

Capítulo primero

Drogas, prohibición o legalización

Ernesto Samper Pizano

Resumen

El propósito central del siguiente artículo consiste en demostrar la necesidad de reevaluar la política contra las drogas, a través de la lectura sosegada que otorga una perspectiva histórica, tras 40 años de la guerra declarada por Richard Nixon. Aprovechando la oportunidad que se desprende de la atmósfera de concertación de UNGASS 2016, se propone evaluar la posibilidad de consensuar un enfoque, que responda a los retos actuales, y supere, de una vez por todas, una estructura pensada según las lógicas unilaterales de un grupo de Estados que fundaron el esquema. Para evidenciar la relevancia, pertinencia y viabilidad de tal iniciativa, el artículo se divide en tres partes. Primero, se explica el fracaso del sistema prohibicionista actual, donde prevalece la visión estadounidense en el sistema de Naciones Unidas para el combate contra las drogas. En segundo lugar, se analizan los efectos nocivos de dicha estrategia en los países productores, que por años han sufrido la estigmatización, y asumido los ingentes costos de una guerra, decidida en otras latitudes. Finalmente, se someten a la consideración del lector una serie de conclusiones sobre los retos más complejos y determinantes para una gobernanza global sobre drogas.

Palabras clave

UNGASS 2016, drogas, enfoque prohibicionista, legalización, flexibilización, régimen de drogas.

Abstract

The main purpose of this article is to demonstrate the need of reassessing the traditional view appointed by the policy against drugs, this done under a scope given by a thorough reading with a historical perspective 40 years after the war against drugs was declared by Richard Nixon. Seizing the opportunity that emerges from the atmosphere of consensus at UNGASS 2016; this article intends to evaluate the possibility of agreeing on an approach that responds to current challenges, and overcomes, once and for all, one thought as a unilateral logic of the group of States that founded this viewpoint.

To demonstrate the relevance, appropriateness and feasibility of such an initiative, the article is divided into three parts. First, the failure of the current prohibitionist system where the US's vision prevails in the UN system on the fight against drugs is explained. Second, the harmful effects of this strategy on producing countries, that for years have suffered stigmatization, and assumed the enormous costs of

war, determined elsewhere, are discussed. Finally, for the readers' consideration, a series of conclusions on the most complex and crucial challenges for global governance on drugs are highlighted.

Key words

UNGASS 2016, drugs, prohibitionist approach, legalization, flexibility, drugs regime.

Introducción

La Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas de 2016 –dedicada al tema de la droga– ha sido una estrategia costosa, poco efectiva, y con consecuencias perversas que, lejos de reducir los niveles de consumo, ha renovado las prácticas de quienes encuentran una vía para ubicar drogas cada vez más dañinas en el mercado. Además, ha estigmatizado injustamente a un conjunto de países, a la vez que se ha perpetuado la división entre un centro omnímodo que impone su postura y los Estados de la periferia. Paralelamente, ha creado un esquema de incentivos criminales, en el que poderosos barones o cárteles siguen obteniendo provecho y sentando reglas para un tráfico lucrativo, mientras se reserva la punición más severa para los eslabones débiles de la compleja cadena.

En ese contexto, asistimos a UNGASS 2016, punto de inflexión en la historia respecto de la estrategia para reconciliar esta política con los derechos humanos, al compás que se ajustan las discusiones en pro de una mayor efectividad. Desmontar los mitos que desde hace un siglo se vienen construyendo alrededor de las drogas no puede ocurrir de un día para otro, pero el avance de las discusiones en círculos no gubernamentales, y en algunos casos desde actores subnacionales, constituye un paso más en la apertura que se consolida, de la mano de gobiernos que haciendo prueba de valor y racionalidad, han decidido flexibilizar su política.

Suramérica es el fiel reflejo de ese progreso y protagonista de la transformación. El 31 de agosto de 2015, ocurrió un hito invaluable en cuanto a la lucha contra las drogas, pues los doce países de UNASUR, a través del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, firmaron una resolución en la que expresaban una visión regional sobre el tema, y aprobaron el documento «Visión Regional del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR para UNGASS 2016».

En los primeros puntos de esa posición negociada se observa un renovado compromiso (Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, 2015):

«4. Los Estados miembros de UNASUR han manifestado, de manera reiterada, su compromiso para abordar el problema mundial de las drogas, de conformidad con el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el marco de las tres convenciones internacionales sobre drogas, el Derecho Internacional Público, la Carta de Naciones Unidas, y otros instrumentos internacionales relevantes, el respeto a la soberanía, la integridad territorial de los Estados, la no injerencia en asuntos internos y el respeto mutuo entre los Estados.

5. La UNASUR observa con especial atención que, a pesar de logros obtenidos, los Estados continúan enfrentando los grandes desafíos que persisten en el abordaje del problema mundial de las drogas. Recientemente

los países de la región han adoptado iniciativas importantes con enfoques alternativos orientados a la protección efectiva del ser humano, de conformidad con sus propias realidades.

