
Ricardo Soberón

EL FRACASO DE LA LEGISLACIÓN REPRESIVA DEL NARCOTRÁFICO

Los esfuerzos internacionales que se han realizado para intentar el control del tráfico mundial de narcóticos en el siglo XX se han basado en la ejecución de políticas que terminan materializándose en la dación de normas internacionales¹ y domésticas, llámense tratados o leyes internas propiamente dichas

Ellas pretendieron, infructuosamente, eliminar una modalidad de comercio internacional de bienes (en un sentido económico) utilizados a manera de insumos por la industria farmacéutica, que durante el siglo XIX fue muy frecuente para el caso de las sales de cocaína y el látex de opio transformado en jarabes y tinturas

Como observaremos luego, la acción de la ley sobre este circuito comercial ha resultado poco efectiva, cuando no contraproducente en otras áreas de interés (subordinación económica, corrupción, violencia e ingobernabilidad) Y esto es así, esencialmente, porque los empresarios de las drogas ilegales disponen de un conjunto de ventajas intrínsecas al funcionamiento del negocio y del entorno donde este se inserta. Así, estas ventajas les permiten a los «barones» de la droga

– instalar exitosos cultivos de sustancias naturales con cualidades psicoactivas en determinadas áreas pobres o convulsionadas del tercer mundo que reúnen las condiciones climáticas, sociales y políticas que permiten la presencia de estas actividades,

– circular su mercancía ilegal, a buen precio, desde Saposoa y Palmapampa en la selva alta peruana, hasta Nueva York y Miami entre las sociedades consumidoras, así como satisfacer una importante demanda mundial no cubierta por la medicina formal ni por la industria farmacéutica. Obviamente, el factor «riesgo» es distribuido entre miles de campesi-

¹ Tratados, convenios, protocolos, declaraciones, de carácter universal, multilateral o bilateral

nos migrantes, traqueteros, transportistas hormigas, hasta llegar al mayorista en los Estados Unidos

El objeto del presente artículo es revisar los resultados de este proceso de progresiva persecución institucional del comercio de las drogas ilegales, que se inició en 1909 con la realización de la Conferencia de Shangai convocada por Estados Unidos para intentar controlar el comercio internacional del opio y que aún no culmina. En este breve lapso de tiempo hemos encontrado múltiples causas, manifestaciones y propuestas a los problemas causados a nivel mundial por la producción de materia prima, el tráfico ilegal y la distribución del producto final, así como a las distintas formas de uso y abuso de ellas. De manera similar ha sucedido con las actividades conexas, como el tráfico de precursores químicos necesarios para la refinación de la droga (usualmente se realiza del Norte hacia los países del Sur) y el mismo lavado internacional del dinero acumulado por el narcotráfico, como lo demuestran los esfuerzos realizados por el Grupo de Acción Química y el Grupo de Acción Financiera (GAFI), instaurados por los países del OCDE para «medir» periódicamente ambas actividades ilegales.

Las medidas que se han aplicado hasta la fecha han sido, por lo menos, ineficaces. Hoy por hoy, el comercio mundial de drogas constituye una actividad exitosa gracias a las políticas represivas ejecutadas, para beneficio de los mismos traficantes que concentran importantes ganancias dentro de los sistemas financieros informatizados, para la economía de sobrevivencia de los productores campesinos afectados por los programas de ajuste estructural en boga, para las injustas condiciones en las que se efectúa actualmente el intercambio comercial de recursos naturales y para satisfacción de los consumidores habituales o eventuales que disponen con facilidad de drogas aunque frecuentemente adulteradas o bajo riesgo de ser detenidos por policías —o militares— que no saben cómo diferenciar entre un simple consumidor y un traficante.

Además, el circuito ilegal constituye el sostén de los sistemas financieros, sobre todo en países pobres y dependientes, el incremento del crimen sirve de justificación para la permanencia en el trabajo de los funcionarios de las agencias represivas y de «carnada» para los bolsillos de los políticos y funcionarios corruptos. En este sentido, el tráfico de drogas es una modalidad interesante del conocido juego de «policías y ladrones», que refleja las incongruencias que representa esta «guerra» sin fin y sin sentido evidente.

