

# ESCENARIOS PARA EL PROBLEMA DE DROGAS EN LAS AMERICAS

## 2013 – 2025

por el Equipo de Escenarios convocado por la Organización de los Estados Americanos bajo el mandato recibido de los Jefes de Gobierno de los Estados Miembros en la Cumbre de las Américas, Cartagena de Indias - 2012



Organización de los  
Estados Americanos

OAS Cataloging-in-Publication Data

Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013 – 2025 / por el Equipo de Escenarios convocado por la Organización de los Estados Americanos bajo el mandato recibido de los Jefes de Gobierno de los Estados Miembros en la Cumbre de las Américas de Cartagena de Indias - 2012.

p. ; cm. (OEA documentos oficiales)  
ISBN 978-0-8270-5989-4

Drug abuse--America. 2. Drug control--America. 3. Drug traffic--America. 4. Drug addiction--America.

I. Organization of American States. Scenario Team. II. Organization of American States. Secretariat for Multidimensional Security.

OEA/Ser.D/XXV.3

# ESCENARIOS PARA EL PROBLEMA DE DROGAS EN LAS AMÉRICAS

2013 – 2025

por el Equipo de Escenarios convocado  
por la Organización de los Estados Americanos bajo el mandato  
recibido de los Jefes de Gobierno  
de los Estados Miembros en la Cumbre de las Américas,  
Cartagena de Indias - 2012



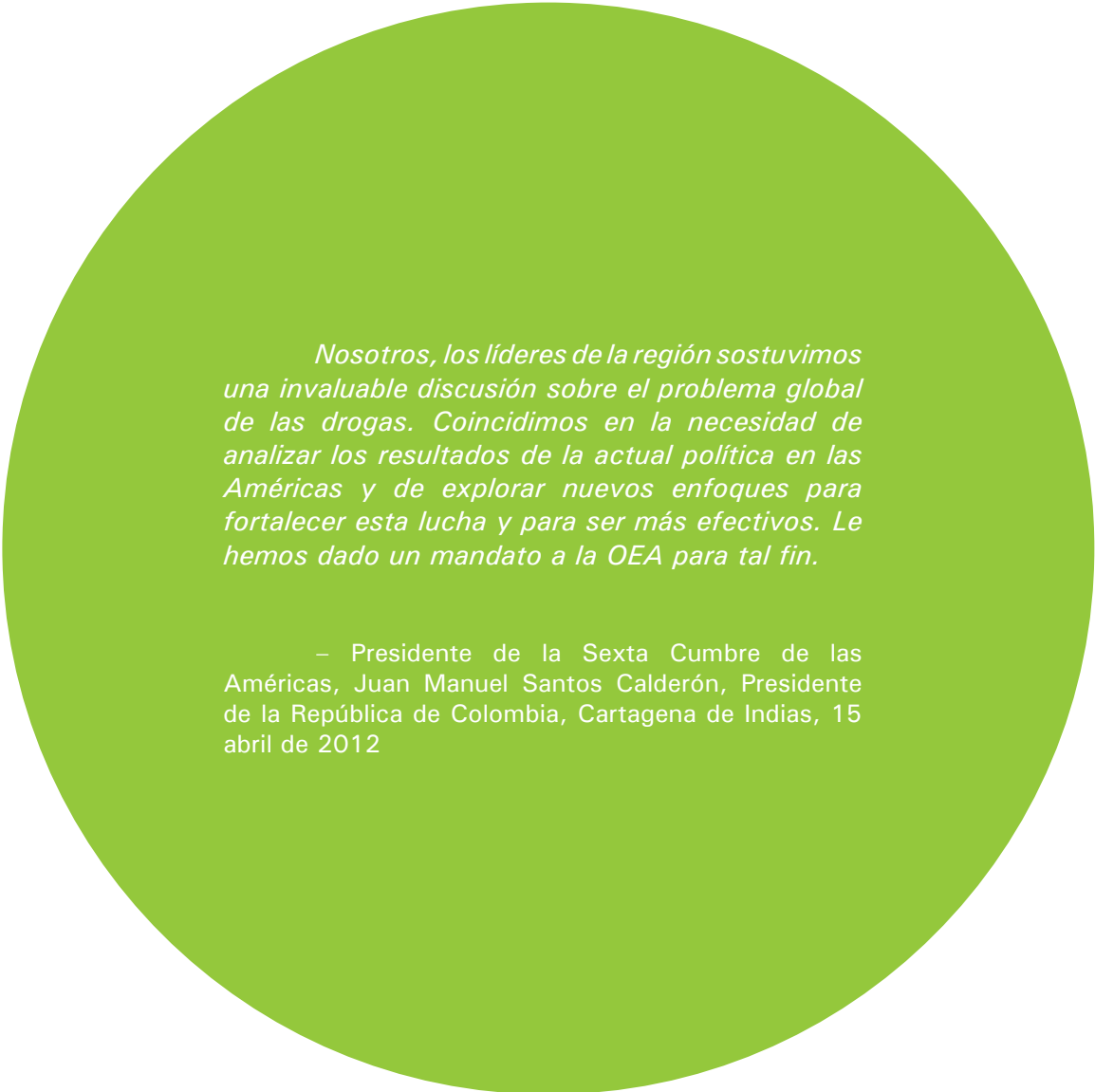
Organización de los  
Estados Americanos

---

**Secretario General**  
José Miguel Insulza

---

All rights reserved  
Todos los derechos reservados



*Nosotros, los líderes de la región sostuvimos una invaluable discusión sobre el problema global de las drogas. Coincidimos en la necesidad de analizar los resultados de la actual política en las Américas y de explorar nuevos enfoques para fortalecer esta lucha y para ser más efectivos. Le hemos dado un mandato a la OEA para tal fin.*

– Presidente de la Sexta Cumbre de las Américas, Juan Manuel Santos Calderón, Presidente de la República de Colombia, Cartagena de Indias, 15 abril de 2012



# Contenido

- 9 Declaración del Secretario General de la OEA,  
José Miguel Insulza
- 11 De qué se tratan los Escenarios
- 13 Términos comunes
- 17 El Problema de las Drogas en las Américas:  
Introducción a los Escenarios
- 23 Comparación de los Escenarios
- Los Escenarios
- 25 *Juntos*
- 39 *Caminos*
- 53 *Resiliencia*
- 65 *Ruptura*
- 73 Participantes





# Mensaje al Equipo de Escenarios por video del Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza

20 de enero de 2013, Ciudad de Panamá

Esta reunión tiene su origen en la última Cumbre de las Américas, donde los líderes y Jefes de Estado y de Gobierno llegaron a consensos significativos sobre algunos conceptos básicos: que el problema de las drogas es uno de los retos más importantes que enfrenta el hemisferio, con su impacto en la salud pública y el costo en que incurren los Estados, y con las tremendas consecuencias de violencia que trae consigo. Segundo, que el enfoque actual, más allá de algunos resultados importantes, no ha tenido éxito y no está funcionando suficientemente bien. Y, tercero, que debemos encontrar y combinar nuevas y mejores alternativas, sin dejar de construir sobre lo que ya estamos haciendo, que permitan enriquecer nuestro enfoque actual en sus distintos aspectos.

Por esto, la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en Cartagena nos entregó un mandato para producir dos informes: un informe analítico que analiza las tendencias actuales, las mejores prácticas y los desafíos de política, y un conjunto de escenarios acerca de lo que podría ocurrir en el futuro y los resultados que podrían preverse en cada uno de dichos escenarios. El propósito del Informe Analítico y de los Escenarios es ayudar a los líderes del hemisferio a encontrar mejores formas de abordar estos retos. No es ni nuestra obligación ni nuestra tarea casarnos con una sola opción de política o seleccionar un solo escenario. Eso lo harán los Jefes de Estado y de Gobierno.

Para llevar a cabo la tarea de creación de los escenarios, buscamos a las mejores personas posibles. Naturalmente, no pudimos incluirlas a todas. Sin embargo, pensamos que con las docenas de personas que se encuentran aquí reunidas, hemos integrado un grupo significativo, relevante y conocedor de individuos comprometidos a exigirse al ciento por ciento en esta tarea.

Lo que necesitamos del Equipo de Escenarios es que construyan un conjunto de escenarios de lo que es posible – desarrollando un informe creíble, claro y honesto, con escenarios relevantes, plausibles y al mismo tiempo desafiantes, con relación a las decisiones que podrían tomar nuestros Jefes de Estado y de Gobierno. El Informe Analítico y de Escenarios deberán abrirnos el camino hacia un nuevo diálogo hemisférico sobre cómo actuar.



# De qué se tratan los Escenarios

Los escenarios que usted encontrará a continuación son narraciones de lo que podría ocurrir en el futuro. No son pronósticos sobre **lo que va a ocurrir** ni son recomendaciones sobre **lo que debería ocurrir**. Son historias de lo que podría ocurrir en los próximos años en la problemática de las drogas en el hemisferio, que se elaboraron con base en las tendencias actuales y en las variables más importantes en materia política económica, social, cultural e internacional.

Para la construcción de los “*Escenarios para el Problema de las Drogas en las Américas 2013 – 2025*” se reunió, en dos sesiones de intenso diálogo, un equipo de destacadas personas provenientes de diversos ámbitos como la seguridad, el sector privado, la salud, la educación, las culturas indígenas, las organizaciones internacionales, las instituciones de justicia, la sociedad civil y la política, incluyendo funcionarios y ex funcionarios de gobiernos a lo largo del hemisferio. A partir de la diversidad de experiencias y de conceptos, el equipo formuló cuatro escenarios, que también se fundamentan en el Informe Analítico, preparado por un grupo de expertos de primer nivel, y en un conjunto de entrevistas que se realizó previamente a 75 líderes a lo largo del hemisferio, incluyendo Jefes de Gobierno del pasado y de la actualidad.

Las siguientes cuatro historias sobre cómo podría ser la evolución de la situación actual pretenden ser **relevantes, desafiantes, factibles y claras**, puesto que solo así serán útiles para los diálogos estratégicos que emprenderán los líderes del hemisferio sobre la mejor forma de enfrentar la problemática de las drogas. El propósito de los cuatro escenarios, en consecuencia, es el de establecer un marco y un lenguaje común que respalde el diálogo, el debate y la adopción de decisiones de los Jefes de Gobierno y de otros actores relevantes en cada país y a nivel bilateral y multilateral. Su finalidad es la de ser un cimiento sobre el que se edifique la búsqueda transparente y constructiva de respuestas a las siguientes preguntas fundamentales en materia de políticas y de estrategias de drogas: ¿Cuáles son las oportunidades y los desafíos actuales? ¿Cuáles son las oportunidades que podríamos tener y los retos que tendríamos que afrontar en el futuro? ¿Qué opciones tenemos? ¿Qué es lo que debemos hacer para enfrentar mejor el problema de las drogas en las Américas?

Los escenarios tienen un rol muy particular en los procesos de planeación estratégica. Son narrativas de ficción que se presentan en conjuntos de dos o más historias diferentes y factibles, lo que les permite ofrecer una ventaja política crucial: la de ser el soporte de un debate verdaderamente informado en el que no se compromete

a nadie con ninguna posición política específica. Los escenarios, además, nos permiten asumir que, aunque no podemos predecir ni controlar el futuro, sí podemos trabajar para tener alguna influencia en el porvenir.

En el caso particular de la problemática de las drogas, los siguientes escenarios son útiles para respaldar los diálogos que conduzcan a la formación de políticas y estrategias al respecto. El propósito de tales diálogos no es el de rehacer los escenarios propuestos sino el de usar dichos escenarios para establecer colectivamente lo que se puede y lo que se debe hacer. Por ende, para que cada diálogo sea lo más productivo posible, lo mejor es que en él participe un grupo de actores interesados e influyentes, que sean representativos pero no representantes, de todo el sistema en cuestión. (Cada sistema puede ser, por ejemplo, un gobierno, una ciudad, un sector, una nación o una región). La diversidad es imprescindible: no se trata de convocar solo a colegas y amigos sino también a desconocidos y a oponentes.

Hay cuatro pasos fundamentales para este tipo de diálogo basado en los escenarios. En primer lugar, se deben presentar los escenarios, lo cual puede hacerse a través de la lectura del texto original, de diapositivas, de un relato de cada una de las historias, o de un video. Después, el grupo debe responder a la siguiente pregunta: si este escenario ocurriera, ¿qué significaría eso para nosotros? Es la forma que el grupo tiene para entender qué es lo que podría ocurrir en su propio contexto y cuáles son las oportunidades y los desafíos presentes si cada uno de los escenarios se hiciera realidad. En tercer lugar, el grupo debe resolver otra pregunta: si este escenario ocurriera, ¿qué podríamos hacer? La respuesta se encamina, de este modo, a establecer las distintas opciones que habría en cada uno de los escenarios. Finalmente, el grupo debe enfocarse ya no en el futuro sino en el presente y considerar las respuestas a la siguiente pregunta: si estos son los escenarios posibles, ¿qué es lo que debemos hacer a continuación?

*“Los escenarios lidian tanto con el mundo de los hechos como con el mundo de las percepciones. Su propósito es el de recopilar y transformar la información que esté disponible y que sea de potencial importancia estratégica en percepciones renovadas que conduzcan a trazar visiones estratégicas que antes estaban fuera del alcance de nuestras mentes.”*

—Pierre Wack, cofundador del equipo de escenarios en Royal Dutch Shell

# Términos comunes

## Definición de conceptos en materia de políticas sobre drogas

- **Despenalización:**

Alude a la eliminación de las sanciones penales por el consumo y posesión no autorizada de sustancias controladas, usualmente en cantidades lo suficientemente reducidas como para que califiquen únicamente como dosis personal. En un régimen con despenalización del consumo y de la posesión, ya no hay lugar a sanciones penales como el encarcelamiento, aunque en algunas jurisdicciones pueden dictaminarse sanciones administrativas como multas, servicio comunitario o citaciones de comparecencia ante las respectivas autoridades. En algunos lugares, el consumo y la posesión de sustancias controladas para fines personales ya no constituye en absoluto una conducta punible o una infracción de la ley y, por ende, no se aplica ninguna sanción penal o administrativa.

- **Despenalización de hecho (a veces denominada como legalización de hecho):**

Se refiere a la no aplicación en toda su extensión de las leyes que penalizan la producción, distribución o consumo de una sustancia. Ocurre cuando el sistema de justicia penal omite la aplicación de la sanción, por acción o por omisión, sin haber perdido formalmente el poder para hacerlo. Usualmente es una consecuencia de la evolución de las costumbres en una sociedad, en la que algunos hábitos comienzan a ser aceptados socialmente a pesar de que legalmente aún sigan prohibidos. También se puede deber a la sobrecarga del sistema de justicia penal, que lleva a que no haya una intervención en delitos menores debido a la necesidad de darle prioridad a conductas criminales más graves. En algunas jurisdicciones en las que hay poderes legales discrecionales basados en el principio de conveniencia (en el que a la hora de decidir cuáles deben ser las prioridades de los procesos penales se procede de conformidad con un examen de interés público), la práctica de evitar la aplicación de la ley para ciertas conductas puede formalizarse en directrices específicas a la policía, a los fiscales y a los jueces.

- **Legalización**

Hace referencia al proceso de eliminación de las prohibiciones legales sobre la producción, la distribución y el consumo de sustancias controladas para otros propósitos diferentes a los medicinales o los científicos, generalmente a través de la sustitución con un mercado regulado. Es un término que se asocia a menudo con la “liberalización” o con algunos regímenes en los que ha cesado la prohibición de ciertas drogas sin que se hayan impuesto necesariamente controles estatales estrictos. También se asocia en algunos casos a los regímenes en los que se ha impuesto una regulación

para controlar el comercio de la producción y la distribución. El término, por ende, se usa en este contexto para que haya mayor claridad en nociones como las de “legalización y regulación” o “legalización de mercados libres”.

- **Regulación:**

Es un concepto que engloba un amplio rango de marcos regulatorios que permiten que las drogas controladas estén disponibles legalmente para otros propósitos diferentes a los medicinales o los científicos pero siempre bajo control estatal, cuyos parámetros difieren según los riesgos a la salud que se deriven del consumo de cada sustancia. Los instrumentos de control administrativo previstos en cada marco regulatorio pueden incluir la prescripción y el despacho en farmacias, licencias condicionadas para la producción y la distribución, políticas fiscales para mantener el nivel de precios que se considere adecuado, restricciones según la edad y diversos estándares de calidad, entre otros. Las características y el grado de intensidad de cada marco regulatorio puede variar significativamente, desde una regulación leve (como, por ejemplo, la que se establece para las bebidas con cafeína) o una regulación moderada (como las leyes vigentes para el alcohol y el tabaco) hasta una regulación más estricta (como en el caso de los opiáceos por prescripción médica).

## Otros conceptos relevantes:

- **Consumo dependiente de drogas:**

Es el consumo que puede catalogarse como habitual y compulsivo a pesar de sus efectos negativos a nivel social y sanitario.

- **Consumo problemático de drogas:**

Es el consumo que empieza a tener consecuencias negativas en la salud y que causa efectos perjudiciales tanto en todos los aspectos de la vida de la persona como en otros aspectos relacionados con los individuos, las familias, los amigos y la sociedad.

- **Drogas ilícitas:**

Es un término coloquial más que legal, que no se utiliza en las convenciones respectivas de las Naciones Unidas. En la práctica, no es fácil hacer una distinción entre drogas legales e ilegales porque hay muchas “zonas grises” de por medio. En general, se puede afirmar que no hay sustancias que per sé sean ilegales pero que sí pueden ser producidas o distribuidas ilegalmente en mercados ilegales. Por eso, un término más preciso puede ser el de sustancias controladas, en el que se contemplan los usos y los mercados lícitos e ilícitos. Es un término distinto al de drogas controladas, que se limitan esencialmente a las que tienen usos médicos y científicos. También es distinto al de sustancias reguladas, como el tabaco y el alcohol.

- **Infractor de las leyes de drogas:**

Se refiere a la persona que transgrede las leyes vigentes sobre drogas (como, por ejemplo, las leyes sobre producción, posesión o tráfico).

- **Infractor drogodependiente:**

Se refiere a un adicto al consumo que comete un delito bajo el efecto de las drogas o relacionado con su dependencia (como, por ejemplo, la conducción bajo el efecto de las drogas, la agresión o el hurto).

- **Interdicción:**

Es la interceptación de drogas de contrabando por aire, mar o tierra por parte de las fuerzas encargadas del cumplimiento de la ley y de garantizar la seguridad. Usualmente se hace en aguas o zonas internacionales.

- **Marco Internacional para el Control de Drogas:**

Es un conjunto de convenciones y organismos de las Naciones Unidas (ONU) que rigen el control de las sustancias psicoactivas a nivel mundial. Las convenciones han sido suscritas por todos los países miembros de la OEA e incluyen la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 y su correspondiente enmienda del Protocolo de 1972, la Convención de Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. Los organismos incluyen la Comisión de Estupefacientes (CND, por sus siglas en inglés), que es el organismo de la ONU que elabora las políticas sobre drogas; la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), que monitorea la implementación de las Convenciones de 1961 y 1971 y del régimen de control internacional de precursores establecido en la Convención de 1988; la Organización Mundial de la Salud (OMS), que tiene el mandato de hacer recomendaciones sobre la clasificación de las sustancias; y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc, por sus siglas en inglés), que es la agencia encargada de implementar los programas de Naciones Unidas.

- **Nuevas sustancias psicoactivas / "Drogas de diseño":**

Son sustancias diseñadas para eludir las leyes vigentes de control de drogas, en muchos casos a través de la modificación de estructuras químicas. En la definición de la Unodc, son "sustancias de abuso, ya sea en forma pura o preparada que, aunque no están bajo el control de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 o de la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, sí pueden ser una amenaza a la salud pública".

- **Prevención:**

Es un concepto que aplica a los programas destinados a disuadir o retrasar el inicio del consumo de drogas o, en caso de que ya haya iniciado, a evitar la progresión hacia los trastornos del consumo o

la dependencia. Es un término que también se usa en áreas muy relacionadas como prevención del delito, prevención de los daños relacionados con el consumo de drogas (como, por ejemplo, el contagio del VIH entre los usuarios de drogas inyectables) y desarrollo alternativo de carácter preventivo (como los programas de desarrollo rural en áreas que están en riesgo de emprender actividades de cultivo ilícito).

• **Prohibición:**

Es la proscripción por parte de la ley penal del cultivo, la producción, la distribución y la posesión no autorizada de ciertas sustancias psicoactivas con propósitos diferentes a los medicinales o científicos.

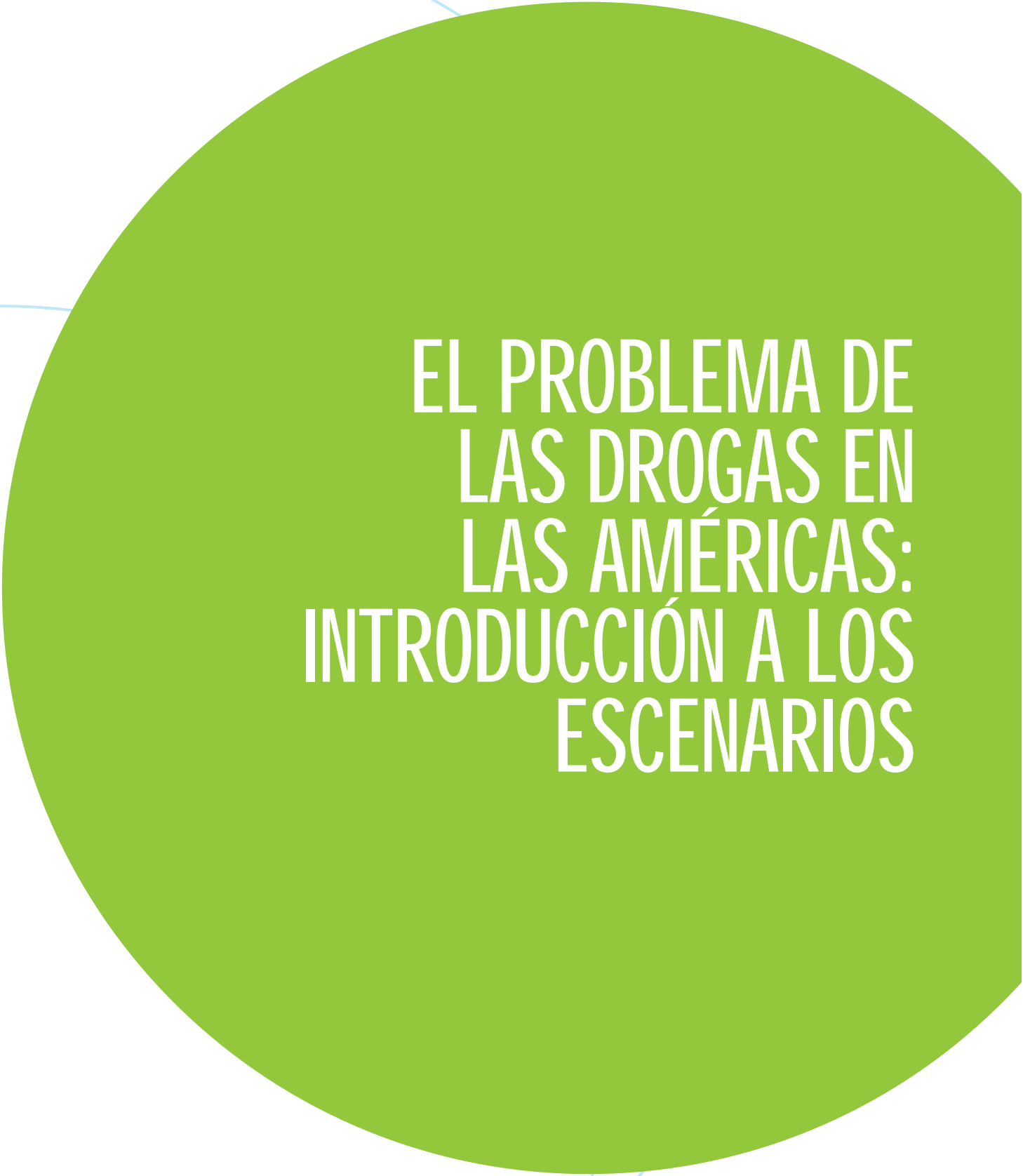
• **Reducción del daño:**

Noción que agrupa las políticas, programas y prácticas orientadas a mitigar las consecuencias negativas a nivel social, económico y sanitario que se deben al consumo de drogas psicoactivas legales e ilegales, sin reducir necesariamente dicho consumo. La reducción de daños se basa en el principio de que los usuarios de drogas, más que la sociedad, son los principales agentes de cambio en la reducción de daños derivados de su consumo. La noción fue desarrollada originalmente para abordar principalmente los daños directos relacionados con el consumo problemático de drogas (especialmente para prevenir las sobredosis y el contagio de diversas enfermedades entre los usuarios de drogas inyectables) a través de programas de intercambio de agujas, de tratamientos de sustitución, de recetas de heroína y de salas de consumo de drogas bajo supervisión. Recientemente, también alude a los cambios en las prioridades de políticas para lograr la reducción de los daños relacionados con el mercado ilícito y con la aplicación de las leyes vigentes sobre drogas, como la violencia, la corrupción o el deterioro ambiental, sin que ello implique necesariamente la reducción del mercado.

