

---

Ethan A. Nadelmann\*

## LOS DAÑOS DE LA PROHIBICIÓN DE LAS DROGAS EN LAS AMÉRICAS

**E**l fracaso de la guerra contra las drogas es hoy prácticamente sabiduría convencional, no solo en los Estados Unidos sino en gran parte del mundo. Es ampliamente reconocido el hecho de que este fracaso no se dio solo en el pasado y se sigue dando en el presente, sino que además continuará en el futuro. Y en ningún lugar es esta afirmación más verdadera que en América Latina, donde están explotando de manera continua disidencias en cada vez mayor cantidad de regiones y con una velocidad mayor de lo que pueden ser contenidas.

Las discusiones tradicionales sobre políticas de drogas, que se daban entre los hacedores de políticas y expertos en las Américas, solían terminar con una narración estándar del acuerdo mutuo para cooperar en la disminución del suministro de drogas en el Sur, aminorar la demanda en el Norte, respetar la soberanía y asegurarse de que el tema de drogas recibiría una prioridad muy reducida, y que permaneciera a gran distancia de los temas

\* Ethan Nadelmann es el fundador y director ejecutivo de la Alianza de Políticas de Drogas (<[www.drugpolicy.org](http://www.drugpolicy.org)>). Este artículo fue preparado para el Seminario-Foro Tráfico Ilícito de Drogas y las Relaciones entre Europa y América Latina, que se reunió del 24 al 26 de octubre del 2005 en la Universidad de los Andes (Bogotá, Colombia). El foro fue organizado por el Centro de Estudios Socioculturales e Internacionales (CESO) en la Universidad de los Andes, en representación del Observatorio de las Relaciones de Europa y América Latina (OBREAL), el Centro de Estudios y Observatorio de Drogas (CEODD) en la Universidad del Rosario, y la Fundación Agenda Colombia. Estoy muy agradecido a los organizadores por haberme autorizado a publicar este artículo aquí.

bilaterales más cruciales. Estas narraciones todavía se siguen dando, pero cada vez suenan más huecas.

Observen la evidencia. Solo en la última década, únicamente Estados Unidos ha gastado miles de millones de dólares, ha encarcelado a millones de personas, ha decomisado una gran cantidad de toneladas de drogas ilícitas y ha erradicado, en forma directa o indirecta, cientos de miles de hectáreas<sup>1</sup> tanto en América Latina cuanto dentro de sus fronteras. En un esfuerzo por justificar todo esto, los funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos señalan una disminución del número de personas que admiten ser consumidoras de cocaína o marihuana,<sup>2</sup> ignorando en forma cínica la evidencia de que persiste un grave abuso de drogas y otros problemas relacionados con ellas — muertes por sobredosis, nuevas infecciones de VIH y hepatitis, sin mencionar los daños sociales y de salud asociados con la guerra antidrogas —, a niveles mucho más elevados que aquellos que se observan en otros países industrializados.<sup>3</sup>

Los funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos se ufanaron en forma semejante de los descensos dramáticos en la producción de coca en Bolivia y el Perú hace algunos años, a pesar de que los productores colombianos compensaron inmediatamente la diferencia.<sup>4</sup> Ahora están jactándose de descensos en Colombia, incluso cuando es evidente que la producción en Bolivia y el Perú se está recuperando.<sup>5</sup> Un análisis reciente de la Casa Blanca indica que los precios al por menor de la cocaína y de la heroína en los Estados Unidos están más bajos que nunca.<sup>6</sup> Nadie sabe cuántas son las reservas, y el mercado está cada vez más globalizado. Algunos dicen que es como empujar un globo; otros señalan que es como caminar sobre mercurio.

<sup>1</sup> 1 hectárea = 2,5 acres.

<sup>2</sup> Walters, John P.: “Presupuesto fiscal 2006”. *Testimonio Congressional FDCH*, 10 de febrero del 2005.

<sup>3</sup> Centro para el Control y Prevención de Enfermedades: “Diagnóstico de VIH/SIDA-32 estados 2000-2003”. *Informe mensual de morbilidad y mortalidad*. Disponible en: <<http://www.cdc.gov/mmwr/preview/mmwrhtml/mm5347a3.htm>>. Y Centro Europeo de Monitoreo de Drogas y Adicción a las Drogas: *Reporte anual 2003: El estado del problema de drogas en los países con acceso o candidatos a la Unión Europea*. Lisboa: EMCDDA, 2003.

<sup>4</sup> Mack, James: “Iniciativa Andina”. *Testimonio del Congreso FDCH*, 28 de junio del 2001.

<sup>5</sup> Farrar, Jonathan D.: “Plan Colombia”. *Testimonio del Congreso FDCH*, 11 de mayo del 2005.

<sup>6</sup> Estados Unidos. Oficina de Políticas de Control de Drogas Nacional. Oficina Ejecutiva del Presidente: *El precio y pureza de las drogas ilícitas: 1981 hasta el segundo trimestre del 2003*. Washington, D.C.: ONDCP, 2004.

rio. “No es una sorpresa”, dicen los economistas: “Estamos tratando con un mercado global de mercancías, no con un virus infeccioso”.

Los líderes latinoamericanos no están ciegos ante las consecuencias de la miopía política del Gobierno de los Estados Unidos. A lo largo de las últimas dos décadas Colombia ha sido como el Chicago del tiempo de Al Capone, solo que multiplicado por cincuenta. Lo mismo puede decirse de las *favelas* del Brasil, donde los jefes urbanos de la droga concentran el mayor poder. En México, los nombres de los principales traficantes, así como los de aquellos a quienes intimidan, matan y corrompen, siempre están cambiando, pero las historias siguen siendo las mismas. La pobreza y la desesperación se están incrementando entre los campesinos de Bolivia y el Perú, que se esfuerzan por alimentar a sus familias: en última instancia plantarán lo que sea que les permita sobrevivir. Los problemas en América Central, el Caribe y el Ecuador son en muchas circunstancias los mismos.

