

El problema de las drogas en las Américas – Análisis del informe de la Organización de Estados Americanos

Reunidos en la VI Cumbre de las Américas en Cartagena, Colombia las y los mandatarios de 34 países del hemisferio reconocieron el carácter multidimensional del fenómeno drogas y los desafíos que éste plantea. Conscientes de la existencia de un debate cada vez más intenso al respecto, en el que distintas voces expresan la necesidad de reformar las políticas actuales y explorar otras alternativas, las y los jefes de Estado y de Gobierno ahí reunidos aseguraron haber iniciado una “valiosa discusión sobre el problema mundial de las drogas [y haber coincidido] en la necesidad de analizar los resultados de la actual política en las Américas y de explorar nuevos enfoques para fortalecer esta lucha y ser más efectivos”. Para tal fin dieron un mandato a la OEA.

El Informe sobre el problema de las drogas en las Américas es el instrumento por el que se da cumplimiento a dicho acuerdo y se cumple con el mandato. Compuesto por dos reportes, a la vez distintos y complementarios, el informe realizó un amplio estudio técnico del consumo, producción, tránsito, comercio y dimensión del negocio de las drogas en el hemisferio, examinando al mismo tiempo las políticas públicas adoptadas para enfrentar los problemas, de salud pública, ilegalidad y violencia que suscitan, así como su impacto social y político en nuestras sociedades. A las conclusiones de este estudio se le denominó [Informe Analítico](#). De manera complementaria se desarrolló también un [Informe de Escenarios](#) en el que no se muestra la realidad que es sino la que podría ser. Los escenarios, presentados como un conjunto de narrativas cuyo horizonte temporal va de 2013 a 2025, expresan cuatro posibles desarrollos de políticas diferenciadas que, sin ser mutuamente excluyentes, ponen el énfasis principal en áreas distintas como la seguridad, la reforma jurídica del sistema internacional de fiscalización de drogas, la reconstrucción del tejido social y el conflicto internacional.

Es importante mencionar que el Informe Analítico presentado constituye en realidad una síntesis de los seis estudios realizados en materia de salud, desarrollo, seguridad, producción, alternativas de regulación legal y lavado de activos.

El presente artículo pretende dar cuenta de los contenidos vertidos en cada capítulo así como señalar las confusiones, omisiones y/o menciones que deben ser señaladas.

Capítulo 1: ¿Qué es el problema de las drogas y cómo analizarlo?

La primera dificultad que enfrentamos en el hemisferio para referirnos al "problema de las drogas" es su indefinición en los principales instrumentos legales internacionales. Por ello, el informe parte de la base que no existe un solo problema relacionado con las drogas sino múltiples problemas asociados y que éstos, a su vez, se expresan de manera diferenciada dependiendo de las características específicas de nuestros países y a la posición que cada uno de ellos ocupa en relación al fenómeno. Si bien éste es abordado en su dimensión de consumo, el informe lo define también como una actividad económica que, gracias a la prohibición, se ha convertido en ilegal y su práctica en delito. El "problema drogas" comprende al conjunto de actividades asociadas a la elaboración, comercialización y consumo de sustancias declaradas prohibidas por las convenciones internacionales en la materia e incluye las siguientes dimensiones: cultivo, producción, distribución, violencia, comercialización y consumo.

Capítulo 2: Drogas y salud humana

En este capítulo, la OEA destaca que todo consumo de drogas conlleva riesgos aunque el desarrollo de dependencias depende de una serie de determinantes biológicos, psicológicos y sociales presentes tanto en el individuo como en su entorno. Haciendo uso de la evidencia científica disponible, concluye que las drogas controladas contribuyen en un 0,8% a la carga mundial de mortalidad y discapacidad, aunque reconoce que dicha carga no se reparte de manera equitativa ni por región ni por tipo de sustancia. En materia de desarrollo, se afirma que las drogas afectan no sólo las dinámicas económicas sino la cohesión social y que, a menor desarrollo mayor propensión al abuso de drogas o al consumo de drogas de mayor riesgo aunque enfatiza que la relación no es insoluble. Este capítulo enfatiza la necesidad de actuar sobre la exclusión social y propone que “a problemas estructurales deben plantearse respuestas estructurales” sin que esto signifique pérdida de especificidad de las políticas ni disolución en políticas de integración social y/o gobernabilidad. “Significa interrogarse hasta qué punto las políticas vigentes hasta ahora, bajo el paradigma de la penalización y criminalización, reducen más daños de los que precipitan”.