• **Tribunales para el tratamiento de la drogadicción:**

Son aquellos en los que, a partir de un calendario de metas previamente definido o de unos expedientes especialmente diseñados, se busca lograr una disminución en la reincidencia del consumo y en el consumo problemático de los infractores de las leyes de drogas. También buscan incrementar las probabilidades de una rehabilitación exitosa de dichos infractores mediante tratamientos tempranos, permanentes e intensivos, que se desarrollan bajo control judicial, que exigen la realización de pruebas periódicas de drogas, que incluyen la supervisión comunitaria y que prevén tanto la imposición de sanciones como la prestación de otros servicios de recuperación.





**EL PROBLEMA DE  
LAS DROGAS EN  
LAS AMÉRICAS:  
INTRODUCCIÓN A LOS  
ESCENARIOS**



# El problema de las drogas en las Américas: Introducción a los Escenarios

De los múltiples caminos que se pueden recorrer en el futuro en el problema de las drogas en las Américas, el Equipo de Escenarios ha formulado los tres escenarios que ha considerado que son más útiles de explorar y un cuarto escenario preventivo de ruptura que se añade a la plataforma de discusión.

En la construcción de todos los escenarios, aunque sabemos que el futuro es incierto, hemos partido de una certeza: en el 2025 todavía habrá una demanda relevante de sustancias psicoactivas, incluyendo tanto alcohol y medicamentos como drogas producidas ilegalmente. Por ende, un porcentaje pequeño de los usuarios de drogas se convertirá en drogodependientes y algunos morirán, y otros desarrollarán enfermedades o infecciones graves como el VIH y la hepatitis C. Igualmente, persistirán las actividades ilegales mientras que siga existiendo la posibilidad de hacer dinero con ellas, y por ello seguirán operando grupos delictivos organizados en toda la región, que se beneficiarán de estas actividades ilegales. No obstante, hay muchas incertidumbres. ¿Incrementará o disminuirá la violencia en la mayoría de países en el hemisferio? ¿Aumentará el consumo problemático de drogas y habrá, por consiguiente, aún más presión en la infraestructura de salud pública de algunos países? Para que ello no ocurra, ¿seremos capaces de implementar, mantener y difundir con mayor eficacia los programas de prevención basados en la evidencia, de reducción de daños y de tratamiento que, en combinación con las tendencias sociales cambiantes y las sociedades más inclusivas, reducirán significativamente el consumo problemático y sus daños en muchos países? ¿Recibirán efectivamente la atención que necesitan aquellas personas que sufren de trastornos por el abuso de las drogas?

Podemos así seguir mencionando incertidumbres. ¿El lavado de dinero permanecerá en su gran mayoría sin ser detectado ni castigado en buena parte de países en todo el hemisferio? ¿Apoyará la opinión pública los cambios propuestos a las políticas de drogas? Y en caso de que lo haga, ¿en qué consistirán los cambios propuestos? ¿Cuáles serán las concesiones y los sacrificios programáticos y presupuestales que se harán entre las variables de control de la oferta, de marcos legales y regulatorios y de reducción de la demanda? Y, a propósito, ¿se puede controlar la oferta en forma más integral bajo las políticas actuales o es necesario cambiar las políticas y las estrategias? ¿Cómo funcionarán los nuevos marcos legales y regulatorios para las drogas actualmente ilegales que están siendo debatidos o implementados en ciertos países? ¿Estas innovaciones harán parte del sistema internacional de control de

drogas? ¿Las nuevas drogas de diseño y la tecnología reemplazarán las drogas producidas a partir de plantas e impondrán nuevos e inesperados desafíos? ¿O acaso tendrán beneficios inesperados, como la expansión de opciones en los tratamientos de drogas?

De las cuestiones anteriores se desprenden desafíos que pueden ser enfrentados desde una gran variedad de enfoques posibles. Cabe entonces preguntarse sobre cuáles van a ser nuestras respuestas más predominantes. ¿Construiremos las respuestas sobre la base de años de esfuerzos y de progresos en varias áreas y procuraremos trabajar juntos para fortalecer la capacidad institucional, para ser más efectivos contra la corrupción y para cambiar las prioridades y enfocarnos en la seguridad ciudadana? ¿O acaso nos podría esperar otro futuro, que no es mutuamente excluyente con el anterior, en el que, mientras que algunos países concluyen que se deben cambiar las políticas actuales y que deben empezar a experimentar con formas de regular las drogas que actualmente son ilegales, otros acuerdan que deben enfocarse en el fortalecimiento de los programas de prevención? En pocas palabras, ¿podría haber un futuro en el que los países exploran diversos caminos? ¿O predominará un tercer enfoque basado en la comunidad en el que el énfasis pasa de tratar el consumo de drogas y la violencia relacionada como un asunto legal y de seguridad a responder al problema de las drogas mediante la consolidación de la resiliencia comunitaria? ¿O acaso podría haber una ruptura en el hemisferio, un enfoque que es menos probable pero cuyo entendimiento y análisis es muy importante, en el que los países que sufren altos índices de violencia relacionados con los esfuerzos por suprimir la producción, el tráfico y el tránsito de drogas ilícitas optarán por seguir su propio rumbo? ¿Escogerán estos países abordar en forma autónoma el reto que presentan las drogas al tratar de encontrar un balance entre la urgencia de reducir la violencia que se perpetra en contra de sus propias instituciones y la necesidad de establecer mecanismos más adecuados de cooperación internacional?

Los siguientes escenarios –**Juntos, Caminos, Resiliencia y Ruptura**– son la formulación de cuatro futuros posibles que exploran las respuestas que el hemisferio podría desplegar ante el problema de la droga.<sup>1</sup>

1 A menos que se indique lo contrario, todas las citas en los siguientes casos provienen del Equipo de Escenarios o de las entrevistas a 75 líderes de todo el hemisferio, incluyendo Jefes de Gobierno actuales y anteriores, y se ha evitado hacer atribuciones directas de las afirmaciones correspondientes.



# COMPARACIÓN DE LOS ESCENARIOS



# Comparación de los Escenarios

	Juntos	Caminos	Resiliencia	Ruptura
<b>Cómo se entiende “el problema de las drogas”</b>	El problema de las drogas es parte de un problema mayor de inseguridad, con instituciones estatales débiles incapaces de controlar sus consecuencias como el crimen organizado, la violencia y la corrupción.	El problema es que el régimen legal y regulatorio actual para controlar el uso de drogas mediante sanciones penales (especialmente arrestos y encarcelamiento) están causando demasiado daño.	El problema de las drogas es una manifestación de disfunciones sociales y económicas subyacentes que generan violencia y adicción.	El problema es que los países en donde se producen las drogas (especialmente la cocaína) y aquéllos por donde se hace el tránsito, están pagando costos insoportables e injustos.
<b>La respuesta que se intenta dar</b>	Fortalecer las capacidades de las instituciones judiciales y de seguridad pública mediante una mayor profesionalización, mejores alianzas con los ciudadanos, nuevos indicadores de éxito y una cooperación internacional mejorada.	Probar y aprender de regímenes legales y regulatorios alternativos, iniciando con el cannabis.	Programas para el fortalecimiento de las comunidades y el mejoramiento de la seguridad y la salud públicas, creados de abajo hacia arriba por los gobiernos locales, las empresas y las organizaciones no gubernamentales.	Algunos países abandonan unilateralmente la lucha contra (o llegan a aceptar) la producción y el tránsito de drogas en su territorio.
<b>Oportunidades que presenta esa respuesta</b>	Mejor seguridad ciudadana; mayor credibilidad en las instituciones estatales, lo que respalda el incremento en la tributación; una alianza hemisférica renovada.	Desarrollo de mejores políticas de drogas mediante una experimentación rigurosa; los recursos para el control de drogas y usuarios de drogas se reasignan para la prevención y el tratamiento del uso problemático; eliminación de algunos mercados y ganancias del crimen mediante la regulación.	Comunidades más incluyentes, menos violentas y más sanas que asumen un rol activo en la lucha contra las drogas y el crimen.	Reducción de la violencia; mayor atención a las prioridades domésticas sobre las internacionales; liberación de recursos que actualmente se invierten en seguridad y ejecución de la ley.
<b>Retos para la implementación de esta respuesta</b>	La reconstrucción de instituciones estatales frente a la oposición de intereses arraigados; una cooperación internacional dispersa y vacilante; el efecto globo de las actividades criminales desplazándose hacia lugares con instituciones más débiles.	Gestionar los riesgos de la experimentación, especialmente en lo que concierne a la transición de mercados criminales hacia mercados regulados (incluyendo posibles incrementos del uso problemático); lidiar con los nuevos mercados criminales y las nuevas tensiones intergubernamentales como resultado de las diferencias de regímenes entre jurisdicciones.	Recursos y capacidades insuficientes de muchos gobiernos locales y organizaciones no-gubernamentales para abordar estos problemas; rezagos antes de que esta respuesta logre reducir el crimen relacionado con las drogas.	La reducción en la aplicación de la ley permite la expansión de los mercados y ganancias de las drogas; la cooptación de estados por parte de organizaciones criminales; los conflictos por violaciones a los tratados internacionales.







JUNTOS



# Juntos

En este escenario, los principales líderes de las Américas reconocen expresamente el alto costo que la violencia y la criminalidad han significado para los países más vulnerables del hemisferio, en particular para los de Centroamérica y algunos del Caribe. Existe demasiada violencia y demasiadas víctimas inocentes. Emerge así un fuerte consenso: simplemente no podemos continuar con la situación actual.

Utilizando la presentación del estudio de la OEA sobre drogas como catalizador, los líderes de las Américas reconocen que, para cumplir con sus responsabilidades compartidas, necesitan cooperar de manera más efectiva, para así enfrentar juntos los problemas de criminalidad relacionada con las drogas y para proveer mejores condiciones de seguridad a sus ciudadanos mediante el fortalecimiento del estado de derecho y profesionalización y modernización de las instituciones democráticas; la priorización de las medidas que buscan disuadir y desalentar la violencia; la implementación de buenas prácticas en la materia; y el establecimiento de nuevas y mejores relaciones entre los ciudadanos y las instituciones del gobierno, especialmente en las áreas de aplicación de la ley, de justicia penal y de seguridad ciudadana. En **Juntos**, el énfasis pasa del control de las drogas a la prevención del crimen, de la violencia y de la corrupción.

*“La solución de este problema no puede ser unilateral y no puede provenir de una sola región. La cooperación es necesaria. Esta no es la discusión de hace quince años”.*

## El fortalecimiento de las instituciones y de la policía: El Modelo San Martín

La Región de San Martín en Perú estuvo afectada durante dos décadas y media (1970–1995) por las actividades delictivas del narcotráfico y la violencia asociada. Actualmente se ha podido superar esta experiencia, como resultado del arduo trabajo y de la voluntad de cambio de su población. Los cultivos ilícitos de coca contabilizaban 28,600 hectáreas en 1992 con un valor bruto equivalente al 75% de la economía agrícola regional. En el 2011, dicha área se redujo a 468 hectáreas con un valor bruto que solo representa el 0.71% – menos del 1% de la economía agrícola regional. Este modelo de resiliencia comunitaria requirió la interacción de siete factores principales.

### **Gobernabilidad:**

El Estado y los donantes internacionales, conscientes de la necesidad de establecer confianza entre la población y sus autoridades, mejoraron la capacidad de diálogo y concertación, generando agendas comunes entre la población y las autoridades regionales y locales, estableciendo la gestión pública a partir del principio de servicio al ciudadano, fortaleciendo las capacidades técnicas locales para una mejor gestión de los recursos, y promoviendo la capacidad de la población para organizarse y opinar, así como para proponer, evaluar y fiscalizar la gestión pública.

### **Inversión en infraestructura:**

El Estado hizo una fuerte inversión en infraestructura vial y energética que cambió la dinámica económica de la región. La producción agropecuaria ahora está interconectada con los mercados nacionales e internacionales y es mucho más competitiva, lo cual ha

abierto el camino a mayores posibilidades para un desarrollo agroindustrial. La población también goza de mayor acceso a los servicios básicos, cuya calidad ha mejorado.

***Desarrollo agrícola:***

En los últimos años, un crecimiento extraordinario en la agricultura ha permitido que el PBI per cápita regional presente uno de los crecimientos anuales más altos en el Perú, con la ventaja de estar constituido casi exclusivamente por la actividad de pequeños agricultores y pequeños empresarios. El área cosechada se ha incrementado de 98.000 hectáreas en 1996 a 279.000 hectáreas en 2010.

***Organización social:***

El proceso de transformación de San Martín está estrechamente relacionado a la capacidad de organizarse de la población para potenciar su desarrollo. Las organizaciones de pequeños productores son un claro ejemplo de ello al haber logrado brindar asistencia técnica y crediticia a sus asociados, diversificar e industrializar la producción, acceder a financiamiento de la banca nacional y extranjera, acortar la cadena de comercialización, conseguir reconocimientos internacionales a la calidad de sus productos, negociar directamente en el mercado externo, calificar para el mercado justo y orgánico (certificaciones) y posicionarse en los mercados más exigentes.

***Cooperación internacional:***

La cooperación internacional con una colaboración sostenida enfocada en el aprendizaje acumulativo, continúa cumpliendo un rol fundamental en el proceso de cambio en San Martín. El aporte técnico y financiero internacional apoya la gobernabilidad, la infraestructura vial y social básica, la producción agrícola, la asociatividad y fortalecimiento de organizaciones de productores, el desarrollo comunal, el acceso a servicios financieros, la formalización de la propiedad rural y la sostenibilidad ambiental. El apoyo de la cooperación internacional fue particularmente en los momentos en que el Perú salía de la peor época de crisis económica y de violencia interna de su historia y el Estado no contaba con los recursos para atender las necesidades de la población y promover el desarrollo.

***Cumplimiento de la ley:***

Para evitar el resurgimiento del narcotráfico, el Estado implementa un proyecto sostenido en San Martín de erradicación programada de cultivos ilegales de coca que incluye almácigos y plantaciones abandonadas para evitar su rehabilitación, y que se complementa con acciones de destrucción de laboratorios rústicos dedicados al procesamiento de hoja de coca.

***Sostenibilidad ambiental:***

La región de San Martín, producto del flujo migratorio y la expansión de los cultivos de coca y del narcotráfico, experimentó la deforestación de más del 33% de sus bosques. Esto afectó la cuenca amazónica, que es la primera fuente de agua y biodiversidad del planeta y cuyo bosque contribuye a la mayor captura de carbono en el mundo. Para controlar y reparar el grave daño ocurrido, se están adoptando políticas y acciones orientadas a implementar planes para la ocupación ordenada del territorio, promover cultivos permanentes que eviten la agricultura migratoria, sanear legalmente la propiedad de predios individuales y de comunidades nativas, y atenuar el impacto ambiental recuperando las áreas degradadas y preservando la biodiversidad en las áreas naturales y parques nacionales.

En **Juntos**, los líderes reconocen que las metas de fortalecer y profundizar los mecanismos de cooperación, tanto a nivel interno y entre las agencias nacionales y las instituciones de cada país como a nivel internacional y a lo largo del hemisferio, sólo pueden lograrse a través de la construcción de confianza entre ellos y sus ciudadanos. Es la única forma que tienen los Gobiernos para responder de manera efectiva a la creciente amenaza que suponen las organizaciones criminales transnacionales.

Los gobernantes se comprometen, en primer lugar, a intensificar la coordinación interna para que las instituciones nacionales de seguridad y de justicia trabajen mejor que antes dentro de las fronteras que imponen sus competencias, lo cual implica también compartir mayor información de inteligencia con los aliados internacionales. Países con ideas afines deciden lanzar juntos una campaña con vocación de permanencia contra las organizaciones de crimen transnacional y contra sus más nocivas repercusiones como la violencia, el tráfico de drogas y armas y su poder corruptor, así no se hayan logrado consensos sobre la necesidad de cambiar o flexibilizar las leyes vigentes sobre drogas o crear un marco regulatorio alternativo para el control de las drogas.

Sin perjuicio de unos pocos experimentos con cannabis a nivel local, un eventual cambio del régimen en vigor para el control de la producción, la distribución y la posesión de drogas no goza del apoyo ni de la mayoría de los gobiernos ni del porcentaje mayoritario de la opinión pública en el hemisferio. No obstante, los líderes del hemisferio sí reconocen que las interdependencias y complejidades de este problema son tan grandes que les imposibilitan cumplir cabalmente con los objetivos trazados en las políticas de drogas. Igualmente, aceptan que no es posible abordar las causas subyacentes que originan la violencia y la inseguridad en la región sin antes reformar instituciones fundamentales en el sector de la seguridad.

Por eso, los líderes están dispuestos a que sus países emprendan un trabajo intensivo para alcanzar juntos mayor efectividad a nivel interno y para lograr juntos que esa mayor efectividad sea también posible a nivel internacional, lo que, por supuesto, implica adoptar todas las decisiones controversiales y difíciles que sean necesarias para fortalecer sus respectivas instituciones de seguridad. Tras años de suscribir acuerdos multilaterales, se considera que la culpa de la crisis actual no es principalmente de la legislación ni del régimen internacional vigente sobre drogas sino de la implementación inadecuada o incompleta de esas leyes y políticas por parte de instituciones que son muy débiles, o muy corruptas, o que no han establecido las relaciones de confianza recíproca imprescindibles para responder efectivamente al desafío que imponen fenómenos como el crimen organizado, la violencia, el tráfico de drogas, la extorsión o los delitos financieros.

*“La variable clave es la fortaleza o debilidad de las instituciones del Estado. En otras palabras, la capacidad efectiva de las sociedades para aplicar el imperio de la ley.”*

## Evaluación y Certificación para el control de las drogas

Los países miembros de la OEA son evaluados cada dos o tres años por la Comisión Interamericana para el Control de Abuso de Drogas (Cicad) y la OEA bajo el “Mecanismo de Evaluación Multilateral” (MEM), que en 2013 se ha enfocado en el grado de avance en la implementación de las acciones recomendadas en la Estrategia Hemisférica sobre Drogas. El MEM, producto de un mandato de la Cumbre de 1998, promueve programas en toda la región para asistir a los estados miembros en el fortalecimiento de sus políticas para el control de drogas y para incrementar la cooperación multilateral en el hemisferio.

Adicionalmente, el Departamento de Estado de los Estados Unidos ejecuta su propio proceso anual independiente de revisión y certificación según lo establecido en sus leyes internas. Este proceso se ha sometido a revisiones posteriores pero sigue vigente, y se expiden resoluciones presidenciales que evalúan si los principales países de producción o tránsito de droga han “fallado manifiestamente” en el cumplimiento de los acuerdos internacionales para el control de drogas. Dichos países, en caso de un “fallo manifiesto”, se vuelven inelegibles para muchos tipos de asistencia externa por parte de los Estados Unidos, a menos de que el Presidente estadounidense determine que la provisión de ayuda es vital para sus intereses nacionales.

30

*“Hemos logrado mostrar que, si hay suficiente confianza, que si los mecanismos internacionales están en su lugar, que si hay buena legislación, que si hay personas bien entrenadas y equipadas que trabajan por el imperio de la ley y, lo más importante, que si hay compromiso político, entonces se puede tener mayor éxito. Cuando hubo compromiso político en mi país vimos los resultados.”*

En lugar de proponer nuevos regímenes de control de drogas, cuya viabilidad política y social se considera remota o nula, los líderes del hemisferio acuerdan reformar las instituciones estatales y cooperar en forma más efectiva en múltiples ámbitos. La propuesta implica aprender constantemente del análisis y la evaluación de las mejores prácticas internacionales a lo largo del hemisferio y sacar provecho del crecimiento de las economías, pues se ha logrado en varios casos una mejor recaudación tributaria y una mayor cobertura y eficiencia en el gasto social. Los aspectos fundamentales de estas reformas incluyen mecanismos más efectivos de colaboración y de intercambio de información de inteligencia a nivel internacional y local, de lo cual se consuma la necesidad de desarrollar comités interinstitucionales más efectivos y centros de inteligencia a nivel regional y hemisférico que también garanticen mayor efectividad en la cooperación internacional.

Aunque hay un reconocimiento mayoritario de que no habrá nunca forma de evitar que existan mercados ilegales que enriquezcan a organizaciones criminales, o que nunca se podrá erradicar del todo la corrupción institucional en algunos sitios, la meta concertada más importante es la de reducir la violencia asociada al tráfico ilícito de drogas. Lo que se pretende es disminuir el poder de las organizaciones criminales y, al mismo tiempo, incrementar la solidez y la efectividad de las instituciones democráticas y la idoneidad de quienes trabajan en las áreas de seguridad, de administración de justicia y en las demás instituciones encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley. Se trata de una meta que se puede cumplir mucho mejor en el contexto de una mejor cooperación internacional, sobre todo en materia de tráfico y tránsito de la cocaína.

