

EL PROBLEMA DE DROGAS EN LAS AMERICAS: ESTUDIOS

**DROGAS
Y DESARROLLO**



Organización de los
Estados Americanos



Organización de los
Estados Americanos

Secretario General
José Miguel Insulza

OAS Cataloging-in-Publication Data
Insulza, José Miguel.

El problema de las drogas en las Américas : Capítulo 1 : Drogas y desarrollo.
p.49 ; cm. (OEA documentos oficiales)
ISBN 978-0-8270-6000-5

1. Drug abuse--America. 2. Drug control--America. 3. Drug traffic--America. 4. Drug addiction--America.
I. Organization of American States. Secretary General. II. Title. III. Title: Drogas y desarrollo.

OEA/Ser.D/XXV.4 Add.1

EL PROBLEMA DE LAS DROGAS EN LAS AMÉRICAS: ESTUDIOS

DROGAS
Y DESARROLLO

Organización de los Estados Americanos

TABLA DE CONTENIDO

Hallazgos	5
Factores sociales de riesgo:.....	5
El detrimento a la economía legal	5
El impacto de las medidas de represión	6
El detrimento al tejido social.....	6
El detrimento a la gobernabilidad democrática.....	6
El detrimento al medio ambiente	7
El costo social	7
Enfoques a valorar	7
PARTE 1 EL CONTEXTO SOCIAL.....	11
PARTE 2 LA CARGA ECONÓMICA Y SOCIAL DE LAS DROGAS	17
El detrimento a la economía legal	17
El impacto de las medidas de represión.....	20
La relación entre drogas y derechos humanos	26
El detrimento al tejido social.....	28
El detrimento a la gobernabilidad democrática.....	30
PARTE 3 EL IMPACTO AMBIENTAL	33
PARTE 4 LOS COSTOS ASOCIADOS A LAS DROGAS	39
El elevado costo social de las drogas	39
El costo de los programas de control de drogas.....	41
PARTE 5 ENFOQUES A VALORAR TENIENDO EN CUENTA LOS DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS SOBRE DROGAS Y DESARROLLO	43
Un enfoque de integración social	43
Las lecciones del desarrollo alternativo	45
La expansión del concepto del desarrollo alternativo	47

DROGAS Y DESARROLLO

Hallazgos

Factores sociales de riesgo:

- Los cambios económicos y sociales, tales como el aumento de la migración, la urbanización rápida y la disminución del respeto por la ley, pueden socavar la cohesión social y crear un ambiente de riesgo para el consumo, la producción y el tráfico de drogas.
- Los adolescentes y jóvenes se encuentran especialmente en riesgo. Si bien, en comparación con las generaciones previas, disponen de un mayor acceso a la educación y a la formación, muchos tienen dificultades para incorporarse de forma activa a una sociedad y economía globalizadas que no colman sus expectativas de empleo ni de desarrollo personal.
- El nivel de desarrollo socio- económico no implica la inexistencia de vinculaciones de los ciudadanos con las drogas; en algunos casos, cuanto más desarrollado es el país más elevada es la prevalencia del consumo de drogas, debido a elementos que facilitan el acceso de las personas al uso de estas. Sin embargo, en algunos entornos de pobreza, y debido a las vulnerabilidades existentes de falta de acceso a bienes y servicios básicos, estas vinculaciones presentan características más problemáticas que es necesario atender teniendo en cuenta elementos estructurales del desarrollo humano.

El detrimento a la economía legal

- La economía ilegal del negocio de las drogas —no solamente la producción y el tráfico sino también el lavado de dinero y otras actividades relacionadas— produce distorsiones en el mercado y menoscaba el dinamismo productivo de una sociedad.
- La actividad ilegal también resta recursos humanos y capacidades de innovación a la economía legal.
- La economía de las drogas implica pérdidas para los gobiernos, ya que no genera ingresos fiscales y aumenta significativamente el gasto público (policía, tribunales, cárceles, sistemas de salud).
- No es posible mantener un desarrollo sostenible e inclusivo basado en actividades ilegales.

El impacto de las medidas de represión

- El uso desmesurado de mecanismos penales y la desproporcionalidad de las penas impuestas por delitos relacionados con drogas han contribuido a sobrecargar los sistemas judiciales y penitenciarios, y muchas veces tienen un impacto mayor en grupos desfavorecidos y en minorías raciales. Asimismo, los sistemas de justicia penal han tendido a castigar con más intensidad a productores y traficantes de pequeña escala.
- Además de la carga económica que genera, supone graves repercusiones a largo plazo, no sólo para los infractores o para sus familias, sino para la sociedad en general.
- Algunos estudios estiman que alrededor del 70% de las mujeres — muchas de ellas cabezas de familia— privadas de libertad se encuentran en prisión por estar involucradas en actividades de microtráfico no violento.
- La repatriación de personas condenadas por delitos mayores ha exacerbado los problemas relacionados con las pandillas y las drogas en varios países de América Central y el Caribe.

El detrimento al tejido social

- Las ventas al detalle y el uso problemático de las drogas tienden a hacerse más visibles en áreas geográficas específicas, en particular en barriadas pobres de ciudades grandes, produciendo, a veces, fenómenos de violencia relacionada y de desestructuración social.
- Habitualmente, los consumidores de drogas son estigmatizados y discriminados por la sociedad, lo que les dificulta aún más la posibilidad de encontrar ayuda. Ello se acentúa en el caso de usuarios problemáticos, poblaciones vulnerables y en entornos de pobreza.

El detrimento a la gobernabilidad democrática

- En ocasiones, el crimen organizado llega a reemplazar al orden público cuando el Estado no está presente, y utiliza la fuerza y sus enormes recursos financieros para “comprar” apoyo popular, poder político o protección judicial.
- Además, la corrupción asociada debilita aún más las instituciones, haciéndolas más susceptibles de ser utilizadas para fines ilícitos.

- Al fomentar la “normalización” de la actividad criminal delictiva, la economía ilegal de las drogas erosiona la adhesión de la ciudadanía a normas e instituciones sociales.

El detrimento al medio ambiente

- El cultivo de drogas de origen vegetal se realiza en muchos casos en zonas selváticas de gran valor ecológico, incluido parques nacionales. Tanto el cultivo y el procesamiento como la forma en que son combatidos por algunas autoridades generan consecuencias devastadoras para estos ecosistemas: deforestación, degradación de tierras y especies endémicas y contaminación de cursos acuíferos.

El costo social

- El costo directo e indirecto ligado al fenómeno de las drogas ilícitas (actividad delictiva, daño a la salud, pérdida de productividad y otros) y a su fiscalización en el Hemisferio es considerable. Igualmente, el costo económico y social relacionado con las drogas lícitas, principalmente alcohol y tabaco, es muy alto para nuestras sociedades.

Enfoques a valorar

- Las drogas ilegales ejercen un impacto significativo en el desarrollo económico y social de los países de las Américas. Igualmente, los elementos que conforman e influyen el desarrollo humano a nivel individual y comunitario determinan sustancialmente la manera en que el fenómeno de las drogas se manifiesta en nuestras sociedades. Dada su complejidad y la carga que representa para los individuos, sus familias, sus comunidades y la sociedad en general, es necesario abordar el problema de manera integral, teniendo en cuenta los diferentes actores, entornos y sustancias involucradas. Cualquier política que se adopte debe ajustarse a las características específicas del problema en cada espacio, momento y situación.
- Las políticas de drogas deben humanizarse y elaborarse desde una perspectiva de integración social y de desarrollo humano sostenible. El ejercicio activo de la ciudadanía democrática, el respeto por los derechos humanos reconocidos por todas las legislaciones y la promoción de opciones de vida lícitas para todos son los principios que deben orientar la acción del Estado al formular las políticas sobre drogas.
- Algunas estrategias de desarrollo alternativo, ejecutadas de forma integral y teniendo en cuenta los distintos elementos que conforman

el desarrollo de una comunidad, han dado buenos resultados en la reincorporación de las personas a la economía legal.

DROGAS Y DESARROLLO

Todos los aspectos del problema de las drogas —producción, tráfico y consumo— inciden en las perspectivas de desarrollo de los países del Hemisferio. A pesar de esta relación, las políticas de drogas y de desarrollo tienden a formularse separadamente. El problema de las drogas no figura, por ejemplo, en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, a pesar de su impacto negativo en objetivos importantes como la salud, la esperanza de vida, la educación, el empleo, los derechos humanos y la capacidad de reducir la pobreza. Más allá de su impacto en la salud y en la estructura familiar, el problema de las drogas impone altos costos socioeconómicos que afectan la economía, el medio ambiente, el proceso político e, inclusive, el tejido social tan fundamental para el buen funcionamiento de las democracias.

El presente capítulo examina la compleja y multifacética relación entre las drogas ilícitas y el desarrollo. Muestra la manera en que la aplicación de las políticas de control de drogas puede socavar el desarrollo, a la vez que las políticas de desarrollo pueden aumentar la vulnerabilidad a la producción ilícita de drogas, así como su tráfico y consumo. Al fomentar la toma de conciencia sobre el vínculo entre las drogas y el desarrollo, este capítulo tiene como objetivo facilitar la investigación futura, así como profundizar el diálogo y la colaboración entre los organismos que promueven el desarrollo y los encargados de las políticas de drogas.

PARTE 1

EL CONTEXTO SOCIAL

La evidencia sobre el problema de las drogas sugiere que existen numerosos factores de riesgo que contribuyen a determinar el potencial efecto del problema de las drogas sobre las personas, las comunidades y las sociedades en general. Ciertos factores contribuyen a que un individuo sea vulnerable al consumo de drogas, mientras que otros incrementan la probabilidad de que el narcotráfico prospere en determinado país o sociedad.

Vale la pena señalar que la mayoría de las personas en riesgo no consumen drogas. De quienes llegan a probarlas, solo un grupo las seguirá usando regularmente y de éstos, solo una fracción desarrollará patrones de consumo problemático y dependencia, como se explica en el capítulo sobre Drogas y Salud Pública. De igual manera, la mayoría de las sociedades con múltiples factores de riesgo no llegan a desarrollar una economía ilegal de drogas. Sin embargo, el análisis de dichos factores puede ayudar a explicar el vasto contexto del problema de las drogas.

La lista de factores de riesgo que contribuyen a generar tanto la demanda como la oferta de drogas psicoactivas ilícitas es extensa, variada y, en algunos casos, específica a cada sociedad. Cuando se trata de factores de riesgo, es difícil establecer una clara relación causa-efecto. Esta realidad dificulta la formulación de políticas efectivas para reducir el narcotráfico porque no es posible eliminar completamente las causas del problema. Aun si se lograra eliminar todos los factores de riesgo identificados, no podría garantizarse la total eliminación de la industria ilegal de drogas, aunque sí podría limitarse sustancialmente su tamaño y su capacidad de destrucción. Además, como existen muchos factores de riesgo que varían en cada sociedad, es imposible formular una política o receta única que pueda aplicarse efectivamente en todos los entornos. No obstante estos desafíos, es indispensable desarrollar políticas que procuren la integración política y económica de las poblaciones vulnerables¹.

Si bien las fragilidades sociales contribuyen al surgimiento de los conflictos armados, el crimen organizado, la corrupción, el narcotráfico, el consumo de drogas, el alto nivel de homicidios y muchos otros males sociales, no son en sí mismas las causas de los males, pero sí constituyen factores de riesgo que aumentan su incidencia². La etiología es semejante a la de la biología: hay cuerpos con defensas bajas que son más proclives a enfermarse, mientras que hay cuerpos con defensas bajas que no se enferman, tal vez porque no han tenido contacto directo con el elemento detonante de la enfermedad.

¹ Los argumentos de este párrafo y el siguiente están desarrollados en detalle en Francisco E. Thoumi, "Necessary, sufficient and contributory factors generating illegal economic activity, and specifically drug-related activity, in Colombia," *Iberoamericana*, IX, No. 35 (Septiembre 2009), pp. 105-126.

² Banco Mundial, Informe sobre el desarrollo mundial 2011: Conflicto, seguridad y desarrollo. (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2011)

Observaciones de la JIFE en relación con las amenazas a la cohesión social³

La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) ha destacado la vinculación estrecha y directa entre las drogas y un conjunto de amenazas a la cohesión social y a la vida de las comunidades.

Persistencia de desigualdad: “Un rasgo característico de muchas sociedades es que, al tiempo que algunos grupos sociales han logrado cada vez más riqueza, las diferencias entre ricos y pobres han aumentado y se han consolidado. Como consecuencia de esas desigualdades existen acentuadas disparidades en una serie de indicadores de salud y bienestar social, por ejemplo en lo referente a la salud materno-infantil, la mortalidad infantil, la morbilidad, la esperanza de vida y la alfabetización”.

Migraciones: “Cuando las personas y los grupos sociales han migrado de una zona a otra, aumenta el riesgo de que esas personas y comunidades tengan que afrontar múltiples adversidades sociales vinculadas a su sensación de desplazados. Tales adversidades suelen consistir en problemas de salud física y psicológica, bienestar, empleo, educación y vida familiar. (...) Cuando los grupos sociales migrantes llegan de zonas vinculadas a la producción ilícita y el uso indebido de drogas, es más probable que algunas personas recurran a formas de abuso de drogas como manera de mitigar su sensación de alejamiento”.

Transformaciones políticas y económicas: “Asimismo, las sociedades que pasan por una fase de transformación política y económica pueden sufrir una reducción apreciable del grado de cohesión social. Cuando la situación es tal que las estructuras políticas y las actividades económicas del pasado pierden su base y surgen nuevas formas de actividad económica y gobernanza, algunos grupos sociales pueden sentirse aislados y al margen de la sociedad en general. Esa sensación de distanciamiento de las nuevas estructuras de gobernanza puede llevar a las personas y los grupos sociales a seguir una diversidad de conductas social y personalmente perjudiciales”.

Nuevas culturas del exceso: “La cohesión social puede verse socavada no solo por la pobreza y la exclusión social, sino también por la aparición de una cultura del exceso. Por ejemplo, ciertas personas que gozan de un alto nivel de vida pueden llegar a considerar que ya no necesitan vivir con arreglo a las normas, costumbres y convenciones de la sociedad en sentido amplio y adoptar pautas de conducta autodestructivas. En algunas de esas personas, el abuso de determinadas drogas (como la cocaína en polvo) puede llegar a simbolizar su triunfo y su alta categoría”.

