

URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · JUNIO 2013 · No. 13

www.revistaurvio.org.ec



FLACSO
ECUADOR

URVIO

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · JUNIO 2013 · No. 13

Presentación	7-10
Investigación	
El debate sobre políticas de drogas en América Latina	13-25
<i>Coletta A. Youngers</i>	
Los intentos de reforma de las políticas sobre drogas en América Latina	27-39
<i>Ricardo Soberón Garrido</i>	
¿Por qué no se despenalizan las drogas? Las razones de la vigencia de una política fallida	41-55
<i>Daniel Pontón Cevallos</i>	
La prohibición de las drogas en México (1912-1929)	57-68
<i>José Domingo Schievenini Stefanoni</i>	
Guerra contra las drogas, consumidores de marihuana y legalización	69-80
<i>Adrián Restrepo Parra</i>	
Drogas en el Ecuador: ¿política prohibitiva o democracia deliberativa?	81-94
<i>Ana Isabel Jácome Rosenfeld</i>	
Bolivia y la despenalización de la hoja de coca como estrategia de cambio	95-107
<i>Loreta Telleria Escobar</i>	

Artículo

- Jóvenes en el narcomenudeo: el caso Ciudad de México 111-123
Carlos Alberto Zamudio Angles

Comparativo

- La penalización de drogas en América Latina desde el marco
legal y constitucional 127-136
Javier Monroy Díaz

Entrevista

- Despenalización de drogas ilegales: una disputa de sentimientos, emociones e intuiciones
Entrevista con Francisco Thoumi 139-142
Por Jenny Pontón Cevallos

Reseña

- Pablo Emilio Angarita Cañas (2011). *Seguridad democrática. Lo invisible de un régimen político y económico.*
Bogotá: Siglo del Hombre Editores. 145-147
Olmo Jesús Sierra Moreno

- Fredy Rivera Vélez (2012). *La seguridad perversa. Política, democracia y derechos humanos en Ecuador 1998-2006.* Quito: FLACSO, sede Ecuador 148-150
Gilda Alicia Guerrero Salgado

- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) (2012).
Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana 2012. Montreal: CIPC 151-154
Andrea Betancourt Urresta

- Política editorial.** 155-157

URVio

Revista Latinoamericana de Seguridad Ciudadana
Departamento de Asuntos Públicos - FLACSO Sede Ecuador

ISSN: 1390-3691 · JUNIO 2013 · No. 13

Presentation	7-10
Research	
The debate on drug policy in Latin America. <i>Coletta A. Youngers</i>	13-25
Attempts to reform drug policy in Latin America. <i>Ricardo Soberón Garrido</i>	27-39
Why do not decriminalize drugs? The reasons for the validity of a failed policy <i>Daniel Pontón Cevallos</i>	41-55
The Drug Prohibition in Mexico (1912-1929) <i>José Domingo Schievenini Stefanoni</i>	57-68
War on drugs, marijuana consumers, and legalization. <i>Adrián Restrepo Parra</i>	69-80
Drugs in Ecuador: ¿prohibitive politics or deliberative democracy? <i>Ana Isabel Jácome Rosenfeld</i>	81-94
Bolivia and the decriminalization of coca leaves as a strategy for change <i>Loreta Telleria Escobar</i>	95-107

Article

- Youth in small scale drug traffic: the case of Mexico City 111-123
Carlos Alberto Zamudio Angles

Comparative section

- The criminalization of drugs in Latin America from the legal
and constitutional framework. 127-136
Javier Monroy Díaz

Interview

- Decriminalization of illegal drugs: a dispute of feelings, emotions and intuitions
Interview with Francisco Thoumi. 139-142
By Jenny Pontón Cevallos

Book reviews

- Pablo Emilio Angarita Cañas (2011). *Seguridad democrática. Lo invisible de un régimen político y económico.*
Bogotá: Siglo del Hombre Editores. 145-147
Olmo Jesús Sierra Moreno

- Fredy Rivera Vélez (2012). *La seguridad perversa. Política, democracia y derechos humanos en Ecuador 1998-2006.* Quito: FLACSO, sede Ecuador 148-150
Gilda Alicia Guerrero Salgado

- Centro Internacional para la Prevención de la Criminalidad (CIPC) (2012).
Informe internacional sobre la prevención de la criminalidad y la seguridad ciudadana 2012. Montreal: CIPC..... 151-154
Andrea Betancourt Urresta

- Editorial policy** 155-157



Investigación

El debate sobre políticas de drogas en América Latina

Coletta A. Youngers¹

Fecha de recepción: 4 de marzo de 2013.

Fecha de aceptación y versión final: 2 de mayo de 2013.

Resumen

Mientras los Estados Unidos mantienen su “guerra contra las drogas”, los líderes en América Latina cuestionan cada vez más las premisas que subyacen las políticas actuales y formulan llamados para debatir enfoques alternativos. Reformas significativas de las políticas sobre drogas implican sin duda un proceso largo y complicado. Ello no obstante algunos gobiernos –como Bolivia y Uruguay– y aun algunos Estados en los Estados Unidos que están avanzando en cuanto a intentos de reforma. El tema de las reformas a políticas de drogas se encuentra ahora en la primera línea de la agenda regional y, como resultado de una iniciativa lanzada en América Latina, también lo está en la agenda de la Organización de las Naciones Unidas. Es claro: Washington ya no puede dictar el enfoque de la región hacia las drogas.

Palabras clave: América Latina, cannabis, guerra contra las drogas, legalización, política de drogas.