Para mejorar la implementación de las políticas sobre control de drogas y seguridad, resulta crucial, en efecto, que haya mayor intercambio de información de inteligencia a lo largo del hemisferio, más allá de las fronteras nacionales. Sin embargo, en 2013 la cooperación en materia de inteligencia se limita principalmente a los acuerdos bilaterales de intercambio entre los Estados Unidos y algunos de sus socios claves en la región. Por ello, y en virtud de la propuesta presentada por México en 2012 de crear una comisión para el crimen organizado en la OEA y un centro de inteligencia regional, en 2017 los países centroamericanos y andinos, México y otros países de la región comparten en forma permanente tanto información de inteligencia operativa como datos necesarios para procesos judiciales. Es algo que no hubiese sido posible sin antes establecer unidades más confiables e idóneas y procedimientos internos que faciliten el intercambio de información con más determinación y menor recelo. Con el transcurso de tiempo, estas medidas ayudan a incrementar la confianza entre las agencias de inteligencia de varios países.

El intercambio de inteligencia contribuye a que las instituciones de policía sean más efectivas al combatir la violencia y al desmantelamiento de organizaciones traficantes y pandillas callejeras. En algunos países, y en forma gradual, empieza a disminuir el apoyo local que reciben las organizaciones criminales y los ejércitos irregulares, no sólo debido al progreso económico sino también a la presencia física del Estado. Las instituciones estatales, entre las que se incluyen las de seguridad y de justicia, se caracterizan ahora por la estricta observancia de los derechos humanos y por la transparencia de su proceder, lo cual permite que, incluso en áreas periféricas de cultivo y producción, los criminales tengan menor influencia.

Entre 2015 a 2010, se lanzan varios programas de entrenamiento a las fuerzas de policía y de seguridad con énfasis en la protección de los derechos humanos, en la seguridad ciudadana y en la dignidad del ser humano. Algunos de estos programas, de hecho, se basan en modelos exitosos y ya conocidos de fuerzas policiales comunitarias como, por ejemplo, las de Nicaragua, las de Rio de Janeiro en Brasil y las de High Point en Carolina del Norte, Estados Unidos. También se implementan en algunos países programas más rigurosos para combatir la corrupción de las fuerzas de seguridad, cuya supervisión se hace acorde a mejores estándares hemisféricos. El éxito de estos programas anticorrupción es posible, en parte, gracias a que se garantiza una mayor financiación en materia de seguridad y defensa, que prevé una mejor cobertura de los gastos operativos, mejores salarios y mejores condiciones de servicio.

## La disuasión basada en la comunidad

El crimen organizado genera múltiples amenazas a los estados y la sociedad. Sin embargo, ha sido difícil para los Estados reprimir a estos grupos a través de acercamientos de cero tolerancia a las drogas y la delincuencia y, en cambio, se han producido casos de violaciones de derechos humanos, corrupción y abusos policiales. Algunas autoridades han recurrido a estrategias más centradas en la disuasión de la comunidad y enfoques dirigidos selectivos, que buscan minimizar el comportamiento más pernicioso de los grupos delictivos (especialmente involucrados en la violencia) mientras se toleran comportamientos menos dañinos. Este enfoque también permite a las abrumadas instituciones policiales superar los problemas de falta de recursos.

### ***Boston, Massachusetts:***

El enfoque centrado en la disuasión y basado en la comunidad se deriva principalmente de la lucha de Boston contra las pandillas violentas en la década de 1990, conocida como "Operación Alto el Fuego". Después de un incidente particularmente letal en 1992, una coalición de grupos de fe comenzó a organizar foros agrupando delincuentes involucrados en pandillas, policías, ministros de la iglesia y el personal de servicios sociales. A los pandilleros delincuentes se les dio las opciones de aceptar la educación y la formación o estar en la mira de la policía por sus actividades violentas. Esto fue acompañado por una focalización muy publicitada de los grupos criminales más violentos, lo que llevó a las bandas de Boston a abandonar sus altos niveles de violencia para así evitar ser blanco de las intervenciones policiales. Con el tiempo, la violencia en las zonas donde operan las pandillas se redujo drásticamente. Una evaluación del proyecto en el 2001 encontró una disminución del 63% en la tasa mensual de homicidios entre los jóvenes.

### ***High Point, North Carolina:***

Otra ilustración del principio es proporcionada por la ciudad de High Point en Carolina del Norte. Durante un largo período de tiempo, la policía recogió información de los distribuidores jóvenes en el mercado local de la droga responsable de la mayor parte de los daños y molestias asociadas, se comunicó con sus padres y otras personas que pudieran influir en ellos, y luego se acercó a los distribuidores con los datos que habían recopilado. La policía hizo que los distribuidores fuesen conscientes de que serían arrestados si continuaban con sus actividades delictivas. La iniciativa dio lugar a un menor número de detenciones después de dos años y una disminución del 25% de los delitos violentos y contra la propiedad.

La Iniciativa de Mercado de Drogas High Point (DMI por sus siglas en inglés) depende de la construcción de recursos de la comunidad y de los fuertes lazos públicos como un factor clave para ayudar a los individuos a desvincularse de la conducta criminal. La ayuda ofrecida por las familias y la comunidad incluye la capacitación laboral, el empleo, la crianza de los hijos, guarderías, tratamiento de abuso de sustancias, la vivienda, el transporte y asistencia a la familia. DMI se ha expandido a más de una docena de ciudades de los Estados Unidos "DMI implica pocas detenciones, algunas prácticas tradicionales, y da lugar a una completa transformación de las zonas seleccionadas. Los resultados son inmediatos y pueden mantenerse durante años. Los propios vecindarios asumen la responsabilidad de la seguridad en sus comunidades".

### ***Santa Tecla, El Salvador:***

Santa Tecla, en El Salvador, ha adoptado un enfoque similar para reducir los altos niveles de violencia que habían sido asociados con los mercados de drogas, el crimen organizado y las actividades de las pandillas. La municipalidad se comprometió con planes a largo plazo que darán prioridad al desarrollo social, la educación, el desarrollo de



infraestructura, la capacidad de construcción de la comunidad y la coordinación entre los organismos gubernamentales locales. Se implementó un modelo de políticas comunitarias que se centró en la prevención de la violencia, con la participación de actores a nivel local, estatal, y nacional, así como de los ciudadanos locales, para proporcionar una respuesta de orientación social a los delitos violentos de drogas. El enfoque ha sido muy popular entre los ciudadanos y ha logrado resultados positivos. Desde el inicio del programa, Santa Tecla ha experimentado una reducción significativa en sus índices de homicidios.

Basado en: *Tackling Urban Violence in Latin America: Reversing Exclusion through Smart Policing and Social Investment* (Washington, D.C.: Washington Office on Latin America, June, 2011); *International Drug Policy Consortium* (Marzo 2012); *IDPC Drug Policy Guide, 2nd Edition* (London: International Drug Policy Consortium); y [http://www.highpointnc.gov/police/dmi\\_the\\_high\\_point\\_model.cfm](http://www.highpointnc.gov/police/dmi_the_high_point_model.cfm).

Adicionalmente, algunos países optan por crear sus propias versiones de los casos de México y Colombia, en los que se emprendieron exitosos esfuerzos para mejorar los criterios de reclutamiento, por ejemplo, al contratar más graduados universitarios y al entrenarlos en forma más avanzada para enfrentar los crímenes relacionados con lavado de activos (contaduría, finanzas y economía), para combatir el secuestro (gestión de crisis y seguimiento, detección y rastreo), y para controlar los precursores químicos para la cocaína y las drogas de diseño (procesos químicos en la fabricación de estas drogas).

Comienza así a emerger en estos países un nuevo modelo hemisférico para las instituciones de seguridad que se basa en estándares compartidos más exigentes y en mayor profesionalismo. En algunas instituciones públicas hay mayor presión para adoptar más y mejores medidas que garanticen la transparencia y la constante rendición de cuentas de la administración pública. Hay, además, un énfasis renovado en la defensa del Estado de derecho y en la confianza de los ciudadanos hacia las instituciones de gobierno.

Por otro lado, la profesionalización de quienes se desempeñan en las fuerzas militares y de policía no solo se limita a reducir la tentación de la corrupción: es un aliciente para profundizar el compromiso con el trascendental servicio público que prestan estas instituciones. El mayor empoderamiento de las secciones de asuntos internos, que son incorporadas en forma creciente en cada institución, asegura que los funcionarios corruptos sean detectados y removidos antes de que puedan atentar contra los florecientes esfuerzos de reforma institucional.

Como es evidente, el monitoreo, la evaluación y el mejoramiento de la efectividad de estos programas se sustenta no solo en la mejor recolección e intercambio de información sino también el desarrollo de un nuevo conjunto de mediciones. Por ejemplo, en vez de comprobar cuántas hectáreas de coca han sido erradicadas, o cuántas toneladas de cocaína han sido incautadas, o cuántas personas han sido arrestadas, los Gobiernos y las organizaciones internacionales empiezan a analizar hasta qué punto se ha neutralizado a las organizaciones criminales, o cuántos funcionarios

*“Los Estados Unidos tiene una gran capacidad de inteligencia. Los ‘capos’ que hoy están en la cárcel han revelado mucha información estratégica. Con dicha información, los Estados Unidos pueden ayudar a nuestros países a escoger dónde atacar.”*

públicos corruptos han sido removidos de sus cargos, o cuántas demandas ciudadanas sobre violaciones de derechos humanos se han traducido en condenas penales de policías o militares, o cuántos homicidios han sido investigados, procesados y sancionados exitosamente, o si han cerrado las lagunas existentes en el sistema financiero que facilitan el lavado de activos y la evasión fiscal, o cuántas armas han sido decomisadas y rastreadas para identificar su origen, o hasta dónde se la llegado en la reducción de las tasas de homicidios.

## Evasión de impuestos, lavado de activos y regulación financiera

### *El significado de la evasión de impuestos:*

Una buena parte de los flujos que salen de México cada año, estimados en US\$ 42 mil millones, llegan a los bancos en Estados Unidos. Algunos de estos bancos hacen que la creación de cuentas anónimas sea mucho más fácil que los centros financieros internacionales *off-shore*.<sup>1</sup> Estos vacíos en el sistema financiero privan al fisco de México de recibir entre US\$ 7 y 12 mil millones de ingresos tributarios al año,<sup>2</sup> que es una suma muy superior a los US\$ 1,5 mil millones de ayuda que recibe de Estados Unidos para combatir la violencia asociada a las drogas (la Iniciativa Mérida.)

### *Lavado de activos y regulación financiera:*

En julio de 1989, los líderes de las potencias económicas reunidos en la Cumbre del G7 en París decidieron establecer el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) para implementar una estrategia efectiva contra el lavado de dinero (AML por sus siglas en inglés). Sin embargo, desde el inicio del régimen del AML hay un creciente conciencia de que no está funcionando como se deseaba.<sup>3</sup> Un ejemplo de ello es reciente escándalo del HSBC: entre 2006 y 2010 el cartel de Sinaloa en México y el cartel del Norte del Valle en Colombia movieron más de \$881 millones a través de una oficina del HSBC en Estados Unidos y otras sucursales en México.<sup>4</sup>

La mayoría de los observadores sospechan que este caso es tan solo la punta del iceberg. Las sucursales del banco en Estados Unidos y México fracasaron en monitorear efectivamente el origen de más de \$670 mil millones en transferencias y más de \$9,4 mil millones en compras de dólares americanos hechas por HSBC México. En ocasiones los traficantes depositaron cientos de miles de dólares en efectivo en un solo día en cuentas individuales usando cajas diseñadas a la medida de las dimensiones de las ventanillas de los cajeros en sucursales del HSBC en México.<sup>5</sup> En vez buscar una acusación criminal en contra del banco, las autoridades en Estados Unidos se aseguraron de que HSBC pagara US\$1.92 mil millones por los cargos. La multa representa menos del 10% de la utilidad antes de impuestos (de US\$20,6 mil millones) que reportó HSBC en 2012.

1 How Delaware Thrives as a Corporate Tax Haven, The New York Times, June 30, 2012; <http://www.nytimes.com/2012/07/01/business/how-delaware-thrives-as-a-corporate-tax-haven.html>

2 Las tasas tributarias en México oscilan entre 17,5 y 30% (la tasa más alta para el impuesto a la renta de personas y empresas), ver: PKF Mexico Tax Guide 2012 en <http://www.wipfli.com/Resources/Images/13754.pdf>

3 Blickman, Tom (2010), *Countering illicit and unregulated money flows: Money laundering, tax evasion and financial regulation*, TNI Crime & Globalisation Debate Paper, January 2010 (<http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/crime3.pdf>)

4 HSBC Mexican Branches Said to Be Traffickers' Favorites, Bloomberg, December 12, 2012 (<http://www.bloomberg.com/news/2012-12-12/hsbc-mexican-branches-said-to-be-traffickers-favorites.html>)

5 <http://www.justice.gov/opa/documents/hsbc/dpa-attachment-a.pdf>

En marzo de 2010, Wachovia (que pertenece al gigante financiero Wells Fargo) pagó a las autoridades federales US\$110 millones de pérdidas por permitir transacciones relacionadas con el tráfico de drogas, e incurrió en una multa por no monitorear el efectivo utilizado en el envío de 22 toneladas de cocaína. Aunque se tomaron medidas criminales contra Wachovia, pero no contra ningún individuo, el caso nunca llegó a las cortes. El banco fue sancionado por no aplicar la supervisión adecuada a la transferencia de US\$378 mil millones, una suma equivalente a un tercio del producto interno bruto de México. Según el fiscal del caso, "Wachovia flagrantemente ignoró nuestras leyes bancarias y le dio a los carteles de la cocaína un carta blanca para financiar sus operaciones."<sup>6</sup> La multa total pagada por Wachovia fue aun menor que la del HSBC: 2% del las utilidades del banco por US\$12,3 mil millones en 2009.

Mientras se presta particular atención a los centros financieros *off-shore* en países en vía de desarrollo, las principales fuentes para la evasión de impuestos, la clandestinidad tributaria, el lavado de activos y el arbitraje regulatorio están en los sistemas bancarios *off-shore* de los países desarrollados, según lo manifiesta la llamada Comisión Stiglitz, creada en 2008 para asesorar a las Naciones Unidas sobre las consecuencias del derrumbe financiero y su impacto en el desarrollo.<sup>7</sup>

6 How a big US bank laundered billions from Mexico's murderous drug gangs, The Observer, April 3, 2011 (<http://www.guardian.co.uk/world/2011/apr/03/us-bank-mexico-drug-gangs>)

7 Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System; [http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport\\_CoE.pdf](http://www.un.org/ga/econcrisissummit/docs/FinalReport_CoE.pdf)

Se revelan así muchas ventajas adicionales de construir confianza y trabajar juntos. Se puede recopilar mucha más información estratégica que sirva como evidencia para mejorar la prestación de los servicios públicos y para enriquecer la comprensión de quienes formulan políticas públicas. Las buenas practicas se difunden más rápidamente en los países que implementan mediciones consistentes y objetivas y que tienen una mejor noción de lo que sí funciona. Incluso, se establece un circuito permanente de retroalimentación de información que permite mejoramientos graduales en el desempeño. No hay duda, además, de que la coordinación para medir, evaluar y actuar aumenta la transferencia de conocimiento entre diversos sectores y la eficiencia organizacional del sistema.

Para 2020, se han logrado progresos iniciales en la lucha contra el lavado de activos y la evasión de impuestos. A diferencia de lo que ocurría una década atrás, cuando los bancos que lavaban dinero recibían solo una multa, ahora los ejecutivos bancarios deben asumir plena responsabilidad penal. Ahora se tiene la certeza de que el sistema financiero global, con sus inadecuadas regulaciones y su insuficiente supervisión, limitó los intentos de introducir los controles básicos que se requerían para contrarrestar el lavado de activos y la evasión de impuestos. En Juntos, los paraísos fiscales ya no pueden operar con impunidad y se cuenta con nuevos sistemas computarizados diseñados para analizar una gran cantidad de datos financieros anónimos, que son vitales para que los Gobiernos puedan rastrear flujos de dinero sospechosos. De este modo, en 2020 los países del hemisferio cuentan con una base tributaria más sólida, que es usada para financiar el fortalecimiento de las institu-

ciones, las reformas de los sistemas de justicia penal y las mejoras en los servicios de prevención, tratamiento y reducción de daños.

Se registran disminuciones importantes en los niveles de violencia, pues los Gobiernos logran tener un mayor control de sus territorios y, en especial, de áreas en las que históricamente no se ha podido consolidar el imperio de la ley como en las zonas urbanas en las que suele predominar la competencia entre pandillas. Las fuerzas de seguridad cambian su proceder: ahora la labor de identificar y desarticular los carteles del narcotráfico y las organizaciones criminales más violentas se vuelve gradualmente más prioritaria que la de erradicar cultivos y decomisar cargamentos de droga. Se registra, además, una ligera disminución en el flujo total de cocaína que pasa por Centroamérica con destino a los Estados Unidos, que se debe en parte a un pequeño cambio de tránsito hacia el Caribe.

Como puede advertirse, hay un énfasis muy fuerte en el fortalecimiento institucional. No obstante, los primeros resultados favorables están en los proyectos hemisféricos a gran escala para combatir el crimen organizado. No ocurre lo mismo a nivel local. La corrupción persiste localmente: los criminales siguen intimidando o sobornando a los jueces; siguen corrompiendo a los funcionarios para lograr la adjudicación de grandes contratos de infraestructura; siguen financiando a los infiltrados en el poder judicial para dilatar los juicios; siguen contribuyendo y participando en campañas electorales. Son problemas que disminuyen paulatinamente, en buena parte porque ahora existe un contrapeso importante en la construcción de Estados más fuertes y transparentes que hacen presencia aún en aquellas áreas remotas tradicionalmente controladas por los delincuentes.

Entre 2015 y 2025, en suma, hay avances importantes que llevan a materializar algunos progresos en el combate contra las organizaciones criminales. En primer lugar, hay más y mejor información sobre la acción de las organizaciones criminales y sobre sus operaciones de lavado de activos, lo cual es decisivo para la captura de los narcotraficantes más importantes. Por otro lado, se han fortalecido las relaciones entre las fuerzas de seguridad y los ciudadanos, que se construyen a partir de programas intensivos anticorrupción, de procesos sobresalientes de entrenamiento y capacitación, de reducciones perceptibles de los niveles de violencia y de mayor presencia institucional en los territorios apartados. Finalmente, se concretan reformas selectivas en las jurisdicciones penales.

En consecuencia, los ciudadanos ahora tienen mayor confianza y mayores expectativas sobre la transparencia pública, sobre las condiciones de seguridad y sobre el funcionamiento del sistema judicial, y las instituciones empiezan a estar a la altura de esas mayores expectativas. El progreso en la implementación de las anteriores iniciativas afianza una relación directamente proporcional con la captura, el procesamiento y la condena de los principales líderes de los carteles y de los criminales más violentos en el he-

misferio. Lo anterior, lógicamente, tiene una repercusión en los menores incentivos que tienen las personas para dedicarse a las actividades ilegales, pues ahora el costo de infringir la ley es potencialmente mayor.

El avance de estas políticas también acentúa las diferencias que hay entre distintos países del hemisferio. Aunque ahora todos los países trabajan bajo el mismo marco internacional de políticas y bajo la misma sombrilla hemisférica en su implementación, se hace cada vez más patente que algunos países están más expuestos a amenazas desestabilizadoras que otros. No es un secreto que la construcción de instituciones más sólidas requieren de mucha determinación y voluntad política, elementos que no están distribuidos uniformemente entre los países del hemisferio o, incluso, al interior de cada país. La fortaleza institucional varía según el contexto nacional, lo que implica que las actividades ilícitas que se realizaban en países que han logrado avances en la implementación de las anteriores iniciativas se trasladan a otros países o regiones con mayor debilidad y menores resultados. Es un “efecto globo” de la ilegalidad.

Asimismo, hay un abanico de cuestiones sobre las que resulta imposible lograr acuerdos entre todos los países. No hay solución distinta que la de aceptar que hay diferencias y persistir en el diálogo abierto y sincero. Que la de “estar de acuerdo en estar en desacuerdo”. Hay grupos subregionales de países que se unen para enfrentar problemas comunes, por lo que introducen medidas específicas que pueden obstaculizar la ejecución de programas más amplios y ambiciosos a nivel hemisférico. La cooperación hemisférica se vuelve más efectiva, pero al mismo tiempo se vuelve más compleja.

## Convenciones Internacionales sobre Estupefacientes

La Convención Única sobre Estupefacientes de Naciones Unidas de 1961 fusionó todos los tratados internacionales previos a la guerra en un solo instrumento enfocado en controlar las drogas más notables derivadas de plantas, tales como el opio, el cannabis y la cocaína, incluyendo la obligación de abolir todos los usos tradicionales de las plantas – las prácticas culturales, religiosas y ‘cuasi-médicas’ generalizadas y profundamente arraigadas en los países en vías de desarrollo.

Diez años después, el incremento en el consumo de sustancias dio lugar a la Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, la que amplió las políticas internacionales de forma que incluyeran sustancias sintéticas como las anfetaminas, benzodiazepinas, barbitúricos y psicodélicos o alucinógenos. El concepto de sustancias “psicotrópicas” fue inventado como forma de excluir a la amplia gama de fármacos psicoactivos incluidos en la Convención de 1971 de los controles más estrictos contenidos en la Convención Única. En sus comentarios a sus leyes modelo contra las drogas, el Programa Internacional de las Naciones Unidas para el Control de Drogas (Undcp, por sus siglas en inglés), predecesor de Unodc, recomendó no utilizar la distinción artificial en la legislación nacional, reconociendo que “la clasificación internacional de drogas narcóticas y sustancias sicotrópicas de acuerdo a si la sustancia se rige por la Convención de 1961 o la de 1971, no tiene ninguna base concep-

tual. La definición legal de muchas sustancias sicotrópicas es completamente aplicable a las drogas narcóticas, y en muchos casos, lo contrario es verdadero.”

Unas 235 drogas psicoactivas, tanto provenientes de plantas como sintéticas (ya sea con efectos narcóticos, estimulantes o alucinógenos) se encuentran cubiertas por estos tratados internacionales. La gran mayoría de gobiernos son signatarios de estos tratados internacionales para el control de drogas, que establecen la ilegalidad del uso, venta, tráfico y producción de drogas como la heroína, cocaína y cannabis, y también de la metadona, morfina o diazepam para cualquier finalidad que no tenga propósitos médicos y científicos. Sin embargo, al firmar, ratificar o acceder a un acuerdo, un Estado retiene el derecho de firmar con reserva, la cual busca excluir o modificar el efecto legal de ciertas cláusulas del tratado en su aplicación a dicho Estado.

A finales de la década de los 80, las Naciones Unidas ampliaron su enfoque para incluir muchas facetas del tráfico de drogas. La Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, reguló los precursores químicos y reforzó las intervenciones en contra del lavado de activos y otros delitos relacionados con las drogas. La Convención de 1988 reforzó la obligación de criminalizar los delitos de drogas (excluyendo el consumo en sí pero incluyendo la posesión para uso personal) e hizo un llamado a las Partes, en el caso de delitos de tráfico, para que impongan sanciones que “tomen en cuenta la grave naturaleza de estos delitos, tales como el encarcelamiento u otras formas de privación de la libertad” y para que desalienten “la puesta en libertad anticipada y la libertad condicional.”