Sociedades en situación de conflicto o posconflicto: “Cuando las

³ JIFE, Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2011 (Nueva York: Naciones Unidas, 2012), pp. 3-4.

sociedades atraviesan una situación de conflicto o se encuentran en una fase posterior a un conflicto, suelen existir señales claras de quiebra de la cohesión social. Es posible que, en tales situaciones, los lazos sociales que antes eran estrechos y de mutuo apoyo se pongan a prueba y se debiliten, sembrando en amplios grupos de población la incertidumbre sobre el grado en que forman parte de una misma sociedad”.

Urbanización rápida: “En las sociedades en las que existe una rápida urbanización, incluso aquellas en que la población se desplaza de las zonas rurales a las urbanas, puede producirse una disminución y disolución de muchas de las formas más tradicionales de cohesión social, que puede suponer incluso un colapso de los lazos de unión y proximidad familiares. También puede dar lugar a la aparición de zonas urbanas como espacios culturales en los que se tolere una mayor variedad de comportamientos individuales y transgresiones sociales y personales a consecuencia de la mayor sensación de anonimato reinante en tales lugares”.

Pérdida del respeto a la ley: “Cuando se dan situaciones en que la población considera que su ordenamiento jurídico es injusto, corrupto o ineficaz, cabe prever que se pierda la confianza en esas leyes y los organismos encargados de ejecutarlas. En tales casos hay un verdadero riesgo de que la población pierda sencillamente la esperanza de que las autoridades nacionales o locales sean alguna vez capaces de hacer algo por mejorar sus condiciones. (...) Semejante estado de cosas puede dar lugar a que las bandas delictivas se presenten como la única autoridad viable en la zona”.

Economía local basada en la droga: “En estas comunidades, el negocio de las drogas ilícitas puede adquirir tal impulso que sustituya en la práctica a la economía legítima, por lo que el peligro no radica solamente en la proliferación del tráfico ilícito de drogas sino en la aparición de una cultura del uso indebido de drogas. En algunas circunstancias, esa cultura podría incluso autosostenerse, porque imprime en los habitantes de las respectivas zonas una identidad distintiva al tiempo que los aleja cada vez más de la sociedad en general”.

El problema de las drogas abarca una serie de factores intrínsecos del tejido social difíciles de medir, tales como la cohesión social, la inclusión, la reciprocidad, la confianza y la empatía social. Los procesos económicos y sociales influyen en la vulnerabilidad de las personas y de las sociedades al problema de drogas. Algunos países que han atravesado periódicas crisis político-económicas pueden ser más vulnerables debido al aumento del desempleo, que a su vez induce a mayor movilidad o a la emigración, la disminución de organizaciones sociales de apoyo y el aumento de la violencia. Las turbulencias económicas, junto con la pobreza y la desigualdad social, pueden profundizar los obstáculos ya existentes para el acceso a los servicios de salud, educativos y sociales. La discriminación racial y las desigualdades de género y de edad aumentan aún más la vulnerabilidad. Las personas que se involucran en la producción, tráfico o consumo de drogas ilegales son

habitualmente sujetos de estigmatización y discriminación, lo cual resulta exacerbado por la intervención del sistema penal.

Al analizar estas interrelaciones, los investigadores de la epidemiología social⁴ han cuestionado los enfoques del problema de las drogas anclados únicamente en la responsabilidad del sujeto, y han insistido en la necesidad de una perspectiva más amplia que tome en cuenta el contexto sociocultural.

Muchos de los enormes cambios sociales ocurridos en las últimas generaciones en todo el continente americano han debilitado las normas que tradicionalmente controlaban el comportamiento humano. La desintegración de la familia, los cambios en el papel del hombre y la mujer, el aumento de la migración, el desprecio a la autoridad de las personas mayores, el conocimiento de otras sociedades obtenido a través de los medios de comunicación, el aumento significativo en los niveles de educación y el acceso a nuevas formas de empleo son algunos de los factores que han contribuido a que muchas normas tradicionales de comportamiento se hayan debilitado y otras hayan desaparecido.

En muchos casos, las estructuras sociales tradicionales que fueron estables por largo tiempo, como las familias, al enfrentarse con el mundo moderno se debilitan y terminan envueltas en procesos de cambio fuertes e impredecibles. Este proceso puede derivar en el rechazo de normas atávicas y en la erosión de la cohesión social. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha desarrollado estudios en torno al concepto de la cohesión social aplicados al problema de las drogas.

Este tema es de preocupación para muchos países del Hemisferio, incluido algunos que tradicionalmente no han sido grandes productores de drogas sino países de tránsito, pero en los cuales el uso de drogas ha estado aumentando. Actualmente estos sufren problemas semejantes a los de los países de América del Norte que han sido los mayores consumidores de drogas. La CEPAL ha identificado una serie de factores que han contribuido al aumento en el consumo de drogas entre la juventud. Estos factores son los que algunos estudios⁵ califican como tensiones o paradojas que enfrenta la sociedad y tienen que ver con la globalización y el desarrollo económico y social que han experimentado los países. Aunque el enfoque se ha concentrado en el estudio del consumo de drogas, las tensiones identificadas también pueden aplicarse a la participación de los individuos en las actividades de producción y tráfico. Todas estas tensiones tienen consecuencias negativas para la cohesión social.

- En primer lugar, la población en general goza de más acceso a la educación, pero tiene mayores dificultades para acceder a un empleo adecuado que las generaciones pasadas.

⁴ T. Rhodes, "Risk environments and drug harms: a social science for harm reduction approach," *International Journal of Drug Policy* (2009), 20: 193-201.

⁵ "La metáfora de la droga y las juventudes desencajadas", Ponencia Intercambios (2012), basado en estudios realizados por CEPAL y la Organización Iberoamericana de la Juventud (OIJ) (2004), CEPAL (2005) y M. Hopenhayn (2005, 2006).

- En segundo lugar, la juventud cuenta hoy con más destrezas para la autonomía, pero menos opciones de materializarlas y por eso terminan siendo dependientes de sus padres por mayor tiempo.
- En tercer lugar, los jóvenes carecen de las grandes narrativas ideológicas del pasado, pero cuentan con un gran acervo de experiencias estéticas; vale decir, con imaginarios más ligados al mundo de las formas y las sensaciones. A diferencia de generaciones precedentes, hoy la diversidad de la oferta hace que distintos grupos juveniles se identifiquen y definan según distintos gustos.
- En cuarto lugar, surge otra tensión entre gratificación presente y gratificación diferida, entre el goce inmediato y la postergación del placer en función del equipamiento para el futuro. La sociedad de consumo y de crédito empuja hacia el presente⁶, en contra de la necesidad de ahorrar y acumular capital humano y físico.

Para muchas personas resulta difícil resistir la tentación frente a este cruce entre la inmediatez del deseo y las exigencias de equipamiento para el futuro. Estas tensiones se ven exacerbadas por una mayor demanda de destrezas y conocimientos necesarios para competir en la sociedad de la información globalizada.

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

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

⁶ Michel Maffesoli, *The Time of the Tribes: The Decline of Individualism in Mass Society* (Londres: SAGE Publications, 1996); Gilles Lipovetsky, *Le bonheur paradoxal. Essai sur la société d'hyperconsommation* (París: Gallimard, 2006); Zygmunt Bauman, *Society Under Siege* (Cambridge: Blackwell, 2002).

PARTE 2

LA CARGA ECONÓMICA Y SOCIAL DE LAS DROGAS

El desarrollo económico abarca una serie de factores en las dimensiones productiva, social, política y ambiental⁷, que en su conjunto generan el crecimiento sostenido. El problema de las drogas tiene un impacto negativo en cada aspecto del desarrollo e impone una dura carga en la sociedad.

El detrimento a la economía legal

En materia económica las drogas constituyen una posible fuente de riqueza. Pero aunque el mercado de la droga puede generar empleo, agregar valor y mover un gran volumen de dinero, esta economía ilegal perjudica al desarrollo⁸. No es posible tener un desarrollo sostenible basado en la ilegalidad. Eso no significa, sin embargo, que el control de drogas sea necesariamente beneficioso para el desarrollo⁹.

A nivel global, los países penalizan ciertas drogas con el fin de reducir la oferta. Esto provoca el aumento de los precios y del nivel de competencia, haciendo que los productores más vulnerables queden excluidos y generando altas rentas a quienes están dispuestos a asumir el riesgo de la ilegalidad. Según estimaciones del Banco Mundial¹⁰, a la ganancia potencial promedio de trasladar un kilo de cocaína desde Colombia hasta Estados Unidos a través del corredor mesoamericano, se le debe restar entre el 10 y el 20% del costo en gastos de transporte, seguridad y mano de obra; y se asume que entre el 20 y el 30% de la cocaína en tránsito resulta confiscada. Asimismo, en términos económicos, el potencial narcotraficante debe considerar otros dos costos posibles: el costo de oportunidad de no percibir otro empleo remunerado y el riesgo asociado a una ocupación peligrosa e ilegal que puede resultar en interdicciones y detenciones. Sin embargo, a pesar de todas estas deducciones, las ganancias potenciales siguen siendo muy elevadas.

Los beneficios provienen no solo de una gran brecha entre el costo de producción y el precio de venta en los países consumidores. Los productores y traficantes de drogas ahorran muchos gastos en comparación con las empresas legales: no pagan impuestos ni prestaciones sociales, ni se preocupan del tratamiento de desechos, de los costos administrativos de permisos, patentes e informes contables. A su vez la ilegalidad genera otros costos de producción,

⁷ Véase La hora de la igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir (Santiago: CEPAL, 2010) y Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo (Santiago: CEPAL, 2012).

⁸ Informe sobre el desarrollo mundial 2011.

⁹ J. Miron, The Budgetary Implications of Drug Prohibition (Cambridge, Mass.: Universidad de Harvard, Departamento de Economía, febrero 2010).

¹⁰ Informe sobre el desarrollo mundial 2011.

tales como el alto precio de los insumos, los sobornos, los sistemas de camuflaje, la seguridad armada, el transporte costoso, el lavado de dinero y las redes de apoyo social que permitan al narcotráfico operar ilegalmente. En suma, la ilegalidad por sí misma afecta la economía de diversas maneras introduciendo en el mercado imperfecciones que pueden ser aprovechadas por los productores para ampliar una economía rentabilizada por su propia ilegalidad.

La economía ilegal tiene un doble efecto negativo para el desarrollo, principalmente en los países productores. De una parte, perpetúa un espíritu rentista, muy asociado en América Latina a su riqueza en recursos naturales con escasa incorporación de valor agregado. Esta “maldición” de los bienes básicos lleva a los agentes económicos a buscar rentas con bajas tasas de inversión, lo que no contribuye a un modelo de desarrollo centrado en el cambio estructural, el avance productivo, el desarrollo de capacidades en el mundo del trabajo y la innovación tecnológica¹¹. Existe así una relación analógica entre el rentismo de la economía centrada en productos básicos o en economías de especulación financiera y el rentismo propio de la economía de la droga, centrado en los altos precios generados por la ilegalidad del producto.

Por otro lado, puesto que la economía de la droga requiere de audacia y emprendimiento, capta recursos humanos cuyo espíritu emprendedor podría emplearse para dinamizar nichos productivos legales e incrementar la competitividad económica. En la medida en que capitales, emprendedores y trabajadores son absorbidos por la economía ilegal, deben contabilizarse como una pérdida para la economía legal. Esta pérdida es mayor en zonas o países donde son más escasos los recursos humanos, lo que representa costos de oportunidad más severos para economías de bajo dinamismo y capacidades productivas limitadas.

Para la economía legal los efectos no consisten solamente en la pérdida de recursos que se desplazan hacia la economía ilegal, sino también en los cambios en las condiciones de su propio desenvolvimiento. Por la competencia de la economía ilegal, el capital de riesgo es más escaso y costoso, los salarios son más elevados, los emprendedores más ambiciosos y los innovadores pueden llegar a ser todavía más escasos y caros.

Muchos de estos problemas tienen múltiples facetas. Por ejemplo, lo que la economía ilegal gana con la prohibición, en liberación de impuestos, lo pierden los gobiernos, cuya base tributaria se hace más estrecha. Al mismo tiempo, aumentan los gastos en policías, tribunales y cárceles¹². Las asignaciones presupuestarias para hacer cumplir la ley podrían crecer ante presiones políticas. Tales incrementos ejercen presiones para que se aumenten los impuestos, mientras reducen la disponibilidad de recursos para otras actividades o servicios cruciales del desarrollo, como la educación, la infraestructura, la preservación del medio ambiente y la protección social.

¹¹ Progreso Técnico y Cambio Estructural en América Latina (Santiago: CEPAL, 2007).

“The Economic Costs of Drug Abuse in the United States: 1992-2002,” U.S. Office of National Drug Control Policy, Washington 2004.

¹² “The Economic Costs of Drug Abuse in the United States: 1992-2002,” U.S. Office of National Drug Control Policy, Washington 2004.

La economía ilegal de las drogas no sólo afecta negativamente a la política fiscal. Los productores y traficantes ilegales necesitan crear fachadas legales, adquirir bienes y estatus e invertir en el mundo legal, todo lo cual se hace más difícil a medida que crecen sus negocios. Como se explica en detalle en el capítulo sobre la Economía del Narcotráfico, el lavado de dinero puede crear severas distorsiones en los mercados financieros, ampliar una competencia desleal con los negocios legalmente establecidos y aumentar la incertidumbre económica¹³.

Los efectos sobre la economía legal son inmediatos pero también duraderos. Las actividades legales se enfrentan a una competencia sucia y desleal que no solamente le resta capitales, trabajadores y capacidades de innovación, sino que también puede desplazarle mercados y aumentarle costos de funcionamiento, lo que desalienta las inversiones y contrae las potencialidades del desarrollo¹⁴.

La evidencia muestra que entre mayor sea la economía ilegal, más se legitima: a la gente le parece cada vez más natural porque es parte de su realidad¹⁵. Incluso, algunos grandes traficantes han jugado papeles caritativos, desarrollando redes de apoyo social como parte de una estrategia para proteger sus riquezas. En algunos casos, han creado infraestructura en barriadas pobres, y en otros, han invertido en actividades que apelen a sentimientos colectivos como los equipos de fútbol¹⁶.

El círculo puede renovarse y ampliarse cada vez más, sacrificando el proceso de desarrollo del país. Todo esto pareciera indicar que hay que luchar contra esa economía ilegal y eliminarla. Tal conclusión supone que, efectivamente, puede lograrse la desaparición de la economía ilegal, lo cual no tiene sustento empírico ni existe evidencia histórica que lo respalde, y que la lucha que se emprenda no tendrá costos por sí misma, lo que sí es desmentido por la evidencia histórica disponible¹⁷.