Abstract

While the United States continues its “war on drugs”, Latin American leaders are increasingly questioning the underlying premises of present policies and are calling for debate on alternative approaches. Meaningful drug policy reform will no doubt be a long and messy process. Nonetheless, some governments –such as Bolivia and Uruguay– and even some U.S. states are moving forward with their own reform efforts. Drug policy reform is now at the forefront of the regional agenda and, as a result of an initiative launched in Latin America, is on the UN agenda as well. One point is clear: Washington can no longer dictate the region’s approach to drugs.

Keywords: Latin America, cannabis, drug war, legalization, drug policy.

¹ Asesora Principal de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA), Representante del Consorcio Internacional sobre Política de Drogas (IDPC), integrante del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD) y consultora independiente.

Correo electrónico: coletta.youngers@gmail.com

En un día cualquiera, unos 4 mil soldados estadounidenses son desplegados a través de América Latina para librar la llamada guerra de los Estados Unidos contra las drogas. Adicionalmente, de acuerdo con un estudio reciente realizado por Associated Press, hasta cuatro barcos de la Marina de los Estados Unidos se encuentran patrullando; pilotos aéreos registran decenas de miles de horas al año en misiones para la fiscalización de drogas; y agentes procedentes de al menos 10 agencias estadounidenses participan en actividades de capacitación y de otro tipo para el control de las drogas en la región (López y otros, 2013). En pocas palabras, pese a las esperanzas iniciales de que la Administración del Presidente Barak Obama repensaría la iniciativa estadounidense más costosa de los Estados Unidos en América Latina desde la Guerra Fría, la “guerra contra las drogas” continúa a toda máquina y está escalando peligrosamente en América Central.

No obstante, los líderes en América Latina cuestionan cada vez más las premisas que subyacen a la guerra contra las drogas. Por primera vez, presidentes en ejercicio, incluyendo a Otto Pérez Molina de Guatemala y Juan Manuel Santos de Colombia, demandan una reconsideración del régimen internacional predominante para el control de las drogas. Durante la Cumbre de Cartagena realizada en abril de 2012, los presidentes del hemisferio ordenaron la realización de un estudio de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para examinar las políticas actuales de fiscalización de las drogas y para explorar alternativas. Los gobiernos de México, Colombia y Guatemala lideraron un esfuerzo que resultó en la convocatoria a una Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas

(UNGASS) sobre drogas, a realizarse en 2016 para analizar el sistema internacional actual de control de las drogas. Aunque indudablemente las reformas a escala regional e internacional avanzarán lentamente, resultan evidentes fisuras significativas en la estructura internacional para el control de las drogas.

Mientras tanto, algunos países en la región —así como algunos Estados dentro de los Estados Unidos— impulsan sus propias reformas. Bolivia desafió con éxito la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961: es el primer país que ha denunciado y retornado al tratado con una reserva, en este caso en relación al consumo de la hoja de coca dentro de su propio territorio. El Gobierno de Uruguay ha propuesto crear mercados legales controlados por el Estado para el cannabis y observa con mucha atención los marcos regulatorios que se implementan en los Estados de Colorado y Washington donde, en noviembre pasado (2012), los votantes aprobaron referendos para la legalización del cannabis.

Políticas de los Estados Unidos sobre drogas, en piloto automático

La elección del Presidente Obama en 2008 generó esperanzas de que Washington finalmente pusiera fin a la “guerra contra las drogas”, vigente durante décadas (Youngers, 2011). Desde que asumió el cargo, la Administración Obama cambió de inmediato la terminología bélica que durante mucho tiempo había caracterizado las políticas estadounidenses para el control de drogas, cesando las referencias a una “guerra contra las drogas”. Gil Kerlikowske, director de la Oficina Nacional de Políticas para el Control de las Drogas (ONDCP), anunció que no usaría ese término ya que uno no pue-

de librar una guerra contra su propia gente. La Secretaria de Estado de los Estados Unidos, Hillary Clinton, admitió públicamente que las políticas sobre drogas habían fracasado y que, como el principal consumidor de drogas ilícitas, los Estados Unidos debían asumir una mayor responsabilidad para enfrentar el problema de la demanda. La afirmación de Clinton constituía la primera vez que una alta autoridad estadounidense formulaba una declaración en este sentido.

La Administración Obama sí implementó cambios modestos pero importantes en las políticas domésticas sobre drogas. La estrategia anual para el control de drogas de la Administración Obama enfatiza ahora programas de prevención de base comunitaria y la integración del tratamiento para el uso problemático de drogas en servicios convencionales de atención de salud. Resulta de particular importancia que el tratamiento sea obligatoriamente cubierto por el seguro de salud como parte del plan *Obamacare*, en un esfuerzo significativo para expandir el acceso a tales servicios. Sin embargo, en lo que concierne a América Latina, los cambios en la retórica y a nivel doméstico no han modificado las políticas y programas implementados en esta región. Tal como se ha señalado, la guerra de los Estados Unidos contra las drogas continúa a toda máquina e incluso está escalando peligrosamente en América Central.

El Plan Colombia, un esfuerzo desplegado durante ocho años con un costo total superior a los 7 mil millones de dólares, se ha desinflado. El principal programa de control de drogas de los Estados Unidos en México, la Iniciativa Mérida, continúa; sin embargo, la atención de los Estados Unidos se ha redireccionado hacia América Central, dado que fuentes estadounidenses reportan que aproximadamente 80%

de la cocaína que se dirige a los Estados Unidos pasa ahora por este istmo. Sin embargo, el narcotráfico es solo una fuente de violencia en Centroamérica; las guerras civiles han dejado secuelas de violencia y bandas criminales tienen larga trayectoria en una gama de actividades ilegales (Arnson y Olson, 2011).