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), el cuerpo cuasi-judicial de 13 miembros individuales electos por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (Ecosoc), tiene el mandato de monitorear el cumplimiento de las convenciones de 1961 y 1971, así como del sistema de control de precursores bajo la Convención de 1988. La tarea más importante de la Junta es administrar el sistema de estimados y requerimientos para garantizar la disponibilidad de drogas controladas para propósitos médicos y científicos. En el caso de percibirse violaciones serias a los tratados de 1961 y 1971, la JIFE puede abrir consultas, y en caso extremo en el que las metas de la Convención ‘se vean seriamente amenazadas’, puede recomendar un embargo contra la importación y exportación de drogas para fines médicos desde y hacia el país en cuestión. Este poder de imposición no ha sido utilizado nunca.<sup>1</sup> Regularmente surgen diferencias sobre la interpretación del límite de latitud que el régimen del tratado otorga a los países con respecto a las prácticas de reducción de daños, tales como salas de consumo de drogas y varios modelos de políticas más indulgentes para el cannabis.<sup>2</sup>

Es posible hacer cambios a las convenciones internacionales mediante la modificación o la enmienda. La modificación incluye la reprogramación de sustancias y podría hacerse por parte de la Comisión sobre Drogas Narcóticas (CND) en consulta con la Organización Mundial de la Salud, y para los precursores se haría en consulta con la JIFE. La enmienda implica una alteración formal de las cláusulas de los tratados. Cualquiera de las partes puede proponer una enmienda a cualquiera de los tratados. Si ninguna de las otras partes presenta su objeción a dicha enmienda dentro de los siguientes 18 o 24 meses posteriores a su circulación, dependiendo del tratado afectado por la enmienda propuesta, entonces la enmienda se acepta y entra en vigencia.<sup>3</sup> Los países también pueden modificar sus obligaciones en los tratados de forma individual o en grupo mediante la denuncia y

1 <https://www.incb.org/incb/en/treaty-compliance/index.html>

2 Dave Bewley-Taylor and Martin Jelsma, The Limits of Latitude - The UN drug control conventions, Series on Legislative Reform of Drug Policies Nr. 18, TNI/IDPC March 2012. <http://undrugcontrol.info/images/stories/documents/dlr18.pdf>

3 A thorough analysis of altering the international drug control conventions is done by D. Bewley-Taylor, “Challenging the UN drug control conventions: problems and possibilities”. International Journal of Drug Policy, 2003, Vol. 14, pages 171- 179 7 See R. Room, et al, “Rewriting the UN Drug Conventions”. Room et al, “Cannabis Policy: Moving Beyond the Stalemate”. Oxford Press (2010).

la re-adhesión a una reserva, tal y como hizo Bolivia recientemente. Todos estos procedimientos no son fáciles y usualmente se ven impugnados, pero tal y como se dijo en el primer Informe Mundial sobre Drogas de las Naciones Unidas, “las leyes – e incluso las Convenciones internacionales – no están escritas en piedra; pueden ser modificadas cuando la voluntad democrática de las naciones así lo desee.”<sup>4</sup>

La Estrategia Hemisférica sobre Drogas de 2010 respaldada por la OEA y su Plan de Acción 2011-2015 también establecen un conjunto de opciones programáticas de políticas que respetan los derechos humanos, promueven las reducciones en el consumo de drogas y reconocen la dependencia a las drogas como un problema de salud pública que requiere una respuesta integrada.

4 United Nations International Drug Control Programme, World Drug Report, Oxford University Press 1997, ISBN 0-19-829299-6, p. 199.

Para 2025, ha disminuido en general la violencia relacionada con las drogas. ¿Ha disminuido también el comercio ilícito? No hay certezas absolutas al respecto. Lo que sí es claro es que las fuerzas de seguridad ya no se enfocan en los distribuidores de droga de menor nivel sino que concentran sus esfuerzos en el crimen organizado de mayor nivel. Por ello es que enfilan sus recursos al fortalecimiento institucional y a la prevención de la corrupción. Eso no quiere decir que las fuerzas de seguridad se hayan dado por vencido en la lucha contra las drogas. El verdadero significado es que han optado por destinar mayores esfuerzos a reducir la violencia y la corrupción bajo un marco renovado de cooperación internacional.

La expectativa mayoritaria es que estos esfuerzos serán más efectivos contra el crimen organizado a largo plazo. Se considera que si los traficantes se percatan de que cada acto violento que perpetran atrae mayor atención hacia ellos y hacia sus operaciones, habrá un incentivo para que sean menos violentos. La convicción, al mismo tiempo, es que este énfasis renovado en los criminales más violentos, combinado con la creciente solidez y efectividad de las instituciones de seguridad, representa algunos progresos no sólo en contra de los traficantes de droga sino también en contra de otros delincuentes como los secuestradores, los extorsionistas y los traficantes de personas.

La violencia también declina gracias a la creciente efectividad para combatir el tráfico ilegal de armas de fuego con el respaldo de todo el continente. Es otro resultado de la política hemisférica que refuerza las reformas institucionales, la cooperación internacional y el ataque frontal contra todas las formas de crimen organizado, y no solo el control del tráfico de drogas. Es resultado, además, de la aplicación de la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícito de Armas de Fuego (Cifta), al que se adhieren en 2015 los únicos dos países que aún no lo habían ratificado: Estados Unidos y Canadá. Esta adhesión mejora la expansión de los sistemas de software para el rastreo electrónico, que permiten a las agencias de seguridad identificar la procedencia del arma y la persona responsable al ingresar los números de serie correspondientes en una base de datos. Al respecto, cabe señalar que los Gobiernos del hemisferio son cada vez más

*“En mi escenario positivo, podríamos enfocarnos en los crímenes que en realidad causan problemas. Las personas con las que trabajo no serían fastidiadas y hostigadas todo el tiempo por la policía. Nuestros policías persiguen el fruto del árbol que les queda más cerca. Los problemas que se resuelven son los de los niños en la esquina. Los homicidios y crímenes de mayor envergadura no se solucionan.”*

conscientes de que el tráfico de armas es una causa tan importante de la violencia como el tráfico de drogas, y que la lucha contra ambos fenómenos se debe emprender con igual intensidad.

A lo largo de la década varios países han logrado ver los progresos iniciales de sus reformas judiciales. Los cursos especiales que se han establecido de capacitación y entrenamiento han permitido que haya fiscales y jueces mejor preparados. Es un contraste con lo que ocurría en el pasado, cuando los jueces no tenían la experiencia necesaria para llevar a cabo juicios exitosos contra los sindicatos de lavado de activos. En el pasado los procesos languidecían con frecuencia, aún en los casos en los que los fiscales lograban armar un caso sólido. Adicionalmente, hay mayor rigor de las regulaciones contra las lagunas legales que tradicionalmente han beneficiado a las corporaciones y que facilitaban la evasión fiscal. A medida que se produce mayor intercambio de información, que se expande el entrenamiento y que se cuenta con mayores recursos, se logra mayor madurez y efectividad en las instituciones de seguridad y justicia.

Sin embargo, los progresos son lentos y desiguales, en parte porque todas estas reformas requieren fondos crecientes y, en muchos casos, los presupuestos son muy ajustados. Por eso los líderes reconocen que para materializar nuevos procedimientos legales no es suficiente con ofrecer cursos ni con cambiar las leyes. Se llega a la certeza de que cualquier proceso de fortalecimiento institucional requiere una inversión estable y entrenamientos y capacitaciones perdurables en el tiempo.

Con todo, y mientras que siguen creciendo las economías de Latinoamérica, la cooperación regional reporta beneficios en áreas adicionales a las de la seguridad y el control de drogas y, particularmente, en los procesos de construcción de institucionalidad democrática. A su turno, la cooperación de sur a sur sobre entrenamiento en seguridad también ha mejorado. La conclusión es que si cada país hubiese seguido su propio camino en la implementación de las políticas contra las drogas, las soluciones a corto plazo hubiesen desembocado en el sacrificio de beneficios tangibles a largo plazo. Las diferencias y necesidades particulares de cada región no han sido ignoradas, puesto que el esquema de cooperación se ha desarrollado en múltiples niveles, como lo ejemplifican numerosos proyectos subregionales que se han iniciado a lo largo del hemisferio.

En definitiva, para 2025 el escenario de *Juntos* prevé que muchos países han empezado a recuperar soberanía sobre su territorio, que se han establecido estructuras institucionales menos vulnerables a la penetración del crimen organizado y que se han desmantelado los carteles más violentos y peligrosos. Aún así, la disminución del comercio hemisférico de drogas sigue siendo un trabajo en proceso. Es evidente que falta un largo trecho por recorrer, pero los avances institucionales, de cooperación internacional y de mayor compromiso hemisférico han permitido que el continente empiece a conocer una era menos violenta y menos corrupta.





**CAMINOS**



# Caminos

En este escenario, un creciente número de líderes a lo largo del hemisferio considera que los actuales enfoques para el control de las drogas en sus países no están produciendo los resultados esperados. Otros países, por distintos motivos, están menos inclinados a llevar a cabo reformas legales y regulatorias. Como resultado, hay una gran dificultad para establecer un consenso sobre el norte al que debe apuntar la búsqueda de nuevos caminos de regulación. En vez de continuar trabajando con los mismos enfoques que siempre se han utilizado, varios países inician procesos de experimentación que, en efecto, los llevan a discrepar con las políticas vigentes para luego construir gradualmente un nuevo consenso.

Parte del ímpetu que impulsa el cambio proviene de presiones políticas dentro del hemisferio, así como de la sociedad civil, los gobiernos, los líderes políticos, académicos, y otros actores del mundo entero. Los países del hemisferio analizan la aplicación de diversas políticas en materia de reducción del daño y despenalización que han probado tener resultados positivos, así como políticas menos severas sobre cannabis que han sido implementadas en Canadá, Nueva Zelanda, Australia, Estados Unidos y en algunos países europeos, entre otros.

Un creciente número de líderes internacionales piden realizar un debate transparente y honesto. Algunos países hablan sobre la necesidad de contar con nuevas perspectivas para enfrentar los actuales desafíos de la política sobre drogas, comenzando con el cannabis, mientras que otros, que posiblemente son afectados en menor grado por el uso problemático de drogas, o por las consecuencias no intencionales de la aplicación de las políticas sobre drogas, o por otros motivos, se oponen a emprender cualquier reforma legal o regulatoria al respecto. Allí donde el consumo de cocaína o el tráfico es el mayor problema, los líderes están interesados, tanto en entender qué tipo de modelos alternativos pueden ser útiles en sus propias jurisdicciones, como en incrementar la presión sobre países con altos niveles de consumo para reducir la demanda de cocaína o para encontrar mejores formas de encarar el problema.

El resultado es que los países en el hemisferio emprenden diferentes caminos. Mientras que unos recorren el camino de las reformas y las experimentaciones graduales y basadas en la evidencia disponible, otros mantienen la vigencia del marco legal y regulatorio sobre drogas actual y enfocan sus esfuerzos en programas de reducción de la demanda, a través de la prevención y de alternativas al encarcelamiento. No obstante, algunos países siguen presionando para que se realicen cambios importantes en los países de alto consumo.

*“La Comisión cree que el problema de drogas americano ha emergido en parte de nuestra respuesta institucional al uso de drogas. (...) A no ser que se redireccione la presente política, nosotros vamos a perpetuar los mismos problemas, tolerar los mismos costos sociales y llegaremos a la situación en la que estamos ahora, no muy lejos del camino que recorriamos hacia un enfoque racional, legal y social en 1914.”*  
(Comisión Nacional sobre Abuso de Marihuana y Drogas, que recomendaba la despenalización del cannabis en 1972)

*“Una buena perspectiva sería la aceptación de que la prohibición ha fracasado y que la experimentación con nuevos marcos políticos se debe fomentar. Esto puede implicar la legalización, la reducción de daños y la inversión en regímenes de tratamiento. La fórmula precisa debe variar de acuerdo con las decisiones democráticas de cada país”.*

Los líderes políticos de los países que buscan reformar la ley concluyen que redoblar la aplicación de la leyes que prohíben las drogas a sus ciudadanos produce mayor daño que las mismas drogas. Entre ellos predomina la convicción de que las políticas actuales fallan a la hora de lograr una reducción satisfactoria de la oferta y demanda de drogas y, a la vez, permiten que el crimen organizado tenga una fuente de ingentes recursos, lo que menoscaba la seguridad de los ciudadanos y la integridad de la democracia. Además, el rápido aumento de las nuevas sustancias psicotrópicas que aparecen en el mercado y la preocupante expansión del desvío ilegal de las drogas farmacéuticas, con las consecuencias que ello conlleva en la salud pública, aumentan la presión para examinar las políticas actuales.

A su turno, en un porcentaje mayoritario de la opinión pública en varios países desarrollados, que son también países con altos índices de consumo, se registra un cambio en el momento en que crece la certeza de que el consumo ocasional de cannabis no es más nocivo, o que incluso puede ser menos nocivo, que el consumo ocasional de alcohol o tabaco. Es un punto de vista que parece que se convierte en un criterio generalizado, aún si se considera que los patrones de consumo difieren en cada país y que en algunas jurisdicciones se acusa un aumento en el número de personas que ingresan a tratamiento por consumo problemático de cannabis. (Empero, no parece que este aumento se deba efectivamente a un incremento en el número de consumidores problemáticos sino que, por el contrario, los consumidores problemáticos se sienten cada vez más libres de buscar ayuda en nuevo contexto en el que se reduce la estigmatización y la criminalización y en el que hay mayor oferta de opciones para el tratamiento.)

A nivel más general, la opinión pública en todo el hemisferio también empieza a alejarse, en forma gradual y desigual, de la fuerte oposición que antes existía a la legalización de las drogas de cualquier tipo. Sin embargo, en algunos países continua el rechazo generalizado a nivel social al concepto del consumo recreacional de las drogas, que se debe a la persistencia de las percepciones vigentes sobre el nexo entre droga y crimen y a la preocupación sobre las consecuencias del consumo intenso y prolongado del cannabis. Ello no es óbice para que en varios países se empiece a creer que el consumo no problemático de cannabis requiere de políticas particulares al tratarse de un caso especial que difiere en buena medida con los casos de drogas más peligrosas como la cocaína, la metanfetamina o la heroína.

El creciente interés en buscar soluciones que puedan reducir los niveles de criminalidad organizada se traduce en la posibilidad de tener un diálogo más sincero y abierto sobre posibles alternativas. El movimiento que promueve la regulación del cannabis en Estados Unidos origina un vigoroso debate sobre si incluir otras drogas como la cocaína y el opio en este tipo de políticas puede reducir el crimen organizado y la violencia en los países de origen y de tránsito.

El debate es promovido, entre otros, por analistas del régimen actual, que opinan que el problema principal en la actualidad no está simplemente en la necesidad de implementar mejor las políticas vigentes. Para ellos, el principal problema está en las leyes y políticas en sí mismas, algunas de las cuales, según esta reflexión, producen un desbalance porque son mayores los costos que tienen que los beneficios que producen. Denuncian así que en los costos y las consecuencias no intencionales de tal régimen se incluyen, entre otros muchos aspectos, el incremento de las cargas que deben asumir todos los sectores del sistema de justicia penal y del sistema de salud, los costos de oportunidad del gasto en la aplicación de la ley, el aumento de los riesgos de individuos y comunidades asociados con el comercio y el consumo de drogas, la oportunidad de percibir grandes utilidades por parte del crimen organizado que lleva al lavado de activos, la corrupción y el debilitamiento de las instituciones democráticas. Otros, además, opinan que el rigor en la aplicación de la ley y la militarización del control de las drogas, la expansión del aparato de seguridad de los países y otros aspectos propios de lo que antes se solía denominar como “guerra contra las drogas” no son coincidentes con los mejores intereses del hemisferio.

En el transcurso de este proceso, un grupo de líderes concluye que no habrán nunca soluciones perfectas o totalmente consistentes; solo alternativas a los enfoques actuales que pueden ser menos dañinas. En contraste, otros líderes manifiestan de nuevo su convicción de que el régimen actual sí produce resultados satisfactorios o, al menos, que provee las oportunidades necesarias para lograr progresos tangibles. No tienen una opinión muy favorable de la experimentación porque creen que cualquier desviación sustancial del modelo vigente de control podría tener consecuencias negativas no intencionales.

Entre los líderes gubernamentales que resuelven tener un énfasis más pragmático persiste la que para muchos es la pregunta más importante de todas: ¿Cómo se puede mitigar el daño causado no solo por la producción, el tráfico y el consumo de drogas sino también por el intento de prohibir la producción, el tráfico y el consumo de drogas? Las respuestas, desde la óptica del pragmatismo, parten de una premisa común: el consumo problemático de drogas es una condición crónica, como la diabetes, que el mundo tiene que aprender a manejar en forma más efectiva, pero el régimen vigente que impera en un gran número de países lo trata como un cáncer que debe ser quirúrgicamente removido, aún si ello implica dañar tejidos sanos en el proceso.

## Reducción del daño

En la década de los 80, el término ‘reducción de daños’ surgió como un enfoque de la política de drogas distinto de las que trataron de reducir la demanda o la oferta de estupefacientes. La reducción del daño ya ha sido definida como “las políticas, programas y prácticas cuya finalidad sea reducir las consecuencias sanitarias, sociales y económicas del consumo de sustancias psicoactivas legales e ilegales sin reducir necesariamente el consumo de drogas”.<sup>1</sup> El concepto de reducción del daño no está limitado a las políticas de drogas: ha sido aplicado con éxito en un amplio rango de campos, y también para el alcohol, el tabaco y la salud sexual.

En lo que se relaciona con las drogas, la reducción de daños fue en un momento dado sinónimo de ciertas iniciativas de salud pública, tales como los esfuerzos de prevención del VIH entre los consumidores de drogas, principalmente a través de intervenciones como programas de agujas y jeringas y la terapia de sustitución de opiáceos. Con el tiempo, sin embargo, el concepto de “reducción del daño” se amplió para incluir los daños sociales e individuales atribuidos a los esfuerzos internacionales de control de drogas (como la encarcelación en masa y violaciones de derechos humanos). La reducción de daños ha sido adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas<sup>2</sup> y por otros foros sobre derechos humanos y la salud de Naciones Unidas<sup>3</sup>, por la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y las Sociedades Media Luna Roja<sup>4</sup>, por el Plan de Emergencia de los Estados Unidos para el Alivio del SIDA (Pepfar, por sus siglas en inglés)<sup>5</sup>, por el Fondo Mundial<sup>6</sup>, por otros donantes principales y, de una u otra manera, por casi un centenar de países de todo el mundo, incluyendo una docena de Estados miembros de la OEA y de toda la Unión Europea<sup>7</sup>. Sin embargo, el término ‘reducción de daños’ sigue siendo controvertido por la Comisión de Estupefacientes de la ONU, en donde su uso en las resoluciones sigue generando la resistencia de algunos Estados Miembros. La Estrategia Regional de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) adopta el concepto pero también evita el término en sí mismo, hablando en cambio de “servicios de apoyo para reducir las consecuencias negativas del consumo de drogas.”<sup>8</sup>

Organismos como la OMS, Unodc y Onusida han identificado un ‘paquete completo’ básico de intervenciones basadas en la evidencia para los usuarios de drogas inyectables.<sup>9</sup> Grupos de la sociedad civil han argumentado a favor de la ampliación de la lista de los servicios de reducción de daños esenciales para incluir, entre otras, las intervenciones por sobredosis, la promoción de reformas a la política, la reducción de la estigmatización, la reducción de la violencia, los servicios jurídicos, las salas de consumo de drogas y el desarrollo alternativo<sup>10</sup>. La aplicación de medidas efectivas de reducción de daños para la cocaína fumable (crack, basuco, paco) en las Américas se encuentra todavía en una etapa inicial, con varios proyectos pioneros en curso en Canadá, Estados Unidos, Brasil, Uruguay, Argentina y Colombia.

La reducción de daños se implementa mejor como un pilar complementario de una respuesta equilibrada de políticas de drogas, junto con la reducción de la demanda y la re-

- 1 <http://www.ihra.net/what-is-harm-reduction>
- 2 [http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/document/2011/06/20110610\\_un\\_a-res-65-277\\_en.pdf](http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/document/2011/06/20110610_un_a-res-65-277_en.pdf)
- 3 <http://www.ihra.net/files/2010/06/01/BuildingConsensus.pdf>
- 4 [http://www.ifrc.org/PageFiles/96733/Red\\_Cross\\_spreading\\_the\\_light\\_of\\_science.pdf](http://www.ifrc.org/PageFiles/96733/Red_Cross_spreading_the_light_of_science.pdf)
- 5 <http://www.pepfar.gov/documents/organization/144970.pdf>
- 6 J.Bridge, B.M. Hunter, R. Atun, and J.V. Lazarus, “Global Fund Investments in Harm Reduction from 2002 to 2009,” *Int J Drug Policy*, 23(4) (2012), pp. 279-85.
- 7 <http://www.ihra.net/global-state-of-harm-reduction-2012>
- 8 <http://new.paho.org/hq/dmdocuments/2010/CD50.R2-e.pdf>
- 9 [http://www.unodc.org/documents/hiv-aids/idu\\_target\\_setting\\_guide.pdf](http://www.unodc.org/documents/hiv-aids/idu_target_setting_guide.pdf)
- 10 [http://www.aidsalliance.org/includes/Publication/GPG\\_drug%20use\\_07.06.12.pdf](http://www.aidsalliance.org/includes/Publication/GPG_drug%20use_07.06.12.pdf)

ducción de la oferta. Sus defensores argumentan que es un enfoque con objetivos claros, gradual, basado en la evidencia y eficiente en función de los costos<sup>11</sup>. Al reconocer que muchas personas en todo el mundo son incapaces o no están dispuestos a dejar su participación en los mercados de drogas, la reducción de daños intenta proteger su salud, los derechos humanos, la dignidad y el bienestar en la medida de lo posible.

11 <http://www.ihra.net/what-is-harm-reduction>

Sin embargo, la concepción y aplicación de nuevas políticas sobre drogas resulta ser una tarea compleja. Cada país experimenta en forma diferente el problema de las drogas. La opinión pública también oscila entre varias posturas: en algunos lados se encuentran movimientos que promueven reformas legales y en otros defienden la intensificación de las intervenciones en salud basadas en la evidencia disponible y los programas de tratamiento como una alternativa preferible al encarcelamiento. En algunos países, inclusive, se respaldan enfoques mucho más estrictos y condenas de prisión mucho más largas que las actuales. Otros, a su vez, tratan de encontrar un punto intermedio estableciendo tribunales para el tratamiento de la drogadicción, pero sus líderes políticos creen que todavía no ha llegado el momento de proponer cambios más atrevidos.