6. En nuestra región se han puesto en marcha iniciativas centradas en la dignidad y los derechos humanos, reconociendo que la pluralidad social, cultural y económica de los países de la región deben permitir la formulación de políticas equilibradas e integrales que privilegien medidas preventivas en el abordaje de todos los componentes del problema mundial de las drogas con el fin de fortalecer el tejido social y bienestar de las personas, en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos las Convenciones».

Con esto se puede observar, que algunos países que han promovido la despenalización en cualquiera de sus formas, no se han alejado del derecho internacional, ni han soslayado compromisos internacionales contraídos. Todo lo contrario, parten del marco jurídico y regulatorio para proponer una política pública que alcance el objetivo de garantizar el acceso a la salud, disminuir el consumo, y perseguir a quienes son, en últimas, los responsables de la dimensión criminal del fenómeno.

Esto no solo demuestra que el consenso sí es posible, sino que en los escenarios de concertación caben varios puntos de vista, y deben contemplarse el mayor número de argumentos y posturas posibles. Los doce Estados de Suramérica no tienen ni deben sostener una postura idéntica respecto del flagelo de las drogas y el narcotráfico, pues los efectos producidos son asimétricos, toda vez que existen sensibilidades y vulnerabilidades dispares. El mérito está en que a pesar de esas reconocidas y valoradas diferencias, haya prevalecido el ánimo de la negociación y del consenso, alcanzando puntos que sientan las bases para que la región fortalezca su posición no solo en UNGASS, sino en los distintos escenarios internacionales, donde se lleven a cabo discusiones sobre drogas. Los latinoamericanos tienen razones sobradas para trabajar en la convergencia de posiciones sobre el tema.

Paralelamente, el mundo registra la aparición de drogas sintéticas (anfetaminas y metanfetaminas) que pueden producirse en lugares con pocas adaptaciones, y escasos requerimientos técnico-científicos. Esto ha disparado el consumo en países como Estados Unidos, y en el sur de Asia (subcontinente Indio y sudeste Asiático principalmente), a pesar de que existan castigos severos, que incluso llegan a la pena a perpetuidad o a la pena capital, asunto que ha sido rechazado unánimemente por todos los países de UNASUR. La demanda desbordada de esas drogas se hace más compleja en algunos lugares como en el Triángulo Dorado, zona del sudeste Asiático (Birmania, Laos y Tailandia), donde grupos armados étnicos se lucran del mismo. Allí convive el tráfico cada vez más robusto de drogas sintéticas y una criminalidad rampante.

Este escenario pone de manifiesto la urgencia por actualizar la doctrina sobre la lucha contra el flagelo, e invita a concentrar esfuerzos para hacer

una lectura global e integral del problema, evitando las interpretaciones que solo enfatizan una dimensión del problema. Para cumplir con ese propósito, es necesario incluir el análisis económico del mismo (Samper Pizano E., 2011), así como un debate que ponga en evidencia la contradicción de que mientras millones cada año se convierten en consumidores de drogas ilícitas, segmentos enteros de pacientes no pueden acceder a medicamentos legalizados.

La guerra contra las drogas ha fracasado y su propósito se ha pervertido

El control a la producción de drogas comenzó en 1909 en Shanghái, cuando un grupo de Estados se puso de acuerdo para controlar el abuso en el consumo, por razones morales y asumiendo que se podía erradicar el problema persiguiendo la oferta. Esa inquietud de comienzos de siglo derivó en la Convención sobre Opio de la Haya de 1912, que lideró Estados Unidos, quien con el concurso de doce naciones, decidió la prohibición de la práctica de fumar opio, y encauzar su uso hacia fines médicos.

Desde 1912, se estableció un modelo de persecución contra las drogas suministro-céntrico (*supply-centric*), denominación de John Collins (Collins, 2014), coordinador del Proyecto sobre Política Pública Internacional sobre Drogas del London School of Economics (LSE). Collins recuerda cómo inicialmente las negociaciones se llevaron a cabo en el seno de la extinta Liga de Naciones y luego con la redacción de la Carta de San Francisco, se trasladaron a las Naciones Unidas, centro de las discusiones sobre la política global para el control del abuso de las drogas.

Las primeras décadas de esta regulación, estuvieron fuertemente condicionadas por la necesidad de controlar el consumo no médico de drogas, y en particular del opio en algunas colonias europeas en Asia. Se erigió un sistema de vigilancia para evitar un consumo que se consideró ilegítimo por parte del Reino Unido y Estados Unidos, los primeros países en sostener un enfoque al que se podría calificar hoy como prohibicionista.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial, y la creación de una serie de normas en varios aspectos de la vida internacional, se continuó con la prohibición para el abuso de las drogas. En 1961 se firmó la Convención Única sobre Estupefacientes, con el propósito de regular el cultivo, la producción, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes, con un marcado énfasis en aquellos obtenidos a partir de la amapola, la coca y el cannabis. Para reforzar este esquema, en 1968 se creó la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE).