¿Cuál es la solución? Ciertamente, ella no está en recurrir a la política del “palo y la zanahoria”, como suelen llamar los funcionarios de los Estados Unidos a la sustitución y a la erradicación de cosechas. Ese ha sido un intento fallido realizado por décadas y que produjo historias de éxito localizado que finalmente resultaron ser efímeras e irrelevantes en el contexto total. “No necesitamos un ‘desarrollo alternativo’”, dicen los latinoamericanos: “Necesitamos un desarrollo económico”. Muy cierto, pero esa no es aún la respuesta al problema de las drogas. Si lo fuera, Estados Unidos —uno de los países con mayor desarrollo económico del mundo— no sería uno de los principales productores de marihuana y metanfetamina del globo. Mientras tanto, no existe hoy una mejor manera de que un país en desarrollo capte fondos de asistencia de las Naciones Unidas, de los Estados Unidos y otros gobiernos, que producir una gran cantidad de coca u opio ilegales. ¡Qué tal incentivo!

Cada vez se habla más de lo indecible, no solo detrás de puertas cerradas sino en voz alta, y no únicamente entre intelectuales sino también entre funcionarios elegidos y otros líderes. “Todos tenemos problemas de drogas”, dicen, “pero la mayoría de nuestros problemas de drogas —la violencia y la corrupción, el empoderamiento de criminales organizados y la distorsión de economías, y aun los abusos de derechos humanos y depredaciones ambientales— son el resultado de las costosas e infructuosas políticas de interdicción impuestas efectivamente sobre nosotros por el poder gringo.”

En junio de 1998 dirigí una carta abierta al secretario general de la ONU, Kofi Annan —que fue publicada en el diario *The New York Times*— en la que le solicitaba que iniciara un diálogo verdaderamente abierto y honesto relacionado con el futuro de las políticas globales del control de las dro-

gas.<sup>7</sup> “Creemos”, decía la carta, “que la guerra antidrogas está causando mayor daño que el mismo abuso de las drogas.” Entre los cientos de signatarios de la carta había jefes de gobierno y distinguidos ministros, así como premios Nobel de todas partes del mundo, pero la lista de América Latina era la más impresionante. Estaba firmada por ex presidentes de Bolivia (Lidia Gueiler Tejada), de Costa Rica (Premio Nobel Óscar Arias), de Colombia (Belisario Betancur), de Guatemala (Ramiro de León Carpio) y de Nicaragua (Violeta Barrios de Chamorro), así como por los ex cancilleres de Bolivia (Antonio Aranibar Quiroga), de Colombia (Augusto Ramírez Ocampo), del Perú (Allan Wagner), de Venezuela (Simón Alberto Consalvi) y de Nicaragua (el sandinista Miguel D’Escoto Brockman); los autores Isabel Allende y Ariel Dorfman de Chile, el Premio Nobel de la Argentina, Adolfo Pérez Esquivel, y Mario Vargas Llosa, escritor peruano y ex candidato presidencial; el ex ministro presidencial del Ecuador, Wáshington Herrera; el ex candidato presidencial y actual presidente del Brasil, Luiz Inácio *Lula* da Silva; Jesús Silva Herzog, ex embajador mexicano ante los Estados Unidos; así como Diego Arria, ex representante venezolano ante las Naciones Unidas.<sup>8</sup>

Desde entonces, algunos líderes latinoamericanos han llegado aun más lejos y planteado abiertamente el tema de la legalización incluso mientras estaban ejerciendo funciones oficiales. “¿Por qué simplemente no legalizamos las drogas?”, dijo el presidente del Uruguay, Jorge Battle, en el 2000.<sup>9</sup> “El día en que las drogas sean legalizadas en los Estados Unidos, estas perderán su valor. Y si pierden su valor, no habrá ganancia.” Por su parte, el presidente mexicano Vicente Fox dijo en marzo del 2001:

Mi opinión es que en México no es un delito tener una pequeña dosis de drogas en el bolsillo [...]. Pero cuando llegue el día en que se elimine la alternativa de castigar el consumo de drogas, esto se tendrá que generalizar a todo el mundo, ya que no vamos a ganar nada si México lo hace [...] pero la producción y el tráfico de drogas [...] a los Estados Unidos continúan. Por tanto, la humanidad un día la verá [la legalización] como la alternativa más sensata.

En 1999, poco antes de asumir sus funciones en el Gobierno, el ex canciller de Fox, Jorge Castañeda, dijo:

<sup>7</sup> Alianza de Políticas Antidrogas: “Carta pública a Kofi Annan”. Anuncio publicitario. *New York Times*, 8 de junio de 1998, pp. A-12 y A13. Disponible en: <<http://www.drugpolicy.org/global/ungass/letter/>>.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Krauss, Clifford: “El Jefe de Uruguay es Frank (y Francamente Insultante)”. *New York Times*, 11 de enero del 2001, p. A-8.