*“El problema no son las drogas; el problema son las leyes que prohíben las drogas y que impiden a las personas lidiar con estos asuntos. La criminalización causa más problemas que las drogas en sí mismas”.*

## Proporcionalidad de las sentencias

El principio de proporcionalidad reconocido internacionalmente exige que la respuesta de un Estado a cualquier situación que pueda perjudicar a la paz, el orden o el buen gobierno sea equilibrado. En términos de justicia penal, el principio permite el castigo como una respuesta aceptable a la delincuencia, siempre y cuando no sea desproporcionada en relación con la gravedad del delito.

Las últimas décadas muestran un crecimiento sin precedentes de la utilización del derecho penal para hacer frente a los mercados de drogas ilícitas en expansión, y todo el continente americano ha visto el aumento en la aplicación de sanciones por delitos de drogas. En el contexto de una escalada del combate contra las drogas, y a partir de la obligación de aplicar las disposiciones de la Convención sobre Tráfico de 1988, todos los países de la región reforzaron su legislación para el control de drogas.

Dos indicadores demuestran claramente esta tendencia: el aumento del número de actos relacionados con las drogas tipificados en los artículos de los códigos penales nacionales y el aumento de la duración de las sentencias en las prisiones, establecidas como sentencias mínimas y máximas para esas conductas. El primero de ellos se multiplicó por diez, lo que le facilitó a los gobiernos a encarcelar a una gama más amplia de actores en los mercados de drogas, la mayoría de ellos consumidores y comerciantes en pequeña escala, a menudo con penas que superan por mucho la gravedad del delito.

En el ámbito de las sanciones penales, las primeras leyes de control de drogas incluyen sentencias menores de hasta dos años de prisión, o incluso ninguna pena de prisión, pero la severidad de las sanciones se ha multiplicado en las últimas décadas. Un estudio de siete países de América Latina encontró que, en 1950, el total de las penas en los siete países fue de 34 años para la máxima y 4.5 años para la mínima, con una

pena media de 19.25 años. Estas cifras son ahora de 141 años para la máxima y 59.7 años para la mínima, con una sanción promedio de 100.4 años. Esto significa que en 60 años la pena máxima aumentó en 415%, el mínimo en 1,327% y el promedio en 521%.<sup>1</sup>

1 “Addicted to Punishment: The Disproportionality of Drug Laws in Latin America”, Executive Summary, Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD), 2013. [http://www.wola.org/sites/default/files/Addicted%20to%20Punishment\\_Exec%20Summ.pdf](http://www.wola.org/sites/default/files/Addicted%20to%20Punishment_Exec%20Summ.pdf). Edición completa (en español) disponible en [http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interina&tema=estado\\_de\\_derecho&publicacion=1391](http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interina&tema=estado_de_derecho&publicacion=1391)

*“Proyectos experimentales y pilotos han sido esenciales. Necesitamos una escala no abrumadora de innovación y después ampliar las cosas. En Europa estuvo bien probar cosas incluso si hay fracasos, pero en Canadá hubo 101 razones para no hacer experimentos”.*

Lo que algunos perciben es que el régimen internacional sobre drogas vigente es una buena opción para algunos países pero genera problemas muy graves para otros. Por ejemplo, enuncian que los daños y los costos relacionados con el consumo de drogas en la región no se distribuyen equitativamente y no tienen la misma repercusión en cada país del hemisferio. Factores como la pérdida de productividad, la dependencia, el costo de los tratamientos, las tensiones en las familias y los demás que tienen un nexo causal con la aplicación del régimen vigente, no afectan en la misma forma o en la misma extensión a cada país del hemisferio.

Entre los líderes políticos en algunos países de Centroamérica y de Suramérica involucrados en el cultivo de drogas se percibe que problemas como los altos índices de homicidios, la inseguridad, el hacinamiento en las cárceles, las violaciones a los derechos humanos y la violencia relacionada con las drogas se empeoran y recrudecen o son causados al persistir en los esfuerzos para prevenir la producción ilícita y el tráfico de drogas. Es claro que la seguridad doméstica y regional continúa siendo vulnerada por el poder de los grupos criminales transnacionales que se lucran del comercio de la droga.

No sorprende, pues, que el asunto de los impactos negativos que ocasionan las obligaciones previstas en el régimen internacional sobre drogas se aborde con mayor frecuencia en los debates públicos internos. Y, mientras tanto, en algunos países en Norteamérica y el Cono Sur predomina es la preocupación por el consumo de drogas, y por eso hay mayor proclividad para adoptar un enfoque basado en la reducción de demanda, en algunos casos tratando de encontrar un balance entre el cumplimiento de la ley y los programas para la prevención, el tratamiento y la reducción de daños.

El punto de inflexión para un nuevo debate hemisférico ha llegado en 2012 con la Cumbre de las Américas en Cartagena de Indias y con el mandato que allí se asignó a la OEA. Poco después, la resonancia del tema aumenta aún más cuando en Colorado y Washington, en Estados Unidos, se adoptan importantes decisiones en el ámbito estatal para la implementación de un mercado regulado y supervisado de cannabis con fines recreacionales, lo que incluye el establecimiento de parámetros para el cultivo, licencias de distribución comercial, controles de calidad e impuestos. Si se asume



que la producción en Colorado y Washington surtirá también la demanda de otros estados vecinos, los expertos estiman que el desarrollo de mercados legales en estos dos estados puede disminuir significativamente y en un breve lapso las ganancias de los carteles mexicanos que se lucran del cannabis.

Las reacciones al respecto son mixtas en otros estados del país. Algunos manifiestan su preocupación sobre el riesgo de que se incremente el consumo de drogas en la juventud. Otros alertan que la cercanía a un mercado legal de cannabis aumenta la dificultad para prevenir el contrabando y el desbordamiento de la oferta más allá de las fronteras estatales de Colorado y Washington. En Denver y Seattle, algunos políticos y ciudadanos declaran su inquietud sobre el riesgo de que sus ciudades se conviertan rápidamente en un destino turístico para el consumo de drogas, o que aumente la incidencia del consumo problemático.

Nada de lo anterior, sin embargo, es un obstáculo para que en otros estados crezca el respaldo ciudadano a las iniciativas que buscan introducir legislaciones similares o que promueven el voto popular. De hecho, algunos políticos empiezan a cuestionarse si seguir siendo adalides de la prohibición federal resulta contraproducente para sus intereses. Por su parte, el Gobierno federal es lento y mesurado al confrontar estos cambios legales a nivel estatal porque, además de la complejidad que se deriva de la forma en la que esta nueva regulación fue aprobada, hay tanto dificultades jurídicas por la división constitucional entre los poderes estatales y federales como dificultades políticas al estar de por medio la voluntad del electorado en ambos estados que aprobó estas modificaciones.

Al menos a corto plazo, pareciera que los experimentos de Colorado y Washington no han tenido mayores repercusiones negativas, lo que representa un impulso adicional para otras iniciativas similares en Estados Unidos y Canadá. La medida del Gobierno federal a la hora de prevenir que estas iniciativas progresen y los cambios graduales en la opinión pública a favor de los mercados legales son terreno fértil para una mayor expansión de la regulación del cannabis en otros estados. Además, algunos políticos concluyen finalmente que no resulta rentable políticamente ir en contra de los cambios promovidos por el electorado.

Al llegar al 2014, la despenalización de la dosis personal y los primeros intentos de disponibilidad legal limitada de cannabis son causas que cada vez más empiezan a tener la aprobación de la opinión pública de algunos países de Latinoamérica y el Caribe. Se debe tener en cuenta que en buena parte del hemisferio el cannabis es considerado como una preocupación relativamente marginal, y que son los problemas de consumo conflictivo de alcohol, de cocaína, de heroína y de drogas farmacéuticas los que realmente llaman la atención de las autoridades. No es un secreto que muchos países ya estaban aplicando informalmente un enfoque más pragmático para los delitos relacionados con cannabis.

*“Es crucial crear más flexibilidad para los países y que así desarrollen sus propias soluciones basadas en su contexto local. Hoy en día la comunidad internacional controla la manera en que las drogas son criminalizadas. Deben permitir a los países desarrollar diversas estrategias para proteger a su gente. Necesitamos un menú más amplio de opciones que no dependan de la ley penal”.*

En consecuencia, muchos más países, en vez de implementar un régimen específico para la regulación estrictamente del cannabis, siguen recorriendo el camino que desemboca en la despenalización del consumo personal y de la posesión de las demás drogas. Es un cambio que refleja el criterio mayoritario de las autoridades de control de drogas, quienes argumentan que poner en marcha un sistema complejo que legalice y regule el cannabis, aparte de ser una transgresión de las convenciones internacionales vigentes, es un gran desafío que desborda las limitadas herramientas políticas y los insuficientes mecanismos institucionales con los que cuentan la mayor parte de los gobiernos del hemisferio. Si bien es cierto que en varios países se presentan una gran variedad de propuestas legislativas para establecer mercados legales y regulados, el debate se desarrolla con mucha cautela, puesto que muchos líderes prefieren esperar para tener mayor información sobre las experiencias en algunos estados de Estados Unidos. Mientras tanto, aumentan más las tensiones entre las prácticas sobre terreno que realizan algunos países y las restricciones previstas en el régimen internacional.

En este periodo, un país latinoamericano aprueba en una estrecha votación una nueva legislación que lo posiciona como el primer país en el planeta que tiene un mercado legal y regulado para la producción, distribución y consumo de cannabis en mayores de edad con propósitos no medicinales. No obstante, un sector representativo de la opinión pública revela su escepticismo sobre las bondades de esta nueva política, que es rechazada por algunos de los candidatos de las siguientes elecciones presidenciales.

Para 2015, son varios países del Caribe los que empiezan a enmendar sus leyes sobre drogas. La larga tradición de aceptación social para el uso del cannabis, sumada a la coyuntura política, son un estímulo para aprobar reformas legislativas que despenalizan la tenencia y el consumo de esta droga y para discutir abiertamente sobre la mejor forma de regular su producción y distribución. En el mismo año, se presentan varias propuestas legislativas que van sumando más apoyos en varios países de Latinoamérica. Sin embargo, otros países siguen siendo reacios a experimentar con la legalización del cannabis, pues tienen la preocupación de que ese respaldo puede transmitir un mensaje erróneo que incite entre los jóvenes el consumo de cannabis.

El debate continúa: algunos presidentes expresan públicamente su apoyo de la regulación del cannabis; otros van más allá y defienden la regulación de la cocaína y del opio derivado de las amapolas que se cultivan ilegalmente en la región. Desde otros países, en la orilla opuesta, se advierte que todos los miembros de la OEA han suscrito las convenciones de Naciones Unidas que limitan y circunscriben la producción, el comercio y el consumo de muchas sustancias controladas para propósitos medicinales e investigativos. De hecho, los pasos que están dando algunos hacia la regulación del mercado del cannabis son condenados en forma vehemente como violaciones de las convenciones internacionales. Se arguye que ig-

norar las obligaciones de estas convenciones socava la integridad de todo el sistema vigente de control de drogas y atenta contra la legitimidad de otros tratados internacionales, que son cada vez más importantes en el mundo globalizado e interconectado de la actualidad. Incluso, países en Asia y África se suman para denunciar que la apertura de mercados legales de cannabis implica abrir una “caja de Pandora” que puede vulnerar el régimen de control de la cocaína y otras drogas más riesgosas y tener consecuencias inesperadas y potencialmente dramáticas.

Entretanto, los países condenados argumentan que, lejos de ignorar sus obligaciones, lo que están haciendo es conciliar los requerimientos legales previstos en los tratados internacionales, que muchas veces resultan ser muy conflictivos, con aquellos requerimientos que emanan de las convenciones de derechos humanos, que salvaguardan el derecho a la salud y al libre desarrollo de la personalidad y que protegen los derechos culturales e indígenas. Como puede verse, no son conflictos que se resuelvan fácilmente y por eso las tensiones se incrementan.

## La coca y la cultura indígena

“Vivimos en la Sierra Nevada de Santa Marta. Contamos con una superficie de 603.000 hectáreas y en tres reservas encontramos los Koguis, los Arhuacos, los Wiwas y los Kankuamos. Todos formamos parte de un núcleo cultural común: el Tayrona. Allí hemos sido capaces de vivir con nuestras tradiciones, a pesar de muchas dificultades. ¿Cómo entendemos la vida? ¿Cuál es nuestro papel en la tierra? Nosotros entendemos las leyes de la naturaleza. Nuestra forma de pensar tiene que ser coherente con las leyes de la naturaleza. El mundo depende de nosotros. Nuestros códigos de felicidad van a estar relacionados con nuestra responsabilidad. El uso de las hojas de coca es una forma de mantener un mayor nivel de conciencia y de conexión con el orden natural.

Los líderes espirituales están contentos de que la sociedad al fin está empezando a reconocer que el bienestar depende de la interrelación responsable con ese orden. Lo que la sociedad ha tenido es un problema cultural. Se trata de una falta de identidad. ¿Por qué la gente se niega a aceptar las normas sociales? ¿Podría ser que nadie les ha preguntado lo que realmente quieren? Todo se deja en manos de expertos. En muchas cuestiones surgen los expertos, pero los expertos no son una comunidad, no son una colectividad, por lo que cuando mueren dejan una gran cantidad de archivos, teorías o conceptos que están ahí pero no se reproducen en la sociedad.

Para que algo funcione y se reproduzca en la sociedad, es necesario que los niños imiten la conducta de sus padres, que es reproducida por sus hijos y por las generaciones futuras. Los expertos no son en realidad una cultura. La única manera de explorar la verdad es tener una práctica colectiva. La falta de una práctica colectiva conduce a una ausencia de buenas ideas y acuerdos. El otro problema es que su mundo se ve afectado por los medios de comunicación, pero a veces eso no conlleva la carga cultural y ellos son quienes guían las decisiones.

Es una buena cosa para este taller haber invitado a alguien de la comunidad indígena. Creo que hay una fuente de ideas de nuestra parte, a pesar de que somos una comunidad pequeña. ¿Cómo podemos contribuir a este debate? Decimos que somos los

hermanos mayores porque creemos que somos portadores de un mensaje importante en un mundo confundido. Tenemos conciencia de que el mundo depende de nuestra forma de actuar. Tenemos que dialogar con madurez y serenidad. En algún momento tiene que haber una especie de cambio, una lógica renovada de la vida, y un nuevo sentido de responsabilidad hacia la Tierra. Con suerte, este será un momento de cambio, para ver con claridad las cosas que pueden reorientar nuestro pensamiento.”

– Danilo Villafañe, líder Arhuaco –texto expuesto en el Taller de Escenarios, Panamá, 2013.

Aún así, los experimentos de regulación de mercados están en marcha en varias jurisdicciones. En otras, sigue primando la cautela y sus líderes postulan que estos experimentos no han sido del todo probados y que son altamente controversiales. Algunas preguntas fundamentales afloran en el transcurso del debate. Por ejemplo, si en un mercado ilícito ya es fácil conseguir el producto, ¿habría aún más disponibilidad con un mercado regulado? ¿Aumentaría el consumo? ¿La situación sería más problemática que antes con el incremento de la disponibilidad? ¿La oferta se comercializaría de la misma forma que el alcohol y el tabaco, con similares campañas publicitarias corporativas que han tenido gran éxito en el pasado? ¿Cuáles serían los impactos concretos a la salud pública? ¿Hasta qué punto el crimen organizado reemplazaría los ingresos que pierde de las drogas con el incremento de otras actividades ilegales? Aún si las organizaciones criminales siguen involucradas al menos en parte en el negocio de las drogas, ¿aproximadamente cuánto dinero dejarían de devengar por los mercados regulados y cuánto poder perderían? ¿Los mercados regulados tendrían consecuencias no esperadas? ¿Será o no será la cura peor que la enfermedad?

En 2016, y siguiendo los resultados de las revisiones previas hechas por su comité de expertos en 2014, la Organización Mundial de la Salud (OMS) recomienda eliminar el cannabis de la Lista I y IV y la hoja de coca de la Lista I de la Convención Única, aunque advierte que ello podría incitar una gran controversia política. Una mayoría de los países representados en la Comisión de Estupeficientes de las Naciones Unidas (CND por sus siglas en inglés) vota a favor de rechazar esta recomendación, por lo que se mantiene el estatus actual de estas dos sustancias. En los primeros meses del mismo año, en una sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre la política global de drogas (Ungass, por sus siglas en inglés), un grupo de países expresan a su turno su oposición a la inclusión del cannabis y la hoja de coca en el sistema de clasificación. El grupo reclama el inicio de un proceso para revisar y enmendar las convenciones internacionales y, de este modo, para gozar de mayor flexibilidad en las iniciativas de experimentación con modelos de regulación.

Varios países del hemisferio deciden no esperar a que finalmente se produzca una renegociación de las convenciones de Naciones Unidas antes de explorar las alternativas al régimen vigente. Esta-

dos Unidos es un buen ejemplo del paradigma latente a nivel hemisférico: a pesar de que la prohibición federal se mantiene intacta, después de las elecciones de 2016 se aprueba la legalización y regulación del cannabis en más estados. Por su parte, los gobernantes de varios países latinoamericanos procuran emular los experimentos de regulación del cannabis pero se topan con el férreo escepticismo de un porcentaje relevante de la opinión pública. Y, adicionalmente, crece el movimiento para que se reconozcan los derechos de indígenas y nativos de cultivar la hoja de coca.

Al menos dos presidentes del hemisferio hacen un llamado para un debate abierto sobre la necesidad y las ventajas de ampliar los modelos de regulación a otras sustancias diferentes al cannabis. A su turno, los cambios de patrones en el consumo problemático de drogas en la región, incluyendo el creciente desafío de la cocaína fumable o crack y la heroína, también influyen en el debate. No obstante, en algunos países, y más notablemente en Brasil, crece el movimiento para que el cannabis reciba un tratamiento diferente al de la cocaína, lo que hace que se intensifique el interés de experimentos de tratamiento como el de uso del cannabis en sustitución del consumo problemático de la cocaína fumable.

La sesión especial de Naciones Unidas en 2016 previamente mencionada es un espacio propicio para discutir todas estas cuestiones, pero no hay forma de llegar a acuerdos concretos. Las grandes diferencias de opinión y las agudas divisiones hacen que sea imposible llegar a un consenso. Se despliegan todos los esfuerzos diplomáticos posibles para evitar una demostración explícita del desacuerdo existente, por lo que la sesión concluye con la adopción de una declaración anodina que procura enmascarar la evidente ruptura del consenso sobre cómo debe ser el control de drogas a nivel global. Esta sesión de 2016 es recordada en el futuro como un momento decisivo en la historia del régimen de drogas.

Tras reconocer que las enmiendas formales a las convenciones internacionales son muy difíciles de lograr en el corto plazo, en 2017 varios países del hemisferio y de Europa suscriben políticas regionales de facto en materia de cannabis, demostrando así una mayor desviación de los arquetipos consignados en los tratados. De hecho, un grupo de países con posiciones coincidentes, que desde 2014 comenzaron a dialogar sobre cómo debería ser la estructura de un régimen actualizado, impulsan ahora una propuesta para revisar las tres convenciones de Naciones Unidas que conforman el actual marco internacional de control de estupefacientes, y una hoja de ruta para llegar a ese objetivo.

Al grupo se une la mayoría de países de Latinoamérica y de Europa, lo cual le confiere a la propuesta, bautizada como "Hacia la Modernización del Control de Drogas", una gran relevancia en el seno de Naciones Unidas. Además de ser respaldada por un gran bloque solidario, la propuesta se destaca por concebir un plan muy preciso para el monitoreo de los efectos de los diversos modelos

*“Nuestras políticas hacen que la heroína sea peligrosa para el consumidor porque nunca se sabe qué es lo que se está inyectando o fumando o cuál es la dosis apropiada. Cuando los jóvenes ingieren éxtasis no saben qué es exactamente lo que están consumiendo. Nuestras políticas maximizan el riesgo para el consumidor de una sobredosis mortal o del consumo de contaminantes letales que se encuentre en la droga”.*

de regulación y de las experiencias relacionadas con la producción, distribución y consumo del cannabis y productos naturales derivadas de la hoja de coca.

Todo el proceso se fundamenta en el balance que han hecho diversas investigaciones sobre los modelos pioneros de regulación de cannabis. Estas investigaciones indican que algunos de estos experimentos han tenido consecuencias positivas o, al menos, efectos negativos insignificantes en variables como la salud, el turismo de drogas o los índices de consumo. Otros modelos, en cambio, han tenido un saldo problemático y en ellos se encuentran varias lecciones que permiten hacer los ajustes pertinentes. En algunos casos, se ha encontrado que los modelos de regulación fueron mal concebidos o implementados, y por ello han tenido un impacto desfavorable debido al crecimiento del consumo problemático, a la sobrecarga en las instituciones de salud y a los conflictos creados con jurisdicciones vecinas que no tienen el mismo modelo. Con todo, se reconoce ampliamente que la mayoría de los experimentos de regulación han disminuido los daños que solían ser consecuencia directa del estatus ilegal del cannabis.

Las consultas y diálogos informales posteriores llevan a que en 2021, cinco años después de la “partición de aguas” en la sesión especial de la Asamblea General, el Secretario General de Naciones Unidas decida convocar una conferencia plenipotenciaria con todas las partes involucradas en las tres convenciones sobre control de drogas para negociar los componentes de una nueva Convención Única. Muchos países de Asia, África y el Medio Oriente se oponen fuertemente a esta decisión porque consideran que es una evidencia de la disminución de la autoridad que tienen las convenciones internacionales. Según este bloque, se debe ejercer presión para preservar la mayoría del lenguaje original que tradicionalmente ha delimitado el control de las sustancias psicoactivas. Sin embargo, el bloque reconoce que el consenso que había antes, y con el que se negoció el régimen anterior, ya no existe más, por lo que existe la necesidad de que el nuevo régimen sea más flexible.

En este punto, coexisten en el hemisferio una gran variedad de regímenes heterogéneos en torno al asunto del cannabis. El comercio internacional de la coca en su forma natural se ha habilitado entre varios países y permite, por ejemplo, que Bolivia pueda surtir la gran demanda que existe en el norte de Argentina. Ningún país del hemisferio está preparado todavía para dar un salto hacia la regulación de la producción y venta de la cocaína o de la heroína puesto que persiste todavía una fuerte oposición al respecto de la opinión pública. No obstante, la posesión para el consumo personal de pequeñas dosis de todas las sustancias controladas ha sido despenalizado en varios países.

## La Ruta de la Seda: Drogas e Internet

En febrero de 2011, una página web llamada "Ruta de Seda" fue lanzada para personas de todo el mundo que quieran comprar y/o vender diversas drogas controladas en forma anónima. No es el único sitio para este propósito, pero es lamentablemente el más célebre. Ha sido escrito por el senador de Estados Unidos, Chuck Schumer, como "una ventanilla única certificable para las drogas ilegales que representa el intento más descarado para vender medicamentos en línea que hayamos visto jamás"<sup>1</sup>, y hasta el momento ha logrado eludir los intentos legales para cerrarlo. Como tal, es uno de los desarrollos tecnológicos que plantean grandes desafíos a la eficacia de los esfuerzos tradicionales de aplicación de la ley para frenar el suministro de drogas.