Pareciera que tanto a los antiguos empresarios de la moral de comienzos de siglo como a los *think tank* actuales de la guerra contra las drogas desde Estados Unidos les interesa prolongar indefinidamente este esfuerzo inútil en el tiempo, de manera especial fuera de Estados Unidos², con

2 El trópico cochabambino, las calles de Medellín o las playas de San Andrés (Colombia)

menor dinero norteamericano y con personal de terceros países (especialmente las Fuerzas Armadas)

Nos daremos cuenta de que los grandes fracasos de esta lucha —en lo cual están de acuerdo personajes antagónicos como los presidentes Clinton y Fujimori, o los escritores Vargas Llosa y García Márquez— no han sido suficientes para cambiar radicalmente la forma de aproximación de un Estado y/o una sociedad hacia el uso de estas sustancias, su provisión y canales de distribución

SITUACIÓN DE LAS SUSTANCIAS PSICOACTIVAS HASTA EL SIGLO XX

A lo largo de la historia han sido frecuentes los usos tradicionales de sustancias psicoactivas con capacidad para alterar la conciencia humana, especialmente entre algunas culturas del Medio y Lejano Oriente, África, América e incluso Europa. Empero, los distintos usos que se han hecho de tales plantas se han dado en distintos contextos como instrumentos religiosos para alcanzar ciertos estados de conciencia y comunicación con la divinidad, como facilitadores de los procesos de socialización entre personas pertenecientes a un mismo grupo, y, sobre todo, con fines terapéuticos para curar o controlar la enfermedad en general

Como puede advertirse, las regulaciones sobre la forma y la oportunidad de uso no eran necesariamente de carácter conminatorio. Así, las posibilidades de acceso social a las «drogas» estaban relacionadas con determinados usos específicos, con lo cual se hacían más difíciles los casos de abuso individual. Durante el siglo XIX, la medicina europea utilizó los estimulantes y los estupefacientes para tratar los diversos casos de neurastenias, incluidos, por supuesto, los distintos derivados provenientes tanto de la hoja de coca como de la amapola. En este siglo también se aislaba la morfina y la heroína del opio, así como la cocaína de la hoja de coca.

En el caso peruano, debemos estar atentos al papel económico y particularmente con efectos tributarios y de Caja Fiscal que tuvieron, a partir de la segunda mitad del siglo XIX, las actividades legales del cultivo de hoja de coca y del procesamiento y exportación de las sales de cocaína provenientes de Huánuco y Trujillo, desde los puertos peruanos del Callao, Mollendo y Pacasmayo, hacia California en los Estados Unidos y Le Havre y Hamburgo en Europa, así como la importación de látex de opio para el consumo interno de ciertas minorías étnicas como las comunidades asiáticas en la costa peruana. Incluso el Estado peruano formó y en su momento entregó en concesión diversos estancos (desde la sal y el tabaco hasta el opio y la coca) que, según cada caso, se encargaron de recaudar impuestos específicos para así solventar muchas de las obras públicas (hospitales, escuelas, caminos) que el Estado ejecutó en distintas provincias del país. En otras palabras, para el caso de la coca se produjo la exacción de la economía campesina (del productor y consumidor de hoja de coca) que

sustentó parte de la obra pública realizada por el Estado entre 1880 y 1930. Esto de alguna manera sigue sucediendo en relación al papel que juega la Empresa Nacional de la Coca (ENACO), en virtud de su mandato internacional de control de los cultivos³

Por ello creemos necesario analizar las consideraciones que hicieron posible que la gran mayoría de países del tercer mundo, particularmente el Perú, iniciaran un proceso de progresiva represión a estas actividades, sin considerar sus causas y, sobre todo, sin tomar en cuenta la experiencia de licitud existente hasta finales del siglo XIX

FACTORES Y CIRCUNSTANCIAS QUE PROVOCARON EL PROHIBICIONISMO

Observamos un conjunto de circunstancias que no siempre se encuentran en actas oficiales ni en registros públicos, pero que pueden ser descubiertas gracias a la acuciosidad de algunos analistas objetivos (Szaz, Del Olmo) o a los propios errores de apreciación cometidos por los impulsores de esta «guerra» contra drogas arbitrariamente definidas como ilegales. Entre otras razones, consideremos las de naturaleza geopolítica, económica, ideológica y, en último lugar, las de naturaleza médica.