[...] la legalización de ciertas sustancias podría ser la única manera de reducir los precios, y hacer esto podría ser la única manera de corregir algunos de los peores aspectos relacionados con la plaga de las drogas: violencia, corrupción y el colapso del imperio de la ley.<sup>10</sup>

Por su parte, Jaime Ruiz, asesor de alto rango del entonces presidente colombiano Andrés Pastrana, dijo:

Desde el punto de vista de Colombia, es la solución más fácil. Es decir, legalíenlas y ya no tendremos más problemas. Probablemente en cinco años ya ni siquiera tendríamos guerrillas. Ningún problema. Tendríamos un gran país libre de problemas.<sup>11</sup>

Estas voces articulan un sentimiento que es penetrante, y que se encuentra perplejo y enfurecido ante la hipocresía de los Estados Unidos: apóstol global del mercado libre en la mayoría de los casos, pero cuando se trata de ciertas drogas, comprometido de manera apasionada con un tipo de antieconomía que supuestamente ya se había desacreditado con la caída del comunismo. En efecto, la política antidrogas de los Estados Unidos puede parecer tan absurda que muchos latinoamericanos asumen que no se trata en realidad de un interés genuino por el tema de las drogas sino de una pantalla para otros intereses económicos y de seguridad, o simplemente de otra manera de humillar y subyugar a las naciones más débiles. A veces las estrategias de la guerra antidrogas encajan con otros intereses de los Estados Unidos —como el deseo de reprimir a los insurgentes izquierdistas y proteger las reservas de petróleo de Colombia—, pero es importante que los latinoamericanos se den cuenta de que Estados Unidos actúa en forma algo irracional cuando se trata de drogas. La misma fe casi religiosa en la abstinencia que produjo la prohibición del alcohol en los Estados Unidos<sup>12</sup> sigue llena de vitalidad, pero el “maldito ron” de ese entonces ha sido reemplazado por la marihuana, la cocaína, la metanfetamina y cualquier sustancia que sea una tentación para los adolescentes y un motivo de excitación para los medios. Es posible que la guerra antidrogas de los Estados Unidos descargue un daño proporcionalmente mayor sobre los países más pequeños, pero la mayor víctima, en términos absolutos, es el propio Estados Unidos.

<sup>10</sup> Castañeda, Jorge: “Cómo luchamos en una guerra casi perdida”. *Newsweek*, 6 de setiembre de 1999, p. 31.

<sup>11</sup> Kick, Russ: “Líderes mundiales dopados”. *Village Voice*, 5 de junio del 2001, p. 36.

<sup>12</sup> Morone, James A.: *Hellfire Nation: Las políticas de pecado en la historia americana*. New Haven, CT: Yale University Press, 2003, pp. 281-344.

Cuando se trata de políticas antidrogas, la comunidad pensante puede producir alianzas de lo más incompatibles. ¿Qué es lo que tienen en común —por ejemplo— el economista y Premio Nobel Milton Friedman<sup>13</sup> y el republicano, ex secretario de Estado y del Tesoro de Estados Unidos George Shultz,<sup>14</sup> con izquierdistas políticos como Evo Morales de Bolivia<sup>15</sup> o *Lula* en el Brasil<sup>16</sup>? Todos ellos piensan que la política antidrogas de los Estados Unidos está causando mucho mayor daño que beneficio. Lo gracioso es que Friedman y Shultz proponen soluciones más radicales.

Pero por más sentido que tenga la legalización para América Latina, esta es políticamente inconcebible en este momento y para el futuro previsible. Ningún país —en realidad, ningún grupo de países— podría legalizar de manera efectiva la cocaína o la heroína en forma unilateral. Hacerlo implicaría invitar a las sociedades de las naciones a un *status* de parias, y estar sujetos a potenciales sanciones draconianas.

La mayoría de latinoamericanos que conozco simplemente se frustra y abandona cualquier esfuerzo. “Recemos” —dicen— “por la aparición de nuevas drogas sintéticas que eliminen la demanda de las exportaciones ilícitas de la región.” Pero estos rezos ya han sido pronunciados, y no respondidos, por décadas. Ni siquiera la propagación de drogas como el éxtasis, la metanfetamina o los opioides sintéticos en los Estados Unidos y otros países ha traído algún alivio a América Latina.

Es bastante claro que no existen respuestas fáciles ni soluciones rápidas. Pero eso no significa que la única alternativa sea la desesperación. Déjenme sugerirles, a continuación, diez pasos que podrían resultar productivos.

Primero, ¡estén abiertos al debate! Los funcionarios gubernamentales de los Estados Unidos hacen grandes esfuerzos por mantener el tema en reserva, tanto dentro cuanto fuera de los Estados Unidos. Se reprimen los informes que preparan los expertos, se cancelan conferencias, los críticos no son invitados o son “des-invitados”.<sup>17</sup> Las agencias de la Organización

<sup>13</sup> Friedman, Milton y Thomas Szasz: *Friedman y Szasz hablan sobre libertad y drogas: Ensayos sobre el libre mercado y la interdicción*. Washington, D.C.: Drug Policy Foundation Press, 1992. Friedman, Milton: “Una guerra que estamos perdiendo”. Editorial del *Wall Street Journal* del 7 de marzo de 1991, p. A-14. Friedman, Milton: “No hay justicia en la guerra contra las drogas”. Editorial del *New York Times* del 11 de enero de 1998, p. A-19.

<sup>14</sup> Shultz, George W.: Editorial del *Wall Street Journal* del 27 de octubre de 1989, p. A-16.

<sup>15</sup> Smith, Fiona: “El candidato presidencial boliviano dice que él se opondría a la erradicación de la coca que apoya EE.UU.”. *Associated Press*, 21 de setiembre del 2005.