Investigaciones independientes entre 2011 y 2012 han demostrado que aproximadamente 1,2 millones de dólares se gastaron en la "Ruta de Seda" cada mes<sup>2</sup>, y desde entonces el sitio ha crecido más en escala. El sitio opera de forma similar a otros foros de ventas conocidos basados en la comunidad como eBay: la reputación de los vendedores y compradores se verifica mediante la retroalimentación de transacciones y los pagos se realizan normalmente en un fideicomiso hasta que se complete la transacción. La "Ruta de Seda" se ha descrito como "un sitio para los conocedores: una manera fácil de ubicar una mejor calidad - no es barato - en las drogas" y una forma para que los consumidores eviten las pandillas<sup>3</sup>.

"Ruta de Seda" ha evadido las intervenciones policiales, ya que opera con el software de Tor - "una red de túneles virtuales" - que garantiza el anonimato de los usuarios de Internet<sup>4</sup>. Las transacciones también se realizan en la divisa en línea "Bitcoin". Ambos son mecanismos legítimos en línea: Tor ha sido una herramienta activista fundamental contra la censura del gobierno en lugares como China, Irán y Siria, mientras que Bitcoin es la moneda de más rápido crecimiento en el mundo y tiene un valor estimado de USD 800 millones.

- 1 <http://www.nbcnewyork.com/news/local/123187958.html>
- 2 <http://www.andrew.cmu.edu/user/nicolasc/publications/TR-CMU-CyLab-12-018.pdf>
- 3 <http://www.guardian.co.uk/world/2013/mar/22/silk-road-online-drug-marketplace>
- 4 <https://www.torproject.org/about/overview.html.en>

En 2025, la óptica fija e inamovible de prohibición de drogas se ha convertido en un caleidoscopio de diversas aproximaciones hacia distintas sustancias psicoactivas como el cannabis, la hoja de coca y algunas sustancias de reciente creación. En lo que respecta a la eventual regulación de cocaína, persiste una gran oposición en la mayoría del continente, si bien se lleva a cabo un serio debate sobre las opciones regulatorias para estimulantes. Incluso, se realizan algunos experimentos de tratamientos con estimulantes en los sitios en los que el consumo de crack es un problema de grandes dimensiones. En Brasil y otras jurisdicciones, los programas de reducción del daño se centran en el respaldo a los consumidores de crack y de la pasta base de la cocaína.

## Innovación regulatoria: Nueva Zelanda y las NSP

*“Los enfoques innovadores deben ser aplicados por los agentes del orden. Nueva Zelanda, por ejemplo, ha promulgado una legislación creativa que atribuye la responsabilidad de probar que la sustancia es segura al vendedor”.*

– Yuri Fedotov, Director Ejecutivo de la Unodc, 2013

El proyecto de ley de Nueva Zelanda para la regulación de las nuevas sustancias psicoactivas (NSP) prevé la concesión de licencias de determinadas NSP (lo que actualmente no está previsto en las convenciones sobre drogas de la ONU) para que se produzcan legalmente y se vendan según un marco de regulación estricta.<sup>1</sup>

Esta nueva legislación da seguimiento a los intentos anteriores de abordar el desafío emergente de NSP en Nueva Zelanda y, en especial, el de la creciente popularidad de las llamadas “party pills (píldoras para fiestas)” que contienen la droga estimulante benzilpiperacina o “BZP”. Los primeros intentos de introducir un modelo de mercado regulado de BZP a través de una enmienda a la Ley del Uso Indevido de Drogas en Nueva Zelanda fracasaron (aunque sí representan el primer intento de regular un estimulante sintético para consumo con fines no medicinales en cualquier parte del mundo) y la BZP se prohibió en 2008.

La experiencia común en otros países donde las NSP han establecido mercados es que la tendencia de las prohibiciones ha provocado la aparición de nuevas sustancias en el mercado.<sup>2</sup> El nuevo Proyecto de Ley para la Regulación de Sustancias Psicoactivas contempla un marco normativo para la producción y venta de NSP, pero establece que son los productores los responsables de revisar y definir los riesgos de los productos, de la misma manera que las empresas farmacéuticas deben solicitar una licencia para comercializar un medicamento únicamente después de numerosas pruebas. Las sanciones en el marco del nuevo régimen incluyen hasta dos años de prisión por la importación, fabricación, suministro o posesión con intención de suministrar sustancias no aprobadas. Los elementos del modelo regulatorio de ventas incluyen una edad mínima de compra de 18 años; ningún tipo de publicidad es posible, excepto en el punto de venta; hay restricciones sobre qué puntos de venta pueden ofrecer los productos; y hay también requerimientos en las etiquetas y empaque.

El gobierno de Nueva Zelanda declaró que “la situación actual es insostenible”, y que este nuevo “régimen brindará controles más estrictos sobre las sustancias psicoactivas. Por el momento, estos productos no están regulados, no hay control sobre sus ingredientes, puntos de venta y no hay certeza sobre a quién se le pueden vender.”<sup>3</sup>

<sup>1</sup> El texto completo del proyecto de ley está disponible en: <http://www.legislation.govt.nz/bill/government/2013/0100/latest/whole.html>

<sup>2</sup> UNODC, 2013, ‘The Challenge of New Psychoactive Substances’ [http://www.unodc.org/documents/scientific/NPS\\_2013\\_SMART.pdf](http://www.unodc.org/documents/scientific/NPS_2013_SMART.pdf)

<sup>3</sup> <http://www.scoop.co.nz/stories/PA1210/S00181/dunne-legal-highs-regime-costs-and-penalties-announced.htm>

El crimen organizado y la violencia, aunque están en declive, siguen asociados en un buen porcentaje al tráfico de la cocaína en el Sur, a pesar de que algunos grupos criminales intentan diversificar al dedicarse a la fabricación y la distribución ilícita de medicamentos y nuevas sustancias psicoactivas en el Norte. A su vez, las nuevas políticas de regulación de cannabis han sido muy positivas para aumentar la recaudación del gobierno y para disminuir las ganancias del crimen organizado allí donde han sido puestas en práctica.



En todo caso, al haber creado el espacio que permite a diferentes países recorrer distintos caminos; al diseñar e implementar nuevas prácticas basadas en la evidencia disponible; al reducir significativamente la carga de la policía, de las prisiones y de los tribunales; y al disminuir los niveles de violencia relacionada con el control de las drogas, ahora sí se entienden y se reconocen los beneficios de la regulación de algunas drogas que antes eran ilegales.





**RESILIENCIA**



# Resiliencia

El escenario de *resiliencia* narra la historia de un cambio profundo en la perspectiva con la que se establecen las soluciones al problema hemisférico de las drogas. En lugar de centrarse principalmente en suprimir la producción y el tráfico de drogas, o en cambiar el marco legal y regulatorio vigente, los líderes nacionales y locales reconocen en conjunto que una mejor aproximación debe enfocarse en el ser humano, no en las drogas, y en reconstruir y fortalecer las comunidades desde sus bases más elementales hasta los siguientes niveles sociales. Al igual que en un cuerpo saludable, una comunidad saludable combate una “epidemia”, ya sea esta la epidemia de la violencia o de la dependencia de drogas, a través de su propia capacidad para responder efectivamente, es decir, su propia resiliencia.

## La adicción a las drogas como enfermedad

Las investigaciones realizadas durante las últimas décadas en la neurociencia han proporcionado evidencia de la existencia de una estrecha relación entre las estructuras del cerebro y los comportamientos de consumo de drogas, incluyendo la predisposición al consumo de drogas; los efectos a corto y largo plazo que pueden ser causados por el consumo de sustancias; y el importante papel de los factores ambientales.

La evidencia de la neurociencia también apoya la definición de los trastornos por consumo de sustancias como los problemas crónicos que responden al tratamiento, con una serie de indicadores que son potencialmente útiles en el desarrollo de estrategias para abordar el consumo. Los trastornos por consumo de sustancias son condiciones médicas que vienen acompañadas de dolor y sufrimiento, y que ponen en peligro la vida y el funcionamiento de quienes los padecen. Existen tratamientos específicos para estos trastornos que ayudan a un porcentaje significativo de los pacientes. Sin embargo, y como ocurre con otras enfermedades crónicas, las recaídas son frecuentes. Se ha informado que el porcentaje de los pacientes que dependen de las drogas que son capaces de mantener la abstinencia y el porcentaje de pacientes con diabetes mellitus tipo II que son capaces de lograr un control adecuado sobre su trastorno metabólico es similar: de 40 a 60%.

Esta estadística demuestra la necesidad de implementar una respuesta en términos de reducción de daños, en paralelo y de forma más pragmática, a los trastornos por el consumo de sustancias en el caso del significativo porcentaje de personas que son incapaces de cumplir con los objetivos propios de los tratamientos que se basan en la abstinencia. Si se desea aplicar en forma efectiva el conocimiento adquirido sobre los prototipos problemáticos de consumo de drogas en el contexto de la prevención, del tratamiento y de la reducción del daño, se deben hacer distinciones claras entre los diferentes patrones de consumo y entre la peligrosidad y los riesgos asociados con las diferentes sustancias que están disponibles en los mercados lícitos e ilícitos.

El cambio inicia en el momento en que se percibe la necesidad de hacer un nuevo esfuerzo para combatir problemas comunes en muchas partes del hemisferio, como los crecientes niveles de violencia, la amenaza de las pandillas, la sobrepoblación carcelaria y

la exclusión social relacionada con las drogas. Como es fácilmente previsible, no hay una causa exclusiva que explique la ocurrencia de estos problemas. Lo que hay es una confluencia de factores que contribuyen a la desesperación y a la frustración a nivel social, como las familias disfuncionales, el consumo problemático de sustancias adictivas, el terreno abonado para los mercados ilegales de tráfico de drogas y la degradación de los valores comunitarios y de las redes de apoyo que son imprescindibles para que los jóvenes logren hacer una transición exitosa a la vida adulta. Lo anterior, como si fuera poco, se suma a los bajos niveles de confianza que despierta el sistema judicial y otras instituciones del poder público entre los ciudadanos de muchas partes del hemisferio.

*“Cuando se mostraron esas imágenes de los jóvenes de Davis Inlet al norte de Canadá – algunos hasta de 11 y 12 años de edad, inhalando gasolina de bolsas de papel con sus miradas vacías en las pantallas de la televisión urbana en la década de la década de los 90, los canadienses comprendieron inmediatamente el problema. Nadie supuso que el problema fuese la gasolina”.*

La situación descrita es el punto de partida para la formación de coaliciones locales y nacionales que reclaman el desarrollo de iniciativas más amplias, integrales y efectivas en materia de salud pública, de progreso social y de administración de justicia al interior de las comunidades. Un grupo creciente de gobiernos locales, de organizaciones no gubernamentales y de empresarios hacen eco de este reclamo al demostrar un mayor compromiso para lograr una participación más amplia de los ciudadanos en la implementación de este nuevo enfoque y para contribuir con el éxito de las iniciativas comunitarias propuestas. Estas incluyen, por ejemplo, el entrenamiento de personas de las propias comunidades en prevención y tratamiento de consumidores problemáticos de drogas, programas de reducción del daño y programas de educación enfocados en la juventud y actividades recreativas y deportivas que permitan a los ciudadanos socialmente excluidos pertenecer a un equipo y no a una pandilla. Una mayor proximidad comunitaria también permite un mayor caudal de información que les permita a los miembros de la comunidad saber quién necesita ayuda en un momento dado.

Como muchos cambios estructurales, esta nueva aproximación inicia solo gradualmente y se va afianzando con el tiempo. Por supuesto, algunos países y algunas comunidades avanzan más rápido que otras. Por ejemplo, se presenta el caso de un mandatario local pionero que entiende el poder de construir comunidades resilientes y, al cabo de cinco años y tras una fuerte inversión, le demuestra a la comunidad internacional cómo sus iniciativas comunitarias lograron resultados muy positivos en la reducción de los homicidios, en la reducción del tráfico de drogas y en mejoras en el sistema de salud. Es un ejemplo que es replicado por otros y que, gracias a logros patentes en cada caso en particular, se convierte en diez años en una tendencia que se expande por todo el hemisferio.

Se trata, no obstante, de un proceso lento, que sufre al comienzo retrocesos normales debido a que los políticos y las instituciones sienten inicialmente que supone una amenaza directa a sus intereses. Es un proceso, además, que tropieza con la resistencia de aquellos que perciben que los resultados no se materializan con la rapidez suficiente.

En todo caso, los procesos que empiezan a germinar no se dan solo a nivel local. También se perciben cambios paulatinos a nivel global. Se convoca una sesión especial sobre drogas de la Asamblea General de Naciones Unidas y allí se lleva a cabo una reunión privada entre líderes nacionales con el propósito de discutir la necesidad de un cambio de aproximación y pasar así del énfasis del control de la droga al de la construcción de comunidades resilientes.

*“Enfocarse en controlar las drogas es como buscar las llaves de su carro bajo la luz de la calle cuando se han perdido una cuadra antes, en donde está oscuro.”*

Al mismo tiempo, y en respuesta al reclamo de mayor ayuda de los países y regiones que más sufren de la violencia, los países desarrollados acuerdan sumarse a los esfuerzos para el fortalecimiento de comunidades, lo que implica priorizar el objetivo de la reducción de la violencia sobre el del control de las drogas. Parte del nuevo ímpetu de colaboración vigente se explica por el creciente poder económico que han ido ganando varios países en desarrollo del hemisferio, factor que aumenta el atractivo y el interés de mantener buenas relaciones diplomáticas.

## Lidiando con la crisis de la heroína en España

Durante la década de los 80 y principios de los 90, España sufrió una epidemia de heroína que ocasionó un grave problema de salud pública y de seguridad ciudadana. Las drogas llegaron a ser la primera causa de muerte entre los jóvenes de las grandes ciudades y los nuevos diagnósticos de VIH ligados a inyección de drogas alcanzaron los 3.500 casos anuales entre 1993 y 1995, situando a España a la cabeza de Europa en esta materia. A ello se sumó un notable incremento de la delincuencia asociada al consumo que generó una intensa alarma social.

Como respuesta a esta crisis, España inició en 1985 un Plan Nacional sobre Drogas. Este Plan, basado en un enfoque de salud pública y en un consenso político y social, ha evolucionado a lo largo de casi treinta años. Los primeros esfuerzos se dirigieron a crear una red amplia y diversificada de centros, capaces de garantizar tratamiento gratuito a los adictos a las drogas. Al día de hoy, más de 200.000 personas han recibido atención. De igual modo, las políticas de reducción de daños sufrieron un crecimiento muy importante, destacando la dispensación de metadona y el intercambio de jeringuillas. Como consecuencia de esto, los adictos en metadona aumentaron de 28.806 en 1995 a 88.700 en 2003. Adicionalmente, a mediados de la década de los 90 la prevención experimenta un notable desarrollo a través de campañas y programas escolares, familiares y comunitarios.

Tras diez años de aplicación de estas políticas, las consecuencias más graves de la epidemia de la heroína comenzaron a decrecer. En primer lugar lo hicieron las muertes por sobredosis; a continuación las prevalencias de consumo; y después descendieron paulatinamente las demandas de tratamiento. Uno de los logros más importantes fue la drástica reducción de la utilización de la vía intravenosa: en 1990, los inyectores representaban el 50% de los heroínómanos atendidos y en 2000 se habían reducido a 17%. Estos datos explican el importante descenso de las infecciones por VIH y de otras enfermedades infecciosas (como la tuberculosis y la hepatitis) entre los inyectores de drogas. Aún subsisten secuelas de la crisis, pero la eficacia de estas políticas es incuestionable: se ha reducido sustancialmente la incidencia y prevalencia del uso de heroína (0.1% en 2011), ha descendido la mortalidad y miles de personas han mejorado su salud y calidad de vida. También se ha minimizado la delincuencia asociada y ha tenido lugar un cambio cultural: la heroína hoy provoca un alto rechazo social y el riesgo percibido hacia su consumo es elevadísimo entre la población juvenil.

*“El problema de las drogas no es tanto un problema de crimen sino un problema económico y social”.*

En desarrollo de estos nuevos objetivos comunes para combatir la violencia, los países hemisféricos incrementan los controles de sus exportaciones de armas y ratifican la Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego (Cifta). Igualmente, estos países negocian entre ellos nuevos protocolos que permiten compartir con sus socios internacionales los activos que han incautado o decomisado a partir de las ganancias relacionadas con el tráfico ilícito de drogas.

Los mayores recursos disponibles, sumados a este nuevo equilibrio en el que la ayuda exterior de Estados Unidos se concentra es en la prevención de la violencia y el fortalecimiento de las comunidades, son alicientes para reestablecer un consenso en el hemisferio sobre drogas y asuntos criminales. Surge una nueva iniciativa, más que todo a través de los medios de comunicación, que describe algunos de los éxitos alcanzados por visionarios programas conjuntos ante grandes desafíos en el pasado, como el Plan Marshall, la diseminación de campañas de planeación familiar del Fondo de Población de las Naciones Unidas y las políticas de prevención del consumo de tabaco, entre otros. El razonamiento detrás de la iniciativa es que si en estos complejos asuntos se han logrado avances en el pasado, es muy seguro que programas destinados al fortalecimiento de las comunidades también puedan hacer una gran diferencia, sobre todo si se enfocan en atender las necesidades de sus habitantes, en implementar estrategias de intervención apropiadas y en trabajar acorde con indicadores armonizados y claros de éxito.

Los donantes dentro y fuera del hemisferio dan un paso más allá al cofinanciar un plan compuesto por una amplia gama de iniciativas relacionadas entre sí que recibe el nombre de “Resiliencia 2025”. A partir de este esfuerzo colectivo, los países se concentran en las comunidades locales con mayor efectividad y vigor para impulsar la prevención de la violencia y del consumo de drogas, las reformas al sistema penitenciario, el desarrollo social comunitario, la educación, el empleo y el tratamiento a quienes presentan problemas de abuso de sustancias controladas.

De esta forma, más personas se benefician de la expansión de los tratamientos para las drogas y el alcohol, de los programas de detección e intervención temprana y reducción del daño y de iniciativas como las alternativas al encarcelamiento, la despenalización de la posesión de dosis personales de drogas en la mayoría de las regiones, los tribunales para el tratamiento de la drogadicción, los servicios de libertad condicional, seguimiento y asesoría, la provisión de salud dentro de las prisiones para los adictos y los nuevos avances en materia de justicia restaurativa tanto para las víctimas como para los delincuentes. Muchas personas, incluso, logran a partir de estas iniciativas reconstruir su núcleo familiar y rehacer sus vidas. Por consiguiente, se registra un impacto muy importante en los indicadores de criminalidad, de cohesión familiar y de salud comunitaria.



Estas iniciativas, además, gozan del respaldo de otros objetivos colectivos en aspectos relacionados. Se pueden citar como ejemplos las campañas para la maternidad y la paternidad responsable, cursos de valores en las escuelas, programas de educación en las prisiones, actividades culturales y deportivas en comunidades desfavorecidas, programas de entrenamiento vocacional, programas de habilidades básicas para la vida destinados a padres jóvenes sin educación y demás políticas que se diseñan de acuerdo a las necesidades de la comunidad.

## Prevención basada en la evidencia

A la fecha, los programas más exitosos de prevención de drogas han sido intervenciones integrales encaminadas a ayudar a los padres a adoptar prácticas positivas de crianza, la gestión del ambiente en las clases y el desarrollo de una amplia gama de habilidades sociales. Los programas que toman en cuenta las diferencias culturales, las prácticas y costumbres de cada país o grupo objetivo obtienen los mejores resultados.

El tabaco y el alcohol proporcionan lecciones potencialmente importantes para los programas de prevención de drogas. En el caso del alcohol, mayores impuestos, restricciones en la distribución, la reducción de horas de venta, la prohibición de la publicidad y el establecimiento de la edad mínima para el consumo, entre otras medidas, han demostrado ser eficaces en la reducción del consumo nocivo. Las intervenciones breves y específicas dirigidas a las poblaciones a punto de iniciar su uso también pueden ser útiles.

### *Prevención del uso de drogas basado en evidencias<sup>1</sup>:*

- Los programas de habilidades de crianza (infancia y adolescencia)
- Estimulación temprana
- Habilidades personales y sociales, y las influencias sociales en la educación (la niñez media y la adolescencia)
- Habilidades de gestión en clase (niñez media)
- Implementación de políticas relacionadas con el alcohol y el tabaco (inicio de la adolescencia hasta la edad adulta)
- Iniciativas de varios componentes basadas en la comunidad (todas las edades)
- Detección, intervención breve, remisión y tratamiento (SBIRT, por sus siglas en inglés) (inicio de la adolescencia hasta la edad adulta)
- Prevención en el lugar de trabajo (adolescencia a edad adulta)

### *No basada en la evidencia*

- Únicamente diseminación de la información
- Campañas en los medios de comunicación que no son teóricas ni de prevención basadas en la ciencia
- Deportes u otras actividades durante el tiempo libre

<sup>1</sup> Normas Internacionales para la Prevención del Abuso de Drogas, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

No obstante, ante la necesidad de todos estos programas de contar también con la financiación adecuada, el objetivo inicial de reubicar el 25% del presupuesto destinado al control del tráfico ilícito de drogas en las anteriores iniciativas de prevención de la violencia y de consumo de drogas basadas en la evidencia y en los programas mencionados de reducción de daño no se logra cumplir en el 2020.

*“(...) el concepto de seguridad debe evolucionar de una idea de salvaguardia militar de las fronteras estatales a la reducción de inseguridad en la vida diaria de las personas (o inseguridad humana).*

*En cada sociedad, la seguridad humana está siendo socavada por varias amenazas, incluyendo el hambre, la enfermedad, el crimen, el desempleo, las violaciones a los derechos humanos y los desafíos ambientales. La intensidad de estas amenazas difieren en todo el mundo, pero la seguridad humana permanece como una búsqueda universal para la liberarse de la necesidad y el miedo.” –Informe de Desarrollo Humano de 2013*

Esta falencia se produce a pesar de que se han reasignado algunos recursos presupuestales en cada país para, al menos, iniciar la implementación de programas piloto.

La dificultad de encontrar financiamiento suficiente para la implementación completa de todos los programas que requieren apoyo supone un gran desafío. Se emprenden esfuerzos parcialmente exitosos para transferir recursos destinados inicialmente a los presupuestos de seguridad y de control del tráfico de drogas que causan, como puede vaticinarse, un rechazo significativo y consecuencias no deseadas. Por ejemplo, las disminuciones del 10% de los presupuestos para la policía en varios países del Caribe, que se consideran necesarias para financiar debidamente programas de prevención de violencia comunitaria y servicios de salud, provocan varios despidos y un incremento temporal del crimen y la violencia. Por otro lado, en algunos países de Latinoamérica en los que la violencia, la actividad de las pandillas y el consumo de drogas son relativamente bajos, se percibe que una acentuación en la resiliencia de las comunidades puede no ser tan relevante como la rigurosa aplicación de la legislación penal y su contribución a la disuasión de las actividades criminales, incluyendo el consumo de drogas.