En la medida en que el discurso se fue apropiando de esa instancia de Naciones Unidas, los esfuerzos de los Estados crecían para eliminar el abastecimiento. En los 70, se fortaleció la estrategia con la *Guerra contra las Drogas*

declarada por el gobierno de Richard Nixon en los Estados Unidos. El 17 de julio de 1971, el entonces presidente se dirigió al Congreso, argumentando que el consumo de droga «había alcanzado dimensiones de una emergencia nacional», por lo que solicitó un presupuesto inicial de 84 millones de dólares para contrarrestar esa naciente amenaza (*The Guardian*, 2011). Así se llegó al Convenio de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas que robusteció esa guerra, y la dirigió hacia las anfetaminas, que en los 60 se habían popularizado.

En 1988 se firmó la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, que apuntaba al comercio transnacional ilegal de drogas.

En 1998 se habló con euforia según la divisa «Un mundo libre de drogas, ¡podemos lograrlo!» en el marco de una Sesión Especial de la Asamblea de Naciones Unidas (UNGASS) sobre drogas, principal antecedente del encuentro de 2016.

De la declaración final de UNGASS 1998, vale la pena rescatar lo que planteaba el secretario general de Naciones Unidas, Kofi Annan, sobre la responsabilidad financiera de los Estados frente al narcotráfico y el riesgo de las drogas sintéticas (UNGASS 1998, 1998). Sus palabras anticipan con meridiana claridad un problema identificado hace casi 20 años, y cuyos efectos el mundo hoy padece:

«Para cada uno de los objetivos debe fijarse un plazo. Para el año 2008, los Estados miembros deberían haber realizado progresos reales con una eliminación o reducción notable de los cultivos de adormidera, coca y cannabis. Es preciso invertir la creciente tendencia al uso indebido y a la producción de sustancias psicotrópicas. Debe prestarse especial atención al auge de las drogas sintéticas y de sus precursores.

No son problemas fáciles de resolver. Habrá siempre quienes estén dispuestos a tirar la toalla, pero jamás debemos aceptar el precio humano que cobran las drogas ilegales en nuestras sociedades. Hay en el mundo 21 millones de víctimas que hacen uso indebido de la cocaína y la heroína, y 30 millones que consumen estimulantes de tipo anfetamínico. No podemos atenuar su sufrimiento ni el de sus seres queridos si no combatimos este problema. [...]

El tráfico de drogas se ha convertido en una industria que mueve miles de millones de dólares que afecta a todos los países sin excepción. Según las estimaciones del Fondo Monetario Internacional, entre un 2% y un 5% del producto interior bruto mundial proviene de dinero blanqueado. Apoyo firmemente el plazo fijado para el año 2003 en que los Estados miembros deberían haber adoptado una legislación nacional apropiada contra el blanqueo de dinero. De hecho, esta medida debería haberse adoptado hace tiempo».

En 2012, el mundo completó un siglo tratando de acabar con el consumo, haciendo énfasis en el prohibicionismo, con resultados muy pobres que hacen pensar en el rotundo fracaso.

John Collins de LSE, explica la imposibilidad de acabar del todo con la oferta, pues esas reducciones en el corto plazo que tienen efectos sobre el precio (aumentándolo en el corto plazo y en un porcentaje no tan significativo), hacen esa actividad más rentable aún. Asumiendo que el precio aumente con la reducción de la oferta (dos supuestos que no están ocurriendo), un adicto a la heroína no está dispuesto a dejar de consumir. La poca elasticidad en la demanda de algunas drogas explica que los adictos mantengan una voluntad constante para su adquisición, a pesar de los cambios drásticos que pueda haber en la oferta o en el precio (Collins, 2014, pág. 10). Es decir, la dinámica oferta-demanda es inelástica, lo que provoca que por más que haya cambios en el precio no se trasladan necesariamente a una reducción de la demanda. Cuando en un ambiente existen mercados fragmentados o carteles de precios, el prohibicionismo deriva en cambios de apenas 10% o 15% en el precio que paga el consumidor final. La manera más efectiva de aumentar el precio para alterar los hábitos de consumo consiste en, una vez legalizada la droga, gravarla con altos impuestos (Becker, Murphy, & Grossman, 2004, pág. 6). Esto además de otorgar la posibilidad de combatir las drogas desde lo educativo, implica una ventaja tributaria para el Estado (Samper Pizano E., 2011, pág. 259).

Por ende, las reducciones de la oferta no tienen un efecto sobre el precio necesariamente significativo, y lo más importante, no afecta los hábitos de consumo, ¿entonces qué implicaciones tiene? mayores consecuencias sobre los países que sirven para la producción y el tránsito, mientras sobre los países consumidores el impacto podría ser positivo, pues reducen teóricamente el acceso a las drogas. Pero se debe recordar que al volverse más rentable la actividad, existen mayores incentivos para la producción y el tránsito, por lo que se da un efecto perverso sobre productores y zonas de tránsito.