La primera de ellas se refiere a un período de la historia caracterizado por ser la antesala de profundos cambios en la repartición de la hegemonía mundial. Detengámonos brevemente en 1909, cuando la luz del Imperio Británico caía irreversiblemente, mientras que al otro lado del Atlántico su excolonia se preparaba para conducir los destinos del orbe. Esta nueva situación geopolítica obligaba a Estados Unidos a fortalecer su presencia en áreas hasta entonces regidas monopólicamente por el Imperio Británico, sobre todo en el sureste asiático. Así, su presencia en Filipinas era insuficiente y sería precisamente desde ahí que un misionero, monseñor Brendt, se convertiría en uno de los primeros «empresarios de la moral» y le escribiría al presidente norteamericano Theodore Roosevelt para que convoque a una conferencia de gobiernos interesados en controlar el comercio internacional del opio.

En el plano interno, en Estados Unidos la fundación de nuevas sociedades de temperancia ayudó a impulsar la voluntad política para establecer un régimen multinacional de control de la producción, comercio y consumo de estas sustancias. Políticos, legisladores, funcionarios y medios de comunicación sintieron la presión y la consiguiente necesidad de «hacer algo».

En lo estrictamente económico, el factor que coadyuvó a la creación del problema de las drogas está relacionado a la creciente presencia de

3 Actualmente venimos trabajando en un ensayo sobre este período histórico, que da cuenta de la función económica que para el Estado peruano tenía la producción y comercio de estas sustancias naturales con efectos psicoactivos.

mano de obra inmigrante en territorio norteamericano, especialmente de origen asiático y latino, que competía de manera desigual con sus pares norteamericanos tanto en la construcción del ferrocarril de California como en la del propio Canal de Panamá, ambos en los primeros años del siglo. Como quiera que el uso del opio y la marihuana se encontraban extendidos en tales comunidades, esta costumbre fue la excusa perfecta para acabar con el problema «principal», de naturaleza económica

EVOLUCIÓN DE LAS GUERRAS ANTIDROGAS (1909-94) DE LA SOCIEDAD DE NACIONES A LAS NACIONES UNIDAS

Cuando los países que habían participado en la primera «cumbre» de Shangai (1909) asumieron posteriormente los compromisos jurídicos de la Convención del Opio (1912), se encontraron pronto con el problema de tener que encargarle las tareas de supervisión y monitoreo a un organismo internacional «neutro» que pudiera concentrar los esfuerzos «globales» de la comunidad internacional. Mejor papel no podía haber sido delegado, a partir de 1919, en la recientemente creada Sociedad de Naciones. Así entendemos la sucesiva negociación, aprobación, ratificación y/o adhesión de convenios, protocolos y acuerdos para mejorar el control del comercio internacional de las sustancias fiscalizadas (1912, 1921, 1925, 1936), bajo el paraguas de esta organización mundial.

Luego, con la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945, una de las primeras tareas que heredó de su antecesora fue precisamente la del control mundial del tráfico de drogas fiscalizadas. Inmediatamente se creó la Organización Mundial de la Salud (OMS) como órgano técnico científico encargado de establecer, *urbi et orbi*, qué drogas eran legales y cuáles ilegales, las formas aceptadas y las rechazadas de consumo, aunque estas últimas chocaran con formas tradicionales de acceso a las sustancias psicoactivas (caso de la condena a la hoja de coca). Posteriormente vendría la instauración de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), encargada del control del cumplimiento de los instrumentos internacionales y de «alertar» a la comunidad internacional sobre la evolución del fenómeno del tráfico de drogas, así como del cumplimiento de los instrumentos internacionales creados. Finalmente se creó, como órgano político (primera instancia del Consejo Económico y Social), la Comisión de Narcóticos.

Estos «paraguas» mundiales crearon pequeños escenarios regionales de control a las drogas, por ejemplo el que representó la Unión Panamericana y luego la Organización de Estados Americanos (OEA), y, dentro de ella, la Comisión Interamericana contra el Abuso de Drogas (CICAD), para la subregión americana, o el de la propia Comunidad Europea a través del Grupo Pompidou o el Grupo de Trevi en el escenario europeo.

Tales esfuerzos internacionales tuvieron un impulso específico mayor desde que sucesivas administraciones norteamericanas, a partir de la de

Nixon hasta nuestros días, asumieron la responsabilidad de «controlar» paralelamente y de manera global este mercado internacional, en especial el que discurría por el «patio trasero» norteamericano al sur del Río Grande México, Colombia, algunos países del Caribe y otros de la subregión andina han sentido la presión político-económica para que detengan «desde la fuente» la producción y el tráfico de marihuana, cocaína y heroína hacia los mercados norteamericanos

DE LA SALUD PÚBLICA A LA SEGURIDAD (NACIONAL, REGIONAL Y GLOBAL)

La preocupación de la comunidad internacional representada por la Sociedad de Naciones y las Naciones Unidas fue, en un principio, la defensa de la salud pública, para justificar su interés por fiscalizar ciertas drogas. Por lo menos así lo han establecido los sucesivos instrumentos internacionales.