De hecho, los negocios e inversiones legales pueden también verse afectados por la intensificación de normas y procedimientos de control y represión. Por ejemplo, es cada vez mayor el listado de sustancias controladas y es cada vez mayor el número de controles y trámites que deben pasar quienes realizan actividades legales con esos productos, que en una gran parte son de uso industrial. Los productores de drogas ilícitas pueden en algunos casos tener una gama mayor de productos sustitutivos que los productores legales, cuyos procedimientos y métodos son más controlados y admiten menos improvisación. Por ejemplo, si un productor de drogas no consigue

¹³ Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and other Transnational Organized Crimes, (Viena: UNODC, 2011).

¹⁴ V. Rios, Evaluating the economic impact of Drug Traffic in Mexico (Cambridge, Mass.: Universidad de Harvard, Departamento de Gobierno, primavera 2008). La legitimación del consumo de drogas y otras actividades ilegales del narcotráfico las analiza en detalle Adriana Rossi (2008, 2009 y 2012). Esta legitimación es un importante obstáculo al éxito de las políticas contra las drogas.

¹⁵ V. Rios, Evaluating the economic impact of Drug Traffic in Mexico (Cambridge, Mass.: Universidad de Harvard, Departamento de Gobierno, primavera 2008).

¹⁶ Yohir Akerman, "El narcotráfico y el fútbol," El Colombiano (2 de octubre, 2012):

http://www.elcolombiano.com/BancoConocimiento/E/el_narcotrafico_y_el_futbol/el_narcotrafico_y_el_futbol.asp; Juan Ignacio Rodríguez, Los Amos del Juego (Bogotá: Peyre, 1989).

¹⁷ Informe sobre el desarrollo mundial 2011.

kerosene como solvente, puede utilizar gasolinas o diésel. Si no encuentra bicarbonato de sodio tal vez pueda aprovechar otras formas de alcalinizar sus mezclas, como el uso de yeso o incluso cemento. Un industrial formal no puede reemplazar fácilmente un producto por otro sin sacrificar la calidad.

A esas dificultades debe añadirse el costo que implica para los productores legales enfrentar los riesgos de ser sospechoso por el solo hecho de utilizar una sustancia controlada. Obviamente, esta situación puede ser un fuerte factor disuasivo para la inversión industrial y minera, por ejemplo, en aquellos rubros que necesitan insumos que han sido incluidos en las listas controladas. Los inversionistas eluden los elevados riesgos de establecer plantas para producir insumos industriales que son claves para el desarrollo pero que están en las listas de sustancias controladas.

El impacto de las medidas de represión

Las medidas para aplicar la ley y reducir los daños ocasionados por el narcotráfico imponen sus propias cargas en la sociedad. En muchos países, el crecimiento de la población penitenciaria, debido principalmente a delitos asociados con las drogas, ha tenido un impacto significativo, con amplias consecuencias sociales y económicas que se detallan más adelante. En otros países se ha visto una expansión de la actividad criminal en sus territorios debido a la repatriación de personas condenadas por delitos.

Varios países centroamericanos, en particular, han sentido los efectos de la deportación de miembros de pandillas basados en Estados Unidos. La Mara Salvatrucha, una de las principales pandillas centroamericanas, se estableció en Los Ángeles hace tres décadas, compuesta principalmente por refugiados e inmigrantes salvadoreños y guatemaltecos. En 1996, el Congreso de Estados Unidos aprobó la Reforma de la Inmigración Ilegal y de Responsabilidad del Inmigrante, en la cual los ciudadanos no estadounidenses condenados a un año o más de prisión serían repatriados a sus países de origen. Entre 1998 y 2005, Estados Unidos deportó a América Central casi 46.000 delincuentes, algunos con antecedentes de tráfico y consumo de drogas¹⁸, además de otros 160.000 inmigrantes indocumentados¹⁹. El Salvador, Guatemala y Honduras recibieron más del 90% de los deportados, muchos de ellos miembros de las “maras” que habían llegado a Estados Unidos siendo niños. Al ser enviados de vuelta a un país que apenas conocían, reprodujeron las estructuras y actividades de pandillas que habían conocido en aquel país. Esta deportación no afectó a todos los países de América Central por igual. Nicaragua, por ejemplo, tiene una tasa comparativamente baja de deportación desde Estados Unidos, con

¹⁸ Esto se refiere a individuos que han sido condenados por un delito de drogas, por tráfico o por posesión. Vale la pena destacar que una sentencia de 2012 de la Corte Suprema estableció que ya no se puede deportar a los residentes permanentes legales que hayan sido condenados por delitos menores relacionados con drogas. Un ejemplo de eso podría ser la posesión de pocos gramos de marihuana para consumo propio o de pequeñas cantidades de medicamentos que utilizados con fines no medicinales. Con la sentencia Carachuri-Rosendo v. Holder, la Corte Suprema derogó la ley de 1996 que obligaba incluso a la deportación de residentes permanentes legales en esos casos.

¹⁹ Informe sobre el desarrollo mundial 2011

menos del 3% de todos los deportados centroamericanos, lo cual aparentemente repercute en un menor número de pandillas, y algunos analistas afirman que las maras nicaragüenses son las menos violentas.

A pesar de algunos indicios de que la participación de las maras en el narcotráfico las ha vuelto más violentas²⁰, casi no existen datos confiables sobre las maras juveniles en el comercio de narcóticos. Se cree que las maras sirven como seguridad local o llevan a cabo pequeñas ventas callejeras para los carteles mexicanos y colombianos. Si bien, al parecer, las maras podrían no estar involucradas con el movimiento a gran escala de las drogas, algunos informes sugieren que los líderes de las organizaciones locales de tráfico de drogas a menudo son antiguos miembros de maras que “ascendieron”²¹.

Asimismo, la década de los noventa fue testigo de un aumento sin precedentes en la migración a la región del Caribe, principalmente como resultado directo de las leyes de inmigración más estrictas en América del Norte. La gran mayoría de estos nacionales del Caribe deportados habían emigrado legalmente a Estados Unidos y Canadá y tenían estatus de residentes permanentes. Su repatriación se debió principalmente a su participación en actividades delictivas. A su vez, a partir de 2002, hubo un aumento significativo en las deportaciones desde el Reino Unido, aunque en menor cantidad que el total de personas deportadas desde Estados Unidos.

En Jamaica, Trinidad y Tobago, Guyana y Antigua, fuentes de inteligencia de la policía revelaron que “en la mayoría de los casos, la participación de deportados en actividades delictivas se realiza principalmente con fines lucrativos, y que el tipo de actividad criminal en la que se involucran es de carácter multidimensional”. El comercio ilegal de drogas es un área de particular importancia, que a su vez ha generado la mayor parte de las deportaciones²². En estos países, el impacto de los delincuentes deportados provenientes de Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido, debido a actividades relacionadas con las drogas, se ha constituido en un creciente problema social con graves consecuencias en términos de seguridad²³. En los países más pequeños, un reducido número de delincuentes puede tener un gran impacto, sobre todo si asumen un papel de liderazgo al interior de las bandas criminales, constituyéndose igualmente en referentes para otros jóvenes afectados por la falta de educación, oportunidades laborales y familias disfuncionales²⁴.

En la República Dominicana, por ejemplo, la repatriación de usuarios de drogas estaría contribuyendo a crecientes flujos de heroína al país, lo que conlleva un aumento del consumo nacional.²⁵ Informaciones recientes calculan

²⁰ Crimen y Violencia en Centroamérica: un Desafío para el Desarrollo 2011 (Banco Mundial: Departamentos de Desarrollo Sostenible y Reducción de la Pobreza y Gestión Económica Región de América Latina y el Caribe, 2011).

²¹ Ibid.

²² CARICOM, *Beyond Boundaries: A Comparative Study on Criminal Deportation in Antigua, Guyana, Jamaica, and Trinidad and Tobago* (Trinidad y Tobago: CARICOM Implementation Agency for Crime and Security, 2008).

²³ Caribbean Outreach Meeting for the Study of the Drug Problem in the Americas, Puerto España, Trinidad y Tobago, 16 y 17 de enero, 2013.

²⁴ *Crime, Violence, and Development: Trends, Costs, and Policy Options in the Caribbean*, Informe conjunto de la ONUDC y Región de América Latina y el Caribe del Banco Mundial (Marzo 2007)

²⁵ Observatorio de Drogas de la República Dominicana

que las dos terceras partes de los usuarios de heroína en este país caribeño han sido deportados por Estados Unidos, lugar donde tuvieron el primer contacto con la sustancia²⁶. De acuerdo a estadísticas del Departamento de Deportados de la Policía Nacional y de la Dirección General de Migración de la República Dominicana, el 48% de las deportaciones de dominicanos desde Estados Unidos entre 2009 y 2011 fueron por casos de drogas.

Otro problema que afecta a muchos países del Hemisferio tiene que ver con el crecimiento de la población penitenciaria debido a las drogas ilícitas. La represión policial contra los ofensores relacionados con las drogas — consumidores, pequeños traficantes y ofensores dependientes de las drogas que cometen otros delitos— ha contribuido a sobrecargar los sistemas judiciales y penitenciarios. Para la sociedad, esto resulta en costos fiscales cada vez más altos, no solamente debido al costo de mantenimiento de los reclusos sino por la pérdida de su potencialidad laboral. El daño se expande hacia sus familias y tendrá también repercusiones en el ciclo maduro, cuando muchos puedan carecer de recursos para sostenerse y demanden asistencia al sector público.

En Estados Unidos, la existencia de leyes sobre condenas obligatorias ha contribuido al aumento explosivo en el número de presos, tanto por posesión de droga como por producción y tráfico, al punto que en la actualidad alrededor del 1% de la población adulta en edad productiva está encarcelada²⁷. Esto se ha convertido en una gran carga financiera para el país y en un problema social con consecuencias enormes debido, entre otras razones, a la prevalencia de minorías raciales en las cárceles. Después de los delitos contra la propiedad, los delitos relacionados con las drogas constituyen la categoría más importante de las detenciones, superando a los delitos de conducción bajo la influencia²⁸. Casi la mitad del 1,6 millón de detenciones relacionadas con las drogas en 2010 fueron por posesión de marihuana. Las detenciones por posesión de una baja cantidad de marihuana en pocas ocasiones resultan en encarcelamiento en Estados Unidos²⁹; sin embargo, algunos detenidos pasan algún tiempo en las cárceles locales antes del juicio³⁰. La mayoría de las personas que están encarceladas en Estados Unidos estaban involucradas en la distribución de drogas. Se estima que el número total de personas encarceladas por delitos de drogas aumentó de aproximadamente 40.000 en 1980 a más de 500.000 en 2010³¹.

²⁶ Estudio de la CICAD y del Consejo Nacional de Drogas de la República Dominicana (2013)

²⁷ J. Warren et al., *One in 100: Behind Bars in America 2008* (Pew Center on the States, 2008).

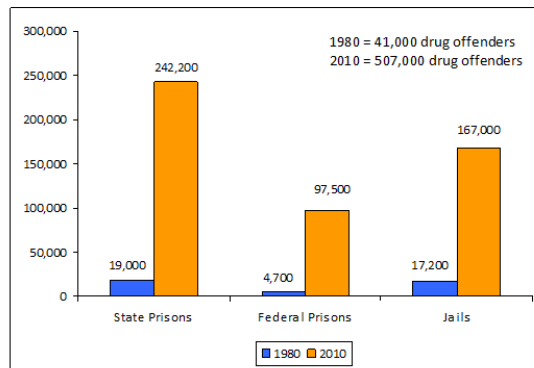
²⁸ Estadísticas delictivas del FBI, 2011, que pueden consultarse en <http://www.fbi.gov/stats-services/crimestats>

²⁹ ONDCP, "Marijuana Myths & Facts: The Truth Behind 10 Popular Misperceptions" (Office of National Drug Control Policy, 2009).

³⁰ R. J. MacCoun y P. Reuter, *Drug War Heresies: Learning from Other Vices, Times, and Places* (Nueva York: Cambridge University Press, 2001)

³¹ The Sentencing Project: <http://www.sentencingproject.org/template/page.cfm?id=128>

NUMBER OF PEOPLE IN PRISONS AND JAILS FOR DRUG OFFENSES, 1980 AND 2010



Sources: Guerino, P.M., Harrison, P., & Sabol, W. (2011). *Prisoners in 2010*. Washington, DC: Bureau of Justice Statistics; Mauer, M. and King, R. (2007). *A 25-Year Quagmire: The War on Drugs and its Impact on American Society*. Washington, DC: The Sentencing Project.

Si bien este aumento y los números absolutos son sorprendentes, la disparidad racial y étnica en las tasas de encarcelamiento merece una atención especial. A pesar de tener niveles similares de consumo, en 2005 en Estados Unidos el 45% de los prisioneros estatales cumpliendo condenas por delitos relacionadas con las drogas eran afrodescendientes, el 20% hispanos y el 28% blancos. En 2009, por cada 100.000 blancos de entre 18 y 59 años de edad había 64 prisioneros condenados por delitos de drogas bajo jurisdicción estatal, mientras que las tasas comparables para los hispanos y los negros eran de 150 y 523 por cada 100.000³². Estas cifras se comparan con las arrojadas por el censo de 2010 de Estados Unidos, según el cual, el 12,2% de la población es afrodescendiente no hispano, el 16% es hispano y el 65% es blanco no hispano³³.

Tanto los productores de drogas como los traficantes violan las leyes y son delincuentes. Sin embargo, los recursos de los sistemas de justicia son escasos y los costos de acceder a ella altos, lo cual crea un sesgo que hace que la gran mayoría de los detenidos por delitos de drogas sean pequeños productores o traficantes. En América del Sur, por ejemplo, las cárceles femeninas están llenas de "mulas" o pequeñas traficantes que muchas veces tienen de compañía en la cárcel a sus hijos pequeños. Algunos estudios afirman que aproximadamente el 70% de las mujeres en prisión están allí por microtráfico no violento³⁴. La mayoría de ellas vienen de comunidades socialmente marginalizadas y vulnerables y comúnmente son migrantes o provenientes de poblaciones indígenas³⁵. Igualmente, muchas cárceles presentan niveles de hacinamiento muy altos y en ellas los presos son víctimas de abuso sexual, extorsiones y matoneo. No se puede desestimar los altísimos costos que la sociedad tiene que pagar en el mediano y el largo plazo: la destrucción del tejido social, el debilitamiento de las familias de los reclusos y la reproducción generacional de la conducta delictiva por medio de ellas, el aprendizaje criminal

³² Human Rights Watch, "Race, Drugs, and Law Enforcement in the United States," publicado en *Stanford Law and Policy Review* (2009).