<sup>16</sup> Alianza de Políticas Antidrogas: “Carta pública a Kofi Annan”, *op. cit.*

<sup>17</sup> Instituto Transnacional: “Coca, cocaína y convenciones internacionales”. *Información sobre políticas antidrogas ITN*, 5, abril del 2003, p. 3. Nadelmann, Ethan: “Políti-

de las Naciones Unidas (ONU), la Organización de Estados Americanos (OEA) y otras organizaciones internacionales no se atreven a ocuparse de los verdaderos temas, mientras, por su parte, el zar antidrogas de los Estados Unidos evita intencionalmente todo debate con críticos informados. Los funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos temen que si permiten críticas a las políticas de su país las estarán legitimando, y quienes son más inteligentes saben que las mismas políticas son indefendibles. Pero los latinoamericanos no tendrían por qué seguir esta campaña de censura. Un debate más vigoroso, abierto e informado resultará en mejores políticas.

Segundo: Tengan en cuenta que, si bien es bueno que exista una mejor cooperación entre agencias encargadas de aplicar las leyes y otras agencias, esto es irrelevante para enfrentarse a problemas más esenciales. Así, pues, enfocar la atención de manera constante en “mejorar la cooperación” puede ser contraproducente en la medida en que distrae a los hacedores de políticas. La Policía, los fiscales y otros individuos encargados de hacer cumplir las leyes antidrogas son por lo general los últimos en pensar críticamente sobre ellas. Muchos las apoyan en forma instintiva, y es habitual que aboguen por nuevas leyes criminales que les permitan mejorar su capacidad para hacer cumplir las viejas, pero en ningún momento preguntan siquiera cómo o por qué fueron promulgadas, si estas todavía tienen sentido, o si pueden estar causando más daño que bien. Después de todo, esa no es su responsabilidad.

Tercero: Conozcan la historia del cómo y el porqué las naciones latinoamericanas aceptaron originalmente la interdicción de las drogas.<sup>18</sup> Quienes dirijan su atención hacia este asunto encontrarán que muchas de las leyes antidrogas fueron promulgadas no para enfrentar los problemas domésticos relacionados con el abuso de ellas, sino en respuesta a las presiones del Gobierno de los Estados Unidos. Hallarán, asimismo, que nunca se comisionaron trabajos para determinar el posible impacto de la interdicción de drogas que en ese momento casi nadie consumía. Y se toparán con que los supuestos reclamos científicos que se hicieron sobre la coca y la marihuana, cuando fueron criminalizadas por las leyes locales e incluidas en las convenciones globales antidrogas hace décadas, no se basaban en datos verdaderamente científicos sino en una pseudociencia, en el racismo y en prejuicios.

cas antidrogas de sentido común”. *Foreign Affairs* 77.1, enero-febrero de 1998, pp. 124-125. Disponible en: <<http://www.drugpolicy.org/library/foreign1.cfm>>.

<sup>18</sup> Gootenberg, Paul, editor: *Cocaína: Historias globales*. New York: NY Routledge, 1999, pp. 46-79 y 183-191. Gagliano, Joseph: *Interdicción de la droga en el Perú: Los debates históricos*. Tucson, AZ: Imprenta de la Universidad de Arizona, 1994.

Cuarto: Cambien de retórica. La guerra contra las drogas no es una política para controlar a los mercados de drogas ni su consumo. Es una política prohibicionista, como ocurrió con el alcohol en los Estados Unidos. No representa la máxima forma de regulación sino más bien la abdicación de la regulación, y pone en forma efectiva cualquier cosa que no puede ser reprimida en las manos y bolsillos de aquellos que están dispuestos y pueden beneficiarse del mercado negro. La Prohibición terminó en el año 1933 debido a que la mayoría de estadounidenses hicieron una clara distinción entre los problemas causados por el mal uso del alcohol —que ellos inicialmente esperaban poder resolver con la Prohibición— y los generados por ella misma. Llegaron a entender que la Prohibición no solo había fracasado en su intento de reducir los problemas relacionados con el alcohol, sino que había generado otros: violencia, crimen organizado, corrupción, florecientes mercados negros, incremento del desacato de la ley, y un alcohol de mercado negro aun más pernicioso.<sup>19</sup>

La gente tiene que hacer esa misma distinción hoy. A los funcionarios del Gobierno de los Estados Unidos les gusta hablar sobre un gran “problema de drogas” para ocultar el hecho de que muchos de los problemas de drogas de hoy, especialmente en América Latina, han resultado no de las drogas mismas sino de su interdicción. Los gobiernos latinoamericanos pueden no tener, en este momento, otra alternativa que colaborar con esa política fallida, pero por lo menos podrían comenzar a cambiar la retórica de su colaboración. Pueden decir: “Estamos comprometidos a ayudar a los Estados Unidos a hacer cumplir sus políticas de ‘prohibición de drogas’”. Cuando los principales medios comiencen a referirse a la política antidrogas como “interdicción de drogas” y empiecen a distinguir entre los daños causados por las drogas y aquellos provocados por la interdicción, no solo en sus editoriales sino también en su cobertura periodística, marcarán el comienzo del final de la guerra antidrogas.

Quinto: Mantengan sus miradas puestas en el Canadá, donde el debate de la política antidrogas ha evolucionado rápidamente en los últimos años. Una comisión del Senado canadiense ha propuesto la legalización de cannabis y realizar otras reformas importantes a la política antidrogas;<sup>20</sup> una

<sup>19</sup> Kyvig, David E.: *Abolición de la interdicción nacional*. 2.<sup>a</sup> edición. Kent, OH: Kent State University Press, 2000, pp. 26-27, 74-75 y 112-113.