Capítulo 3: Cultivo de drogas e insumos para producción de drogas

En materia de cultivo y producción de drogas la OEA empieza por resaltar el número limitado de fuentes para estimar el tamaño real de dichos fenómenos aunque se atreve a aceptar una reducción del 30% en el cultivo de coca en la región andina – asociado a una reducción del 50% en Colombia – y a alertar sobre el aumento en la densidad de cultivos en países como Perú y Bolivia. Respecto al cultivo de amapola, el informe resalta un importante cambio en las tendencias de producción con un desplazamiento de Colombia a México como el principal productor de opio del hemisferio – que en conjunto tiene una capacidad de producción de 50 toneladas métricas de heroína pura – mientras que en materia de cultivo de cannabis, sólo se menciona la versatilidad con la que ésta se cultiva y señala a México, E.U., Colombia, Paraguay y Canadá como los mayores productores del hemisferio – aunque admite dificultades en estimación de la producción total por fenómeno de auto-cultivo.

Sobre el impacto ambiental del cultivo de drogas señala que la ilegalidad contribuye a la expansión de la frontera agrícola, impide la puesta en marcha de mecanismos de protección ambiental en la producción y contribuye activamente a la degradación ambiental por medidas de fiscalización como la aspersión aérea. Por su parte, y en lo que se refiere a la reacción del Estado admite resultados positivos – aunque marginales – de los programas de desarrollo alternativo en países como Perú y Bolivia así como de las iniciativas de creación de bases económicas locales para el trabajo agrícola, agroindustrial y forestal en Colombia. Celebra “éxitos” locales pero admite que “la erradicación por sí sola aumenta el precio de los cultivos, estimula la producción adicional en zonas más remotas, produce niveles crecientes de inestabilidad y tiene poco impacto sobre el precio y la disponibilidad de las drogas en los mercados de consumo. El desarrollo alternativo ha ofrecido la asistencia necesaria a poblaciones sin poder económico pero no ha terminado en forma congruente y duradera con el problema del cultivo. Hasta la fecha, la producción y los cultivos ilegales se han desplazado a otros lugares”.

Capítulo 4: Producción de drogas

En materia de producción de drogas, la OEA reconoce las siguientes tendencias: 1) cocaína – estabilización de producción mundial en 800 toneladas métricas, desplazamiento de la producción a Perú y Bolivia y métodos más eficientes de producción y producción de precursores por organizaciones criminales 2) heroína – desplazamiento de cultivo y producción a México con heroína de menor calidad 3) drogas sintéticas y sustancias emergentes – de fácil producción aunque con desplazamientos asociados al incremento de medidas de control para precursores 4) nuevas sustancias psicoactivas – fuera de sistema internacional de fiscalización y de mecanismos de regulación su diversidad y dificultad de rastreo plantean retos importantes a la salud 5) fármacos – incremento en uso particularmente en E.U. y algunos países latinoamericanos donde son más prevalentes que cualquier otra droga excepto la marihuana 6) precursores químicos – desafíos por producción de precursores controlados y otros químicos esenciales a partir de sustancias no controladas.

Respecto del impacto ambiental generado por la producción de drogas ilícitas como metanfetaminas, cocaína y heroína – todas sustancias que requieren de una gran cantidad de químicos para elaborarse además de generar una gran cantidad de residuos tóxicos – el informe concluye que “la condición de ilegalidad incide en la contaminación ambiental tanto en el cultivo como en las etapas de transformación de las drogas. Adicionalmente, las técnicas de destrucción de las mismas, cuando identificadas, normalmente no son adecuadas y agudizan el problema de contaminación”. Finalmente, y en lo que respecta a la reacción del Estado se advierten importantes dificultades y consecuencias pues, presumiblemente, los esfuerzos de interdicción han logrado la incautación de hasta el 40% de la cocaína producida a nivel mundial. Sin embargo, la interdicción focalizada ha tenido como efecto el traslado de actividades de tráfico y producción a nuevos territorios.