³³ Overview of Race and Hispanic Origin: 2010 (U.S. Census Bureau), p. 6: <http://www.census.gov/prod/cen2010/briefs/c2010br-02.pdf>

³⁴ P. Meetal y C. Youngers (Eds.), "Systems Overload: Drugs Law and Prisons in Latin America," (Transnational Institute and Washington Office on Latin America, 2010).

³⁵ C. Giacomello, "Historia de Drogas, mujeres y prisión en México," *Desinformémonos*, 2010

en las cárceles y la creciente carga financiera de las cárceles, entre otros factores.

Brasil, por ejemplo, ha experimentado un gran incremento en la población de presos por tráfico³⁶ como consecuencia de la nueva legislación de 2006. Si bien la ley abolió la pena de encarcelamiento para consumidores de drogas (aunque la conducta sigue calificada como delito), no contó con una clara definición jurídica sobre lo que significa consumo personal. La nueva ley aumentó la pena mínima para el tráfico de drogas y la previsión legal de prisión preventiva obligatoria. Entre 2007 y 2012 el número de presos por este delito subió de 60.000 a 134.000, el equivalente a 123%. Este aumento respondió, sobre todo, al encarcelamiento de delincuentes primarios con pequeñas cantidades, sin ninguna relación con el crimen organizado³⁷.

Las sanciones punitivas para quienes violan las leyes contra las drogas generalmente se justifican porque son retributivas y disuasivas: se proponen castigar a quienes han violado leyes y generan temor entre quienes podrían hacer lo mismo. Sin embargo, es importante determinar si la legislación y las actuales sanciones tienden a castigar a los menos culpables.

Las condenas por venta de drogas en ocasiones son tremendas, y exceden incluso las condenas por actos graves de violencia. Los sistemas de condenas que se basan principalmente en la cantidad de drogas implicadas en vez de en la conducta específica del acusado³⁸ pueden abarrotar con facilidad muchas cárceles con delincuentes de poca monta. Las "mulas", a quienes se contrata por unos pocos cientos de dólares para transportar kilos de cocaína a través de la frontera mexicana, pueden recibir condenas de diez años de prisión. En ausencia de pruebas contundentes acerca del hecho de que las condenas más duras ayudan a controlar el abuso de drogas o a disminuir los efectos colaterales, como la violencia, la reducción de condenas por crímenes no violentos puede ser una buena alternativa con beneficios para quienes llevan años tras las rejas, para sus familias y para los funcionarios que intentan dirigir cárceles cada vez más saturadas o pagar presupuestos penitenciarios cada vez más onerosos. Los problemas de violencia y enfermedad que plagan tantas cárceles del Hemisferio son un indicador de las ventajas que podrían obtenerse mediante condenas por drogas más laxas³⁹.

La penalización de amplios sectores de la población puede también tener un efecto pernicioso en la "naturalización" del delito y la transgresión a las normas en una proporción creciente de la sociedad⁴⁰. Si una actividad laboral o

³⁶ Luciana Boiteux (Coord.), Relatório de Pesquisa "Tráfico de Drogas e Constituição" (Universidade Federal do Rio de Janeiro/Universidade de Brasília; Serie Pensando o Direito, 2009); Maria Gorete Marques de Jesus et al., Prisão Provisória e Lei de Drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo (Open Society Foundations, 2011).

³⁷ Testimonio de Pedro Vieira Abramovay, Secretario de Asuntos Legislativos del Ministerio de Justicia (2007-2009) y Secretario Nacional de Justicia (2010). También es profesor de Proceso Legislativo y Delincuencia y Violencia Urbana en la Facultad de Derecho Fundação Getúlio Vargas en Río de Janeiro.

³⁸ Para más información sobre sentencias para delitos relacionados con drogas, véase "Systems Overload: Drugs Law and Prisons in Latin America."

³⁹ Testimonio de Pedro Vieira Abramovay

⁴⁰ Edgardo Buscaglia, experto en temas de seguridad, observa que en la actualidad el crimen organizado es responsable de 23 actividades delictivas. Buscaglia argumenta ya no es relevante hablar de una empresa

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

Más allá de las propias creencias filosóficas acerca de cómo debe tratarse la adicción a las drogas y los delitos que de ella se derivan, el hecho es que los dependientes de drogas que cometen delitos terminan en los tribunales. Esos delitos convierten en víctima a la sociedad y atentan contra la seguridad pública. El costo para la economía de un país y su gobernabilidad es alto: el abuso de alcohol y drogas no solo produce un daño significativo a la persona drogodependiente que ha delinquido, sino que también genera costos a la sociedad en cuanto a la pérdida de productividad, su efecto en familias que se convierten en disfuncionales, además de la necesidad de mayores gastos en atención médica, fuerzas de seguridad y justicia penal.

Los tribunales utilizan herramientas jurídicas para juzgar los hechos subyacentes al presunto delito motivado por la drogodependencia y determinar la culpabilidad o inocencia en función de principios jurídicos. Es innegable que, en el caso de las personas para quienes la dependencia de las drogas es una de las principales causas de su conducta delictiva, ninguna medida destinada a que se hagan responsables de sus actos es eficaz si no atiende la causa subyacente de la conducta delictiva, es decir, la adicción a las drogas, y no contempla otras intervenciones de tratamiento holístico. En efecto, el infractor adicto se limita a cumplir su condena y reincide en el delito para financiar su drogodependencia, por lo que se repite el ciclo de victimización de la sociedad, el daño autoinfligido del adicto y los costos sociales, económicos, de salud y demás costos nocivos para la sociedad⁴¹.

Este ciclo se caracteriza por altos índices de criminalidad resultante de los delitos cometidos, bien por drogodependientes o por otras personas involucradas en el microtráfico; altos niveles de encarcelamiento de drogodependientes sin servicios de tratamiento disponibles; elevado porcentaje de la población penitenciaria constituida por infractores no violentos que, sin tratamiento, están destinados a volver a delinquir al salir de prisión, y la falta de un protocolo de seguimiento coherente destinado a infractores

criminal dedicada exclusivamente al tráfico ilícito de drogas, lo que debe impulsar el establecimiento de políticas públicas capaces de controlar el fenómeno en su totalidad.

⁴¹ "Basic Principles of Drug Treatment Courts: The Judicial Component. The Canadian Experience and Lessons Learned". A general international approach to drug treatment courts for policy makers. Organización de los Estados Americanos (CICAD/OEA) y American University (Justice Program), Magistrado Paul Bentley y Magistrado Kofi Barnes (2013, por publicarse).

drogodependientes que pasan por el sistema actual de la justicia, excepto cuando vuelven a aparecer en casos policiales o judiciales por otros delitos. En algunos casos, con alternativas al encarcelamiento, se pueden compensar daños sufridos por las víctimas, ofrecer beneficios a la comunidad, tratar a la persona drogodependiente o con enfermedad mental y rehabilitar al infractor. Por ejemplo, tras más de dos décadas de investigación, existe evidencia clara de que los tribunales de tratamiento de drogas —un modelo integral que abarca el sistema judicial, los servicios sociales y el tratamiento al usuario— contribuyen a reducir la delincuencia, disminuir las recaídas en el consumo, reducir la población penitenciaria y bajar los costos del encarcelamiento. Otras opciones incluyen servicios previos al juicio, programas específicos para la defensa, programas de sentencias diferidas y centros de mediación. Un programa del estado de Hawaii, denominado HOPE (*Hawaii's Opportunity Probation with Enforcement*), constituye un ejemplo de estrategia inteligente e integral de libertad condicional. Algunos programas especializados ofrecen alternativas al encarcelamiento para poblaciones específicas, como infractores jóvenes. Otros programas se dirigen a comunidades, como es el caso con las “iniciativas sobre mercados de drogas”, que se proponen eliminar las ventas abiertas de drogas en zonas específicas.

Para lograr un impacto real en el comportamiento de las personas que conlleve una reducción del índice delictivo, así como en la reincidencia y la recaída, es preciso centrarse en estrategias que aborden múltiples factores y maximicen el impacto de los recursos limitados. Algunas de estas estrategias, como los complejos sistemas de libertad condicional, no serían opciones prácticas en muchos países cuyos recursos están muy por debajo de lo que costaría mantenerlos, con el personal y los recursos que precisarían. En estas circunstancias, el desarrollo de las estructuras existentes, el buen uso del personal disponible, así como de voluntarios que permitan dar seguimiento a las penas no privativas de libertad, puede ser una opción más viable y eficaz.

La relación entre drogas y derechos humanos

En algunas ocasiones, los esfuerzos por controlar las drogas se han asociado a violaciones de los derechos humanos y de libertades individuales, como la falta de debido proceso, el tratamiento forzoso, la detención administrativa, las sentencias severas y la pena de muerte. Algunas de estas violaciones se ven particularmente en países o regiones fuera del Hemisferio donde la institucionalidad democrática es más débil⁴². Sin embargo, en las Américas, problemas como el hacinamiento carcelario y el tratamiento obligatorio pueden ejercer presiones indebidas sobre los derechos humanos. Esto no solo redundaría en abusos a los delincuentes sino también a muchos inocentes puestos bajo sospecha por las autoridades policiales y judiciales.

⁴² Departamento de Estado de Estados Unidos, Informes de país sobre prácticas de derechos humanos en 2008: <http://www.state.gov/g/drl/rls/hrrpt/2008/eap/119046.htm>.

Dentro de los derechos humanos relacionados con las políticas de drogas se incluyen el derecho a no ser privado de la vida arbitrariamente, el derecho a no ser torturado o detenido injustamente y el derecho a aspirar al estándar más alto de salud física y mental disponible (incluyendo el acceso a tratamiento, servicios y atención)⁴³. El problema de las drogas genera considerables costos de salud, particularmente para las poblaciones vulnerables de consumidores problemáticos de drogas, incluyendo a quienes se inyectan estas sustancias⁴⁴. Con frecuencia, los consumidores de drogas sufren discriminación, tratamientos forzados y marginalización, como resultado de estrategias que se enfocan desproporcionadamente en la criminalización y el castigo, restando importancia a la reducción de los daños y el respeto por los derechos humanos⁴⁵.

Un tema que es objeto de controversia en términos de derechos humanos es la prohibición que pesa sobre los usos tradicionales de ciertas plantas como la coca, lo cual se trata con más detalle en el capítulo sobre Producción y Oferta de Drogas, Fármacos y Precursores Químicos y en el capítulo sobre Alternativas Legales y Regulatorias.

Otro motivo de preocupación son las condenas por delitos relacionados con drogas que pueden ocasionar la cancelación de algunos beneficios sociales, incluyendo programas de vivienda (como ocurre en muchos lugares de Estados Unidos), y la denegación de financiamiento federal para estudiantes⁴⁶. Esto significa un castigo adicional al potencial encarcelamiento y antecedentes criminales de por vida, y se suma al ciclo de pobreza, marginalización y criminalidad para las personas y sus familias.

Con respecto a los niños, diferentes organizaciones de derechos humanos advierten que sus derechos han sido violados mediante medidas para el control de drogas, mientras que el consumo y los daños relacionados en esta franja de la población siguen aumentando. Muchos adolescentes han tenido que cumplir sentencias en prisión, y muchos niños crecen sin sus padres, cuando estos son condenados por delitos menores relacionados con drogas⁴⁷. En algunas ocasiones son sometidos a registros invasivos durante la búsqueda de drogas y en otras, se le practican pruebas al azar de consumo en la escuela⁴⁸, lo que implica una violación del derecho a la privacidad del niño. Asimismo, a los menores que se inyectan drogas se les niega el acceso a servicios para mitigar el daño debido a su edad⁴⁹.

⁴³ Comité de la ONU de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, "Observación General N°. 14: El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud" (UN Doc. No. E/C.12/2000/4, 2000).

⁴⁴ International Harm Reduction Association and Human Rights Watch, *Building Consensus: A Reference Guide to Human Rights and Drug Policy* (2009).

⁴⁵ R. Lines, 'Deliver us from evil'? – The Single Convention on Narcotic Drugs, 50 years on, *International Journal on Human Rights and Drug Policy*, Vol. 1 (2010).

⁴⁶ Human Rights Watch, *No Second chance: People with Criminal Records Denied Access to Public Housing* (Nueva York: Human Rights Watch, 2004).

⁴⁷ Véase, por ejemplo, J. Fleetwood y A. Torres, "Mothers and Children of the Drug War: A View from a Women's Prison in Quito, Ecuador," en *Children of the Drug War: Perspectives on the Impact of Drug Policies on Young People*, D. Barrett, Ed. (Nueva York: International Debate Education Association, 2011).

⁴⁸ A. Fletcher, "Drug Testing in Schools: A Case Study in Doing More Harm Than Good," en *Children of the Drug War: Perspectives on the Impact of Drug Policies on Young People*.

⁴⁹ *Children of the Drug War: Perspectives on the Impact of Drug Policies on Young People*.

Es importante incorporar los derechos humanos en la planificación, la implementación y la evaluación de programas y políticas, y evaluar los programas de cooperación internacional para garantizar que tengan en cuenta los derechos humanos.

El detrimento al tejido social

Cuando las personas creen que tienen pocos derechos adquiridos en la sociedad en general y, sobre todo, cuando creen que a esa sociedad le importa poco su bienestar, existe un verdadero peligro de que los lazos que en otras circunstancias unirían a las personas se debiliten, creando un sentido de comunidad profundamente fracturado y dando gran impulso a una amplia variedad de problemas sociales. El grado de cohesión social —entendida como sentido de pertenencia de todos a una comunidad de derechos compartidos, y como comunidad de pleno reconocimiento al valor intrínseco de las personas que la constituyen— es un verdadero barómetro del estado de salud de una sociedad. Cuando la sociedad se fractura por el escaso sentido de cohesión, la consecuencia probable es una multitud de problemas, de los cuales el abuso de drogas y la delincuencia posiblemente sean solo las señales más visibles. Esos problemas pueden conducir a un mayor grado de desorden y de violencia social, como ha sucedido en muchas ciudades de todo el mundo, con la posibilidad de que esa turbulencia se extienda al conjunto de la sociedad⁵⁰.

Tanto la “normalización” de la actividad criminal a medida que se extiende la economía ilegal de las drogas, como la normalización de la violación del Estado de derecho en acciones propias de políticas que se proponen fiscalizar las actividades ilegales en la materia, son corrosivas para la cohesión social. Por otro lado la producción y el tráfico de drogas ilícitas pueden generar lo que se denomina “formas de integración social negativas”, es decir, relaciones de lealtad y reciprocidad, y un fuerte sentido de pertenencia y reconocimiento, pero fundados en el crimen y la violencia.