<sup>20</sup> Canadá, Comité Especial del Senado para Asuntos relacionados con Drogas Ilegales: *Cannabis: Nuestra posición para una política pública canadiense. Informe del Comité Especial del Senado sobre Drogas Ilegales*. Ottawa: Senado de Canadá, 2002. Disponible en <[http://www.parl.gc.ca/common/Committee\\_SenRep.asp?Language=E&Parl=37&Ses=1&comm\\_id=85](http://www.parl.gc.ca/common/Committee_SenRep.asp?Language=E&Parl=37&Ses=1&comm_id=85)>.

comisión parlamentaria ha ofrecido posteriormente sus propias recomendaciones para reformas,<sup>21</sup> algo más cautelosas, y el mismo Primer Ministro ha dicho que es tiempo de realizar cambios.<sup>22</sup> En las ciudades canadienses se están debatiendo y adoptando algunas medidas para reducir el daño, como las que fueron introducidas en Europa Occidental en la década de 1990.<sup>23</sup> Si el Canadá puede hacerlo, también lo pueden hacer México, el Brasil y otros países. No debería ser tan difícil exigir que las políticas de drogas estén sustentadas en el sentido común científico, económico y de salud, y no en prejuicios, temor e ideologías de “solo-abstinencia”.

Sexto: Reconozcan y acepten la alianza potencial — tanto política cuanto conceptual— no solo con el Canadá sino también con algunas crecientes partes de Europa, así como con Australia, Nueva Zelanda y otros. Estas regiones del mundo adoptaron rápidamente, en la década de 1980 e inicios de la de 1990, políticas de “reducción del daño” para disminuir el contagio del VIH/sida por y entre los usuarios de drogas inyectables. Tales políticas incluían un mayor acceso y disponibilidad de jeringas estériles con el fin de reducir la posibilidad de que los adictos compartiesen agujas; la ampliación del tratamiento con metadona y otros; el establecimiento de programas de investigación para brindar heroína farmacéutica a los adictos que no podían dejar de consumirla; y un trabajo directo con usuarios de drogas para reducir las sobredosis y las conductas antisociales.<sup>24</sup> De una manera general,

<sup>21</sup> Canadá, Comité Especial de la Cámara de los Comunes sobre el Uso No-Médico de las Drogas: *Política para el milenio: Trabajando juntos para redefinir la estrategia de Canadá contra las drogas: Informe interino del Comité Especial sobre el Uso No-Médico de las Drogas*. Ottawa: Cámara de los Comunes de Canadá, 2002. Disponible en: <<http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/37/2/SNUD/Studies/Reports/snudrp01/snudrp01-e.pdf>>.

<sup>22</sup> Cohen, Tom: “Canadá propone descriminalizar la posesión de pequeñas cantidades de marihuana”. *Associated Press*, 28 de mayo del 2003.

<sup>23</sup> MacPherson, Donald y Mary-Louise Rowley: *Un marco de trabajo para la acción: Un enfoque de cuatro pilares para los problemas de drogas en Vancouver: prevención, tratamiento, aplicación y reducción de daños*. Vancouver, Canadá: Ciudad de Vancouver, 2000. Disponible en: <<http://www.city.vancouver.bc.ca/commsvcs/planning/dtes/pdf/frameworkforaction.pdf>>. MacPherson, Donald, Zarina Mulla, Lindsey Richardson y Theresa Beer: *Previendo los daños por el uso de sustancias psicoactivas*. Vancouver: Ciudad de Vancouver, 2005. Disponible en: <[http://www.city.vancouver.bc.ca/fourpillars/pdf/preventingharm\\_report.pdf](http://www.city.vancouver.bc.ca/fourpillars/pdf/preventingharm_report.pdf)>.

<sup>24</sup> MacCoun, Robert J. y Peter Reuter: *Herejías sobre la guerra antidrogas: Aprendiendo de otros vicios, tiempos y lugares*. New York: NY Cambridge University Press, 2001, pp. 265-299. Hubbard, Robert L.: *Tratamiento del abuso de drogas: Un estudio nacional de la efectividad*. Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1989. Stimson, Gerry V., Don C. Des Jarlais y Andrew L. Ball, editores (World Health Organization): *Inyección*

esos países que aceptaron la reducción de daños tuvieron mayor éxito en reducir el VIH/sida, la hepatitis y otras enfermedades infecciosas, así como la criminalidad y las disfunciones relacionadas con el consumo de drogas, comparados con los países que no lo hicieron.<sup>25</sup> Hoy se puede encontrar que cada vez existe un mayor apoyo a la reducción de daños en el Brasil, la Argentina y otros países latinoamericanos, en respuesta a sus propios problemas, cada vez mayores, relacionados con el uso de drogas ilegales.<sup>26</sup>

El concepto de reducción del daño tuvo su origen en un abordaje de salud pública para aminorar el perjuicio causado por el consumo de drogas de y entre las personas que no podían o no estaban dispuestas a dejarlas. Pero hoy se define ese concepto de una manera más amplia, como una estrategia para disminuir las consecuencias negativas del consumo de drogas y su prohibición, aceptando que posiblemente ninguna de ellas desaparecerá en el futuro inmediato. En este abordaje está implícito el reconocimiento de que tratar el tema de las drogas principalmente como un asunto criminal genera mayor daño que beneficio. Ahí radica la comunidad de perspectivas entre aquellos países en los que el aspecto más pernicioso de la política antidrogas es el contagio de VIH/sida y aquellos donde el crimen organizado, la violencia y la corrupción representan los principales perjuicios. En 1985, el Gobierno conservador de Margaret Thatcher llegó a la conclusión de que “[...] el contagio de VIH es un peligro mayor para la salud indivi-

*de drogas e infección del VIH: Dimensiones globales y respuestas locales*. Bristol, PA: UCL Press, 1998, pp. 149-182 y 183-200.