De lo anterior se pueden extraer dos conclusiones. El enfoque que limita o pretende llevar la producción a cero, puede tener efectos sobre los precios a corto plazo, pero en el largo plazo y observando el fenómeno con perspectiva histórica, se observa que las drogas ilícitas se potencializan pues su precio baja volviéndose más asequible. Se calcula que desde 1982 hasta 2012, el precio de la cocaína en el mercado de los Estados Unidos ha descendido en un 80% (Lutz, 2012). A esto habría que añadir la forma como la industria se refina, logrando mayores niveles de pureza.

La aparición de nuevas drogas también favorece su acceso. Hace unos años planteo una pregunta clave sobre el mapa de responsabilidades en el futuro: «¿Qué pasará cuando el mercado de drogas artificiales, producidas hoy en su mayor parte en países consumidores, desborde el de drogas de origen vegetal?» (Samper Pizano E., 2013). Se debe recordar la aparición de las metanfetaminas, una poderosa droga sintética que ha inundado el mercado estadounidense, desbordando la capacidad de las autoridades de ese país para controlar el problema de consumo. La adicción a estas drogas sintéticas ha cambiado la forma de producción, pues los traficantes tratan de no

centrarla sino en atomizarla en varios lugares en el mundo, con lo que se ha visto una fragmentación sin precedentes. Ello coincide con la aparición del *crystal meth* un poderoso estimulante consumido por el 1% de la población estadounidense mayor de 12 años. Su popularidad rebasó la de la heroína y la cocaína. En países como Japón, es la droga más consumida por los adictos, y se calcula que un 75% de los abusos en la adicción están asociados al mismo, una tendencia que se ha confirmado en el continente asiático, en países como Birmania, Tailandia y China (Imbert, 2012).

Segundo, con las drogas de uso lícito y médico pasa exactamente lo contrario. Los fármacos o medicamentos se venden a precios cada vez mayores, con lo que se reduce drásticamente su acceso. La paradoja consiste en que mientras el acceso a las drogas ilícitas se «democratiza» con la reducción en el precio, en el propio Estados Unidos el derecho a la salud no se puede ejercer con el aumento desmedido en los precios de los fármacos autorizados. La JIFE también debe velar porque las drogas de uso lícito lleguen a los pacientes que la necesitan. No obstante esto tampoco sucede.

El número de adictos crece dramáticamente sin que se haga énfasis en el problema como política pública de salud. En 2013, se calculaba en 250 millones el número de consumidores de drogas, y desde 2006 se han sumado 50 millones (UNODC, 2015). Esto equipara e incluso supera el total de la población de Colombia, quintuplica la boliviana y constituye poco menos que el doble de la peruana. En 2009, UNODC calculaba en 34,5% el crecimiento del consumo de drogas derivadas del opio y en 25% el de cocaína durante las dos últimas décadas, y Naciones Unidas estima que la droga es la tercera industria en el mundo después de las armas y el petróleo (*The Guardian*, 2011).

La existencia de drogas sintéticas en regiones del mundo donde prevalece la prohibición, incluso con pena de muerte, es alarmante, como en India, Indonesia, China, Birmania o Malasia. La situación en el denominado Triángulo Dorado es crítica, pues allí el tráfico ilegal de drogas se combina con el de armas. Según el monitoreo de UNODC sobre el tráfico en el Sudeste Asiático de Opio de 2013, ese cultivo aumentó un 22%, empujado por el crecimiento de la producción en Birmania, que alcanzó el 13%. Esto se explica por la existencia de grupos armados étnicos que imponen gramajes a esos cultivos (UNODC, 2013).

En la década de los noventa, la zona comercializaba especialmente heroína, y llegó a convertirse en la principal productora en el ámbito mundial. No obstante, en el pasado reciente, los traficantes optaron por la distribución de cantidades masivas de anfetaminas y metanfetaminas, merced de las ventajas en la dificultad del rastreo por parte de la policía. Este tipo de narcóticos constituyen el flujo principal de drogas que abastece el Triángulo desde Birmania. El volumen que sale hacia Tailandia y que controla el grupo Ejército Armado Unido Wa alcanza las 200 millones de dosis (Goswami, 2014).

Para 2013, UNODC reportó 348 nuevas sustancias psicoactivas, entre las que se encuentran 110 sintéticas producidas con cannabis. Mientras tanto, entre

2010 y 2012, las incautaciones de drogas sintéticas tradicionales (metanfetaminas o *crystal meth*) se duplicaron por el aumento de su demanda en África, Asia y Suramérica (*The Economist*, 2014). Esto evidencia que mientras se actualizan y reportan nuevas drogas, el uso de algunas tradicionales sintéticas sigue teniendo efectos devastadores.