El comercio de drogas también erosiona la cohesión social exacerbando la segmentación territorial urbana. En cierta forma la venta de drogas al detalle y el consumo más problemático se “clusterizan” territorialmente, coadyuvando a un patrón de segregación espacial en que se producen nichos urbanos de intensificación de la violencia, de las actividades ilícitas, del consumo problemático con mayor daño a las personas, y de la desestructuración de familias y comunidades. Precisamente en barriadas populares urbanas donde hay mayor marginalidad, menos educación, mayor violencia estructural, redes incipientes o consolidadas de actividades ilegales, y menor presencia de la seguridad pública, la economía ilegal de las drogas encuentra un caldo de cultivo para asentarse y generar un círculo vicioso de vulnerabilidad, violencia, desestructuración social y microtráfico⁵¹.

⁵⁰ Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2011, p. 1.

⁵¹ Grupo Consultivo Cono Sur, Drogas y Desarrollo para el Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, Santiago de Chile, 29 al 31 de octubre, 2012.

En la medida en que el consumo de drogas está penalizado o estigmatizado, las poblaciones más vulnerables al consumo problemático se ven inhibidas de recurrir a la información oportuna, a los servicios de salud pública y, en general, a los programas de prevención y tratamiento⁵². La prohibición oscurece la realidad de la drogodependencia de cara a la comunidad y a los servicios correspondientes, en lugar de hacerla más transparente y, con ello, susceptible de abordaje oportuno para evitar mayor deterioro personal, familiar y comunitario. Por ende, el consumo de drogas podría considerarse tanto una consecuencia como una causa de la exclusión social. Este consumo puede provocar, por un lado, un deterioro considerable de las condiciones de vida. Por otro lado, la marginación social puede constituir un elemento determinante para el consumo problemático de drogas.

Si bien la vulnerabilidad a la drogodependencia radica en cierta medida en rasgos individuales, también puede verse agravada por la vulnerabilidad social; vale decir, por condiciones estructurales que hacen más probable el paso del uso no dependiente al uso dependiente, o bien al consumo de drogas con mayores daños asociados, tanto para el consumidor como para terceros. Así, variables tales como menor educación, menor acceso al empleo y mayor vinculación con comunidades violentas pueden en algunas ocasiones tornar a las personas más vulnerables a caer en patrones más problemáticos de consumo de drogas ilícitas. Al usuario problemático de drogas, como parte del mismo proceso de exclusión, las representaciones sociales tienden a considerarlo un “minusválido social, inmaduro y desviado”⁵³, generalmente asociado a delincuencia, violencia y peligrosidad, constituyéndose en amenaza para el resto del grupo. Por ello, el usuario problemático de drogas es excluido de los espacios cotidianos, de los espacios socioafectivos, de los espacios de integración social y, en múltiples ocasiones, incluso de los mismos programas de tratamiento para su propia dependencia.

Teniendo en cuenta la precariedad de los sistemas de asistencia en tratamiento sobre dependencias que existe en la región como lo evidencia el capítulo sobre Drogas y Salud Pública, el ciclo de recuperación de personas drogodependientes no se cierra. Todavía no se ha incursionado de una manera decidida en el ámbito de la integración social, ausente de las políticas públicas sobre drogas en la mayor parte del Hemisferio. Debido en parte a ello, se producen porcentajes importantes de recaídas y reingresos, limitando en gran medida las posibilidades de superación de los problemas de adicciones y reduciéndose sustancialmente la eficacia de la inversión, aún pequeña, que se realiza en el ámbito de tratamiento.

En algunos casos, estas condiciones de exclusión pueden reforzar psicológicamente problemas como baja autoestima, falta de confianza en las propias capacidades y visión fatalista del futuro, que pueden debilitar la autorregulación en relación con el consumo de drogas. Por ejemplo en Uruguay, la prevalencia de consumo de pasta base es de 1,8%, pero sube a 8% en jóvenes de sectores vulnerables. El estigma o la penalización asociada con las actividades relacionadas con el consumo opera, en tales circunstancias, como

⁵² A. Grover, “Annual Thematic Report of the Special Rapporteur on the right to health,” ONU, 2010, p. 9.

⁵³ Ángela Tello, “La adicción a las drogas y la exclusión social,” Corporación Viviendo..

agravante, pues no previene el consumo problemático sino que lo encapsula en la marginalidad y la falta de oportunidades⁵⁴.

Se produce, además, una vinculación preocupante entre el excluido (sobre todo si es joven y vive en una zona urbana de bajos ingresos) y el drogadicto o microtraficante. Con ello se refuerza la visión estigmatizante del excluido y esto también facilita su discriminación y pérdida de plenos derechos frente a la justicia, las fuerzas de seguridad pública, los gobiernos locales y los medios de comunicación. Opera allí una asociación simbólica que tiene un efecto negativo sobre la cohesión social. La exclusión no sólo se constituye en indicador de un sistema injusto e inequitativo, que no provee oportunidades de desarrollo, sino que además duplica su efecto a través del estigma del excluido como potencial consumidor problemático o microtraficante de drogas ilícitas⁵⁵. Por ejemplo, un estudio realizado en Argentina sobre percepciones y experiencias sobre estigma y discriminación señala que la población generalmente relaciona uso de drogas con delincuencia; los usuarios de drogas entrevistados refirieron ser tratados como “incompetentes, poco confiables y sin posibilidad de recuperación”⁵⁶.

Un círculo vicioso en materia de exclusión dificulta las perspectivas de resiliencia y reintegración social. El estigma del drogadicto o de quien tiene antecedentes penales por consumo o tráfico de drogas opera negativamente sobre las opciones de acceso al empleo legal y de permanencia en el mismo⁵⁷ y a diferentes servicios sociales y beneficios públicos⁵⁸. La sociedad reacciona de manera refractaria ante estos individuos y tiende a discriminarlos y cerrarles las puertas de inclusión, a pesar de la voluntad de los mismos individuos por rehabilitarse. Por ejemplo, en algunos estados de Estados Unidos, quienes han sido declarados culpables de delitos mayores como el tráfico de drogas pierden sus derechos electorales y beneficios sociales. En algunos casos, son relegados a una subclase social que no puede participar de la sociedad en la que viven.

El detrimento a la gobernabilidad democrática

La gobernabilidad y la cohesión social se ven afectadas por otros tres factores institucionales. El primero de ellos es la corrupción que se genera por efecto de la economía de las drogas⁵⁹. Al tratarse de un negocio de grandes

⁵⁴ Grupo Consultivo Cono Sur.

⁵⁵ “Integración social y drogas”. Documento de consulta para el desarrollo de una guía de políticas públicas (OEA/CICAD, 2012).

⁵⁶ I. Arístegui, M. Vazquez, A. Dorigo y M. Lucas, Percepciones y experiencias sobre estigma y discriminación en poblaciones trans, HSH y usuarios de drogas (Buenos Aires: Fundación Huésped, con la colaboración de la Red de personas viviendo con VIH de Mar del Plata, 2012).

⁵⁷ El trabajo y la generación de renta son vehículos clave en los procesos de integración social, siempre y cuando sean opciones dignas que produzcan identidad en los individuos y en las comunidades. Se trata de vincular a individuos y comunidades a los circuitos económicos formales de una forma digna y equilibrada. El concepto de trabajo decente se refiere a trabajo que cumple con los objetivos de respetar los derechos del trabajador/a, las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social (Organización Internacional del Trabajo). Véase también C.C. Storti et al., “Unemployment and drug treatment,” *International Journal of Drug Policy* (2011), Vol. 22(5):pp. 366-373.

⁵⁸ R. Levi y J. Appel, “Collateral Consequences: Denial of Basic Social Services Based Upon Drug Use,” *Drug Policy Alliance* (2003).: http://www.drugpolicy.org/docUploads/Postincarceration_abuses_memo.pdf.

⁵⁹ N. Inkster y V. Comolli, *Drugs, Insecurity and Failed States: The Problems of Prohibition*, International Institute of Strategic Studies (Adelphi series, 2012).

riesgos y grandes ganancias, los agentes procuran “comprar” poder político o bien protección judicial. Para ello configuran un régimen cada vez más complejo de amenazas, sobornos y financiamiento político hasta el punto de poner las instituciones del Estado en peligro. Las empresas del crimen organizado normalmente poseen los recursos monetarios, las redes de información, las armas y la disposición a hacer su propia ley. Países con una institucionalidad democrática débil y de poca transparencia se ven especialmente expuestos y las consecuencias suelen ser devastadoras en la magnitud de la corrupción pública, la penetración de las instituciones estatales, el tráfico de influencias y la manipulación de la justicia.

Esto lleva a un segundo ámbito de detrimento a la gobernabilidad: la transparencia y la rendición de cuentas. Cuanto más se permean enclaves del Estado, del gobierno o del sistema político con la influencia del narcotráfico (vía corrupción, tráfico de influencias y omisiones en la fiscalización), más difícil resulta la transparencia y la rendición de cuentas. Esto se traduce en un círculo vicioso de debilitamiento de la gobernabilidad democrática, porque cuanto más se debilita la institucionalidad y los procedimientos públicos, más susceptible es el Estado de permearse por la economía ilegal de las drogas.

Un tercer ámbito que se relaciona tanto con la gobernabilidad como con la cohesión social es el de la violencia asociada a la economía ilegal de las drogas. Los elevados rendimientos de las actividades ilegales permiten a los productores y traficantes disponer de recursos para enfrentar los riesgos de la ilegalidad⁶⁰. Pueden incorporar sus propios vigilantes y guardianes, disponer de mecanismos defensivos frente a la persecución policial o desarrollar mecanismos ofensivos para asegurar mercados, reducir la competencia y garantizar el cumplimiento de contratos. Todo ello acrecienta los riesgos de que la actividad económica ilegal se desarrolle en un contexto de violencia.

Tal como se demuestra en mayor detalle en el capítulo sobre Drogas y Seguridad, las consecuencias de la violencia asociada con las drogas pueden ser devastadoras. Los casos de Colombia, México y países de América Central son elocuentes en este sentido. Las redes del crimen, sobre todo en el narcotráfico, se expanden, colonizan territorios y convierten el homicidio y el ajuste de cuentas en práctica cotidiana. Asimismo, siembran en toda la sociedad un sentimiento profundo de inseguridad, construyen poderes paralelos que aniquilan el monopolio de la violencia por parte del Estado, y recurren al expediente de la guerra entre grupos para apropiarse de rutas de tránsito de la droga y espacios de venta⁶¹. La ilegalidad y el tamaño de esta economía (y en cierta medida, el uso de la propia droga como moneda de cambio y símbolo de poder) se combinan, pues, de manera letal sobre la cohesión social, la seguridad ciudadana y la gobernabilidad. En realidad el narcotráfico y el crimen se mueven más por medio de redes que de mercados. Estas redes funcionan

⁶⁰ F. Thoumi, “Los efectos económicos de la industria de drogas ilegales y las agendas de política en Bolivia, Colombia y Perú” *Colombia Internacional*, 29: 7-17 (Enero-marzo 1995).

⁶¹ Internal Displacement Monitoring Centre, “Briefing paper by the Norwegian Refugee Council’s Internal Displacement Monitoring Centre on forced displacement in Mexico due to drug cartel violence” (Diciembre 2010).

con formas de interacción que propenden al uso de la violencia y que socavan los esfuerzos de quienes promueven sistemas democráticos⁶².

Sin duda, es necesario abordar el problema de las drogas en consonancia con políticas que enfrentan las múltiples formas de exclusión social (falta de voz pública, de accesos a servicios y de ingresos para satisfacer necesidades básicas, así como falta de empleo formal y de perspectivas de futuro) y con políticas de gobernabilidad (transparencia, garantía de la seguridad, presencia del Estado, funcionamiento de la justicia). A los problemas estructurales deben plantearse respuestas estructurales. Esto no significa, claro está, que las políticas ante el problema de la droga deben perder especificidad y diluirse en políticas de inclusión social y gobernabilidad. Significa, por el contrario, que estas líneas de política deben dialogar y transversalizarse para producir las necesarias sinergias. Y sobre todo significa preguntarse hasta qué punto las políticas vigentes hasta ahora, bajo el paradigma de la prohibición, reducen daños y hasta qué punto los precipitan.

⁶² Narcotráfico, corrupción y Estados, Luis Jorge Garay Salamanca y Eduardo Salcedo-Albarán, Eds. (México: Debate, 2012).

PARTE 3

EL IMPACTO AMBIENTAL

El negocio de las drogas ilícitas también tiene un impacto significativo en el medio ambiente. El cultivo de drogas de origen vegetal se realiza en muchos casos en zonas selváticas de gran valor ecológico, generando consecuencias inmediatas y devastadoras para el ambiente: la deforestación, la degradación de tierras y la contaminación.

Muchas actividades económicas tradicionales —agricultura, minería y ganadería, entre otras—ejercen en conjunto un impacto negativo sobre los ecosistemas naturales, en parte debido a la tendencia a remplazar bosques naturales por áreas de cultivo. Pero este proceso se acelera con los cultivos ilícitos. Su producción, al realizarse generalmente en zonas geográficas aisladas de los centros urbanos donde algunas veces no existen vías de penetración y la presencia estatal se dificulta, tiende a ampliar la frontera agrícola. Asimismo, el ritmo y los métodos de producción, que no incluyen medidas para promover la sostenibilidad de las tierras, contribuyen a exacerbar al impacto ambiental⁶³.

Más allá de los efectos atribuibles a la producción, los mismos procesos de fiscalización de drogas pueden complicar el panorama. Algunos estudios⁶⁴ han sostenido que la aspersión aérea del herbicida glifosato causa un impacto negativo en el medio ambiente y la salud humana, lo cual ha sido causa de preocupación particular en regiones de Colombia donde se emplea este método de control de cultivos ilícitos. Sin embargo, una revisión científica independiente realizada en 2005⁶⁵ encontró que, en general, los riesgos para las especies silvestres sensibles y para la salud humana “son insignificantes, especialmente cuando se compara con los riesgos para las especies silvestres y para el hombre, resultantes de la totalidad del proceso de producción de cocaína (y heroína) en Colombia”.⁶⁶

La erradicación manual, que se utiliza de manera generalizada en la región, también puede tener efectos sobre el medio ambiente. Tradicionalmente, el control de las drogas ha sido principalmente policivo y militar, lo que ha contribuido al llamado “efecto globo”⁶⁷, por el que los cultivos se desplazan a zonas aún más remotas, con consecuencias sociales y ambientales⁶⁸.