<sup>25</sup> Organización Mundial de la Salud: *Programa sobre el abuso de sustancias: Estudio multi-ciudad sobre inyección de drogas y riesgo de infección con VIH*. Un informe preparado a nombre del Grupo de Colaboración Internacional de la OMS. Ginebra, Suiza: OMS, 1994, pp. 459-473. Goode, Erich: *Entre políticas y razón: El debate por la legalización de las drogas*. New York: St. Martin's Press, 1997, p. 126. Metrebian, Nicky, William Shanahan, Brian Wells y Gerry V. Stimson: “Posibilidad de prescribir heroína y metadona inyectables a consumidores adictos a los opiáceos: Beneficios a la salud y reducción de daños asociados”. *Medical Journal of Australia* n.º 168, 1998, pp. 596-600. Disponible en: *Revista Médica de Australia* (<<http://www.mja.com.au/public/issues/jun15/mtrebn/mtrebn.html>>).

<sup>26</sup> Surratt, Hilary L. y Paulo R. Telles: “El movimiento para reducir el daño en Brasil: Temas y experiencias”, en James A. Inciardi y Lana D. Harrison, editores: *Reducción de daños: Perspectivas nacionales e internacionales*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, 2000, pp. 137-154. Programa de Drogas y Democracia del Instituto Transnacional: *Una guerra sin sentido y la violencia en Brasil*. Amsterdam: Transnational Institute, 2004, pp. 20-21. Disponible en: <<http://www.tni.org/reports/drugs/debate11.htm>>. Hutchinson-Jafar, Linda: “El VIH/sida sigue incrementándose en el Caribe”. *Miami Times*, 25 de diciembre del 2001, p. 6-A.

dual y pública que el mal uso de las drogas”.<sup>27</sup> En consecuencia, los servicios destinados a minimizar las conductas de riesgo de VIH debían definitivamente recibir prioridad en los programas de desarrollo. Ya es hora, hace tiempo, de que los líderes de Latinoamérica lleguen a una conclusión semejante: que los daños resultantes de la interdicción de las drogas en sus países representan un peligro mayor que el mal uso o abuso de las drogas, y que los esfuerzos para reducir tales daños deberían recibir mayor prioridad en las políticas gubernamentales.

Las implicancias para América Latina son muchas, pero quizá la principal sea la oportunidad para pensar nuevamente sobre las mejores alternativas para manejar el problema de la coca y la cocaína. ¿Existe un punto intermedio entre la prohibición absoluta que ha causado tal caos y la legalización absoluta que parece políticamente imposible en un futuro cercano? Consideren el sistema danés de “cafetería” que surgió como un modelo *de facto* para regular las ventas al por menor de cannabis a pesar de la prohibición *de jure* existente;<sup>28</sup> o los recientes avances suizos para tratar de dar autorización a la producción y distribución de cannabis;<sup>29</sup> o la proliferación de pruebas de mantenimiento de heroína en Europa y actualmente en el Canadá para reducir los daños de la adicción ilegal a esa droga.<sup>30</sup> Ninguna de tales medidas brinda respuestas específicas para abordar el tema de la coca y la cocaína en el contexto sudamericano, pero las tres pueden ofrecer inspiración y estimulación para diseñar modelos de regulación *de facto*.

<sup>27</sup> Consejo Asesor del Reino Unido para Temas del Abuso de Drogas: *El sida y el abuso de drogas*. Parte I. Londres: Her Majesty's Stationery Office, 1988, p. 17.

<sup>28</sup> Jansen, A. C. M.: “El desarrollo de un mercado ‘legal’ de consumidores de cannabis: El fenómeno de la ‘cafetería’”, en E. Leuw e Ihaen Marshall, editores: *Entre la interdicción y la legalización: El experimento holandés con la política antidrogas*. New York: Kugler Publications, 1996, pp. 169-181.

<sup>29</sup> “Informe sobre cannabis de la Comisión Federal Suiza para Temas de Drogas (EKFD)”. Suiza. *Comisión Federal para Temas de Drogas*, 1999. Disponible en: <<http://www.drugpolicy.org/docUploads/cannabise.pdf>>.

<sup>30</sup> Iniciativa Norteamericana para Medicación con Opiáceos: *Backgrounder*, setiembre del 2005. Disponible en: <[http://www.naomistudy.ca/pdfs/naomi\\_background.pdf](http://www.naomistudy.ca/pdfs/naomi_background.pdf)>. Uchtenhagen, Ambros, Anja Dobler-Mikola, T. Steffen y otros: *Prescripción de narcóticos para adictos a la heroína: Principales resultados del Estudio de la Cohorte Suiza Nacional*. New York: Karger, 1999. Brink, Wim van den y otros: *Co-prescripción médica de heroína: Dos pruebas aleatorias controladas*. Utrecht: Comité Central para el Tratamiento de Adictos a la Heroína (CCBH), 2002. Disponible en: <<http://www.ccbh.nl/ENG/index.htm>>. Apear, Bing y Joy Mott: *Adicción a la heroína, cuidado y control: El sistema británico*. Londres: Drugscope, 2002.