Luego, en la década de los ochenta, con la interferencia directa de los Estados Unidos, se desató la guerra contra las drogas dirigida contra los países donde se produce la materia prima (amapola, coca, marihuana). En 1982 el presidente Reagan señaló el tema como uno que atenta contra la seguridad nacional del país. En particular, el caso latinoamericano dio pie a que esta «guerra» se desatara en escenarios que también se encontraban convulsionados por la aparición de movimientos insurgentes/guerrilleros/terroristas, según el caso. Evidentemente, esta situación permitió reemplazar de manera más rápida al otrora enemigo estratégico de los Estados Unidos en el continente —la subversión comunista— por los «narcos» suramericanos organizados alrededor de carteles que eran los responsables de envilecer a la juventud norteamericana mediante el flujo ilegal de drogas.

En diciembre de 1989 Estados Unidos invadió Panamá para someter al general Manuel Antonio Noriega a la justicia norteamericana, no obstante que este había servido con anterioridad a los esfuerzos geopolíticos de algunas agencias de este país en la subregión. Incluso las recientes amenazas de invasión militar a Haití y la posterior salida del propio general Cedrás en 1994, estuvieron acompañadas de previas acusaciones dirigidas contra estos militares por supuestas relaciones con narcotraficantes. Y hasta el propio régimen cubano ha sido blanco de reiteradas y persistentes acusaciones de estar vinculado con organizaciones de traficantes.

En un breve lapso de tiempo han sido frecuentes sucesivas presiones sobre los gobiernos democráticos andinos para lograr la extradición de personas (entiéndase este gesto como la gran desconfianza que existe entre los políticos y funcionarios norteamericanos hacia las agencias policiales y los sistemas nacionales de administración de justicia ordinaria)⁴, cuando no un verdadero «secuestro» de ciudadanos bolivianos, colombianos, mexi-

4 En el mes de julio de este año fue aprobado finalmente el tratado de extradición bilateral entre Bolivia y Estados Unidos, luego de seis años de negociaciones y un conjunto

canos u hondureños para ser presentados ante tribunales de Estados Unidos y responder a la justicia de ese país

No obstante, la Constitución colombiana ha reiterado el principio de no extraditar a ciudadanos colombianos. A pesar de que ya existen los instrumentos internacionales que promueven la extradición para casos de narcotráfico —en condiciones de reciprocidad entre los países—, los Estados Unidos siguen insistiendo en la necesidad de tratados más específicos a nivel bilateral para someter a ciudadanos extranjeros a la justicia federal. La pregunta que surge es ¿cuánto fortalecen estas propuestas —que impliquen un alto grado de desconfianza— a los sistemas democráticos de administración de justicia en los países andinos?

La intervención de las Fuerzas Armadas andinas y del propio Comando Sur de Estados Unidos en estas tareas antinarcóticas constituyó también uno de los objetivos de la política exterior norteamericana en la región. Ello se explica en la desconfianza —muchas veces con razón— ante los aparatos policiales y su propia tecnología. Sin embargo, es criticable que los esfuerzos se hayan dirigido a la transferencia de las responsabilidades a las Fuerzas Armadas y no al mejoramiento de los aparatos y función de la Policía en el cuidado del orden público. Los resultados obtenidos no han sido halagadores: extensas zonas rurales de los países andinos son controladas por oficiales de las Fuerzas Armadas en desmedro de alcaldes y gobernadores democráticamente elegidos, desconocimiento de la real magnitud de los casos de corrupción y su procesamiento institucional, los casos de frecuentes violaciones a los derechos humanos entre la población civil en Colombia, Perú y Bolivia han sido evidentes y públicos a propósito de estas tareas de interdicción antidrogas. Más aun: la impunidad y la complacencia de los casos específicos descubiertos han sido una constante en la última década.

UN MODELO ANTIDROGAS TÍPICO

Sin duda, el tema del control internacional de drogas ha tenido muchos «usos» por el poder político. En primer lugar, el ejercicio de este control por un determinado país suele demostrar una marcada o inexistente voluntad política —según el caso— y la realización de esfuerzos internacionales concertados de organismos multilaterales.