⁶³ UNODC, *Coca Cultivation in the Andean Region: A Survey of Bolivia, Colombia and Peru* (Viena: Junio 2006), p. 44, at: http://www.unodc.org/pdf/andean/Andean_full_report.pdf

⁶⁴ “Observaciones al ‘Estudio de los efectos del programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos mediante la aspersión aérea con el herbicida Glifosato (PECIG) y de los cultivos ilícitos en la salud humana y en el medio ambiente,’” Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) y Universidad Nacional de Colombia, Bogotá (mayo 2005):

http://www.idea.unal.edu.co/public/docs/Observ_IDEA_a_doc_CICAD.pdf

⁶⁵ K.R. Solomon, E.J. Marshall y G. Carrasquilla, “Human Health and Environmental Risks from the Use of Glyphosate Formulations to Control the Production of Coca in Colombia,” *Journal of Toxicology and Environmental Health* (2009), 2(15-16):914-20.

⁶⁶ *Ibid.*, Síntesis y conclusiones.

⁶⁷ UNODC, *World Drug Report 2008* (Introducción).

⁶⁸ M. Jelsma, *Vicious Circle – The Chemical and Biological “War on Drugs”* (Transnational Institute, marzo 2001).

En respuesta al temor por la erradicación, los productores ilegales intentan acelerar los ciclos productivos al máximo posible, obteniendo el mayor rendimiento de la tierra en el menor plazo. Igualmente tienden a ubicarse en lugares con abundantes cuerpos de agua que permiten su utilización en el procesamiento y eliminación de los desechos. Por otro lado, la presencia de ríos navegables facilita la introducción de sustancias químicas, mediante contrabando procedente de países vecinos, y la salida de grandes volúmenes de producto terminado. Los productores de drogas optan por ecosistemas con abundante presencia de biomasa vegetal que dificultan la ubicación de los cultivos, laboratorios y bodegas para las sustancias químicas⁶⁹ y que cumplen con las exigencias climáticas de las variedades de plantas que se desean cultivar⁷⁰.

En algunos países como en Colombia, la producción se realiza en zonas con presencia de grupos armados que dificultan la acción de las autoridades y que al parecer prestan servicios de seguridad a los cultivos y complejos de procesamiento. Al evaluar las áreas escogidas, los narcotraficantes seleccionan ecosistemas sensibles y de importancia ambiental⁷¹ ya que no tienen la preocupación de que los sistemas de deforestación y cultivo preserven la fertilidad de los suelos⁷².

En muchos casos, terminan siendo cultivos y actividades itinerantes, que se mueven hacia zonas boscosas cada vez más alejadas, incluyendo parques nacionales y áreas naturales protegidas. En Estados Unidos, por ejemplo, áreas de bosques nacionales en California, Texas y Arkansas han sido empleados por los carteles de drogas mexicanos para producir marihuana⁷³. Otros ejemplos se encuentran en los parques nacionales del Trópico de Cochabamba, Bolivia: en Isiboro Sécore, donde se encontró una fábrica clandestina de cocaína⁷⁴, y en Carrasco, donde se encuentra la mayor proporción de cultivos de coca establecidos en Áreas Protegidas. El cultivo de coca en estas áreas no está permitido y la erradicación es forzosa⁷⁵. Así como también, la presencia de cultivos ilegales en el Parque Nacional El Mirador-Río Azul, Guatemala⁷⁶, y en los Parques Nacionales San Luis y Caazapá, Paraguay⁷⁷. En Perú, la presencia

⁶⁹ Por ejemplo, la producción de cada gramo de cocaína requiere 84 gramos de cemento, 0,12 litros de gasolina y 35,2 gramos de otros precursores químicos, que luego comúnmente se vierten en los ríos y en la tierra.

⁷⁰ N. Ortiz, Cultivos de uso ilícito, orden público y conflicto armado, en Chaves y Santamaría (eds), Informe Nacional sobre el Avance en el Conocimiento y la Información de la Biodiversidad 1998 – 2004, Tomo I (Bogotá: Instituto Alexander von Humboldt, 2006).

⁷¹ K. Solomon et. al., "Environmental and Human Health Assessment of the Aerial Spray Program for Coca and Poppy Control in Colombia," Informe elaborado por la OEA/CICAD (2005).

⁷² Rory Carroll, "Drugs barons accused of destroying Guatemala's rainforest," The Guardian (13 de junio, 2011): <http://www.guardian.co.uk/world/2011/jun/13/guatemala-rainforest-destroyed-drug-traffickers>.

⁷³ Daniel B. Wood, "Wild West: Drug cartels thrive in US national parks," The Christian Science Monitor (10 de junio, 2003): <http://www.csmonitor.com/2003/0610/p01s03-usgn.html>; Benito Ortiz, "Inmigrantes indocumentados reclutados para cultivar marihuana en parque nacional," New America Media (28 de febrero, 2005):

http://news.newamericamedia.org/news/view_article.html?article_id=71201c65178bff333749d066fc6ce794.

⁷⁴ Associated Press, "Bolivia: descubren una fábrica de droga en un parque nacional," La Nación (4 de agosto, 2007): <http://www.lanacion.com.ar/931687-bolivia-descubren-una-fabrica-de-droga-en-un-parque-nacional>.

⁷⁵ UNODC Bolivia Monitoreo de Cultivo de Coca 2011

⁷⁶ Parks Watch: <http://www.parkswatch.org/parkprofile.php?l=spa&country=gua&park=mrnp&page=thr>.

⁷⁷ Secretaría Nacional Antidrogas (SENAD) Oficina de Comunicaciones (noviembre, 2012).

de cultivos ilícitos, principalmente de hoja de coca y amapola, constituye una gran amenaza ecológica en varias áreas de gran biodiversidad: Parque Nacional del Manu, Parque Nacional Bahuaja Sonene, Parque Nacional Cordillera Azul, Parque Nacional de Otishi, Parque Nacional Tingo María, Santuario Nacional Tabaconas y Parque Nacional Yanachaga-Chemillén. Estas áreas continúan siendo afectadas por el narcotráfico. Inclusive, en algunos casos se observa la presencia de pozos de maceración para el procesamiento de la hoja de coca⁷⁸.

La deforestación no se limita al área sembrada con cultivos ilícitos, dado que los productores ilegales deforestan otras áreas para cultivar productos para su consumo y supervivencia, tener un lugar donde dormir y construir rutas de transporte, incluyendo pistas de vuelo. No solo los cultivos ilegales afectan el medio ambiente, sino también las actividades relacionadas con su tráfico y comercialización. Un ejemplo del impacto ambiental del comercio y tráfico ilegal de drogas se puede observar en la gran Reserva de Biosfera Maya en Guatemala, donde grupos conservacionistas luchan por preservar un bosque único que se encuentra bajo la amenaza de los carteles mexicanos y las pandillas salvadoreñas, entre otros. Un factor importante es que el norte de Guatemala tiene una ubicación ideal para que los aviones que transportan drogas desde América del Sur recarguen combustible y hagan transferencia de narcóticos a camiones que son conducidos fácilmente hasta México. Los traficantes construyeron docenas de pistas de aterrizaje, entre ellos una apodada el “aeropuerto internacional”, que contaba con tres pistas y más de una docena de aviones abandonados. El resultado fue una pérdida de 40.000 hectáreas de bosque. Los guatemaltecos han desarrollado un nuevo término para lo que está sucediendo en la región: “narcoganadería”. Los carteles lavan dinero de drogas mediante la inversión en la producción de ganado y recogen los beneficios de las ventas de ganado en los mercados mexicanos⁷⁹.

A pesar de que es muy difícil producir información confiable sobre la magnitud de la deforestación causada por los cultivos ilícitos, algunos estudios sugieren que en Perú se han destruido 2,5 millones de hectáreas de bosque amazónico para cultivar coca⁸⁰. En Colombia se calcula que se ha eliminado más de un millón de hectáreas de bosque nativo como resultado de los cultivos ilícitos, y que por cada hectárea de coca, se deforestan cuatro hectáreas de selva, casi siempre mediante el método de la tala y quema. Esta deforestación causa a su vez la erosión de los suelos. Por su parte, en Estados Unidos — particularmente en los condados de Humboldt y Mendocino en California, un territorio mundialmente conocido por sus pinos rojos gigantes—, recientemente diferentes medios de comunicación⁸¹, estudios académicos⁸² y entes estatales⁸³ han denunciado la preocupante expansión de la tala imprudente de bosques, el

⁷⁸ Rosina Mercedes Gonzales, “El Perú globalizado en las drogas,” *Derecho Penal Online*.

⁷⁹ William Allen, “In the Land of the Maya, A Battle for a Vital Forest,” *Yale Environment* 360 (8 de octubre, 2012): http://e360.yale.edu/feature/in_the_land_of_the_maya_a_battle_for_a_vital_forest/2580/

⁸⁰ Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida Sin Drogas (DEVIDA), Perú: http://www.devida.gob.pe/images/documentos/Impacto_ambiental_del_cultivo_de_coca.ppt

⁸¹ Josh Harkinson, “How Industrial Pot Growers Ravage the Land: A Google Earth Tour,” *Mother Jones*, 6 de febrero, 2013: <http://www.motherjones.com/blue-marble/2013/02/google-earth-tour-marijuana-farms-environment-video>.

⁸² Humboldt Institute for Interdisciplinary Marijuana Research.

⁸³ A “Growing” Issue: Environmental Impacts of Medical Marijuana in Northern California, California Department of Fish and Game – Northern Region, Draft Briefing, (Julio 2012).

desvío ilegal de los arroyos y el uso de pesticidas y fertilizantes que contaminan los cursos de agua y matan animales silvestres debido a los cultivos de marihuana y su continua expansión.

Otro caso que ha generado varios estudios científicos⁸⁴ y campañas internacionales⁸⁵ es el de Colombia, que es el segundo país del mundo en biodiversidad después de Brasil, y el primero por metro cuadrado. Entre las zonas más afectadas por el avance de los cultivos ilícitos se resaltan la región andina colombiana, el bioma de bosque húmedo tropical del valle del río Magdalena, los bosques del piedemonte de la costa Pacífica (departamento de Nariño⁸⁶) y de la Amazonía (departamentos de Nariño y Putumayo), todas reconocidas zonas de alta diversidad biológica. Colombia es el país del mundo que cuenta con el mayor número de especies de aves y mariposas endémicas y se han realizado varios análisis sobre el impacto negativo que tiene el avance de los cultivos para estos grupos taxonómicos. Los sitios de más alta prioridad para la conservación de aves afectados por cultivos ilícitos han sido localizados al sur de los Andes colombianos, la parte norte de la Cordillera Occidental, las tierras bajas adyacentes al Darién, la Sierra Nevada de Santa Marta, la Serranía del Perijá y la Serranía de San Lucas (Cordillera Central). De igual forma, los bosques de mayor área amenazada por cultivos ilícitos se encuentran en la Amazonía y en el piedemonte amazónico de la Cordillera Oriental⁸⁷. Algunos de estos ecosistemas diversos son quizá únicos del planeta, pues combinan elementos de varias regiones naturales.

El impacto ambiental no solo afecta a los países productores de cultivos ilícitos: el despeje por medio de la tala y quema contribuye a generar cambios en el equilibrio de los gases de la atmósfera. La quema de los bosques tropicales emite grandes cantidades de metano, dióxido de carbono, monóxido de carbono y óxidos de nitrógeno, los llamados gases del efecto invernadero. La conservación de las especies de plantas tropicales es importante para garantizar la salud y la productividad de los recursos alimenticios futuros. El mundo depende esencialmente de veinte especies de plantas como fuente primaria de alimentación, y muchas de ellas provienen de genotipos de origen tropical. La extensión y diversidad biológica de los bosques tropicales también

⁸⁴ J. Fjeldsa, M.D. Álvarez, J. M. Lazcano y B. León, "Illicit Crops and Armed Conflict as Constraints on Biodiversity Conservation in the Andes Region," *Ambio* (2005), Vol. 34 (3): 205-211; G.I. Andrade, "Selvas sin ley. Conflicto, drogas y globalización de la deforestación," en M. Cárdenas y M. Rodríguez-Becerra (Eds.), *Guerra, sociedad y medio ambiente* (Bogotá: Foro Nacional Ambiental, 2004), pp. 107-173; D. Armenteras, G. Rudas, N. Rodríguez, S. Sua, y M. Romero, "Patterns and causes of deforestation in the Colombian Amazon," *Ecological Indicators* (2006), 3:353-368; D. Armenteras y C.M. Villa, *Deforestación y fragmentación de ecosistemas naturales en el Escudo Guayanés colombiano* (Bogotá: Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt e Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y Tecnología "Francisco José de Caldas" – Colciencias, 2006); E. Nivia, "Ecosistemas colombianos en peligro por cultivos de uso ilícito y estrategias de fumigación," *Boletín de Ecofondo* (2004), (25):19-25; C. Ortiz "Cultivos ilícitos y nueva ruralidad en Colombia," *Cuadernos de Desarrollo Rural* (2003), 50, Instituto de Estudios Rurales. Pontificia, Universidad Javeriana; N. Ortiz, "Cultivos de uso ilícito, orden público y conflicto armado," en Chaves and Santamaría (Eds), *Informe Nacional sobre el Avance en el Conocimiento y la Información de la Biodiversidad 1998 – 2004*, Vol. I (Bogotá: Instituto Alexander von Humboldt, 2006).

⁸⁵ Campaña del gobierno de Colombia "Responsabilidad Compartida"

⁸⁶ El departamento de Nariño en Colombia es el más afectado por los cultivos ilícitos. En un período de diez años (2001-2011) se han fumigado 380.000 hectáreas esparciendo más de 2,2 millones de galones de glifosato y en ese mismo período el número de hectáreas de coca pasaron de 15.000 a 17.000 (UNODC, junio 2012).

⁸⁷ Colombia Coca Cultivation Survey 2011, UNODC (julio 2012).

son fundamentales para el desarrollo de nuevos productos farmacéuticos⁸⁸. Uno de cada seis productos farmacéuticos disponibles por prescripción médica tiene materias primas de origen tropical. Los químicos o insumos empleados en la producción de drogas ilícitas son tóxicos y no biodegradables, pero además tienen altos niveles de movilidad. Una vez introducidos al medio ambiente pueden viajar grandes distancias a través de un proceso de ciclos múltiples de evaporación y condensación conocido como el "efecto saltamontes"⁸⁹.