La internacionalización de los productores y su estigmatización

En la década de los noventa, los países de América Latina pasaron por un proceso de inserción efectiva al sistema internacional por diversos canales y distintos motivos (Samper Pizano E., *Colombia's Commitment Toward a Global Agenda Against Drugs*, 1997, pág. 265). En el caso de los países clasificados como productores de drogas en la región andina, es decir, Bolivia, Colombia y Perú, sufrieron a este propósito una estigmatización que los convirtió arbitrariamente en responsables del problema. Sesgadamente se interpretaba el flagelo como una amenaza cuya neutralización pasaba por el control de la producción, sin reparar en los matices del proceso, ni en una cadena extensa que no se agota en el cultivo, sino que se hace más compleja con las redes de distribución, el lavado de activos, o las actividades criminales, elementos de un circuito que se pretendió limitar a esas naciones.

El ejemplo de Bolivia en esa década, es revelador e ilustrativo de una injusticia y muestra cómo en la región prevaleció el paradigma de la aniquilación total de cultivos, sin ninguna posibilidad de éxito. Por el contrario, derivó en costos humanitarios altos, y a partir de tal prejuicio se castigó a países que no podían asumir de forma exclusiva tal responsabilidad.

La economía boliviana hasta finales de los ochenta, fue dependiente de la exportación del estaño. No obstante, la caída de los precios de ese mineral, por la aparición de un sintético, cambió el sistema productivo, hecho que modificó trascendentalmente la producción nacional boliviana (Meerman, 2009, pág. 167). Con la aparición de la cocaína en el mercado de Estados Unidos, se crearon incentivos para la producción de coca, por lo que cientos de familias de mineros que otrora vivían y sacaban provecho de la comercialización del estaño, migraron hacia las zonas de producción cocalera, en el Chapare y Las Yungas. Con el incremento de plantaciones y en la continuación de la guerra contra las drogas, Washington presionó al gobierno boliviano a finales de los noventa para que pusiera fin a los cultivos. En consecuencia, el Plan Dignidad implantado por el gobierno de Hugo Banzer, trató de erradicar los cultivos de coca a cero, a pesar de la oposición que veía con preocupación programas de sustitución que no eran viables en el largo plazo.

Las consecuencias de esa iniciativa en el país andino fueron nefastas. El plan fallido, le terminó costando a la economía boliviana 500 millones de dólares en un solo año (Ledebur, julio 2002, pág. 1). La fuerza de tarea conjunta que se estableció, incurrió en graves abusos a los derechos humanos,

estigmatizando a los cultivadores de coca, y a pesar de las propuestas que con el apoyo de Estados Unidos buscaban la sustitución de cultivos, nunca se cumplieron las expectativas de los campesinos.

En ese proceso, se debe rescatar el coraje de los productores de la hoja de coca, que forjaron una plataforma social y reconocieron el liderazgo de Evo Morales, historia viva de ese segmento de la historia boliviana. Su familia fue de aquellas que abandonó la actividad minera, ante la caída de los precios del estaño, para establecerse en el Chapare y cultivar coca. Como dirigente de la Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), diputado, candidato y finalmente, en su gestión presidencial, ha insistido en la necesidad de diferenciar la coca de la cocaína, como uno de sus antecesores, Jaime Paz Zamora, injustamente estigmatizado por defender esa idea.

Esto implica considerar para las discusiones sobre la coca, que no solo es materia prima para la cocaína sino que se puede producir dentífrico, champú, hoja para té y algunos usos medicinales que no deben ser castigados, por esa transformación que la convierte en droga.

Colombia, por su parte, ha sacrificado vidas e invertido millones de dólares en la tarea química de acabar con los mal llamados cultivos ilícitos. Como agravante, el narcotráfico exacerbó el conflicto desde los ochenta, y potencializó su capacidad destructiva, al permitir que ingentes recursos oxigenaran las finanzas de los grupos armados al margen de la ley, por eso se está negociando los acuerdos de paz de la Habana.

Como en el resto de la zona andina, se puede identificar como una consecuencia perversa de la erradicación, el llamado efecto globo interna y regionalmente (Bagley, 2011). Cuando aparece esta dinámica los planes para reducir la oferta se esterilizan, pues ante la desaparición momentánea de cultivos, terminan por aparecer otros, en diferentes regiones estimulados por la rentabilidad del negocio. En Colombia, la coca pasó de Putumayo a Nariño, y del sur de Bolívar, Catatumbo, Meta y el Guaviare al departamento de Antioquia, y en particular al Bajo Cauca.

En 1996, Colombia producía 300 toneladas métricas de clorhidrato de cocaína, en 2008 pasó al doble, pese a que para esa fecha se habían fumigado desde 2002, con dineros del Plan Colombia, 800.000 hectáreas, y a partir de 2005 unas 140.000 hectáreas manualmente (Diario *El Tiempo*, 2008).

En su afán de erradicar, Colombia fue de los pocos países del mundo que aplicaron la estrategia de la aspersión, muy a pesar de los efectos nocivos sobre la salud que pueda tener el glifosato. Esto llevó al país a ser demandado ante la Corte Internacional de Justicia por Ecuador, que había denunciado años atrás los efectos de esa política sobre su frontera. La retoma de ese esquema de erradicación en 2006, llevó a Quito a tomar esa decisión que terminó en una indemnización por parte del gobierno colombiano, que prefirió una salida amistosa a un litigio internacional ante la CIJ.