Pero, dado el enfoque de la Administración de Obama al tema de las drogas, se ha incrementado sostenidamente la asistencia de los Estados Unidos hacia las fuerzas de seguridad de América Central a través de la Iniciativa de Seguridad Regional Centroamericana (CARSI). Una serie de agencias estadounidenses se ubica actualmente en el terreno de América Central; en Guatemala, los marines estadounidenses han brindado capacitación a los Kaibiles, la temida unidad de las fuerzas especiales, mientras que tropas de la Guardia Nacional de los Estados Unidos están apostadas en lo que algunos consideran uno de los países más peligrosos del mundo, Honduras. En 2011, el Departamento de Defensa de los Estados Unidos capacitó a más de 300 miembros de las Fuerzas Armadas hondureñas y gastó casi 90 millones de dólares en mantener estacionado, en la Base Aérea Soto Cano, al Batallón Bravo, un contingente militar estadounidense compuesto por 600 miembros (López y otros, 2013).

Los Equipos de Asesoría y Apoyo Destacados en el Extranjero (FAST) de la *Drug Enforcement Administration* (DEA) constituyen una piedra angular de las políticas estadounidenses sobre drogas en América Central. Operando inicialmente en Afganistán para bloquear el tráfico de amapola, los equipos FAST ahora están desplegados en Honduras. El 11 de mayo de 2012, fuerzas hondureñas acompañadas por agentes de la DEA, en una misión de control de drogas cerca del pueblo de Paptalaya, abrieron fuego contra un bote que la Policía inicial-

mente afirmó que era usado para transportar drogas ilícitas, matando a cuatro personas: dos mujeres, un menor de 14 años de edad y un hombre de 21 años; una de las mujeres estaba embarazada. Todos los fallecidos tenían razones legítimas para estar en el río a esa hora de la mañana (Bird y Main, 2012). Además, los agentes de la DEA dispararon y dieron muerte a sospechosos en dos incidentes que ocurrieron posteriormente. Luego que la Fuerza Aérea hondureña derribase a disparos dos aviones sospechosos por tráfico de drogas, el Gobierno de los Estados Unidos suspendió temporalmente el acceso a información del radar y suspendió asimismo parte de su apoyo a la Policía nacional, luego de que se nombrara a un nuevo director de esta institución con vínculos a escuadrones de la muerte.

Los riesgos de una mayor militarización se ciernen sobre una región que ostenta trágicos antecedentes de conflicto interno, violencia e instituciones extremadamente débiles. Sin embargo, el Gobierno de los Estados Unidos parece dispuesto a incrementar más aún su presencia militar en América Central, donde aparentemente el Gobierno estadounidense todavía no ha aprendido las lecciones de la Guerra Fría.

El debate regional

Mientras el Gobierno de los Estados Unidos (y especialmente los militares estadounidenses) aumentan sus programas de control de drogas en América Central, los países de la región cuestionan cada vez más el enfoque y las estrategias de las políticas de drogas actuales. Desde el lanzamiento de la Iniciativa Andina en 1989, académicos a lo largo del hemisferio han documentado y analizado por qué las

políticas exportadas de Washington no iban a lograr el éxito y los costos altos de implementar estas políticas —costos pagados por los gobiernos y ciudadanía de América Latina (Aguilar y Castañeda, 2006; Galán y otros, 2008; García-Sayán, 1989 y 1990; Youngers y Rosin, 2005). En los últimos años, el Banco Mundial y la Organización Panamericana de la Salud (PAHO) han publicado libros sobre cómo repensar las políticas de drogas (Keefer y Loayza, 2010 y Babor y otros, 2010). Ahora, los mismos gobiernos de América Latina están llegando a las mismas conclusiones. Décadas después de seguir los consejos de Washington, la mayoría de los países de América Latina enfrenta problemas mucho más profundos con el consumo y tráfico de drogas. Las prisiones están abarrotadas de delincuentes de poca monta, en tanto el crimen organizado erosiona las instituciones democráticas y genera niveles significativos de violencia. Tal como lo declaró sucintamente el Presidente guatemalteco Otto Pérez Molina:

Hemos visto que el prohibicionismo y la guerra contra las drogas no ha dado los resultados que esperábamos. Todo lo contrario. Los carteles han crecido en fuerza, ha aumentado el flujo de armas desde el norte hacia América Central y las muertes en nuestro país se han incrementado. Ello nos ha forzado a buscar una respuesta más apropiada (*Guardian*, 2013).

No resulta sorprendente que oficiales estadounidenses no hayan recibido estas críticas con buenos ojos. Antes de la Cumbre de Cartagena, el Presidente guatemalteco Pérez Molina invitó a los presidentes de América Central a participar en una cumbre regional para dar forma a una posición conjunta respecto a alternativas de políticas sobre drogas. En res-

puesta a ello, las autoridades estadounidenses emprendieron una ofensiva en América Central, enviando más funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos hacia la región en un mes, de los que habían visitado la región en cualquier período de la historia reciente, incluyendo al Vicepresidente Joe Biden, la Secretaria de Seguridad de la Patria Janet Napolitano, la entonces Vicesecretaria de Estado María Otero y el máximo jefe antidrogas del Departamento de Estado, William Brownfield. El intento dio resultado: aunque todos los presidentes centroamericanos habían inicialmente aceptado la invitación, los mandatarios de El Salvador, Honduras y Nicaragua desistieron de asistir a último minuto, en una decisión que sin duda se debió, al menos en parte, a la presión de los Estados Unidos.