Por lo tanto, los Estados suelen adherir todo tipo de convenios y/o tratados internacionales referidos al tema como ejemplo de voluntad y eficiencia institucional. En el campo bilateral, la cooperación interestatal se ha materializado en la suscripción de convenios periódicos sobre intercambio judicial (pruebas), de información financiera (estados contables), suministro de material policial y militar (equipo y asesoría). Otro ejemplo

de «secuestros» de ciudadanos bolivianos, que fueron hechos en años anteriores, para ser procesados en los Estados Unidos

de voluntad colectiva lo constituyen los procesos de concertación y los encuentros políticos internacionales periódicos donde se suele reafirmar la voluntad mundial de «combatir» el fenómeno. En cuanto a esto último, tenemos los diversos instrumentos del Grupo de Río, la OCDE, el Parlamento Andino, la reciente Cumbre Hemisférica de las Américas y asistencia económica condicionada a otros temas de agenda. Es normal que participen de estos esfuerzos simbólicos figuras políticas internacionales, primeras damas, expresidentes, entre otros.

En el campo interno, se le encarga la principal responsabilidad a las agencias policiales y/o militares, cuando no con participación de agentes y agencias extranjeras como la DEA (Drug Enforcement Administration) las experiencias del Bloque de Búsqueda en Colombia, la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico (FELCN) en Bolivia y el Comando Operativo del Frente Interno (COFI) en el Perú constituyen la evidencia palpable de esta progresiva intervención militar.

Por lo regular, la justicia no trata al narcotráfico como un delito común, sino como uno de carácter especial por su «gravedad» y porque afecta un conjunto de bienes jurídicos: salud, seguridad, economía, medio ambiente. Sin embargo, los ideólogos de la prohibición no suelen diferenciar entre lo que es realmente efecto del tráfico y lo que es en verdad efecto de la prohibición, a ultranza como instrumento de acción. La afluencia de legislación especial por fuera del Código Penal es también una constante de los modelos tradicionales (Estatuto colombiano de Estupefacientes de 1986, la Ley 1008 de Bolivia de 1988 y el decreto ley 22095 en el Perú que todavía suele ser invocado como la ley antidrogas).

En materia procesal, se estila un procedimiento especial para juzgar a los implicados en tráfico de drogas, distinto al regular, constituyéndose en verdaderos procedimientos de emergencia por los que se limitan las garantías propias de la administración de justicia (ver artículo 139 de la Constitución de 1993) el juez natural, la presunción de inocencia, el derecho de defensa, la detención por mandato judicial, límites a la detención preventiva, entre otros.

Por otro lado se encuentran los problemas derivados del crecimiento de los casos de corrupción y de la inacción del Estado: impedimentos para el control de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, en las áreas cocaleras que se encuentran bajo control militar, los delitos cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas usualmente son catalogados como delitos de función y no como delitos comunes (así, en las investigaciones se recurre a inspectorías internas o a los fueros privativos).

Otros aspectos puntuales muy cercanos a lo que podemos denominar un modelo represivo tradicional consisten en hacer del narcotráfico el culpable de todos los problemas de los países: como causa de la pobreza, como alterador del medio ambiente, como impedimento del desarrollo sustentable, como flagelo que obstaculiza la democracia y promueve gobiernos autoritarios con corrupción, y como causa de las violaciones fla-

grantes de los derechos humanos En realidad, lo que permite esta mezcla de todo es mantener una gruesa confusión para determinar cuáles son los «pros» y «contras» de la actual estrategia de lucha antidrogas

EFFECTOS DE LA REPRESIÓN SOBRE LA PRODUCCIÓN, TRÁFICO Y CONSUMO DE DROGAS LAS INSTITUCIONES DEMOCRÁTICAS Y LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

SOBRE LA PRODUCCIÓN

Con mayor énfasis, los esfuerzos de la comunidad internacional han sido dirigidos hacia la desaparición de las plantas naturales del patrimonio genético de la humanidad Nos referimos especialmente a la hoja de coca (*Eroxythlon coca*), a la marihuana (*Cannabis sativa*) y a la amapola (*Papaver somniferum*), a pesar de sus reiteradas y comprobadas potencialidades científicas Así, el artículo 26 2 de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 señala

«En la medida de lo posible, las Partes obligarán a arrancar de raíz todos los arbustos de coca que crezcan en estado silvestre y destruirán los que se cultiven ilícitamente »