Sétimo: Incrementen los esfuerzos para relegitimar y legalizar la producción, venta y consumo de productos cuyo ingrediente principal es la hoja de coca; por ejemplo, productos que contengan pequeñas cantidades de cocaína. Millones de personas de Bolivia y el Perú mastican coca diariamente, y este es un proceso que libera un goteo lento de cocaína al cuerpo.<sup>31</sup> La Organización Mundial de la Salud ha llegado a la conclusión de que masticar coca no es dañino y podría más bien ser beneficiosa para la salud.<sup>32</sup> Millones de personas consumen mates o tónicos de coca y otros productos preparados con este insumo. Hay buenas razones para creer que estos productos, incluyendo pastillas y gomas de mascar, podrían ser vendidos internacionalmente y que no serían más adictivos —y sí posiblemente menos dañinos— que los productos cafeinados con los cuales compiten. Es hora de lanzar una campaña de relaciones públicas para “volver a incluir a la coca como un insumo de la Coca-Cola”.

La prohibición de productos preparados con coca en el comercio internacional no tiene ningún fundamento científico.<sup>33</sup> Recientes estudios serios sobre el uso y criminalización de la coca y la cocaína hace un siglo en los Estados Unidos demuestran que ni la retórica antidrogas de entonces ni las leyes criminales que siguieron hacían ninguna distinción entre las formas más potentes de la cocaína, con sus más elevados potenciales de ser mal usadas, y los productos esencialmente benignos preparados a base de coca y cocaína de baja potencia que creaban pocos o ningún problema.<sup>34</sup> La prohibición vigente en los Estados Unidos a la importación del mate de coca y otros productos preparados a base de coca, incluyendo a los más benignos, así como el hecho de que Estados Unidos prohíba el cultivo del cáñamo (que es legal en decenas de países) y la venta de alimentos preparados a base de él, revelan una naturaleza casi religiosa de las prohibiciones de drogas de los Estados Unidos y del régimen global de prohibición de drogas.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> Instituto Transnacional: “Promesas rotas y erradicación de la coca en el Perú”. *Información del ITN sobre políticas antidrogas*, 11, marzo del 2005. Disponible en: <<http://www.tni.org/policybriefings/brief11.pdf>>. Oficina de las Naciones Unidas para Drogas y Delitos: *Informe Mundial sobre Drogas 2004*, volumen 2: *Estadísticas*. New York: Oficina encargada de Drogas y Delitos, 2004. Disponible en: <[http://www.unodc.org/pdf/WDR\\_2004/volume\\_2.pdf](http://www.unodc.org/pdf/WDR_2004/volume_2.pdf)>.

<sup>32</sup> Coffin, Phillip O.: “Erradicación de la coca”. *Enfoque en la Política Externa*, 3.29, 1998, pp. 1-4. Texto completo disponible en *Foreign Policy in Focus*” (<<http://www.fpif.org/briefs/vol3/v3n29coca.html>>).

<sup>33</sup> Gagliano, *op. cit.*, pp. 21-45 y 46-82.

<sup>34</sup> Spillane, Joseph F.: *Cocaína: De maravilla médica a amenaza moderna en los Estados Unidos, 1884-1920*. Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2000.

<sup>35</sup> Siegel, Ronald K., Mahmoud A. Elsohly, Timothy Plowman y otros: “Cocaína en té herbal”. *Revista de la Asociación Médica Americana* 255.1, 1986, p. 40. Rawson, Jean

Octavo: Comprendan que las convenciones internacionales antidrogas no presentan obstáculos insuperables a la reforma.<sup>36</sup> Los gobiernos europeos son cada vez más creativos y atrevidos al interpretar estos tratados para acomodar sus propias innovaciones a la reforma de las políticas sobre drogas. Pero también existe un creciente reconocimiento de que los elementos prohibicionistas de las convenciones antidroga representan parte del problema y no de la solución. Estas convenciones, por último, necesitan ser revisadas, si no abandonadas, pero ese proceso puede comenzar con interpretaciones creativas de los tratados vigentes así como excepciones a sus cláusulas más problemáticas.

Noveno: No se desesperen con las perspectivas de reforma en los Estados Unidos, a pesar del entusiasmo ciego del Congreso para tirar el dinero a este particular agujero de desagüe. Cada vez más los conservadores piensan que las políticas antidrogas del Gobierno de Bush representan un gasto imprudente de dinero, y algunos también las consideran estúpidas, crueles y contraproducentes.<sup>37</sup> En los Estados Unidos está teniendo cada vez mayor éxito un movimiento para llevar a cabo reformas a la política antidrogas, reformar las leyes antidrogas estatales y locales y bloquear las nuevas iniciativas para la guerra del Congreso contra esas sustancias. Las crisis presupuestales por las que atraviesan muchos estados han generado presiones para reducir gastos en lujos superfluos como la guerra contra las drogas.<sup>38</sup>

M. Biblioteca del Congreso, Servicio de Investigación del Congreso: *El cáñamo como un producto agrícola*. Servicio de Investigación del Congreso, 5 de enero del 2005. Texto completo disponible en la Federación de Científicos Americanos (<<http://www.fas.org/sgp/crs/RL32725.pdf>>).

<sup>36</sup> Fazey, Cindy S. J.: "La Comisión para Drogas y Narcóticos y el Programa Internacional de Control de Drogas de las Naciones Unidas: Política, políticas y perspectivas de cambio". *Revista Internacional de Políticas de Drogas* 14.2, 2003, pp. 155-169. Bewley-Taylor, David R.: "Retando a las convenciones de control de drogas de las Naciones Unidas: Problemas y posibilidades". *Revista Internacional de Políticas de Drogas* 14.2, 2003, pp. 171-179. Reinerman, Craig: "Coacciones geo-políticas y culturales a los tratados internacionales del control de drogas". *Revista Internacional de Políticas de Drogas* 14.2, 2003, pp. 205-208. Los textos completos de estos tres artículos están disponibles en *Science Direct* (<<http://www.sciencedirect.com/science/journal/09553959>>).