El Presidente Pérez Molina, sin embargo, tuvo bastante éxito llevando a debate un concepto considerado tabú durante mucho tiempo: la legalización. Aunque ha habido mucha confusión en los medios respecto al significado preciso de términos como descriminalización y legalización, por primera vez la idea de contar con mercados legales y regulados ha entrado a formar parte del debate regional en políticas sobre drogas. Para sorpresa de nadie, la respuesta de las autoridades estadounidenses ha consistido en declarar repetidamente que están dispuestos a “debatir” sobre políticas de drogas, siempre y cuando cualquier tema en discusión caiga dentro de lo que está permitido en las convenciones internacionales ya existentes, o sea, dentro del paradigma prohibicionista.

En contraste con sus esfuerzos iniciales en América Central, la Administración Obama tuvo menos éxito tratando de descarrilar la discusión de políticas de drogas en la reunión de todos los presidentes del hemisferio en

Cartagena en abril de 2012, donde este fue el único tema discutido en una reunión privada de los presidentes, realizada a puertas cerradas. Como resultado de esa discusión, la OEA recibió el encargo de analizar los resultados de las políticas actuales y de explorar enfoques alternativos. Al momento en que este artículo ingresa a prensa, dicho estudio se encuentra todavía en borrador, y queda por verse si su realización contribuirá significativamente o no al debate regional sobre el tema. (Un esfuerzo paralelo más prometedor también se encuentra en marcha para implementar un proceso de planificación de “escenarios”). No obstante, el estudio ha tenido ya un impacto inmediato. Apuntando a la necesidad de discutir el estudio, el Gobierno guatemalteco propuso que las “estrategias alternativas para combatir las drogas” sean el tema de la próxima reunión de la Asamblea General de la OEA, a realizarse en Guatemala del 4 al 6 de junio de 2013. Con objeciones menores por parte de los Estados Unidos y Canadá (los cuales expresaron preocupación respecto al amplio rango de tópicos por cubrir), la propuesta fue aprobada el 25 de febrero de 2013 (Nota de prensa de la OEA, 2013).

Los gobiernos de Colombia, Guatemala y México también tuvieron éxito en colocar en la agenda de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el tema de reforma de las políticas sobre drogas. Durante la reunión de la Asamblea General de la ONU en 2012, los países emitieron una declaración formal el 1 de octubre de ese año subrayando la necesidad de “revisar el enfoque” de las políticas actuales sobre drogas, y apelaron a la ONU a

[E]jercer el liderazgo que le corresponde en este esfuerzo y conducir una profunda reflexión que analice todas las opciones dis-

ponibles, incluyendo medidas regulatorias o de mercado, con el fin de establecer un nuevo paradigma que impida el flujo de recursos hacia las organizaciones del crimen organizado.

La declaración concluye haciendo un llamado a la ONU a llevar a cabo “una conferencia internacional que permita tomar las decisiones necesarias a fin de dar mayor eficacia a las estrategias y los instrumentos con los que la comunidad global hace frente al reto de las drogas y sus consecuencias”. Estos sentimientos fueron reproducidos en la Declaración de la Cumbre Iberoamericana –incluyendo a todos los países de América Latina, España y Portugal– que tuvo lugar el 16 y 17 de noviembre de 2012. Poco después, se anunció que se convocaría una Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU (UNGASS) a inicios de 2016 sobre el tema de las drogas.

La competencia ya ha empezado para tratar de controlar la agenda de la UNGASS sobre drogas. Una pregunta fundamental al respecto consiste en si la discusión se mantendrá o no dentro de los confines de las convenciones internacionales ya existentes para el control de drogas –en particular, la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, y la Convención Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988–, tal como propugnan los Estados Unidos y otros países clave, o si finalmente llegará a la mesa de negociaciones el tema de la reforma de las convenciones. La Convención de 1961 tiene ahora más de 50 años de vigencia y las reformas se hacen esperar desde hace mucho tiempo; lo que no resulta evidente es si los Estados miembros de la ONU están listos para asumir ese desafío.

Reformas a escala nacional

Un tema controvertido entre los gobiernos de la región ha sido si las reformas deberían iniciarse antes de culminar el estudio encargado a la OEA, o siquiera antes de forjar un nuevo consenso internacional, tal como lo ha dicho repetidamente el Presidente Santos. Sin embargo, desde hace ya algún tiempo se han producido reformas a nivel local y nacional en la región. Y cada vez más, los gobiernos están dispuestos a desafiar las convenciones internacionales para el control de drogas, ya sea indirectamente o, en los casos de Bolivia y Uruguay, directamente.

Aún antes que la Comisión de América Latina sobre Drogas y Democracia lanzara su informe en 2009 (que fue seguido dos años después por el informe de la Comisión Global sobre Políticas de Drogas), el cual generó amplia cobertura en los medios de comunicación sobre la necesidad de realizar una reforma de las políticas sobre drogas, ya se encontraban en marcha algunos intentos. La descriminalización de la posesión de pequeñas cantidades de drogas para consumo personal en aquellos países donde esta es ilegal constituye una de las reformas más ampliamente discutidas.