Capítulo 5: Distribución o tránsito de drogas

Al igual que en el capítulo anterior, el informe aborda el fenómeno de distribución o tránsito de drogas a partir de la identificación de flujos por tipo de sustancia: 1) cocaína - aunque la demanda individual más significativa del hemisferio sigue siendo E.U. se presume que ésta ha decrecido desde el 2007; el tamaño del mercado se calcula entre 400 y 600 toneladas métricas y en materia de tráfico se observa un desplazamiento de la ruta del Caribe a Centroamérica y de la ruta del Pacífico a la ruta Atlántica con un efecto globo que se hace sentir también en términos de consumo con incremento de demanda en Europa y Sudamérica 2) marihuana – la producción permanece local o para abastecimiento de mercados cercanos aunque las organizaciones criminales abastecen principalmente el mercado de E.U. a través de producción mexicana o jamaicana. Más recientemente se empieza a observar la exportación de cannabis norteamericano de mayor potencia, aunque el fenómeno permanece incipiente 3) drogas sintéticas – tráfico intrarregional con producción cercana a mercados consumidores; principal flujo de metanfetaminas va de México a E.U. aunque se han detectado otros que van de Colombia a Venezuela y Ecuador, y de Argentina a Uruguay.

El impacto ambiental aquí destacado se limita a la creación de infraestructura ilegal para el comercio aéreo de drogas. Finalmente, y en relación a la reacción del Estado se observa una importante diversidad de estrategias nacionales con resultados mixtos. Dos tendencias principales que tienden a producirse en el mundo criminal como efecto de la acción estatal: 1) fragmentación y competencia entre organizaciones del crimen organizado y 2) procesos

de "integración" de grupos de delincuencia organizada que buscan aglutinar diferentes actividades para ponerlas bajo su dominio. Otro fenómeno es la tendencia al desplazamiento de redes criminales de un lugar a otro y el impacto de las intervenciones estatales en la diversificación de la actividad criminal

Capítulo 6: La venta de drogas

Con un valor aproximado de \$151.000 millones de dólares el tráfico de drogas es una actividad muy lucrativa. El poder corruptor del dinero generado ilegalmente afecta tanto a personas como instituciones y permite la perpetuación de la violencia y la corrupción en un contexto de alta impunidad. Según el informe "no hay otra economía ilegal en la región con tal capacidad de erosionar la institucionalidad" y, en nuestro hemisferio, estamos experimentando una transición del poder corruptor de la etapa predatora a la simbiótica, donde ya se observa una alta penetración en instituciones y estructuras del Estado. Otro problema que genera la economía ilícita de drogas es la necesidad de esconder las ganancias y activos generados de su producción, tránsito y venta. De ahí que se utilice el lavado de activos como herramienta para blanquear capitales. Este fenómeno genera, a su vez, más corrupción y distorsiones económicas derivadas de la participación de actores legales en actividades ilícitas y puede incluso promover dinámicas de desarrollo perversas con fuertes lazos comunitarios donde el progreso de comunidades enteras depende de la inyección de capitales ilícitos.

Por sustancia se observa: 1) cocaína – valor del mercado mundial estimado en 85.000mdd con E.U. como el principal mercado de la región seguido de Sudamérica 2) heroína – mercado minorista calculado en 55.000mdd con E.U. y Canadá concentrando el 13% del mercado mundial 3) marihuana – mercado mundial valorado en 141.000mdd según UNODC aunque otros estudios apuntan a un valor mucho menor, de alrededor de 50% 4) ETA – importantes inconsistencias en la información con la sola certeza que el mercado es mucho menor que el de otras sustancias 5) NSP – no hay datos confiables pero sabemos que el mercado está en expansión particularmente por el incremento en el número de sitios de internet para facilitar su venta.

En este rubro la aplicación de la ley permanece concentrada en los eslabones más pequeños de la cadena y parece haber contribuido a la feminización del problema carcelario con mayoría de mujeres detenidas por tráfico no violento. "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 acusado, pueden abarrotar con facilidad muchas celdas carcelarias con delincuentes menores".

Capítulo 7: El consumo de drogas

El capítulo empieza por distinguir los distintos tipos de consumo (uso experimental, uso regular o social, uso nocivo, y abuso y consumo perjudicial) y cuestiona el abordaje tradicional del "problema de consumo" como un ámbito exclusivo de la responsabilidad del individuo. Afirma que existen diversos factores de riesgo y protección que aumentan o disminuyen la vulnerabilidad de los individuos frente al consumo de drogas y contextualiza

dichos factores dentro del proceso de evolución de las dinámicas sociales y económicas del hemisferio.