Este acuerdo contempla mantener la zona de 10 kilómetros de exclusión en la que no se puede asperjar glifosato, consultar con las autoridades ecuatorianas cualquier cambio en la fórmula química utilizada para la aspersión, facilitar a los ecuatorianos un procedimiento de quejas para quienes se sientan afectados por esas fumigaciones, y finalmente, una contribución económica al Ecuador para las zonas de frontera afectadas.

Los costos para Colombia en su guerra contra las drogas son desproporcionados. Se calcula que ha invertido una cifra cercana al 2% de su PIB, y con el lucrativo negocio se llegó a una concentración de la tierra, que puso en un puñado de criminales más de siete millones de hectáreas, equivalentes a varias veces la tierra reubicada por el cúmulo de tímidas reformas agrarias (Samper Pizano E., 2013). El narcotráfico en Colombia supuso la contrarreforma agraria de mayores dimensiones que pudiera ocurrir en el país en los últimos 50 años.

Esto sin contar el costo humanitario, producto de una tragedia inenarrable y con heridas profundas en miles de familias que sacrificaron a sus seres queridos o de cientos de policías asesinados a sangre fría. A esto se suma la afectación sobre la independencia de los jueces, la libertad de prensa, y la proliferación de la corrupción en todas las esferas del Estado, sin excepción. Fue de tal magnitud el fenómeno, que entorpeció y atrasó la profundización de la democracia. El magnicidio de Luis Carlos Galán Sarmiento, candidato presidencial, mostró la disposición a la guerra de los cárteles y su poder omnímodo. Es un capítulo de la historia del país, atiborrado de sufrimientos, algunos anónimos, de millones que se sintieron perseguidos, amenazados o intimidados.

En el balance es innegable que la lucha con enfoque prohibicionista ha traído algunos resultados, pero su beneficio jamás podrá compensar semejante caudal de efectos negativos.

Recientemente, la dinámica refleja una reducción de cultivos en Colombia, mientras aparece un aumento en el Perú, a quien ahora se identifica como el primer productor de coca. Esto habla del efecto «vasos comunicantes» y de la interdependencia en la producción de los tres andinos.

A comienzos de los noventa, Colombia producía el 19% de la coca que abastecía el mercado mundial, situándose por debajo de Bolivia y Perú; sin embargo, para finales de la década se convirtió en el primer productor. En 1995, superó al primero, y en 1997 al segundo. Sin embargo, con la implementación del Plan Colombia, se modificó el mapa productivo de la materia prima para el clorhidrato de cocaína. Esto provocó una reducción en los cultivos en Colombia, al tiempo que la demanda en Estados Unidos por la cocaína colombiana se fue reduciendo, mientras en Europa sucedía lo opuesto, pues aumentaba el consumo. Por ejemplo, en el Reino Unido el consumo de cocaína se duplicó entre 2000 y 2010. Por tanto, se observa una reducción en la oferta, por la disminución de cultivos en el marco

del Plan Colombia, acompañada de un cambio en los hábitos de consumo de droga en Estados Unidos, y un aumento de la demanda de cocaína en Europa, que tuvo como consecuencia, un aumento en la producción de coca en Bolivia y Perú. Es decir, la reducción de la oferta en Colombia, fue suplida por esos dos países. Empero, aunque el Plan Colombia disminuye el número de hectáreas, sumados en pocos departamentos a nivel nacional.

En el nuevo milenio, se incorporó Brasil al circuito, pues se convirtió en el mercado mundial más grande para el crack y el segundo para la cocaína (*The Economist*, 2013), lo que empieza a mostrar la existencia de mercados de consumidores en países del sur. La población carcelaria en Brasil llega a las 700.000 personas, una de cada tres por delitos relacionados con las drogas (Deutsche Welle, 2016).

Este enfoque prohibicionista que se ha mantenido a pesar de estas evidencias, es un reflejo de la división del mundo entre norte y sur. En el problema mundial de las drogas, se observa que ha primado la posición de las grandes potencias, basada en una serie de prejuicios morales en nombre de los cuales, se ha mantenido una estrategia con enormes costos para los países periféricos, en particular para los latinoamericanos.

Estados Unidos, aludiendo a la guerra contra las drogas ha intervenido en Colombia, Bolivia, Perú, Ecuador, Panamá y otros Estados de la zona. La guerra contra las drogas, una consigna frecuente de influencia en América Latina, así como lo fue la doctrina de contención al comunismo, es anacrónica a la luz de las circunstancias de los últimos años. Permitió a diferentes gobiernos estadounidenses ejercer presión sobre países de la zona, con el mecanismo unilateral y poco amistoso de la certificación (o decertificación), por medio de la cual se daba el privilegio de evaluar la efectividad de la política contra las drogas en determinada nación.