En 2006, Brasil aprobó una ley que descriminaliza parcialmente la posesión de drogas para consumo personal. Posteriormente, en 2008, un juez de São Paulo dictaminó que imponer sanciones para la posesión de drogas por consumo personal es inconstitucional. Actualmente se encuentra en marcha una campaña de la sociedad civil en Brasil para descriminalizar completamente el consumo de drogas. En agosto de 2009, México promulgó una ley que descriminalizaba la posesión de pequeñas cantidades de drogas para consumo personal y que ordenaba la provisión de programas de

prevención y tratamiento. Aunque las cantidades máximas establecidas para determinar el consumo personal eran problemáticamente bajas, la legislación por lo menos reconoce el consumo de drogas como un tema de salud pública, no como un delito.

Ese mismo mes, la Corte Suprema argentina determinó que imponer sanciones penales por la posesión de pequeñas cantidades de drogas para consumo personal resultaba inconstitucional; al mismo tiempo, una comisión oficial estaba redactando una nueva legislación sobre drogas. En 2012, esa y varias otras propuestas legislativas en Argentina se combinaron en una ley que descriminalizaría la posesión de drogas para consumo personal, reduciría las penalidades para delitos de drogas de poca monta, daría a los jueces mayor discreción para determinar las penalidades, y potencialmente permitiría el cultivo de cannabis para consumo personal. Desafortunadamente, aunque se forjó un consenso político en apoyo de la reforma de las leyes sobre drogas, el proyecto se encuentra actualmente estancado en la medida en que otros temas dominan la agenda política de la presidenta Cristina Fernández de Kirchner. Con el advenimiento de elecciones para el Congreso argentino en octubre (2013), es probable que el tema continúe languideciendo durante algún tiempo. Más recientemente, Belice se encuentra contemplando la descriminalización del consumo de drogas.

Ecuador es el único país en el hemisferio cuya Constitución declara que el consumo de drogas constituye un tema de salud pública. El artículo 364 de la Constitución de 2008 declara:

Las adicciones son un problema de salud pública. Es responsabilidad del Estado de-

sarrollar programas coordinados de información, prevención y control de alcohol, tabaco, así como de sustancias psicotrópicas y narcóticas (...). Bajo ninguna circunstancia estos serán criminalizados ni se violarán sus derechos constitucionales.

El Presidente Rafael Correa también implementó un indulto para quienes han cometido delitos de drogas de poca monta, el cual supuso la liberación de aproximadamente 2.300 personas. El indulto se proponía ser una medida temporal, en tanto la legislación nacional sobre drogas era reformada para garantizar la proporcionalidad al imponer sentencias (Ecuador posee una de las legislaciones de drogas más severas del hemisferio y no establece distinciones entre los niveles de involucramiento en el tráfico de drogas, lo cual somete a infractores de poca monta a sentencias excesivamente largas). No obstante, dicho esfuerzo se ha visto entorpecido en relación al contenido propuesto por las reformas legislativas y ha languidecido en la Asamblea Nacional. Queda por verse si luego de su reelección en febrero de 2013, el Presidente Correa retornará o no a su discurso inicial de promover la reforma de la legislación sobre drogas.

Aun aquellos países que han estado abogando por reformas a nivel internacional mientras mantenían políticas de mano dura a nivel doméstico están empezando a hablar ahora de reformas dentro de sus propios países. Pese a su apoyo público a considerar la legalización de las drogas, el Presidente Pérez Molina ha incrementado la participación militar en actividades de control de drogas. Sin embargo, también ha comisionado un informe a la Fundación Beckley, con sede en el Reino Unido, sobre opciones de políticas alternativas sobre drogas, y ha dicho que considerará una propuesta para permitir el cultivo

legal de amapola para producir medicamentos analgésicos, a ser empleados domésticamente (*Prensa Libre*, 2013). A inicios de febrero, el Gobierno guatemalteco anunció un récord en la eliminación de plantas de amapola durante la primera parte del año. Resulta interesante que el Gobierno anunciara asimismo que nadie había sido detenido en este proceso. El ministro de Gobernación, Mauricio López Bonilla, declaró a *El Periódico*: “La destrucción, que se enfoca en atacar el producto y no en detener a personas, se enmarca en el modelo de despenalización que impulsa el Presidente Otto Pérez” (Boche, 2013).

Quizá resulta más significativo que el Presidente Santos haya avanzado muy recientemente en la dirección de reformas a nivel doméstico. Entre 1994 y 2009, la posesión de pequeñas cantidades de drogas para consumo personal era legal en Colombia, debido a una sentencia del Tribunal Constitucional que declaraba que la posesión de una “dosis mínima” de drogas no podía ser penalizada cuando ella tenía lugar “en el ejercicio de sus derechos personales (...) y cuando el acusado no ha afectado a otros”. Tras repetidos intentos en este sentido, el ex Presidente colombiano Álvaro Uribe tuvo finalmente éxito en enmendar la Constitución del país para abolir el dictamen del Tribunal Constitucional. No mucho después de asumir la Presidencia, el Gobierno de Santos hizo circular una propuesta enmendada para una ley de drogas que, entre otros asuntos, hubiera convertido la enmienda constitucional en ley al recriminalizar la posesión de drogas para consumo personal. El borrador del nuevo Estatuto Nacional de Drogas ha pasado por varias revisiones y, más recientemente, la ministra de Justicia de Colombia, Ruth Stella Correa, anunció que el borrador del Estatuto a ser presentado al Congreso en

los próximos meses descriminalizará el consumo personal de drogas sintéticas, como el éxtasis y la metanfetamina, además de la posesión de pequeñas cantidades de cocaína y marihuana, la cual es permitida por la legislación actual. El Estatuto Nacional de Drogas propuesto obligará también a las municipalidades a comprometer fondos para programas de prevención y tratamiento (*El Tiempo*, 2013).