Específicamente en materia de patrones de consumo resalta: 1) marihuana – 24% del total de consumidores del mundo se ubica en las Américas y de esos el 81% se concentra en Norteamérica; prevalencia anual promedio de 6,6% con importantes variaciones entre países (entre 1 y 14%) 2) cocaína – aproximadamente 7 millones de usuarios (45% del total mundial) con prevalencia anual promedio de 1,2% e importantes variaciones entre países (entre 0,1 y 2%) 3) cocaínas fumables – extensión de consumo de región andina a Sudamérica, prevalencias bajas pero importante reto de salud pública 4) heroína – concentrada en Norteamérica con otros países en expansión (México y Colombia); fenómeno de repatriación de migrantes introduce lentamente el consumo en países como República Dominicana 5) ETA – variaciones regionales con uso concentrado en Canadá y E.U. 6) inhalables – uso entre estudiantes junto con sustancias como alcohol, tabaco, marihuana y farmacéuticos 7) fármacos – uso indebido de narcóticos concentrado mayoritariamente en E.U.

En materia de tratamiento y prevención el informe observa un tipo de atención segmentada y fragmentada con una oferta de servicios desarrollada fuera de control estatal y a partir de redes asistencialistas débilmente conformadas con influencia importante de asociaciones religiosas. La oferta pública de servicios se concentra mayoritariamente en facilidades de salud mental con recursos inapropiados y características asilares y en prácticamente todos los países se registran importantes violaciones a los DDHH. Por su parte, la oferta y accesibilidad de servicios de reducción del daño es mencionada de manera indirecta en el informe bajo la forma de "programas de intercambio de jeringas para usuarios de drogas intravenosa" y se menciona que sólo Canadá cuenta con una sala de inyección supervisada y únicamente en Norteamérica se proporcionan terapias de sustitución como prevención de transmisión de enfermedades infecto-contagiosas. Otras intervenciones de reducción de daños para usuarios de crack se mencionan para los casos de EU, Canadá y Brasil aunque sin evaluaciones de impacto, según señala el informe.

Capítulo 8: Drogas, delito y violencia

Debido a la prohibición, el problema de las drogas es un problema de delitos. A éstos, se suma la presencia de una abrumadora violencia criminal relacionada a la protección de dichas actividades delictivas y a las disputas entre facciones criminales. Se reconoce que esta dimensión del problema es la más visible y la que más afecta a los países del hemisferio, siendo el tránsito de drogas la actividad que genera mayor violencia. El informe admite que un número significativo de homicidios dolosos en la región está directamente asociado a la actividad del crimen organizado relacionado, a su vez, con la economía ilegal de las drogas y específicamente con el tránsito de las mismas. Hay, sin embargo, una multiplicidad de factores que inciden sobre la generación de violencia e inseguridad ciudadana. Un análisis por país parecería indicar que si bien no todos los fenómenos de alta criminalidad se relacionan con la droga, en aquellos países en que se experimentan incrementos en el volumen de decomisos de drogas – lo que supone un incremento en el volumen de tránsito – tienden a darse aumentos paralelos en las tasas de homicidios – aunque la relación inversa no se ha comprobado.

Según el informe ni el cultivo ni el micro-tráfico de drogas parecerían ser la mayor fuente de violencia. Así, los denominados "puntos calientes" caracterizados por sus altos niveles de violencia parecerían explicarse por la confluencia de diversas actividades ilegales como tráfico de armas, venta de bienes robados, prostitución y piratería sumados a la venta de drogas. Por su parte, en materia de consumo y violencia el informe advierte que no es posible afirmar que la comisión de los mismos sea alta entre quienes consumen drogas. Más bien la vulnerabilidad y exclusión social podrían ser más determinantes de la actitud delictiva de las personas que su relación con el consumo de drogas. Finalmente, acepta que la violencia se expresa de manera diferenciada en nuestros países y que si bien se reconoce una relación entre ilegalidad, tráfico de drogas y violencia, la única evidencia incontrovertible es que existe una diferencia manifiesta entre la solidez del Estado que se caracterizan como de destino de drogas y aquellos que se caracterizan como países de tránsito.