<sup>37</sup> "El Secretario de Defensa de EE.UU., Colin Powell, dice que más importante que ganar la guerra antidrogas es controlar la demanda de los americanos". *CBS Evening News*. CBS Television, 26 de abril del 2001. "El ángulo correcto". *Poz Magazine*, junio del 2001. Disponible en: <[http://www.poz.com/articles/189\\_1199.shtml](http://www.poz.com/articles/189_1199.shtml)>. Linthicum, Leslie: "El ex Alcalde disfrutando de la vida, puede no haber terminado con la política". *Associated Press*, 28 de abril del 2004.

<sup>38</sup> "El Presupuesto Federal para el Control de Drogas del año fiscal 2006 reduce o elimina los fondos para muchos programas a nivel estatal". *CESAR Fax*. Universidad de

Esta guerra tiene un costo aproximado de 40.000 millones de dólares por año —una suma de dinero bastante considerable, aun en los Estados Unidos—. <sup>39</sup> El secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, dice que el problema de las drogas tiene que ver más con la reducción de la demanda que con su suministro. <sup>40</sup> El Pentágono, la FBI y la CIA están reduciendo sus gastos en la aplicación de leyes antidrogas y cambiando su centro de atención hacia el terrorismo. El cambio está en vías de realizarse.

Décimo: Comiencen a actuar y pensar estratégicamente en América Latina. Sospecho que si alguien convocara a una reunión de todos los presidentes, primeros ministros y cancilleres —pasados y actuales— que han pensado, dicho en voz baja o proclamado que la guerra antidrogas es un engaño destructivo, y que la legalización o algún otro tipo de alternativa fundamental probablemente tendría más sentido, solo habría espacio para que estuvieran de pie en la sala. Inviten a otros ministros y líderes del Caribe y probablemente necesitarían un auditorio.

Tal reunión revelaría quizá que este punto de vista representa no una perspectiva “jalada de los pelos”, minoritaria, sino un sentimiento mayoritario entre los líderes regionales. De otra parte, por lo general la cantidad influye en la capacidad de poder y coraje. Una cosa es que el Gobierno de los Estados Unidos ataque a líderes individuales que digan que la guerra antidrogas es como “la ropa nueva del emperador”, y otra, muy diferente, cuando el sentimiento se expresa en forma colectiva.

No creo que pueda darse un gran cambio en América Latina hasta que semejante reunión se celebre, pero podría llegar a ser un catalizador cuando esto ocurra. El régimen global de prohibición de drogas que se desarrolló a

Maryland, College Park, 14.15, 2005. “El Presupuesto Federal para Drogas”. *Carnevale Associates*, febrero del 2005. Disponible en: <[http://www.carnevaleassociates.com/CA\\_PB-FY2006\\_Drug\\_Budget.pdf](http://www.carnevaleassociates.com/CA_PB-FY2006_Drug_Budget.pdf)>.

<sup>39</sup> Estados Unidos, Oficina para las Políticas del Control de Drogas Nacional, Estrategia Nacional para el Control de Drogas: *Estrategia Nacional para el Control de Drogas: Resumen del presupuesto para el año fiscal 2006*. Washington, D. C.: Oficina de Políticas de Control de Drogas, 2005. Disponible en: <<http://www.whitehousedrugpolicy.gov/publications/policy/06budget/>>. Centro Nacional para Adicciones y Abuso de Sustancias en la Universidad de Columbia (CASA): *Cavando un hoyo: El impacto del abuso de sustancias en los presupuestos estatales*. New York: Centro Nacional para Adicciones y Abuso de Sustancias en la Universidad de Columbia, 2001. Disponible en: <<http://www.casacolumbia.org/pdshopprov/files/47299a.pdf>>.

<sup>40</sup> Rumsfeld, Donald: “Audiencia del Comité de los Servicios Armados del Senado: La nominación de Donald Rumsfeld para el cargo de Secretario de Defensa”. *Federal News Service*, 11 de enero del 2001.

lo largo del siglo pasado está podrido desde su núcleo. Tuvo que presentarse una pandemia de sida para que se produjeran reformas modestas, pero actualmente el apoyo de medidas de salud pública basadas en principios de reducción de daños está floreciendo en todo el mundo; no solo en Europa, sino hasta en la China, Vietnam e Irán. Mientras tanto, nadie sabe qué hacer con Afganistán, cuya economía basada en drogas ilegales rivaliza y posiblemente excede cualquier situación que se pueda encontrar en las Américas. Pero es América Latina la que posee tanto la postura moral cuanto la masa decisiva de liderazgo político requerido para forzar una revisión del pensamiento relacionado con la política global antidrogas en el siglo XXI.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> Yardley, Jim: “Una ciudad china emerge como modelo en el deseo de la nación de revertir el récord abismal de sida que se tuvo en algún momento”. *New York Times*, 16 de junio del 2005, p. A-17. Domínguez, Álex: “Programa de intercambio de agujas de Baltimore, tour oficial chino”. *Associated Press*, 22 de julio del 2005. “Funcionario de la OMS elogia la estrategia contra el VIH/sida de Vietnam”. *Informes Internacionales de Monitoreo de BBC*, 3 de abril del 2005. Vick, Kart: “La crisis del sida produce cambios radicales en la respuesta de Irán al consumo de heroína: Mayor prioridad a las preocupaciones de la salud que a las acusaciones”. *Washington Post*, 5 de julio del 2005, p. A-9.