Con todo, el plan “Resiliencia 2025” cambia gradualmente la prevalencia de las sanciones penales hacia un enfoque más amplio y efectivo de educación para la prevención y de desarrollo social, en especial a través de iniciativas dirigidas a la población juvenil y de la despenalización del consumo personal en un creciente número de países. Los líderes sociales de países con tribunales para el tratamiento de la drogadicción ofrecen a las comunidades del hemisferio que quieren alejarse del modelo tradicional centrado en la responsabilidad penal asistencia técnica y entrenamiento, lo que incluye la aplicación de otras alternativas al encarcelamiento como nuevos modelos de periodos de prueba y de libertad condicional diseñados tanto para las personas con problemas de adicción como para pequeños traficantes.

Por otra parte, la policía y demás fuerzas de seguridad adquieren una mayor conciencia de los excesos cometidos en el pasado y, en consecuencia, deciden impulsar una estrecha colaboración con los organismos de salud para así asegurar que las personas que encuentren con problemas de abuso de drogas o de enfermedades mentales reciban el tratamiento de salud en vez de ser penalizadas. De hecho, todos los sectores acuerdan que es necesario una aproximación más holística en materia de salud y de inclusión social.

## Alternativas de encarcelamiento para infractores dependientes de drogas

### ***Tribunales de tratamiento de drogas***

(Chile, México, Trinidad y Tobago, Jamaica, Costa Rica, Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda y Europa):

Los tribunales de tratamiento de drogas vinculan a los infractores dependientes de drogas al tratamiento para el abuso de sustancias y supervisan el progreso a través de las pruebas frecuentes y un riguroso control judicial. Algunos componentes importantes para el funcionamiento de este modelo son los de la comunicación regular entre los jueces, fiscales, abogados defensores, proveedores de tratamiento y el personal judicial para garantizar el intercambio de información precisa y actualizada y una respuesta coordinada; un sistema de recompensas y sanciones que aplique a las personas que ya han concluido el tratamiento para fomentar su cumplimiento; y enlaces a otros servicios, como la formación profesional y la vivienda, para ayudar a los toxicómanos a alcanzar –y mantener– una vida libre de drogas. Las investigaciones en los Estados Unidos han demostrado que los tribunales de tratamiento de drogas reducen la reincidencia en un promedio de ocho a 12 puntos porcentuales.

### ***Tribunales comunitarios***

(Estados Unidos, Canadá, Australia y Europa):

Los tribunales comunitarios son tribunales de vecindario que tratan de aprovechar el poder del sistema de justicia para hacer frente a los problemas locales. Estos consideran al vecindario mismo como la víctima de la delincuencia y obligan a los infractores a retribuirle el daño al vecindario afectado (por lo general mediante la restitución comunitaria). Además, y cuando lo consideran apropiado, obligan a los infractores a obtener ayuda para tratar sus problemas de fondo, como la drogadicción o las enfermedades mentales. A través de la colaboración dentro del sistema de justicia y con las partes interesadas externas, como los residentes, comerciantes, iglesias y escuelas, los tribunales comunitarios ponen a prueba enfoques nuevos y agresivos para garantizar la seguridad pública, en lugar de simplemente responder a la delincuencia después de que se han cometido los delitos. Las investigaciones en los Estados Unidos han demostrado que pueden reducir la reincidencia, contribuir a la reducción de la delincuencia y aumentar la confianza pública en el sistema de justicia.

Una variación de este modelo es el programa de Oportunidad de Libertad Condicional con Aplicación de la Ley de Hawaii (*Hawaii's Opportunity Probation with Enforcement, HOPE*), un programa de supervisión que tiene como objetivo reducir la delincuencia y el consumo de drogas mediante la realización de pruebas de drogas frecuentes y aleatorias a las personas que se encuentran en libertad condicional con la amenaza de encarcelamiento inmediato si su prueba sale positiva. Otros esfuerzos que promueven la integración social y reducen la reincidencia incluyen el tratamiento de los infractores drogodependientes mientras se encuentran en prisión y el desarrollo de los tribunales comunitarios y tribunales de reingreso. En todos estos programas, la evidencia sugiere que la participación de los actores locales y de la comunidad es fundamental para el éxito.

Existe, pues, un consenso sobre la necesidad de proveer un plan completo para el albergue y el tratamiento de los adictos y para implementar toda una serie de medidas basadas en la reducción del daño. Se trata de medidas como tratamientos ambulatorios basados en la comunidad, tratamientos especialmente diseñados para jóvenes, intervenciones de salud como las del intercambio de jeringas (en los casos en los que el consumo inyectado sea un

*“En los viejos tiempos los jueces conocían a todos en la ciudad y eran una especie de figura paterna que hablaban con cualquiera.*

*Las personas hoy son números en los tribunales.*

*Lo que los tribunales para el tratamiento de la drogadicción nos han animado a hacer es devolverle la humanidad al sistema judicial.”*

problema), innovaciones en los tratamientos de sustitución para los consumidores de la pasta de coca, servicios de supervisión en el consumo, mayor acceso a las poblaciones marginadas y mayores oportunidades de empleo para los más desfavorecidos.

Es un auge, sin embargo, que no está exento de conflictos. En muchos casos, el número de jueces, policías, trabajadores de la salud, asistentes sociales y otros líderes comunitarios es muy bajo para dar respuesta efectiva a todas las necesidades. En otros casos, los intentos para implementar programas basados en la evidencia de lo que sí funciona en el problema de drogas se topan con programas preexistentes y con intereses creados. Son conflictos que ocurren no solo a nivel comunitario sino también al nivel de implementación de las políticas por parte de los funcionarios locales, a quienes les resulta difícil abandonar premisas que los expertos han desacreditado hace bastante tiempo o entrar a combatir intereses creados. La imposibilidad de integrar los nuevos programas de resiliencia comunitaria en los servicios preestablecidos de salud, educación y ayuda social significa que cuando los presupuestos públicos están muy ajustados, los principales damnificados son las iniciativas nuevas, ya que los programas que ya existían tienen prelación para recibir fondos.

Por ende, hay un riesgo de que estas iniciativas agonicen por la inanición de recursos suficientes. También hay un riesgo de provocar consecuencias no buscadas como el rechazo al plan y a los países que lo financian por parte de comunidades en las que estas iniciativas son implementadas en forma dispar. Los países donantes, en efecto, pueden ser acusados de contribuir con fondos insuficientes e inadecuados. Por ello, en 2021 los líderes del hemisferio manifiestan un compromiso renovado con “Resiliencia 2025” y un grupo de países con las economías más grandes de la región hacen aportes adicionales a aquellos países que más lo necesitan.

Hay dos acontecimientos particulares que permiten que el plan logre mucho mayor impacto. El primero, como ya se mencionó, es el de la creciente prosperidad de la región, que hace que crezcan los recursos destinados a estas iniciativas. El segundo es más sutil pero muy poderoso: a medida que el énfasis evoluciona de las drogas a las personas y las comunidades resilientes, un conjunto distinto de indicadores empieza a aplicarse como consecuencia directa del cambio de prioridades. El hemisferio empieza así a medir el éxito de sus comunidades en términos de salud y educación y no en términos de los avances o retrocesos de un problema en particular que impone secuelas en las variables de salud y educación.

Las reformas de “Resiliencia 2025” no son implementadas en forma uniforme en el hemisferio, pero si empiezan a sentar raíces en ciertas áreas y lentamente comienzan a expandirse, a medida que sus resultados son más tangibles. Con el tiempo, la idea de tener un enfoque más equilibrado trasciende el papel y las palabras y se convierte en una realidad local en varios países a lo largo del

hemisferio. Una realidad que comporta el intercambio de buenas prácticas en la construcción de comunidades fuertes a través de la protección estricta de los derechos humanos; de la mejora de la educación y la ampliación de las oportunidades de trabajo y empleo; de las reformas para implementar alternativas al encarcelamiento; del cabal respeto al principio judicial de la proporcionalidad de la pena; de la formación en valores sólidos como parte fundante de programas holísticos de prevención; de la provisión de servicios de intervención temprana para individuos con trastornos por el abuso de sustancias; y de la oferta de mayores servicios de reducción del daño y de salud a los consumidores más problemáticos de alcohol y drogas, incluyendo la prevención del contagio del VIH y de la hepatitis y el control para evitar sobredosis entre los usuarios de jeringas. Una realidad, en definitiva, que hace que estas buenas prácticas se consagren en las estrategias de drogas, en las políticas y en los presupuestos de cada país.

Tanto el trabajo constante de la comunidad a largo plazo como una política de comunicación eficaz son factores que ayudan a que los ciudadanos tengan una visión más realista del problema de las drogas y un entendimiento más satisfactorio de sus riesgos en materia de salud para ellos mismos y para sus familias. A su vez, los ciudadanos empiezan a entender poco a poco que son una parte fundamental de la solución al problema y no solo víctimas del problema.

Como se colige de lo anterior, esta alianza hemisférica renovada permite consolidar dos cambios de énfasis específicos: del control a la prevención, la reducción de daños seleccionados y el tratamiento y de la centralización a la descentralización, confiriendo mayor relevancia a los gobiernos regionales y locales. Es claro que hay variaciones entre los países y dentro de cada país, pero la mayoría asimila efectivamente que las iniciativas de prevención comunitaria son una mejor respuesta al desafío de las pandillas y de la violencia. Aceptan así la sabiduría de “tomar el toro por los cuernos” y enfrentar en forma integral los problemas de exclusión social y de salud, especialmente de quienes tienen problemas de consumo, de quienes se dedican al microtráfico y de las personas que más proclividad pueden tener de hacer parte de las organizaciones criminales.

El rigor de la ley y las grandes condenas penales están reservadas solo a los mayores narcotraficantes y a las cabecillas de las pandillas, y en particular a aquellos que son culpables de delitos violentos en contra de víctimas inocentes. A los pequeños traficantes de droga de las comunidades, en cambio, les espera un proceso que se enmarca bajo los parámetros de la justicia restaurativa, en el que son expuestos directamente a la comunidad y en el que deben responder por su conducta a través del pago de multas, de trabajo comunitario y de mayor tiempo destinado a la reeducación en valores y en los demás programas contemplados en el plan “Resiliencia 2025”. Mientras tanto, el gobierno y la sociedad civil robustecen los lazos de cooperación para garantizar que los servicios de pre-

*“Las gente sí mejora con un enfoque holístico. No nos limitemos a continuar con la construcción de cárceles. Pensemos en quiénes son los infractores no violentos de las leyes de drogas y, cuando sea posible, tratémoslos al interior de la comunidad.”*

*“Los programas de prevención de consumo de drogas tienden a tener un impacto en otros comportamientos. Por ejemplo, abordan el fracaso escolar y procuran mantener a los menores en las escuelas y a los trabajadores en sus lugares de trabajo. Hay muchos resultados asociados. Van mucho más allá de evitar que las personas consuman drogas.”*

vención y tratamiento del consumo y de intervenciones para la prevención de la violencia estén siempre disponibles.

Para 2020, los líderes de la comunidad están en capacidad de exponer algunos progresos iniciales. Los grupos criminales son más débiles, las comunidades son más fuertes y las tasas de delincuencia y de pertenencia a las pandillas son menores. Son desafíos que todavía están presentes, pero que se han vuelto más manejables. La juventud que vive en zonas tradicionalmente problemáticas tiene ahora mejores opciones para finalizar los programas educativos y mayores oportunidades para desarrollar una vida productiva y estable. Aumenta así el número de jóvenes provenientes de comunidades pobres que ingresa paulatinamente a la clase media. Además, un porcentaje mayor de jóvenes se enrola en actividades deportivas y culturales financiadas en una buena parte por el sector privado, por organizaciones no gubernamentales y por entidades religiosas.

En algunas comunidades se amplifica en forma notoria la confianza de los ciudadanos en la justicia y en otras instituciones gubernamentales, lo cual es un resultado directo de los mayores esfuerzos para la participación cívica. Más padres mantienen su compromiso de involucrarse plenamente en la crianza de sus hijos, en parte debido a su mayor capacidad económica para satisfacer las necesidades de la familia: hay mayores oportunidades laborales hasta en los barrios más pobres. Los servicios de reducción de daño y de tratamiento para la adicción del alcohol y las drogas están disponibles para la mayoría de quienes lo solicitan. Las encuestas a escala hemisférica de la OEA demuestran que la violencia de las pandillas, la exclusión social y los daños relacionados con las drogas y el alcohol han disminuido en forma lenta pero constante en todo el continente.

El desafío ahora es el de mantener estos esfuerzos en el tiempo. En algunos países se presentan fallas en materia de monitoreo y evaluación que desembocan en la disminución de la calidad de los programas preventivos para las drogas y el crimen y de las intervenciones en el seno de las pandillas y en consumidores de drogas. Este fracaso lleva al aumento del consumo de tabaco y alcohol y, posteriormente, al consumo de otras drogas suaves y fuertes. El hemisferio manifiesta en conjunto su preocupación, pues esta alarmante tendencia en algunos países contrasta con los indicadores favorables que se han logrado hasta el momento en muchas partes.

A pesar de esta nueva decepción, el esquema de organización comunitaria que se ha desarrollado en todo el hemisferio gracias a “Resiliencia 2025” ofrece la oportunidad de evaluar estas anomalías y detectar con más precisión las deficiencias en la prestación de los servicios en todos los sectores. Es, además, un nuevo pretexto que, combinado con el cambio de paradigma que experimenta el continente, estimula a los países a hacer un análisis introspectivo sobre la necesidad de realizar otras reformas sociales.

En suma, en 2025 los problemas del 2013 siguen existiendo pero muchas comunidades han logrado adaptarse para mitigar su consecuencias más graves. Son comunidades que han ayudado a sus ciudadanos a recuperarse de sus problemas de adicción; que han ofrecido mejores condiciones de educación que ayudan a los jóvenes a tomar decisiones más sensatas; que han encontrado medios más efectivos para prevenir la violencia; y que cuentan con alianzas mas sólidas. La decisión de poner en el centro del paradigma a las personas y a las comunidades motiva a todos los países del hemisferio a construir comunidades resilientes para enfrentar con mayor éxito sus desafíos comunes.







**RUPTURA**



# Ruptura

Durante la Asamblea General de la OEA de 2013, se presentan los Informes del Problema de Drogas de las Américas y se reconoce que son una referencia muy importante. Los Informes generan un vigoroso debate y los Estados Miembros acuerdan fortalecer la implementación y coordinación de sus políticas en materias de drogas.

Tres años después, en la Asamblea de 2016, es visible que se han logrado muy pocos avances, y la frustración de los representantes de varios países es evidente. Varios representantes centroamericanos declaran que, para ellos, el problema más importante y urgente que encaran es el de las decenas de miles de muertos causadas por la permanente violencia, que en muchos casos se asocia con el constante tránsito a lo largo de sus territorios de drogas. Según declaran estos representantes, la situación actual de sus países es sencillamente intolerable. Algunos de ellos, de hecho, manifiestan que se sienten engañados por la falta de progreso desde el encuentro de 2013, en donde se acordó que los países más desarrollados iban a suministrar asistencia adicional a los países afectados por la producción y por el tránsito de drogas. Por ello, denuncian que esos compromisos aún no se han materializado y que sus países siguen sufriendo las consecuencias de la violencia asociada con las drogas cuyo destino final está en otros países. Estas discusiones, como es usual, finalizan con un reclamo: “Somos nosotros los que estamos pagando el precio más alto. Somos nosotros los que estamos perdiendo el mayor número de vidas. Simplemente no es justo.”

De forma más informal, los representantes destacan que resulta muy contradictorio e injusto que, mientras que en algunas jurisdicciones de los países que son destinatarios finales la producción, la venta y el consumo de cannabis haya sido legalizado, ellos sí deben mantener una “guerra contra las drogas”, especialmente contra la cocaína, que representa un alto costo en vidas y recursos. Después de todo, continúa el argumento, de la suscripción de un tratado internacional no debería surgir un pacto suicida.

Meses después, en una cumbre de países centroamericanos, uno de los Gobiernos que fue más crítico en la anterior Asamblea General de la OEA anuncia su decisión de reorientar los recursos de seguridad y establecer así sus prioridades en las áreas del fortalecimiento de la educación, de tratamientos para los consumidores problemáticos de droga, de la prevención del consumo de drogas, del mayor control del lavado de activos, de la provisión de servicios de reducción del daño y de la adopción de medidas más rigurosas para combatir la corrupción. Después del encuentro, varios analistas infieren que esta reorientación de prioridades implica un menor control del tránsito de drogas en aquellos países de la región, cuyas fuerzas de policía e instituciones judiciales sufren de agotamiento por el crecimiento de la violencia y el crimen en años recientes.

*“En política, la gente nunca trata de comprometerse a sí misma, sólo de comprometer a los demás”.*

*– Atribuida al historiador  
Jens Arup Seip*

*“Centroamérica simplemente no puede hacer frente a este problema. Está totalmente más allá de sus capacidades, puesto que es un enorme problema de seguridad, que es un lastre de la violencia de los conflictos armados. El conflicto cambió porque no se estableció el Estado de derecho para resolverlo; la gente sigue resolviendo sus problemas disparándole al otro.”*

Aluden a la política que, según presumen, se aplicó en un país en décadas anteriores, bajo la cual el Gobierno y las organizaciones traficantes llegaron a acuerdos tácitos por las que las segundas se comprometían a mantener la ‘paz social’ con tal de que no hubiera muchas restricciones al tráfico de drogas hacia el norte.

Algunos países del continente optan por distanciarse de este potencial cambio de políticas. Aunque declaran entender completamente la situación que aflige particularmente a varias áreas de tránsito de droga, preferirían encontrar soluciones colectivas y no medidas unilaterales y divergentes, que es lo que parece que está pasando. Les preocupa que la divergencia suponga el aumento del tráfico, del crimen y del consumo en sus propios países, lo cual iría en detrimento del cumplimiento de las leyes vigentes.

Especialistas y técnicos en materias de seguridad arguyen que no es posible reproducir la experiencia de aquel país en el que décadas atrás supuestamente se mantuvo acuerdos tácitos con los narcotraficantes, pues estos han alcanzado un poder mucho mayor y tienen una capacidad corruptora que no tenían años atrás. Agregan que el resultado más probable de una política como la que parece estar comenzando a gestarse va a ser un incremento del flujo de las drogas a través de los territorios y un aumento de los problemas derivados del consumo de drogas, de la delincuencia común y de la desintegración de las estructuras familiares. Las economías de aquellos países que se encuentran involucrados en estas actividades reciben un impulso del creciente número de líderes adinerados de carteles que se reubican en la región, contratan trabajadores locales, guardaespaldas, abogados, contadores, y otro personal para apoyar sus operaciones personales y de negocios.

Aún más, los especialistas y técnicos señalan que los criminales empezarán a comprar el respeto de la sociedad al financiar escuelas y hospitales y al entablar relaciones sociales con los funcionarios públicos. Llegarán así a ser miembros respetados de la comunidad. Incluso, y para mantener todo igual, pagan por los votos que apoyan a los políticos afines a sus intereses. Surgen, en consecuencia, dos grandes esferas de poder: la del Gobierno y la de los propios criminales. Es por eso que los países que aceptan estos criminales se transformarán en estados criminales y tendrán mayores dificultades al obtener fondos para el desarrollo puesto que no ofrecen las garantías suficientes ante los ojos del sistema financiero internacional. La desconfianza también hace que los inversores privados legítimos piensen dos veces si deben invertir en esos países.

Mientras tanto, otros países señalan que las incautaciones de drogas son solo un aspecto del enfoque en vigor que privilegia la aplicación de la ley y que, por eso, no cuentan la historia completa de crimen y violencia. Mencionan el caso de un país específico, en donde las campañas intensivas para interrumpir las operaciones de los carteles de droga desembocaron en el incremento de las

tasas de homicidio. Señalan también que el aumento de las operaciones contra el tráfico de drogas en otro país en particular llevó inicialmente al incremento de la violencia en puertos y ciudades fronterizas del primer país en cuestión antes de que los carteles fuesen desmantelados. Otro grupo de países, entre los que figuran mayoritariamente los afectados por la producción y por el tránsito de drogas, advierten que la adopción de decisiones de la política interna es un derecho soberano que debe primar sobre unas convenciones internacionales obsoletas e ineficaces y sobre sus obligaciones derivadas. Es una perspectiva que es respaldada por algunos analistas que argumentan que la posibilidad de establecer políticas diferenciales en materia de producción y tránsito de drogas para priorizar otras áreas como la prevención, la violencia y el lavado de activos no entra en conflicto con los principios asociados al concepto de “Seguridad Multidimensional”, adoptado por los Estados Miembros de la OEA en 2003. De conformidad con estos principios, la estructura de la seguridad debe ser flexible y su definición depende de cada país.

No mucho después de la cumbre centroamericana, otros países con problemas domésticos similares anuncian su decisión de adoptar la misma actitud independiente para reducir la violencia. Los medios de comunicación demuestran que algunos Gobiernos implementan paulatinamente políticas similares a las que han sido adoptadas en Centroamérica, en donde el énfasis está ahora en evitar al interior de sus países la criminalidad no relacionada con las drogas y la violencia de pandillas, dejando de lado la aplicación de la ley en contra de las operaciones de los carteles.

Posteriormente, un grupo de países es acusado de incumplir sus responsabilidades para controlar el tráfico de drogas a lo largo y ancho de su territorio. Son acusaciones que no reciben una respuesta directa por parte de los Gobiernos correspondientes. Sin embargo, en forma no oficial se sostiene que, aunque se prioriza la reducción de la violencia, se siguen organizando esfuerzos en contra del tráfico de estupefacientes. La diferencia ahora es que esos esfuerzos sencillamente no están en el centro de las políticas gubernamentales.

En este contexto, los Gobiernos de países esenciales en el corredor de las drogas de Centroamérica y Suramérica reiteran su compromiso de fortalecer los lazos de cooperación con la comunidad internacional a la hora de controlar las actividades relacionadas con la economía ilegal de las drogas. No obstante, insisten que organismos internacionales como la OEA y la CICAD, así como la Onudd, deben incrementar el porcentaje de fondos antidroga que destinan al control de las fronteras, incluyendo mayor entrenamiento y tecnología más avanzada. Al mismo tiempo, medios locales informan que dos países del Caribe, que tradicionalmente han sido rutas de tránsito para la cocaína que se envía a Europa y África occidental, consideran también la posibilidad de implementar políticas similares con un enfoque “no intervencionista en drogas y centrado

*“Algunos países en realidad no quieren deshacerse de las organizaciones criminales transnacionales, que ingresan billones de dólares en su economía. Simplemente quisieran que estas organizaciones se comportaran mejor.”*

*“Un mal futuro es un futuro en el que los países productores y los países consumidores siguen sin coordinación, un futuro en el que no hay claridad ni consenso entre los Estados Unidos, Europa y Latinoamérica, y en el que los traficantes de droga siguen explotando el negocio más rentable del mundo. Es un futuro, en suma, en el que seguimos sin usar la misma brújula.”*

*“Se acaba de informar que el banco HSBC, acusado de “blanquear” fondos de los narcos mexicanos, pagará una multa de 1.900 millones de dólares a cambio de que las autoridades norteamericanas desistan de formularle cargos criminales! Resulta que los bancos que perpetúan el problema tienen ahora la facultad de pagar una multa a cambio de evitar una sanción. Es la última evidencia del doble estándar que impera actualmente: los estadounidenses no cesan de exigirle más rigor a los países latinoamericanos, pero no son capaces de ser igual de estrictos en su propio país.”*

en el crimen”. La noticia, lejos de pasar desapercibida, se difunde mundialmente, sin que los Gobiernos involucrados la confirmen o la nieguen.