Capítulo 9: Alternativas legales y regulatorias

Si bien el capítulo comienza por definir la terminología del debate, ésta presenta importantes omisiones como la definición del término regulación – que aparece confundido con legalización. En un segundo momento el capítulo analiza cuatro áreas fundamentales que sirven de sustento para el desarrollo de políticas (protección de personas y comunidades; reducción de daños a la salud de los usuarios; reducción de consecuencias negativas en usuarios; y prevención de problemas en familias, comunidades, escuelas y trabajo) mismas que parten de la premisa que socialmente la desaprobación al uso de ciertas sustancias es válida e inamovible. La evidencia utilizada en el informe justifica prohibición como instrumento de encarecimiento de las drogas y éste como medida disuasiva para el consumo, aunque reconoce que a la prohibición ¿y a las regulaciones? - se les puede atribuir una serie de consecuencias negativas que incluyen la existencia de mercados ilícitos, el encarcelamiento masivo, los abusos a los DDHH y el costo de oportunidad de los presupuestos públicos.

El informe dedica un espacio importante al análisis de la despenalización y la reducción de sanciones como opciones de políticas alternativas. Retoma ejemplos de Argentina, México, Chile, Brasil, E.U. y Uruguay aunque nuevamente parece confundir los términos al abordar iniciativas de regulación legal como aquellas de Washington, Colorado y Uruguay bajo el mismo título. Otras alternativas exploradas incluyen la regulación legal, donde se abordan las lecciones aprendidas del alcohol y el tabaco como preámbulo al análisis sobre la potencial legalización de una o más sustancias actualmente controladas. El capítulo hace especial énfasis en la diversidad de herramientas a utilizar bajo un régimen de "legalización" – de nuevo entendida como regulación legal – y ubica aquí los experimentos realizados en Holanda y España. Finalmente, en materia de costos y beneficios el análisis concluye que el debate debe ser cauteloso pues "la evidencia sugiere que si bien la despenalización tiene poca incidencia en la prevalencia de uso y beneficios en materia de despresurización de los sistemas penales y carcelarios, una disponibilidad legal podría reducir los costos de la justicia penal y aquellos asociados a su represión sin necesariamente desaparecerlos".

Capítulo 10: Contribución a un diálogo que se inicia

El problema de las drogas es un tema hemisférico que afectan de manera diferenciada a los distintos países de las Américas y por ello debe admitir tratamientos distintos para

actividades distintas "cultivo, producción, distribución, venta y consumo. Confrontados a la realidad del hemisferio se constata que las y los productores son los más afectados por las políticas y que el poco énfasis en su situación fuera de programas de desarrollo alternativo y erradicación tiene importantes consecuencias sociales en los países andinos. Por su parte, las personas en el tráfico y la venta de drogas tienden a ser producto de la exclusión social, un fenómeno que parece reproducirse en el caso del consumo problemático y la afectación de los grupos más vulnerables. En materia de seguridad el informe reconoce que no existe una relación indisoluble entre el problema de las drogas y la situación de inseguridad aunque reconoce que esta última afecta más a aquellas sociedades en las que el Estado no está en condiciones de entregar respuestas eficaces: ninguna situación de inseguridad es irresoluble pero cada una exige una reacción diferente.

A manera de conclusión el reporte urge a enfrentar el consumo de drogas con un enfoque de salud pública aceptando que la dependencia es una enfermedad y el usuario una víctima, no un delincuente o cómplice del narcotráfico. Adicionalmente, menciona la pertinencia de atacar esta arista del problema desde la promoción de estilos de vida saludables, el tratamiento, la despenalización del consumo y la no implementación de medidas restrictivas de libertad. El problema de las drogas debe ser abordado de manera diferenciada y flexible: dado que el problema de las drogas tiene manifestaciones e impactos diversos, enfrentarlo requiere de un enfoque múltiple, de una gran flexibilidad, de comprensión por realidades diferentes y del convencimiento de mantener la unidad en la diversidad.

“Una mayor flexibilidad podría llevar a aceptar la posibilidad de transformaciones de las legislaciones nacionales o de impulsar cambios en la legislación internacional: a) en el terreno de las legislaciones nacionales corresponde evaluar los signos y tendencias existentes, que se inclinan a que la producción, venta y consumo de la marihuana puedan ser despenalizados o legalizados "pues el informe no encuentra ningún apoyo significativo para la despenalización o legalización del tráfico de las demás drogas ilegales; b) en el plano de las convenciones de las Naciones Unidas, las transformaciones surgirán de la posibilidad que el actual sistema de control de estupefacientes y sustancias psicotrópicas se flexibilice y permita que las partes exploren opciones en materia de política sobre drogas, que tengan en consideración conductas y tradiciones particulares de cada una de ellas”.

Lisa Sanchez, Transform Drug Policy Foundation