La producción de metanfetaminas también tiene un impacto sobre el medioambiente en los principales países productores, incluyendo Estados Unidos, México y, cada vez más, América Central. Según la Administración de Control de Drogas (DEA) de Estados Unidos, se utilizan aproximadamente doce productos químicos peligrosos en la fabricación de esta droga, incluyendo ácido sulfúrico, éter, tolueno, acetona y amoníaco anhidro. Como resultado, la producción de un kilo de metanfetamina puede producir cinco o seis kilos de residuos tóxicos, que a veces se vierten directamente en los pozos de agua, contaminando el agua de uso doméstico y los sistemas agrícolas de riego⁹⁰. Similar en el caso de la heroína, que requiere la aplicación de sustancias tóxicas como amoníaco, acetona y ácido clorhídrico, que también afectan negativamente el entorno donde se produce.

Tal como se vio anteriormente en el contexto de erradicación, las condiciones de ilegalidad inciden igualmente en la contaminación ambiental en las etapas de transformación artesanal o industrial de las drogas. En una industria legal una fábrica podría reciclar sus desechos, utilizarlos hasta eliminar sus propiedades más activas y luego disponerlos de manera que causen un mínimo daño ambiental. Pero una fábrica ilegal de cocaína, que normalmente es un establecimiento temporal para eludir la acción policial, los vierte en arroyos o ríos, abandonando los envases plásticos que se utilizaron en el proceso⁹¹.

Como si la contaminación causada por los productores de drogas y los traficantes no fuera suficiente, cuando la policía encuentra esas fábricas generalmente las destruye con el método más accesible para ellos, teniendo en cuenta las condiciones de seguridad existentes. Esto normalmente significa que vierten barriles de líquidos y envases plásticos en el suelo o en los arroyos, o los queman. Nunca se han cuantificado los daños producidos por esta práctica, pero la expansión geográfica de la producción ilegal sugiere que podrían ser significativas.

El medio ambiente y el desarrollo son conceptos que no se miran por separado dentro del contexto actual de la economía. El medio ambiente tiene que ver con el desarrollo económico, y este último ha afectado y afecta el medio ambiente. El medio ambiente se encuentra bajo una gran amenaza debido a múltiples causas, entre ellas las drogas ilícitas. Una política económica enfocada en el desarrollo humano y en la igualdad de oportunidades podría

⁸⁸ United Nations Environment Programme, Environment for Development: <http://www.unep.org/>

⁸⁹ Ministerio de Medio Ambiente Perú

⁹⁰ Utah Department of Health, Resource Guide to Methamphetamine Decontamination (2008).

⁹¹ R. Brain et al., The Toxicology Of Substances Used In The Production And Refining Of Cocaine And Heroin: A Tier-Two Hazard Assessment (Washington, D.C.: CICAD/OEA, 2005).

contribuir a la reducción del tremendo impacto que está teniendo la producción de drogas ilegales sobre el medio ambiente.

PARTE 4

LOS COSTOS ASOCIADOS A LAS DROGAS

Los costos de las drogas se pueden medir de diferentes formas: por ejemplo, examinando el amplio costo social del problema de las drogas (mortalidad, morbilidad y pérdida de la productividad) o calculando los costos financieros directos de los diferentes aspectos de su control. Lamentablemente, muy pocos países del Hemisferio han realizado estudios sobre el costo general que le significa a la sociedad el problema de las drogas. La discusión continúa acerca de cuáles metodologías se deben usar para calcular los costos presupuestarios y los ahorros, y qué tan transferibles son estos costos y ahorros.

El elevado costo social de las drogas

El uso de drogas ilícitas produce impactos económicos en la sociedad a través de diversos canales, incluidos, la productividad laboral, la delincuencia (más allá de la relacionada con el uso de las drogas) y costos de la atención de la salud⁹². El costo económico del uso de las drogas es sostenido en forma privada por los usuarios y por la sociedad en general. Como las personas por lo general no toman en cuenta los costos que les imponen a los demás con su comportamiento, la presencia de estos costos crea cierta conciencia para que el público se comprometa con este tema. Por lo tanto, la mayor parte del debate público se ha concentrado en los costos sociales del consumo de drogas, tales como las actividades delictivas, la propagación de enfermedades como el VIH/SIDA, la conducción imprudente de automóviles y otras formas de agresividad potencial o conducta social irresponsable por parte de los usuarios de drogas⁹³.

Los costos de la atención de la salud y la reducción de la productividad laboral que resultan del uso de las drogas pueden también ser sostenidos parcialmente por la sociedad. Los costos pueden ser particularmente elevados en los países en desarrollo, donde se cuenta con menos recursos para dedicarlos al mantenimiento del orden, la atención de la salud, y el tratamiento debido al abuso de drogas, y donde el costo de oportunidad del uso de esos recursos para tratar el abuso de drogas, en vez de invertirlos en otras áreas — tales como la educación o la infraestructura— puede ser particularmente elevado.

⁹² World Drug Report (2012).

⁹³ Rosalie Pacula, "An Alternative Approach for Measuring Drug-Related Crime in Consuming Nations" (Video), Charla en el Latin American Institute, 2013. Véase también World Drug Report 2012, p. 80.

Ante la falta de datos confiables, es difícil establecer una estimación cuantitativa agregada de los costos económicos del uso de las drogas, que incluya los costos públicos indirectos asociados al crimen, la salud y la pérdida de productividad. El primer desafío que se presenta para establecer estimaciones de costos económicos agregados es que hay grandes diferencias en la forma en que se recopilan los datos en los diferentes países y en diferentes momentos. La sola inconsistencia de los datos ha llevado a que los investigadores encargados de esta tarea de estimar los costos económicos concluyan en que este ejercicio es inviable⁹⁴.

Sin embargo, varios países de América Latina, Europa y América del Norte han realizado estudios para estimar el costo social y económico del problema de las drogas. Estos estudios demuestran continuamente que el impacto social del problema de las drogas va más allá de lo que podría calcularse a través del ejercicio de las cuentas nacionales. La investigación sobre los costos del problema en forma consistente indica que la mayor porción de los costos en casi cualquier país se debe a la pérdida de la productividad. En la mayoría de los casos, la pérdida de productividad resulta de la muerte o discapacidad debidas al problema de las drogas, aunque se destaca Estados Unidos porque una gran porción de las pérdidas de su productividad se debe al encarcelamiento por motivos de delitos relacionados con las drogas. Estados Unidos ha estimado que en 2007, el costo económico del consumo de drogas ilícitas superó los US\$193.000 millones, incluidos los costos directos e indirectos relacionados con el crimen (\$64.400 millones), la salud (\$11.400 millones) y la pérdida de productividad (\$120.300 millones)⁹⁵.

La pérdida de la productividad debido a la morbilidad y mortalidad atribuibles al abuso de drogas en la mayoría de los países constituye el mayor impacto económico. Esta realidad es independiente de si la prevalencia del uso de drogas en un país es elevada o baja y no importa si las políticas nacionales están orientadas al control de la oferta o a la reducción de la demanda.

También es importante reconocer que en los países donde se pueden diferenciar los costos debido al uso de drogas lícitas y drogas ilícitas, se puede apreciar que son mayores los costos que las drogas lícitas le imponen a la sociedad. Un estudio realizado en Perú en 2010 estimó que el 55% de los costos relacionados con las drogas se atribuían solo al uso del alcohol. Un estudio similar llevado a cabo en Argentina en 2008 estimó que el uso del alcohol y el tabaco combinados representó el 67% del costo total causado por las drogas.

Con respecto al desarrollo económico, trabajos de investigación han demostrado que el aumento en el consumo de drogas a nivel nacional se manifiesta a la par con el desarrollo económico. Los indicadores de desarrollo para los países sudamericanos se corresponden muy estrechamente con la prevalencia del uso de drogas: cuanto más desarrollado es el país más elevada es la prevalencia del uso de drogas. Esto no significa que el desarrollo

⁹⁴ Peter Reuter (RAND) y Franz Trautmann (Trimbos Institute), Eds., A report on Global Illicit Drugs Markets 1998-2007 (European Commission, 2009).

⁹⁵ National Drug Threat Assessment 2001, U.S. Department of Justice.

promueva el uso de las drogas sino que eleva la posibilidad de que al aumentar las oportunidades de desarrollo se facilita el acceso de las personas al uso de las drogas.

El costo de los programas de control de drogas

Las políticas de control de drogas apuntan a mejorar la salud pública, la seguridad ciudadana, la productividad y otros aspectos que son afectados en forma negativa debido al abuso de las drogas. Como todas las políticas, las de control de drogas tienen costos y beneficios. En forma similar a los costos del abuso de drogas sobre la salud, la seguridad y la productividad, es difícil cuantificar y agregar con precisión los costos de las políticas de control de drogas, aunque es importante considerarlos.

Los costos directos de las políticas de control de drogas son sustanciales, en términos absolutos o como un porcentaje del producto interno bruto (PIB). El gobierno federal de Estados Unidos, por ejemplo, gastó aproximadamente US\$26.000 millones en 2012 en su estrategia nacional para el control de las drogas⁹⁶, de lo cual el 59% fue destinado a apoyar las actividades de reducción de la oferta. Esta cantidad oculta el gasto público real, particularmente cuando se considera que los costos estatales y locales, que no han sido calculados con precisión, probablemente lleguen a una suma similar.

Si bien el costo presupuestario para el control de las drogas en los países consumidores es sin duda muy elevado, las políticas de control de las drogas pueden constituir un costo presupuestario aún más elevado en algunos países en desarrollo, con relación a su PIB. El gobierno de México para combatir el narcotráfico gasta más del triple del monto que gasta Estados Unidos, con relación a su PIB, alrededor de US\$9.000 millones⁹⁷. Colombia ofrece otro ejemplo de un gasto significativo para el control y represión de las drogas ilícitas, y la mayor parte de su desembolso proviene del tesoro nacional⁹⁸. Los recursos colombianos relacionados con las drogas se concentran en estrategias para la reducción de la oferta, en particular en organismos del ámbito del sector de defensa y seguridad, en el fortalecimiento institucional y jurídico y en los órganos del sector de justicia.

Para evaluar y valorar completamente los costos económicos de este tipo de desembolsos, es necesario considerar cuales serían las inversiones alternativas que se podrían realizar si los recursos no se gastaran en actividades de represión y control de las drogas ilícitas. Entre estas alternativas se encuentra una amplia gama de inversiones en el sector público; por ejemplo, en salud, educación, infraestructura y mitigación de la pobreza. Este tipo de inversiones probablemente ofrecen grandes beneficios, en particular, en los

⁹⁶ FY 2013 Budget and Performance Summary: Companion to the National Drug Control Strategy (White House, 2012).

⁹⁷ P. Keefer and N. Loayza (Eds.), *Innocent Bystanders: Developing Countries and the War on Drugs* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2010).

⁹⁸ Gobierno de Colombia, "Gasto del Estado Colombiano frente al Problema de las Drogas 2010" (Bogotá, 2012).

países de bajos ingresos, lo cual sugiere que los costos de oportunidad de las actividades de control de las drogas por cada dólar gastado puede ser particularmente elevado en los países donde es muy aguda la necesidad de contar con programas de inversión pública o para mitigar la pobreza⁹⁹.

Además de los costos de oportunidad que se pierden al asignar los escasos recursos disponibles a las actividades de control de las drogas ilícitas en vez de destinarlos a otros usos alternativos, las políticas de control de drogas pueden imponer también otros costos. Se pierden recursos humanos debido a la violencia y al encarcelamiento¹⁰⁰. Además, el carácter ilegal de las drogas socava los medios usuales de control de la calidad de los productos. La calidad de las drogas ilícitas con frecuencia es pobre e incierta, y esto puede resultar en el envenenamiento y sobredosis causados por sustancias adulteradas y de potencia desconocida¹⁰¹. Los costos de las políticas de control de drogas no terminan en las fronteras nacionales. Por ejemplo, el control efectivo en una región puede causar que el tránsito sea desviado a otro lugar. A su vez, el uso de drogas puede aumentar a lo largo de las nuevas rutas de tránsito porque los costos marginales de distribución son más bajos¹⁰². Este es apenas uno de muchos ejemplos de cómo las políticas de drogas que pueden ser beneficiosas en una región pueden imponer costos en otras.

Finalmente, el hecho de que las drogas sean ilegales puede imponer costos a través del debilitamiento de la calidad de las instituciones judiciales y de control del orden, aunque de antemano no es claro cuáles serían los efectos. Por un lado, los significativos recursos que controlan los narcotraficantes pueden abrumar las instituciones judiciales y de seguridad pública que ya son débiles de por sí, lo cual dificultaría muchísimo a los Estados para combatir la corrupción en los tribunales y dentro de las fuerzas del orden. Por otro lado, la represión de las drogas podría impulsar importantes reformas del poder judicial y de control del orden y podría conducir a que se destinen más recursos hacia estas instituciones para fortalecerlas potencialmente e incrementar la presencia del Estado central en áreas que han estado tradicionalmente fuera de su control. En la medida en que el gasto en el control de las drogas a largo plazo mejore estas instituciones, las políticas sobre drogas podrían aportar beneficios que van más allá de la reducción de la producción, el tráfico o el consumo de las drogas ilícitas. Al decidir el tipo y volumen de recursos que se dediquen a las actividades de represión de las drogas, es imperativo que se consideren cuidadosamente estos costos así como sus beneficios.

⁹⁹ Innocent Bystanders: Developing Countries and the War on Drugs.

¹⁰⁰ "The War on Drugs: Undermining international development and security, increasing conflict," documento elaborado por el proyecto Count the Costs (2011).

¹⁰¹ Jeffrey A. Miron y Jeffrey Zwiebel, "The Economic Case Against Drug Prohibition," *The Journal of Economic Perspectives* 9.4 (1995): 175-192; Samuel Cameron y Alan Collins, "Addict Death," *American Journal of Economics and Sociology* 65.4 (2006): 963-969.

¹⁰² Caribbean Outreach Meeting for the Study of the Drug Problem in the Americas.

PARTE 5

ENFOQUES A VALORAR TENIENDO EN CUENTA LOS DESAFÍOS DE LAS POLÍTICAS SOBRE DROGAS Y DESARROLLO

El manejo eficaz del problema de las drogas requiere un enfoque integral que se propone primero entender las razones por las que alguien viola la ley consumiendo, produciendo o traficando drogas prohibidas¹⁰³. Solo entendiendo las causas será posible evitar la sustitución del consumo de una droga por otra o la sustitución de actividades criminales ilegales cuando el riesgo de una de ellas aumenta. El problema social grave son los factores que llevan a las personas a la drogodependencia y las inducen a buscar ganancias ilegales¹⁰⁴. Un enfoque integral centrado en el individuo es uno que reconoce la necesidad de atacar dichos factores. La integración social y las estrategias de desarrollo alternativo pueden ofrecer lecciones útiles sobre cómo responder a los desafíos de las políticas en esta materia.