En síntesis, se puede observar el castigo al que durante años fueron sometidos los países andinos, condenados al ostracismo, en su solitaria lucha contra la producción. Esa condición, les otorga autoridad para participar en las discusiones sobre la nueva gobernanza global respecto de las drogas, ya que aún existen posibilidades aprovechables para aumentar la efectividad en la reducción del consumo, sin que los costos se concentren de manera exclusiva en un grupo de países.

Hacia un nuevo paradigma y una gobernanza de las drogas

La mejor forma de hallar y consensuar una nueva estrategia contra las drogas de alcance global, consiste en el aprovechamiento de los espacios de discusión donde la igualdad de los Estados sea un principio inviolable; la regla y no la excepción. Esto implica la imposibilidad de que la postura o visión de uno no esté por encima del resto.

En las últimas décadas, el conjunto de naciones que componen el sistema internacional, ha hecho prueba de una vocación al diálogo para avanzar en la negociación de normas que regulen aspectos globales, otrora privilegio exclusivo de un puñado de Estados poderosos. Algunos activos de la humanidad en materia jurídica se expresan en reglas explícitas en el campo de los derechos humanos, así como del medio ambiente y no son otra cosa que el resultado de una diplomacia activa, al servicio de causas, que sin distingo de culturas, benefician a todos. Ejemplo vivo son las convenciones como la que previene el genocidio en el seno de las Naciones Unidas, el estatuto de Roma que creó la Corte Penal Internacional, instrumento que corrige la impunidad en crímenes de guerra y de lesa humanidad, o en temas como la lucha contra el calentamiento global, en acuerdos históricos como el Protocolo de Kioto y recientemente con la COP21.

En un mundo globalizado donde prevalezca el diálogo de civilizaciones, también constituye un desafío mayor involucrar en esa discusión a las naciones que por razones religiosas, culturales o históricas, tienen una propensión al enfoque prohibicionista y han optado por penas en las que no se consideran atenuantes, según los diferentes eslabones de la cadena. El año pasado, en Indonesia fue ejecutado el ciudadano brasileño Rodrigo Gularte por el transporte de 6 kilogramos de cocaína en una tabla de surfeo. El tema, que se convirtió en un incidente diplomático entre Brasilia y Yakarta, desveló su complejidad en algunos países del sudeste Asiático y de Medio Oriente donde, por razones culturales o religiosas, se persigue y proscribte fuertemente el uso y transporte de estupefacientes.

El drama de Gularte, un adicto al consumo de estupefacientes desde los 12 años, y con un severo trastorno bipolar, puso en evidencia el dolor inagotable de las familias de los latinoamericanos que esperan en el corredor de la muerte de varias cárceles del mundo, o por una conmutación de la pena, o una extradición a su país de origen o el trágico destino de una ejecución. Según Amnistía Internacional, solo en Estados Unidos, más de 90 latinoamericanos padecen de este sufrimiento, y en el mundo, unas 19.000 personas han visto su vida suspendida por causa de un tráfico que privilegia a los poderosos, mientras expone a los más débiles a las peores consecuencias.

Por otra parte, se deberán definir parámetros para evaluar la gobernanza mundial frente a las drogas, que no estén basados exclusivamente en la reducción del consumo, sino en un análisis paralelo de dos vectores que componen el panorama complejo de drogas lícitas e ilícitas, medicinales como de entretenimiento.

El primer vector es lograr reducción en el consumo de sustancias que afectan la salud. Para ello se debe reparar no solo en el consumo de drogas ilícitas, sino también en el tabaco y alcohol, que han logrado un avance, mientras el enfoque global se centraba en aumentar la lista de sustancias psicotrópicas proscritas, el incremento del consumo de tabaco y alcohol pasó inadvertido o se subvaloró.

El panorama que describe el informe de la JIFE de 2012 es preocupante:

«Las estimaciones mundiales indican que la prevalencia del consumo de tabaco durante el mes anterior a la reunión de los datos (25% de la población mayor de 15 años) es 10 veces superior a la prevalencia de consumo de drogas ilícitas durante dicho mes (2,5%). La prevalencia anual del consumo de alcohol es del 42% (teniendo en cuenta que el consumo de alcohol es legal en la mayoría de los países), cifra que es ocho veces superior a la prevalencia anual del consumo de drogas ilícitas (5,0%). La prevalencia del consumo semanal episódico intenso de alcohol es ocho veces superior al consumo problemático de drogas. (UNODC, 2012, pág. 4)».

En algunos países como Finlandia la primera causa de muerte está ligada al consumo de alcohol, y según la OMS cada diez segundos fallece una persona como consecuencia de este (Diario *El Tiempo*, 2014).

