los usuarios que deseen registrarse en programas de ese tipo adhiriendo a su condicionalidad, incluidos el tratamiento médico y el consumo de la droga en condiciones higiénicas y controladas, entre las que se cuenta el uso de agujas limpias para frenar la propagación de VIH y otras enfermedades de transmisión sanguínea. En la medida de lo posible, los participantes en esos programas deben pagar los precios corrientes en la calle por sus dosis de heroína. Dada la concentración del consumo entre los adictos en el caso de la heroína, los programas de seguimiento con buenos resultados deberían poder captar una porción significativa del mercado previamente ilegal a la vez que mejoran la salud de los adictos y reducen los daños a terceros, en particular las familias de los pacientes. También recomendamos programas que fomenten la producción de amapola para fines médicos, tanto con miras a expandir el acceso a medicamentos opioides y opiáceos en los países en desarrollo como para incluir a los campesinos y agricultores de Afganistán en el abastecimiento a la producción médica de estas sustancias.

Cuestiones de implementación

No cabe duda de que implementar las regulaciones y los controles propuestos aquí es una tarea compleja, particularmente 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 proponemos es imprescindible lidiar con esas complejidades. Sin embargo, también urge 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.

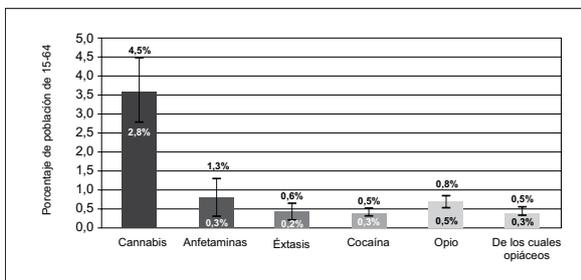


Las diferencias entre las políticas actuales, predominantemente prohibicionistas, y el enfoque regulatorio de la política de estupefacientes propuesta aquí puede ilustrarse de forma sucinta de la siguiente manera: el mundo actual de las drogas (MAD) consiste en a) la producción de drogas (PD), b) el consumo de drogas (CD), c) los daños (DD) resultantes de la calidad de las drogas (CAD) y la victimización de los consumidores (VC), así como d) los ingresos por drogas que obtiene el crimen organizado (IDCO):

$$MAD = PD + CD + DD (CAD + VC) + IDCO$$

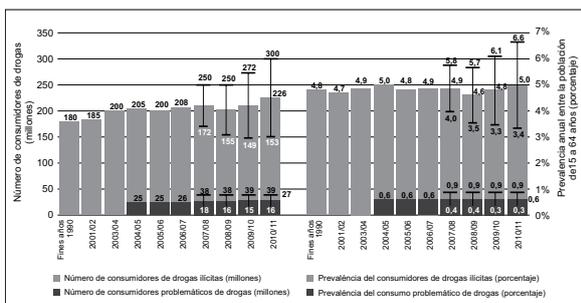
Bajo el actual régimen de políticas prohibicionistas, la producción y el consumo de drogas no se han reducido. Por el contrario, aunque se registraron efectos temporales de sustitución entre diferentes drogas ilícitas, en general el consumo mundial de drogas parece haberse incrementado en proporción al PBI mundial per cápita, con 5% de prevalencia del consumo anual entre las franjas etarias de 15 a 64 años y un consumo frecuente y/o problemático del 0,6 por ciento.

Prevalencia anual en el uso de drogas a nivel global, en porcentaje de la población de 15 a 64 años, 2009/2010



Fuente: ONUDC, Informe Mundial sobre Drogas de 2011, p. 25

Uso de drogas ilícitas en el nivel global, de fines de la década de 1990 a 2010/11



Fuente: ONUDC, Informe Mundial sobre Drogas de 2012, p. 66

El hecho de que la oferta deba apoyarse 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 se maximizan los ingresos del crimen organizado:

MAD (Prohibición)

$$= \overline{PD} + \overline{CD} + DD \uparrow (CAD \downarrow + VC \uparrow) + IDCO \uparrow^{Máx}$$

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. Tampoco incrementarían el consumo, debido a los gravámenes impositivos. 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 por ciento.