Un enfoque de integración social

Todo lo expresado en el presente capítulo es una pequeña muestra de la enorme complejidad de las vinculaciones de las personas y de las comunidades con las drogas en la región. La complejidad del fenómeno exige una respuesta compleja. Las respuestas en política de drogas no se pueden desligar de los elementos relacionados con el desarrollo humano de la sociedad. Allí donde existen conflictos y tensiones, donde los distintos elementos del fenómeno de drogas se cruzan con las dinámicas de desarrollo, es imperativo aplicar un enfoque amplio e integral que tenga en cuenta los múltiples factores involucrados y que apunte a buscar soluciones que preserven la calidad de vida y la integración social de todos los ciudadanos.

La integración social comienza por el análisis de las fragilidades de cada sociedad para luego buscar formas específicas de aumentar las defensas contra las drogas y la criminalidad. Esto significa entender las causas de los comportamientos indeseados y formular políticas de integración social que

¹⁰³ Alejandro Gaviria, "Increasing returns and the evolution of violent crime: the case of Colombia," *Journal of Development Economics* 61(2000) 1-25.

¹⁰⁴ F. Thoumi, "Necessary sufficient and contributory factors generating illegal economic activity, and specifically drug-related activity, in Colombia."

atraigan la participación de estos individuos como ciudadanos, con derechos y responsabilidades sociales y políticas.

Para desalentar el cultivo ilegal, los productores de pequeña escala deben contar con oportunidades viables en la economía legal. Los jóvenes deseosos de un sentido de pertenencia e identidad deben poder aspirar a convertirse en miembros útiles de la sociedad. Para que el comercio de drogas no se transforme en una opción de vida, todos los individuos deben identificarse con una cultura que valore los derechos humanos, la dignidad y la igualdad de oportunidades; es decir, una cultura de respeto y promueva activamente el Estado de derecho.

Examinar el problema de las drogas desde la integración social no significa excluir otras perspectivas; más bien subraya la importancia de contar con un enfoque integral para abordar las amplias consecuencias adversas de las drogas, tanto para los individuos como para las comunidades.

La propia Estrategia Hemisférica sobre Drogas, aprobada en el año 2010 en el seno de la OEA, apunta en esta dirección y subraya la importancia de generar respuestas para abordar un complejo problema social a través de un enfoque equilibrado dirigido al bienestar del individuo, que incluya estrategias de fortalecimiento institucional, reducción de la oferta, reducción de la demanda y cooperación internacional. Entre sus principales avances, la Estrategia introduce tres elementos fundamentales sobre los cuales debe pivotar la formulación de las políticas sobre drogas en la región. Primero, reconoce que la persona dependiente de drogas padece una enfermedad crónica con múltiples determinantes sociales, lo que introduce la necesidad de abordar el tema desde la salud pública. Segundo, establece el pleno respeto por los derechos humanos como base de cualquier política y acción sobre drogas. Tercero, destaca la necesidad de desarrollar políticas basadas en evidencia científica. En sus artículos iniciales la Estrategia incluye una clara perspectiva social: "Al enfrentar el problema mundial de las drogas, debe hacerse especial énfasis en su impacto sobre la pobreza y la marginalización, e impulsar la implementación de políticas y acciones que favorezcan la inclusión social y la reducción de esas vulnerabilidades".

Para que se produzcan cambios duraderos, un debate real sobre las políticas de drogas debe abordar los factores subyacentes de discriminación, inequidad y exclusión que inciden en el problema de las drogas. El foco central deben ocuparlo las personas y las comunidades, con una mirada en la que se priorice la ampliación de las opciones de vida para los individuos y contribuya a su crecimiento sostenido a largo plazo¹⁰⁵.

¹⁰⁵ M. ul Haq, Reflexiones sobre Desarrollo Humano, Capítulos 2 y 3 (Oxford: Oxford University Press, 1995).

Las lecciones del desarrollo alternativo

El desarrollo alternativo es un componente clave de cualquier discusión sobre drogas y desarrollo y ha sido una piedra angular de la respuesta internacional al comercio ilícito de drogas por décadas¹⁰⁶. La idea básica es estimular a los productores de cultivos de drogas a orientarse hacia otros cultivos remunerativos como el cacao o el café. Cuando se implementa apropiadamente, el desarrollo alternativo puede ayudar a los agricultores dedicados a cultivos ilícitos a hacer la transición hacia medios de vida no relacionados con las drogas.

El concepto y las prácticas del desarrollo alternativo han despertado duras críticas, algunas de las cuales se han centrado en la ausencia de una estrategia suficientemente clara y coherente y la dificultad de tener fondos suficientes para cumplir con la magnitud de la tarea.

Los proyectos de desarrollo alternativo a menudo no toman suficientemente en cuenta el contexto social, político y económico, el entorno cultural y las condiciones del país donde se opera. Se necesitan soluciones integradas para abordar los problemas estructurales que subyacen a la amenaza de las drogas. La producción de drogas tanto en América Latina como en Asia por lo general se lleva a cabo en las regiones que sufren una pobreza generalizada, mala infraestructura y accesibilidad, condiciones ecológicas frágiles, presencia limitada del Estado y, a menudo, conflictos violentos. En América Latina, los estratos más pobres de la sociedad están involucrados en el cultivo y producción de drogas, y las contra-estrategias, deben enfocarse en la reducción de la pobreza y el mejoramiento del acceso a los mercados¹⁰⁷.

Además, la asociación del desarrollo alternativo con las actividades de la represión, incluidas la erradicación y la aspersión aérea, ha afectado las actitudes de las comunidades directamente involucradas. Este hecho es relevante porque sin la participación de estas comunidades no hay posibilidad de desarrollo de programas eficaces de cultivo alternativo¹⁰⁸.

En los casos en que el desarrollo alternativo ha producido resultados, estos han sido de carácter local. Si bien algunas comunidades han dejado los cultivos ilegales, no ha sido suficiente para tener influencia directa sobre los cultivos y la producción nacional¹⁰⁹ de drogas, por ejemplo el caso del Milagro San Martín en Perú¹¹⁰. Hasta la fecha, la producción y los cultivos ilegales generalmente se han desplazado a otros lugares.

Las experiencias y las críticas han contribuido a que las agencias promotoras del desarrollo alternativo implementen proyectos cada vez más

¹⁰⁶ Uno de los primeros programas, si no el primero, empezó en Tailandia a principios de la década del setenta (Agricultural Research Service, 1993).

¹⁰⁷ GTZ, "Lessons Learned from Alternative Development in Latin America," Briefing paper (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 2006).

¹⁰⁸ D. Mansfield, "Development in a Drugs Environment: A Strategic Approach to 'Alternative Development,'" A discussion paper (GTZ, 2006)..

¹⁰⁹ World Drug Report 2012.

¹¹⁰ UNODC, Modelo de Desarrollo Alternativo de la Región San Martín.

complejos buscando su viabilidad y sostenibilidad en el largo plazo. Estos proyectos incorporaron primero inversiones en salud, educación e infraestructura, así como programas para el desarrollo económico y social de la mujer. Los proyectos más recientes van más allá y no hablan de desarrollo alternativo sino de “medios de vida alternativos”. El nuevo enfoque reconoce que la solución del problema de los cultivos ilegales pasa por la gobernabilidad y las estructuras sociales de las zonas cultivadoras.

Si bien los resultados del desarrollo alternativo no son inmediatos, sí pueden ser más sostenibles. Si se garantiza que el mismo productor erradique o acepte la erradicación del cultivo ilegal, y si las nuevas actividades están articuladas a una economía sostenible y rentable, el productor no se desplazará a otro lugar para volver a sembrar el mismo cultivo.

En este mismo sentido, en los últimos años se han diseñado mecanismos innovadores de desarrollo alternativo en el mundo, como subsidios monetarios condicionados¹¹¹, antes utilizados solamente en política social. En Colombia, a través del Programa de Familias de Guardabosques, se realizaron pagos a más de 122.000 familias, con la condición de que lograran mantener 222.000 hectáreas de bosques previamente dañados por cultivos ilícitos. Los resultados del impacto de los incentivos condicionados han sido objeto de estudios satisfactorios por parte del Departamento de Planeación Nacional de Colombia y de la UNODC.

Otro ejemplo relevante se encuentra en Bolivia, donde la racionalización o erradicación de los cultivos de coca se ha constituido en una política de Estado, la cual se basa en el diálogo, la concertación y el control social. Los productores de coca se suman a una exitosa colaboración entre las autoridades bolivianas y de países vecinos, particularmente de Brasil, así como de organizaciones internacionales y agencias donantes del exterior. La política ha contribuido a la reducción del cultivo de coca y también a mejorar la efectividad del esfuerzo de monitoreo. El Estado Plurinacional de Bolivia aplica dos conceptos distintos en su política de control de cultivos de la hoja de coca: por una parte, la racionalización de cultivos, que contempla la participación o acuerdo voluntario de los productores con la estrategia de reducción de la superficie cultivada, y por otra parte la erradicación, que se ejecuta en parques nacionales y en áreas donde el cultivo de hoja de coca no es permitido. Ambas prácticas son exclusivamente manuales e implican un alto esfuerzo humano que no se utiliza aspersion química¹¹².

¹¹¹ Estos subsidios monetarios condicionados los utilizan los gobiernos como instrumento de política social a los pobres en zonas rurales de Colombia y México, pero a nivel general se han usado en un total de 14 países en toda la región: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, República Dominicana, Paraguay y Perú.

¹¹² UNODC, Bolivia Monitoreo de Cultivo de Coca 2011.

La expansión del concepto del desarrollo alternativo

Aunque el concepto de desarrollo alternativo tradicional¹¹³ se refiera explícitamente a un contexto rural, un concepto de desarrollo alternativo más amplio podría integrar no solamente a los actores vinculados con drogas en cada etapa (producción, consumo, tráfico) sino también a todos los tipos de producción, no solamente la agrícola, teniendo en cuenta, por ejemplo, la producción de drogas sintéticas como las metanfetaminas.

La pobreza y el tema del consumo problemático están fuertemente interrelacionados.¹¹⁴ En algunas ocasiones la pobreza podría ser causa del consumo problemático —cuando se usa la droga como reductor de sufrimiento y de las consecuencias de la pobreza (véase por ejemplo el uso del “paco” en las villas argentinas)¹¹⁵— o puede ser consecuencia del mismo. El consumo podría necesitar ser abordado desde el punto de vista del desarrollo alternativo. Cuando se contemplan “soluciones integradas”¹¹⁶ en materia de política de drogas, se debe pensar en los más amplios términos posibles.

Ante estas condiciones, la inversión pública y privada, con el apoyo y acompañamiento de la comunidad internacional, constituye una proposición en la que se benefician tanto los Estados como las comunidades más afectadas, al promover un desarrollo *dirigido* con un enfoque integral y sostenible que ofrezca a las poblaciones en riesgo, especialmente los jóvenes, oportunidades para permanecer y generar un ingreso digno en sus propias comunidades. Esto contribuiría a reducir el masivo desempleo entre los jóvenes que hoy por hoy constituyen el semillero de reclutamiento para el narcotráfico, el crimen organizado y la migración ilegal.

Muchas de las regiones que presentan gran actividad del narcotráfico tienen un alto potencial para desarrollar importantes cadenas de valor de productos tradicionales y no tradicionales que podrían convertirse en mercados rentables, dando un tratamiento especial a los productos y servicios generados por este tipo de iniciativas. Estas cadenas de valor cuentan con eslabones tanto en las áreas rurales como urbanas que podrían desarrollarse con inversión de los gobiernos, el sector privado local y la cooperación internacional para

¹¹³ La formulación precisa del concepto de Desarrollo Alternativo, tal como se presentó en la vigésima sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su sesión especial sobre el control internacional de drogas, realizada del 8 al 10 junio de 1998. En esa oportunidad, se aprobó el Plan de Acción Internacional sobre Erradicación del Cultivo de Drogas Ilícitas y Desarrollo Alternativo, quedando establecida la siguiente definición oficial: “El Desarrollo Alternativo es un proceso para prevenir y eliminar los cultivos ilícitos de plantas que contienen drogas narcóticas y sustancias sicotrópicas a través de medidas de desarrollo rural designadas específicamente en el contexto del crecimiento económico nacional sostenido y de esfuerzos de desarrollo sostenible en los países que emprendan iniciativas contra las drogas, teniendo en cuenta las características socio-culturales propias de los grupos y comunidades en cuestión, dentro del marco de una solución global y permanente al problema de las drogas ilícitas”.

¹¹⁴ M. Melis y M. Nougier, Informe del IDPC. Políticas de drogas y desarrollo. El impacto de las políticas de drogas en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (Londres: IDPC, 2010); GTZ, “Lessons Learned from Alternative Development in Latin America”; M. Epele, “Survival, Drugs and Social Suffering during the Argentine Neoliberal Collapse,” *Human Organization* (2008), 67(3):281-291.

¹¹⁵ Epele (2008).

¹¹⁶ GTZ, “Lessons Learned from Alternative Development in Latin America.”

involucrar la población en riesgo y facilitar la transición hacia una economía lícita.

Los avances en la comprensión del desarrollo alternativo y de sus problemas se expresan en la reciente Declaración de Lima y los Principios Rectores Internacionales sobre el Desarrollo Alternativo, aprobados en el marco de la Conferencia Internacional de Alto Nivel sobre el Desarrollo Alternativo, realizada en la capital peruana en noviembre de 2012. En dicha Declaración se reafirma la necesidad de emprender políticas y programas en materia de drogas que estén orientados al desarrollo y de conformidad con, entre otros, los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En los principios adoptados se reconoce que las políticas en la materia son un componente importante de la promoción del desarrollo en los Estados afectados, o en peligro de verse afectados, por el cultivo ilícito utilizado para la producción y fabricación de drogas ilícitas. Se resalta, además, el importante papel de estas políticas en el ámbito nacional, regional e internacional de desarrollo y en las políticas integrales de alivio de la pobreza y cooperación.

El desarrollo alternativo como estrategia de integración social debe construir capital humano y social mediante la implementación de proyectos productivos que incorporen criterios de sostenibilidad económica, ambiental, política y social. En síntesis, lo que se entiende de estos análisis es que el desarrollo alternativo en el área de producción de drogas tiene sentido si forma parte de un plan de desarrollo más amplio. Es en el marco de tal plan que las iniciativas a nivel de terreno, de comunidades reales, de familia y de pequeñas organizaciones encuentran los recursos y las alianzas que necesitan para insertar sus productos en un mercado del cual puedan recibir una compensación equilibrada.

ISBN 978-0-8270-6000-5



Organización de los
Estados Americanos

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