La ministra de Justicia también anunció la formación de una Comisión Asesora en Políticas de Drogas, lo cual finalmente envió “una señal clara de que tiene intenciones de alinear la política interna con su discurso internacional” (*La Silla Vacía*, 2013). La Comisión tiene un mandato amplio para evaluar las políticas de drogas implementadas en el transcurso de los últimos 10 años, y hacer recomendaciones para futuras políticas de drogas. La Comisión presentará un primer borrador de su trabajo en septiembre y un documento final al término del año. Resulta particularmente interesante la composición de la Comisión, la cual parece concebida para asegurar que políticas alternativas sean de hecho presentadas. Incluye al ex Presidente César Gaviria (miembro de la Comisión Global sobre Políticas de Drogas), al ex General de la Policía Óscar Naranjo (ahora integrante del circuito de eventos sobre políticas de drogas, hablando en parte a favor de reformas), al ex integrante de Tribunal Constitucional Rodrigo Uprimny (un gran defensor de la reforma) y al profesor de Economía en la Universidad de los Andes Daniel Mejía Londoño, quien presidirá la Comisión. De hecho, Mejía es uno de los académicos que más ha estudiado y documentado el fracaso del Plan Colombia en reducir el narcotráfico en este país (Gaviria Uribe y Mejía, 2011).

Desafiando las convenciones

Dos países en la región, Bolivia y Uruguay, han ido significativamente más lejos en la propuesta de reformas a las políticas sobre drogas, desafiando directamente las convenciones internacionales existentes para el control de estas sustancias (Bewley-Taylor, 2012). En junio de 2011, el Estado Plurinacional de Bolivia se retiró de la Convención Única sobre Estupeficientes de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972, con la intención de readherirse con una nueva reserva que permita los usos tradicionales de la hoja de coca en su territorio. La Convención de 1961 erróneamente clasifica la coca como un estupefaciente peligroso, junto con la cocaína.

Para bloquear el retorno de Bolivia al seno de la Convención Única, un tercio o más de los 184 Estados miembros del Tratado debían presentar una objeción formal antes del 10 de enero de 2013. Bolivia lanzó una campaña diplomática para garantizar el apoyo necesario, y logró una importante victoria en la Cumbre Iberoamericana celebrada en noviembre de 2012 en Cádiz, España. En dicha Cumbre, se adoptó un pronunciamiento especial de apoyo al uso tradicional del masticado de la hoja de coca en Bolivia y Perú.

Hasta la fecha límite del 10 de enero, solo 15 países habían presentado objeciones formalmente. Desde el 10 de febrero de 2013, Bolivia retornó al seno de la Convención Única, habiendo ganado una significativa victoria en sus esfuerzos por corregir un error histórico en la clasificación de la hoja de coca como un estupefaciente peligroso. Sin embargo, el derecho a los usos tradicionales de la hoja de coca corresponde únicamente a Bolivia; la exportación de la hoja de coca y su consumo siguen prohibidos a nivel internacional (Ledebur y Youngers, 2013).

Los defensores de la prohibición mantienen que las convenciones internacionales sobre drogas deben quedar como están por temor a que los esfuerzos de Bolivia en relación a la hoja de coca podrían abrir una caja de Pandora, animando a otros países a proponer cambios que cuestionen los fundamentos de los tratados actuales. La exitosa readhesión de Bolivia a la Convención Única puede, de hecho, constituir un importante precedente. Bolivia es el primer país en denunciar la Convención de 1961 y reaccéder luego a ella con una reserva (aunque otros países incluyeron reservas a su adopción original del acuerdo). Al hacerlo, Bolivia ha preparado el camino para que otros países lo sigan, y ha subrayado la necesidad de que la comunidad internacional reforme las convenciones para eliminar completamente la hoja de coca de la Lista 1 de la Convención de 1961.

Creando mercados legales y regulados para el cannabis

El desafío más reciente de América Latina al régimen para la fiscalización internacional de las drogas ha provenido del Gobierno uruguayo que, el 20 de junio de 2012, dio a conocer una propuesta que, de ser adoptada por el Poder Legislativo de este país, crearía mercados legales y controlados por el Gobierno para el cannabis, como parte de una estrategia más amplia para mejorar la seguridad ciudadana y enfocar mayor atención y recursos en el consumo y tráfico de drogas más duras (Garat, 2012). El mercado estaría altamente regulado, con estrictos límites de edad, controles electrónicos que limiten la cantidad adquirida por mes y el consumo público estaría prohibido. El proyecto de ley presentado al Con-

greso también permite el cultivo de hasta seis plantas para consumo personal y la creación de “clubes de cannabis” o cooperativas, similares a los que actualmente operan en España. En momentos en que este artículo ingresa a prensa, el proyecto de ley está pendiente en la Cámara de Representantes y, de ser aprobado allí, será enviado al Senado.

Luego del anuncio del Gobierno de Uruguay, se introdujeron iniciativas en otros países, incluyendo México y Chile, para legalizar el consumo de cannabis. Quienes proponen crear mercados legales y regulados de marihuana señalan que esta supone riesgos comparativamente menores que muchas otras sustancias (incluyendo drogas legales) y, sin embargo, el enfoque prohibicionista causa enormes daños a quienes se ven atrapados en el sistema de justicia penal (Metaal y Youngers, 2010). Actitudes más tolerantes hacia el consumo de marihuana en muchos países –incluyendo los Estados Unidos– sugieren que, tarde o temprano, más y más países empezarán a implementar mercados legales y regulados.