MAD (Regulación) =

$$PD + \overline{CD} + DD \downarrow_{Min} (CAD \uparrow^{Máx} + VC \downarrow_{Min}) + IDCO \downarrow_{50-75\%}$$

A causa de los gravámenes impositivos, sería posible captar la mayor parte de los ingresos quitados al crimen organizado para invertirlos en la reducción de daños, 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, el tráfico de órganos, etc.

En una perspectiva de 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



a 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 necesario ya se ha iniciado en América Latina, con varios presidentes que llaman a implementar reformas. Es hora de que la UE y Alemania actúen y se involucren en este debate sobre nuevos enfoques, considerando que las consecuencias no intencionadas (y a veces intencionadas) del actual sistema represivo contrarían los objetivos enunciados por Alemania y la UE para sus políticas de salud, seguridad, relaciones exteriores y desarrollo, por mencionar solo algunas. Legalizar y regular la venta y el consumo de cannabis, así como descriminalizar el consumo de otras drogas, constituirían pasos importantes para reformar la política de estupefacientes en el nivel nacional. Más aún, a través de su política de desarrollo y relaciones exteriores, Alemania y la UE deben asistir a los países de producción y tránsito en la implementación de regímenes regulatorios como los propuestos arriba. Ya es posible hacer mucho dentro del régimen global actual de estupefacientes a fin de corregir su desastroso sesgo hacia las medidas represivas. 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 que se mantiene en la actualidad, extremadamente ideológico y polarizado, para inspirar las políticas en un discurso que se base más en la evidencia y los hechos. A fin de cuentas, la respuesta al fracaso y las consecuencias devastadoras de la guerra contra las drogas que se libra hace décadas no debe ni puede ser “más de lo mismo”.

Bibliografía

- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. 2009. “Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma” (Drugs and democracy: towards a paradigm change). Disponible en: www.drogasedemocracia.org
- Comisión Global sobre Drogas y Democracia. Informes de 2011 y 2012. Disponibles en <http://www.global-commissionondrugs.org/>
- Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. Informe Mundial sobre Drogas de 2012. Disponible en <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR-2012.html>
- Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito. Informe Mundial sobre Drogas de 2012. Disponible en <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/WDR.html>



Autores

José Carlos Campero (Bolivia), es consultor e investigador sobre asuntos de narcotráfico y crimen organizado en Bolivia. Es economista y tiene un Master en Gestión y Políticas Públicas.

Eduardo Vergara (Chile), es fundador y director de Asuntos del Sur y del Observatorio Latinoamericano de Políticas de Drogas y Opinión Pública de Chile. Es politólogo y tiene un Master de la Universidad de California en Long Beach y un Master de Asuntos Públicos en Seguridad Humana de Sciences Po Paris en Francia.

Ricardo Vargas Meza (Colombia), es sociólogo y tiene un Master en filosofía social de la Universidad Nacional de Colombia. Es investigador asociado del Transnational Institute (TNI) con sede en Amsterdam.

Traducción: Lilia Mosconi

Programa de Cooperación en Seguridad Regional

El Programa de Cooperación en Seguridad Regional de la FES busca contribuir al debate y a la construcción de propuestas de política pública para atender los diversos problemas de seguridad en América Latina, en donde amenazas globales, regionales y locales plantean un panorama complejo, ante todo por el desafío que estos problemas, en particular el crimen organizado, representan a la gobernabilidad democrática en la región.

El programa cuenta con una amplia red de trabajo en América Latina, en la que participan expertos, funcionarios, legisladores y representantes de la sociedad civil de diversas disciplinas. Con apoyo de esta red y mediante diversos eventos y publicaciones, el Programa promueve el debate y la difusión de conocimientos sobre asuntos de seguridad regional.

www.fes-seguridadregional.org

Las opiniones expresadas en esta publicación no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de la Friedrich-Ebert-Stiftung.