El segundo vector, es el acceso a las drogas legales para efectos médicos. Una gobernanza global sobre drogas debe velar porque se ejerza a plenitud el derecho a la salud. Esto implica dejar atrás la paradoja de que se deje en manos del mercado el acceso de medicamentos de enfermedades de alto costo como el SIDA, el cáncer o la hepatitis, provocando desmedidos aumentos en sus precios, mientras se regula o limita el mercado de las drogas proscritas por razones morales. Urge evaluar el acceso integral a las drogas, fármacos y estupefacientes reduciendo el consumo, garantizando el derecho a la salud, y persiguiendo a las redes criminales que se lucran del tráfico.

El problema mundial de las drogas reviste de una enorme complejidad, mezcla argumentos morales, razonamiento científico, instrumentos penales, y conquistas sociales incompletas como el acceso a la salud. Actualmente y como argumento que confirma este entramado, se observa el auge del crimen transnacional organizado, en el que conviven delitos que han convertido a algunas ciudades latinoamericanas en las más peligrosas del mundo (en zonas donde no hay guerra). Para Suramérica no puede haber salida distinta a una surgida de una discusión franca, abierta y sobre todo democrática. Seguramente, este siglo que comienza, verá el aporte capital del continente en la solución del fenómeno que por décadas lo condenó a un injusto aislamiento. En UNGASS 2016, UNASUR impuso tres ideas que ayudarán a revisar los viejos paradigmas fiscalizadores; los derechos humanos deben ser el referente ético de la política prohibicionista; las drogas son un problema de salud pública; y no hay ninguna incompatibilidad entre la lucha contra el crimen organizado y la descriminalización de la conducta ligada a los eslabones débiles de la cadena, como campesinos comunitarios o microtraficantes.

Bibliografía

- BAGLEY, B. «El “efecto globo” o por qué se está perdiendo la “Guerra contra las Drogas”». *Razón Pública*, 2011.
- BECKER, G.; MURPHY, K., & GROSSMAN, M. «The Economic Theory of Illegal Goods: The Case of Drugs». *NBER Working Paper No. 10976*, 2004.
- COLLINS, J. «The Economics of a New Global Strategy». En LSE-IDEAS, *Ending the Drug Wars*. Londres: LSE, 2014, págs. 8-16.
- CONSEJO SURAMERICANO SOBRE EL PROBLEMA MUNDIAL DE LAS DROGAS. *Visión Regional del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR para UNGASS 2016*. Montevideo: UNASUR, 2015.
- DEUTSCHE WELLE (ed.). «La guerra por las drogas devora a sus hijos». *Deutsche Welle*. 18 de abril de 2016.
- DIARIO *El Tiempo* (ed.). «Ojo al Bajo Cauca». *El Tiempo*, 21 de mayo de 2008.
- DIARIO *El Tiempo* (ed.). «El alcohol deja en el mundo un muerto cada diez segundos». *El Tiempo*, 13 de mayo de 2014.
- GOSWAMI, N. «Drugs and the Golden Triangle: Renewed Concerns ofr North-east India». *Institute for Defense and Analyses – Comment*, 2014.
- IMBERT, L. «Droque: les nouvelles routes de la méthamphétamine». *Le Monde*, 31 de mayo de 2012.
- LEDEBUR, K. «Coca and Conflict in the Chapare». *Washington Office on Latin America- Drug War Monitor*, julio 2002.
- LUTZ, A. «Cocaine Dealers Started Using Cargo Ships And Now Prices Are Plummeting». *Business Insider*, 17 de abril de 2012.
- MEERMAN, J. *Socio-economic mobility and Low-status Minorities*. Nueva York: Routledge, 2009.
- SAMPER PIZANO, E. *Drogas: Prohibición o legalización. Una nueva propuesta*. Bogotá: Debate, 2013.
- SAMPER PIZANO, E. «Colombia’s Commitment Toward a Global Agenda Against Drugs». *UCLA Journal of International Law and Foreign Affairs*, 1997, págs. 265-281.
- SAMPER PIZANO, E. «¿Prohibición o legalización?, la economía de las drogas: una nueva visión», *Poliantea*, 2011, págs. 255-269.
- THE ECONOMIST (ed.). «Why is less cocaine from Colombia». *The Economist*, 2013.
- THE ECONOMIST (ed.). «New highs». *The Economist*, 2014.
- THE GUARDIAN (ed.). «Nixon’s war on drugs began 40 years ago, and the battle is still raging». *The Guardian*, 24 de julio de 2011.
- UNGASS 1998. *Declaración Política. Principios rectores de la reducción de la demanda de drogas y medidas de fomento de la cooperación internacional*

en la lucha contra el problema mundial de las drogas. Nueva York: Naciones Unidas, 1998.

UNITED STATES GOVERNMENT FEDERAL REGISTER. *Executive Order 12978—Blocking Assets*, 1995.

UNODC. *Informe Mundial sobre las Drogas 2012 - Resumen Ejecutivo.* Naciones Unidas, 2012.

UNODC. *Southeast Asia Opium Survey.* Naciones Unidas, 2013.

UNODC. *Informe Mundial sobre las Drogas.* Naciones Unidas, 2015.