En ningún lugar es más clara esta tendencia que en los Estados Unidos. En las elecciones de noviembre de 2012, el 55,4% de los votantes en el Estado de Washington decidió “legalizar la producción, distribución y posesión de marihuana, y establecer regulaciones”. Una iniciativa similar fue aprobada en Colorado por el 54,8% de los votantes. En ambos casos, la posesión para consumo personal se volverá legal y, en última instancia, el cannabis podría venderse en puntos de expendio que cuenten con licencia del Estado. Colorado también permitirá a las personas cultivar seis plantas. La propuesta regulatoria de 66 páginas en Washington fue escrita cuidadosamente para resistir la presión del Gobierno federal. Si Washington y Colorado pueden implemen-

tar plenamente sus iniciativas legislativas, serían los únicos lugares en el mundo (con la posible excepción de Uruguay, tal como se ha explicado antes) donde la marihuana puede cultivarse, venderse y consumirse legalmente (incluso en Holanda la producción sigue siendo ilegal, aunque las personas pueden comprar pequeñas cantidades de marihuana en los *coffee shops* o cafetines).

La Administración Obama tiene ante sí un acertijo político mientras define su respuesta a las iniciativas de legalización del cannabis aprobadas en Washington y Colorado, que colocan frente a frente la ley estatal y la federal. (El Acta Federal de Sustancias Controladas prohíbe la producción, venta y posesión de marihuana). El Ejecutivo tiene a su disposición un arsenal de instrumentos de políticas, incluyendo el escalamiento de actividades de fiscalización de drogas a cargo de la DEA, el inicio de procesos judiciales en los tribunales o la amenaza de confiscar los ingresos por impuestos procedentes de la marihuana.

Al asumir la Presidencia, Obama inicialmente prometió respetar las leyes estatales en relación con la marihuana para consumo médico. Sin embargo, la DEA ha expresado públicamente su oposición a tal postura y, con el tiempo, ha incrementado significativamente sus allanamientos contra instalaciones donde se dispensa marihuana para uso médico, aparentemente sin objeciones por parte de la Casa Blanca. Hace dos años, cuando se produjo el voto sobre la Propuesta 19 en California, el cual hubiera legalizado la marihuana, el Fiscal General Eric Holder se pronunció enérgicamente contra la propuesta. Este año, sin embargo, el Departamento de Justicia guardó silencio antes de la votación en Washington y Colorado. (Algunos especulan que ello se debió a que Colorado era un Estado contencioso

en la elección y Obama necesitaba contar con el voto de jóvenes). Desde las elecciones, los funcionarios del Gobierno solo han hecho declaraciones generales de que están revisando las iniciativas de los votantes y que las políticas para la fiscalización de las drogas no han variado. En diciembre, al preguntarle sobre consumidores de marihuana recreacional en los Estados donde esta ha sido legalizada, el Presidente Obama respondió: “Tenemos peces más grandes que freír” (Dwyer, 2012).

Tal prudencia se encuentra justificada dado el amplio apoyo popular recibido en cada Estado y vista la clara tendencia en los Estados Unidos hacia un relajamiento de las leyes relativas a la marihuana. Las encuestas muestran ahora que más de la mitad de todos los estadounidenses apoyan alguna forma de legalización. Más de la mitad de los Estados en los Estados Unidos han descriminalizado el consumo de marihuana, han aprobado el consumo de marihuana con fines médicos, o los dos. Seis Estados tienen pendientes propuestas de ley para la legalización de la marihuana y es probable que otros tres Estados se les unan pronto. Es probable que al menos dos Estados más, incluyendo California, celebren referendos para legalizar la marihuana en las próximas elecciones presidenciales en 2016. Y se ha introducido legislación en el Congreso de los Estados Unidos para legalizar el cannabis a nivel federal, aunque esta tiene escasas oportunidades de ser aprobada en el futuro inmediato.

Conclusión

El movimiento por la legalización del cannabis en los Estados Unidos no ha pasado desapercibido en América Latina. Inmediatamente después de las elecciones en los Estados Unidos,

Luis Videgaray, a la sazón jefe del equipo de transición del Presidente mexicano Enrique Peña Nieto, comentó públicamente que esta votación cambiaba las reglas de juego, afirmando: “Obviamente no podemos manejar un producto que es ilegal en México, intentando detener su traslado a los Estados Unidos, cuando en (...) al menos en parte de los Estados Unidos, tiene un estatus diferente” (Castillo y Weissenstein, 2012). En la reunión en Davos en enero de 2013, los gobiernos de Costa Rica, México y Colombia anunciaron estar iniciando conversaciones con autoridades estadounidenses en preparación para la legalización de la marihuana en Colorado y Washington. De hecho, resulta irónico que el país que fue el principal arquitecto de las convenciones internacionales para el control de las drogas, y que es uno de sus más acérrimos defensores, se encuentra ahora incumpliendo dichos tratados.