Desde el resto del planeta se producen fuertes reacciones ante la posibilidad de que algunos países implementen políticas que les permiten descuidar la producción y el tránsito de drogas, particularmente de la cocaína. Se oyen voces que claman que esta es una situación inaceptable, ya que no sólo implica el incumplimiento de los tratados correspondientes sino que pone en vilo la seguridad regional. Varios políticos y periodistas a lo largo del planeta afirman que los países que escogieron este enfoque se han convertido en “narcoestados”. Algunos países limítrofes denuncian que esta situación no debe ser permitida y que es hora de actuar, antes de que sea demasiado tarde. A este coro de voces se suman las de otros líderes globales que demandan acción inmediata para que no prosperen estos cambios de política y lograr, de esta forma, que todos los países vuelvan a estar alineados con sus responsabilidades legales y morales de cara a la comunidad internacional.

Tras casi dos años, en todos los países en los que se ha implementado el nuevo enfoque de no intervención respecto a la producción y el tráfico de cocaína se ha registrado una reducción del número reportado de incautaciones de droga y de arrestos a traficantes. En algunos de estos países, también se ha registrado un descenso en la tasa de homicidios, que es atribuido indirectamente por las autoridades al cambio de enfoque.

Sin embargo, dos años después, los medios de comunicación internacionales y locales advierten que los países centroamericanos que han reducido sustancialmente sus operaciones en contra de la droga se vuelven cada vez más lugares muy atractivos para los carteles. Aparte de describir los problemas de consumo y el aumento de la criminalidad en estos países, los analistas relatan el creciente poder que los líderes de los carteles parecen tener, que se demuestra en sus grandes mansiones y su creciente influencia en la economía, en la política y en las instituciones de estos países. Estos analistas consideran que es inevitable que, en el futuro, estos líderes criminales se conviertan en líderes respetados en sus sociedades, y lo que se predijo se convierta en una profecía auto cumplida: estos países se han transformado en “narcoestados”.

Hay múltiples reacciones de la sociedad y de los partidos políticos de los países vecinos. En algunos de ellos se vive una oposición significativa a la implementación del nuevo enfoque, con el argumento de que representa “un regreso a lo peor del pasado”. En otros, la reacción dominante es la de la indiferencia, aunque se recibe con agrado la reducción inicial de los homicidios. Entretanto, los países que son el destino final de las drogas experimentan un incremento del consumo de cocaína debido a su mayor disponibilidad, a los menores precios y a la mayor pureza.

En los primeros meses de 2018, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) emite un reporte en el que critica con vehemencia lo que define como la “permisividad” de algunos países sobre la producción y el tránsito de drogas y advierte expresamente que esta actitud es una violación de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, de la Convención de Sustancias Psicotrópicas de 1971 y de la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas y Sustancias Psicotrópicas de 1988. Como el reporte menciona específicamente algunos países, los Gobiernos correspondientes responden que sí están cumpliendo las obligaciones de estas convenciones y que sus políticas internas no están diseñadas en términos de permisividad sobre las drogas ilegales sino en términos de prioridades para el combate contra algunas de estas drogas en el contexto de sus propias circunstancias y sus necesidades internas. Otros países sostienen que en realidad están siendo más fieles a las convenciones al poner sus modestos recursos allí donde hay mayor impacto en el tratamiento de los aspectos del problema de las drogas que más directamente les afectan. Los países del Norte se centran en el control de fronteras y en la interdicción, señalan, pero la incautación de drogas, aun si ha aumentado significativamente, es solo uno de los costos de hacer negocios para los carteles.

La comunidad global, en todo caso, alude al reporte de la JIFE al reiterar sus quejas respecto de las violaciones a los tratados y sigue presionando a los Gobiernos correspondientes. A pesar de lo anterior, no se adopta ninguna medida específica. De hecho, los países norteamericanos demuestran moderación al tomar represalias porque deciden priorizar los esfuerzos diplomáticos para convencer a los países de anular sus políticas “no intervencionistas”. A la vez, la intención de estos países de interrumpir el flujo de armas en sus fronteras no llega a buen puerto pues no se logra reducir el acceso de los carteles a las armas.

En este contexto, durante los primeros meses de 2019 miembros importantes de la oposición del Gobierno de un país suramericano de producción y de tránsito sugieren que se debería estudiar la posibilidad de establecer prioridades en su política interior similares a las que se están implementando en algunos países de Centroamérica. Según ellos, esto sería una respuesta más efectiva a las necesidades más relevantes de su propia seguridad interna. Estas declaraciones llevan a una nueva polémica, que involucra principalmente a los países de América del Sur y que influye en otro país de producción y de tránsito, en donde el Gobierno reitera que las decisiones de política interna son exclusivas de cada país. Sostiene, además, que no descarta la aplicación de medidas para modificar sus propias prioridades a la hora de confrontar la economía ilegal de drogas. Luego, otra nación que comparte fronteras con el país mencionado reacciona afirmando que cualquier disminución en la severidad con la que cualquiera de los países vecinos debe luchar contra la producción y el tránsito de cualquier tipo de droga sería visto como un acto hostil. De esta forma, decide iniciar esfuerzos

*“La interdicción es una broma. A lo sumo puede aspirar a lograr el 5% del flujo de drogas, y esto se asume por los traficantes solo como un costo de hacer negocios. Ellos siempre encontrarán otra ruta. Es cómo concentrarse en un solo agujero del ratón: no hay recursos suficientes para controlar todas las rutas. Tenemos buenos proyectos y buenas intenciones, pero la falta de coordinación entre nosotros significa que estamos fallando.”*

para fortalecer la seguridad fronteriza y mitigar los riesgos de una posible implementación de un enfoque de no intervención por parte de su país vecino.

Se llega así a 2025 a un contexto en el que las tensiones y los conflictos por las drogas y el crimen organizado internacional han aumentado a lo largo del hemisferio.



80









# Colaboradores

El Equipo de Escenarios está compuesto por actores líderes que representan (pero no están en calidad de representantes) todo el “sistema de drogas” en las Américas. Todos ellos son líderes respetados en sus propios sectores y, como equipo, consolidan una amplia gama de antecedentes y perspectivas (sectoriales, ideológicos, profesionales, geográficos) que les permiten trabajar en forma conjunta para captar el sistema emergente como un todo. Los grupos representados en el proyecto incluyen a líderes de la sociedad civil, gobiernos, empresas, academia, pueblos indígenas, policía, militares, jóvenes, políticos, activistas y otros.

Debido a que estos escenarios representan cuatro distintos caminos hacia el futuro, casi todos los miembros del Equipo de Escenarios no están de acuerdo con elementos de al menos uno de los escenarios. Como consecuencia de ello, esta lista no representa un consenso sobre recomendaciones implícitas de políticas sino a las personas en sí mismas: un grupo diverso de profesionales comprometidos y atentos, que trabajaron juntos con la esperanza de que estos escenarios pudiesen alentar un diálogo que contribuya a que el mundo avance con relación al problema de las drogas en las Américas.

## *El Equipo de Escenarios*

**María de las Mercedes Aranguren**  
Presidenta de Fundación Convivir en Argentina

**Kofi Barnes**  
Juez del Tribunal de Justicia de Ontario en Canadá

**Rafael Bielsa**  
Secretario de Estado de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (Sedronar) de Argentina

**Adam Blackwell**  
Secretario de Seguridad Multidimensional de la Organización de los Estados Americanos

**Margaret Bloodworth**  
Ex Asesora de Seguridad Nacional de Canadá

**Gloria Bodnar**  
Directora del Departamento de Investigación y Evaluación de la Fundación Antidrogas de El Salvador (Fundasalva)

**Mauricio Boraschi**  
Viceministro de la Presidencia en Asuntos de Seguridad, Comisionado Nacional Antidrogas, Ministerio de la Presidencia de Costa Rica

**Álvaro Briones**  
Director interino del Departamento de Seguridad Pública de la Organización de los Estados Americanos

**Marisol Calix**  
Coordinadora Local de Armando Paz en Honduras

**Marcela Chacón**  
Viceministra de Gobernación y Policía y punto focal para la Estrategia de Seguridad Regional del SICA de Costa Rica

**María Teresa Chadwick**  
Directora de Gestión y Prevención, consultora y ex secretaria de Conace de Chile

**Gino Costa**  
Ex Ministro del Interior, ex Defensor Adjunto para los Derechos Humanos y actual Presidente de Ciudad Nuestra de Perú

**Sandro Costa Santos**

Subcoordinador de Seguridad Humana, Viva Rio de Brasil

**Rogelio Flores**

Juez del Tribunal Superior del Condado de Santa Bárbara de los Estados Unidos de América

**Jaime García Díaz**

Investigador Asociado del Instituto de Estudios Internacionales de la Pontificia Universidad Católica del Perú

**Genaro García Luna**

Ex Secretario de Seguridad Pública de México

**Juan Ramón Gradiz Blanco**

Inspector General de la Policía Nacional de Nicaragua

**Aminta Granera Sacasa**

Directora General de la Policía Nacional de Nicaragua

**Ivelaw Lloyd Griffith**

Profesor de Ciencias Políticas, Rector y Vicepresidente Principal, York College of The City University de Nueva York, Estados Unidos de América

**Edgar Gutiérrez**

Ex Ministro de Relaciones Exteriores y actual Embajador de Guatemala en misión especial para la reforma de la política de drogas

**Alejandro Hope**

Analista del Instituto Mexicano para la Competitividad

**Martin Jelsma**

Coordinador del Programa Drogas & Democracia del Transnational Institute (TNI) de los Países Bajos

**Callixtus Joseph**

Coordinador de la Estrategia Regional para el Crimen y la Seguridad, CARICOM (Impacs)

**Julius Lang**

Director de Capacitación y Asistencia Técnica en el Centro para la Innovación en Tribunales de los Estados Unidos de América

**Donald MacPherson**

Director Ejecutivo de la Coalición Canadiense de Políticas de Drogas

**Emiliano Martín González**

Ex Subdirector General del Plan Nacional sobre Drogas de España y ex Director del Plan de Drogas de Madrid. Responsable de protección de menores en Madrid, España

**Antanas Mockus**

Ex Alcalde de Bogotá, Colombia

**Jorge Morales**

Coordinador local de Armando Paz de Nicaragua

**Joaquín Moreno**

Miembro fundador y Director del Centro de Liderazgo y Gestión de Colombia. Miembro de la Junta Directiva de Ecopetro en Colombia y ex Presidente de las Compañías del Grupo Royal Dutch Shell para Colombia, México y Venezuela

**Óscar Naranjo**

Ex Director de la Policía Nacional y actualmente Director del Instituto Latinoamericano de Ciudadanía del Sistema Tecnológico de Monterrey en México

**Antonio Navarro Wolff**

Ex Gobernador de Nariño, ex Senador, ex Alcalde y ex Ministro de Salud de Colombia

**Michael Reid**

Jefe de Redacción para las Américas de *The Economist*

**Peter Reuter**

Profesor de la Facultad de Política Pública y del Departamento de Criminología, y Presidente Fundador de la Sociedad Internacional para el Estudio de las Políticas de Drogas de los Estados Unidos de América

**Víctor Rico**

Director de Desarrollo Institucional y Asuntos Especiales en Corporación Andina de Fomento (CAF), banco de desarrollo de América Latina en Bolivia

**Fredy Rivera Vélez**

Profesor investigador de Flacso de Ecuador

**Lisa Sánchez**

Coordinadora del Programa Latinoamericano para la Reforma de la Política de Drogas, México Unido contra la Delincuencia / Transform Drug Policy Foundation, México

**Chandrikapersad Santokhi**

Ex Ministro de Justicia y Policía y Principal representante de Surinam en Cicad

**Rogério Seabra Martins**

Ex Comandante General de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en Río de Janeiro, Brasil

**Diego Silva Forné**

Profesor de Derecho Penal en la Universidad de la República O. del Uruguay. Director de la Revista de Derecho Penal (Montevideo, Uruguay)

**Zili Sloboda**

Directora del Centro de Investigación y Desarrollo de JBS International Inc. de los Estados Unidos de América

**Eduardo Stein**

Ex Vicepresidente de la República de Guatemala y actualmente Coordinador de la Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia (IaRED)

**Vladimir Stempluk**

Director de Proyectos Estratégicos y Asuntos Internacionales de la Secretaría Nacional de Políticas sobre Drogas del Ministerio de Justicia de Brasil

**Alcira Tejada Anria**

Decana de la Facultad de Enfermería de la Universidad de Panamá

**Danilo Villafañe**

Líder Arhuaco, Coordinador de Territorio y Medio Ambiente de la Organización Gonawindúa Tayrona de Colombia

**Alberto C. Vollmer**

Presidente de Ron Santa Teresa y Fundador del Proyecto Alcatraz de Venezuela

**John Walsh**

Asociado Senior de WOLA, Estados Unidos de América

**Personas Entrevistadas****Diane Ablonczy**

Ministra de Relaciones Exteriores de Canadá

**Pedro Abramovay**

Ex Secretario de Asuntos Legislativos del Ministerio de Justicia y Director de AVAAZ en Brasil

**José Antonio Abreau**

Fundador y Director del Sistema de Orquestas Juveniles e Infantiles de Venezuela

**Enrique Accorsi**

Diputado de la Cámara de Diputados de Chile

**María de las Mercedes Aranguren**

Presidenta de Fundación Convivir de Argentina

**Francisco Babin**

Director del Instituto de Adicciones de la Ciudad de Madrid

**Kofi Barnes**

Juez del Tribunal de Justicia de Ontario, Canadá

**Richard Baum**

Jefe de División de Política Internacional, Ondcp - Oficina de Reducción de la Oferta, Oficina Ejecutiva del Presidente de los Estados Unidos de América

**Francisco José de Vargas Benítez**

Ministro Secretario Ejecutivo de la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad) de Brasil

**Rafael Bielsa**

Secretario de Estado de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y Lucha contra el Narcotráfico (Sedronar) de Argentina

**Adam Blackwell**

Secretario de Seguridad Multidimensional de la Organización de los Estados Americanos

**Javiera Blanco**

Directora de Fundación Paz Ciudadana de Chile

**Margaret Bloodworth**

Ex Asesora de Seguridad Nacional de Canadá

**Gloria Bodnar**

Directora del Departamento de Investigación y Evaluación de la Fundación Antidrogas de El Salvador (Fundasalva)

**Mauricio Boraschi**

Viceministro de la Presidencia en Asuntos de Seguridad, Comisionado Nacional Antidrogas, Ministerio de la Presidencia de Costa Rica

**Fernando Henrique Cardoso**  
Ex Presidente de Brasil

**Carlos Castresana**  
Ex Comisionado de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (Cicig) de las Naciones Unidas

**María Teresa Chadwick**  
Directora de Gestión y Prevención, Consultora y Ex Secretaria de Conace de Chile

**Gino Costa**  
Ex Ministro del Interior, ex Defensor adjunto para los Derechos Humanos y actual Presidente de Ciudad Nuestra de Perú

**Sandro Costa Santos**  
Subcoordinador de Seguridad Humana, Viva Rio de Brasil

**Lucía Dammert**  
Profesora de la Flacso en Chile

Marcus Day  
Vicepresidente de Harm Reduction International en Santa Lucía

**Joaquín Domingos de Almeida Neto**  
Juez de Tribunal del Estado de Río de Janeiro en Brasil

**Gustavo de Greiff**  
Ex Fiscal General de la Nación, República de Colombia y Ex Embajador en México

**Paulina Duarte**  
Secretaria de la Secretaría Nacional Antidrogas (Senad) del Ministerio de Justicia de Brasil

**Rogelio Flores**  
Juez del Tribunal Superior del Condado de Santa Bárbara de los Estados Unidos de América

**Francis Forbes**  
Director Ejecutivo interino de la Agencia de Implementación para el Crimen y la Seguridad, Caricom, en Puerto España, Trinidad y Tobago

**Enrique García**  
Presidente Ejecutivo de la CAF, Banco de Desarrollo de América Latina

**César Gaviria**  
Ex Presidente de la República de Colombia

**Ivelaw Lloyd Griffith**  
Rector y Vicepresidente Principal, Asuntos Académicos, York College of The City University de Nueva York de los Estados Unidos de América

**Eduardo Guerrero**  
Socio de Lantia Consultores de México

**Edgar Gutiérrez**  
Ex Ministro de Relaciones Exteriores y actual Embajador de Guatemala en misión especial para la reforma de la política de drogas

**Alberto Hart**  
Director de Compromiso Global de Devida de Perú

**Rodrigo Hinzpeter**  
Ministro de la Defensa Nacional de Chile

**Alejandro Hope**  
Analista del Instituto Mexicano para la Competitividad

**West Huddleston**  
CEO de la National Association of Drug Court Professionals (Nadcp) de los Estados Unidos de América

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

**Martin Jelsma**  
Coordinador del Programa Drogas & Democracia del Transnational Institute (TNI) de los Países Bajos

**Gil Kerlikowske**  
Director de la Oficina de la Política Nacional para el Control de Drogas de la Casa Blanca en los Estados Unidos de América

**Ricardo Lagos**  
Ex Presidente de la República de Chile

**Aldo Lale**  
Representante de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (Unodc) en Uruguay

**Julius Lang**  
Director de Capacitación y Asistencia Técnica en el Centro para la Innovación en Tribunales de los Estados Unidos de América

**Helen Mack**  
Ex Comisionada Presidencial para la Reforma Policial de Guatemala

**Donald MacPherson**

Director Ejecutivo de la Coalición Canadiense de Políticas de Drogas de Canadá

**Carmen Masías**

Presidenta Ejecutiva de Devida de Perú

**Carl Meacham**

Asesor Senior para América Latina y el Caribe del Senado de los Estados Unidos de América, Comité de Relaciones Exteriores

**Daniel Mejía**

Profesor e Investigador de la Facultad de Economía y del Centro de Estudios sobre Seguridad y Drogas de la Universidad de los Andes de Colombia

**Antanas Mockus**

Ex Alcalde de Bogotá en Colombia

**Joaquín Moreno**

Miembro fundador y Director del Centro de Liderazgo y Gestión de Colombia. Miembro de la Junta Directiva de Ecopetrol en Colombia y Ex Presidente de las Compañías del Grupo Royal Dutch Shell para Colombia, México y Venezuela

**Stanley Motta**

CEO de Copa Airlines

Ethan Nadelman

Director Ejecutivo de la Drug Policy Alliance de los Estados Unidos de América

**Óscar Naranjo**

Ex Director de la Policía Nacional y actualmente Director del Instituto Latinoamericano de Ciudadanía del Sistema Tecnológico de Monterrey, México

**Antonio Navarro Wolff**

Ex Gobernador de Nariño, ex Senador, ex Alcalde y ex Ministro de Salud de Colombia

**Donald Pigaroff**

Asistente adjunto al Ministro de Políticas del Departamento de Justicia de Canadá

**Michael Reid**

Jefe de Redacción para las Américas de *The Economist*

**Peter Reuter**

Profesor de la Facultad de Política Pública y del Departamento de Criminología, y Presidente fundador de la Sociedad Internacional para el Estudio de las Políticas de Drogas de los Estados Unidos de América

**Víctor Rico**

Director de Desarrollo Institucional y Asuntos Especiales en CAF, Banco de Desarrollo América Latina en Bolivia

**Steve Rolles**

Analista Principal de Políticas, Transform Drug Policy Foundation, Reino Unido

**Morris Rosenberg**

Ministro Adjunto del Departamento de Relaciones Exteriores de Canadá

**Mirta Roses**

Directora de la Organización Panamericana de la Salud en Argentina

**Lisa Sánchez**

Coordinadora del Programa Latinoamericano para la Reforma de la Política de Drogas, México Unido contra la Delincuencia / Transform Drug Policy Foundation, México

**Armando Santacruz**

Consejero de México Unido contra la Delincuencia

**Chandrikapersad Santokhi**

Ex Ministro de Justicia y Policía y Principal representante de Surinam en Cicad

**Juan Manuel Santos**

Presidente de la República de Colombia

**Rogério Seabra**

Comandante General de las Unidades de Policía Pacificadora (UPP) en Río de Janeiro, Brasil

**Zili Sloboda**

Directora del Centro de Investigación y Desarrollo de JBS International Inc. de los Estados Unidos de América

**Eduardo Stein**

Ex Vicepresidente de la República y actualmente Coordinador de la Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia (laRED) de Guatemala

**Ilona Szabó**

Co-coordinadora de la Comisión Global sobre Política de Drogas en Brasil

**Francisco Thoumi**

Profesor retirado, ex Coordinador de Investigación para el Programa Global de las Naciones Unidas contra el Blanqueo de Dinero en Viena

**Juan Tokatlián**

Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Torcuato de Di Tella de Argentina

**Sergio Torres**

Juez Titular del Juzgado Nacional en lo Criminal y Correccional de Argentina

**Gabriela Touze**

Presidenta de la ONG Intercambios de Argentina

**Arturo Valenzuela**

Profesor de la Universidad de Georgetown, Washington D.C.

**Alberto Vollmer**

Presidente de Ron Santa Teresa y Fundador del Proyecto Alcatraz de Venezuela

**John Walsh**

Asociado Senior de WOLA, Estados Unidos de América

**Richard Wex**

Asistente Adjunto del Ministro de Políticas y Cumplimiento de la Ley, Departamento de Seguridad Pública de Canadá

**Panelista en el taller 2**

Tuvimos el privilegio de escuchar el testimonio de 3 representantes de la Fundación Conexión, El Salvador y un representante del Proyecto Alcatraz de la Fundación Santa Teresa en Venezuela

**Equipo de la OEA/CICAD**

Adam Blackwell  
Álvaro Briones  
Francisco Cumsille  
Rafael Franzini  
Maria Beatriz Galvis  
Adriana Henao  
Bryce Pardo  
Paul Simons

**Equipo de Reos Partners**

Mille Bojer  
Elena Díez Pinto  
Adam Kahane  
Anaí Linares

**Equipo del Centro de Liderazgo y Gestión**

Alejandra González  
Joaquín Moreno  
Juan Carlos Morris  
Gustavo Mutis

**Editora de los Escenarios**

Betty Sue Flowers  
Profesora Emérita Distinguida de la Universidad de Texas en Austin

**Editor de la versión en español:**

Juan Carlos Morris

**Diseño Gráfico**

Alejandro Ahumada







Organización de los  
Estados Americanos

1889 F. Street, NW, Washington, DC 20006  
Tel: +1.202.370.5000  
[www.oea.org](http://www.oea.org)

ISBN 978-0-8270-5989-4