Las iniciativas de legalización en Washington y Colorado erosionan más aún la credibilidad de los Estados Unidos en el debate regional sobre políticas de drogas; con suerte ello brindará mayor espacio político para países como Uruguay, Guatemala y Colombia que están abogando por una reforma de las políticas sobre drogas a nivel nacional, regional e internacional. Una reforma significativa de las políticas sobre drogas será sin duda un proceso largo y complicado. A nivel nacional, países como Argentina y Ecuador, que buscan implementar reformas a las leyes sobre drogas, han encontrado grandes obstáculos políticos, incluyendo informes sensacionalistas en los medios de comunicación, percepciones y temores a nivel popular de que leyes más flexibles sobre drogas lleven a un mayor consumo de estas sustancias y a mayores niveles de violencia, así como oposición por parte de sectores religiosos y políticos más conservado-

res. Aunque varios países de América Latina se han expresado a favor de la reforma, muchos otros han guardado silencio o siguen siendo firmes aliados de los Estados Unidos sobre este tema. No obstante, las demandas por una reforma aumentan sostenidamente a lo largo del hemisferio, algunos gobiernos están avanzando en cuanto a intentos de reforma y el tema de las reformas a políticas de drogas se encuentra ahora en la primera línea de la agenda regional.

Bibliografía

- Aguilar V., Rubén y Jorge G. Castañeda (2006). *El narco: la guerra fallida*. México: Punto de Lectura.
- Armenta, Amira; Pien Metaal y Martin Jelsma (2012). “Un proceso en ciernes: cambios en el debate sobre políticas de drogas en América Latina”. *Serie Reforma Legislativa en Materia de Drogas*, 21, junio. Ámsterdam: Instituto Transnacional.
- Arnson, Cynthia y Eric L. Olson (editores) (2011). *Organized Crime in Central America: The Northern Triangle*. Washington DC: The Woodrow Wilson Center.
- Babor, Thomas F. y otros (2010). *Drug Policy and the Public Good*. Washington, D.C. y Nueva York: The Panamerican Health Organization and Oxford University Press.
- Bewley-Taylor, David R. (2012). *International Drug Control: Consensus Fractured*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Bird, Annie y Alexander Main (2012). *Collateral Damage of a Drug War: The May 11 Killings in Abuas and the Impact of the U.S. War on Drugs in La Moskitia, Honduras*. Washington, DC: Center for Economic and Policy Research and Rights Action, agosto.
- Boche, Evelyn (2013). “Gobierno reporta incautación récord de amapola, sin capturas”. *El Periódico*. Ciudad de Guatemala, 6 de febrero.
- Castillo, E. Eduardo y Michael Weissenstein (2012). “Leaders in Latin America call for review of drug policy after 2 US states vote to legalize marijuana”. *The Associated Press*. México DF, 12 de noviembre.
- Corte Constitucional (1994). *Sentencia C-221/94. Despenalización del consumo de la dosis personal*. Bogotá, 5 de mayo.
- Dwyer, Devin (2012). “Marijuana Not High Obama Priority”. *ABC News*. Washington, DC, 14 de diciembre.
- El Tiempo* (2013). “Se podrían cargar tres pastillas de droga sintética”. *El Tiempo*. Bogotá, 29 de enero.
- Galán, Juan Manuel; Francisco Thoumi; William Ramírez y Ricardo Vargas (2008). *La batalla perdida contra las drogas: ¿legalizar es la opción?* Bogotá: Fundación Seguridad y Democracia / Intermedio Editores Ltda.
- Garat, Guillermo (2012). *Marihuana y otras yerbas: prohibición, regulación y uso de drogas en Uruguay*. Montevideo: Editorial Sudamericana.
- García-Sayán, Diego (editor) (1989). *Coca, cocaína y narcotráfico: laberinto en los Andes*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- García-Sayán, Diego (editor) (1990). *Narcotráfico: realidades y alternativas*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Gaviria Uribe, Alejandro y Daniel Mejía (editores) (2011). *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Guardian* (2013). “Guatemala’s President: My Country Bears the Scars from the War on Drugs”. *Guardian*. Londres, 22 de enero.

- Keefer, Philip y Norman Loayza (editores) (2010). *Innocent Bystanders: Developing Countries and the War on Drugs*. Washington DC: The World Bank.
- La Silla Vacía* (2013). “Santos comienza a aterrizar su discurso internacional sobre drogas”. Bogotá, 30 de enero.
- Ledebur, Kathryn y Coletta A. Youngers (2013). “From Conflict to Collaboration: An Innovative Approach to Reducing Coca Cultivation in Bolivia”. *Stability: International Journal of Security and Development* 2(1): 9, DOI. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.5334/sta.aw>
- López, Darío; Garance Burke; Frank Bajak y Alberto Arce (2013). “US Military Expands its Drug War in Latin America”. *Associated Press*. San Francisco, Lima, Tegucigalpa y Ciudad de Guatemala, 3 de febrero.
- Metaal, Pien y Coletta Youngers (2010). *Sistemas sobrecargados: leyes de drogas y cárceles en América Latina*. Ámsterdam y Washington DC: The Transnational Institute / The Washington Office on Latin America.
- Nota de Prensa de la OEA (2013). “Foreign Minister of Guatemala Proposes “Alternative Strategies for Combating Drugs”, as the Central Theme of the 43rd OAS General Assembly”, 25 de febrero.
- Prensa Libre* (2013). “Otto Pérez Molina retoma impulso a regulación de droga”. Ciudad de Guatemala, 27 de febrero.
- Youngers, Coletta A. y Eileen Rosin (editoras) (2005). *Drogas y democracia en América Latina: el impacto de la política de los Estados Unidos*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Youngers, Coletta A. (2011). *La política de control de drogas de la Administración Obama en piloto automático*. Londres: Consorcio Internacional Sobre Política de Drogas, abril.