Primero se ejerció, de una manera más o menos pacífica, el control del comercio de sustancias fiscalizadas mediante la acción del Estado a través del registro de los productores agrarios, el monopolio de los cultivos a cargo de agencias-estatales (empresas públicas) y las limitaciones impuestas a las actividades de exportación

Ante el fracaso inicial de la acción estatal, pasamos a etapas progresivamente más represivas, como fueron los procesos de erradicación voluntaria y/o forzada de los cultivos ilegales, procesos de fumigación con uso de herbicidas y agentes biológicos (es el caso del glifosfato, el *Spike* o *tebuthieron*, o la aparición del hongo denominado *Fusarium oxysporum*, que ataca –curiosamente– de forma muy agresiva a los arbustos de coca)

Ninguno de los esfuerzos estatales realizados hasta la fecha ha podido revertir la situación existente, porque no enfocaron las causas que permitieron la expansión de dichos cultivos, es decir las formas desfavorables como se realiza la agricultura en el piedemonte amazónico y los problemas inherentes a la comercialización doméstica e internacional desde los países productores al sur del Ecuador, respecto de los países ricos abismales diferencias tecnológicas, la no disponibilidad de créditos para la actividad agrícola, los bajos precios internacionales de los recursos provenientes del Sur, entre otros

Por estos motivos, los únicos resultados conseguidos con los esfuerzos de erradicación fueron los siguientes

1) Se han producido cambios periódicos de las áreas bajo cultivo, de acuerdo con la concentración de los operativos policiales y militares, así

como debido a la consiguiente fluctuación de los precios de la droga semielaborada en el mercado internacional, entre otras razones. Además, debemos señalar que otro efecto de la represión contra los productores cocaleros ha sido que estas actividades se muden a zonas más alejadas de los ríos y vías de comunicación, entre ellas las cabeceras de las microcuencas y cuencas de la selva alta, para escapar de la represión policial. Como puede entenderse, el daño ambiental de la tala de árboles, de la existencia de los cultivos y la profusión de laboratorios es mayor en estas zonas que en las «playas», como son denominadas las zonas bajas cercanas a las riberas selváticas.

ii) En otros casos, se produce la modificación de las áreas geográficas subordinadas al narcotráfico. Así, el otrora centro de producción, el Alto Huallaga, se dispersa en diversos bolsones con las mismas condiciones ecológicas, con los mismos problemas y ausencias, como es el caso de los valles del Apurímac, el Ene, Tambo, o incluso el Bajo Huallaga. Incluso se han tenido diversas referencias sobre los contactos entablados por grupos de traficantes con poblaciones indígenas en zonas de selva baja, incentivándolos al cultivo de la coca, la mejora de trochas y la construcción de pistas de aterrizaje, a costa de la menor calidad de la hoja de coca obtenida (menos alcaloide). El efecto que tiene esta dispersión de las áreas donde se cultiva la materia prima es la disminución de los resultados frente a los escasos y caros esfuerzos que se realizan en cada país. Hoy por hoy, los esfuerzos de erradicación de cultivos en el Perú son imperceptibles, la base policial de Santa Lucía fue desactivada para efectos del control de los vuelos con drogas, habiéndose mudado a Pucallpa, más al sur. Para el caso colombiano, encontramos que este país ocupa hoy en día un lugar importante en las fases de producción de hojas de coca y de amapola. Por ello se entienden los recientes conflictos entre los productores del Putumayo en la frontera con Perú, quienes resultan agredidos por su gobierno que intenta fumigar los cultivos de coca con glifosfato. Así, las autoridades policiales antinarcóticos reconocen la existencia de 39 800 hectáreas de hojas de coca y 20 000 hectáreas de amapola.

iii) En tercer lugar, se produce la conversión del otrora productor campesino en procesador de pasta básica bruta o lavada, incurriendo así directamente en la cadena delictiva del narcotráfico y pudiendo ser sujeto de la represión penal del Estado. De paso, deja en una situación de escasa eficacia –respecto a lo que intentó el presidente Fujimori en 1991– a la descriminalización formal de los actos de cultivo. Muy pocos en el monte van a quedarse solamente con sus arrobos de hojas secas, porque no les cubren siquiera los costos del sembrío y la cosecha. Por ello, las «caletas» abundan al costado de las parcelas campesinas y de los centros poblados.

iv) La condena que sufren las sustancias naturales impide retomar –y, menos, profundizar– la investigación científica para un uso adecuado y racional de ellas por la industria y/o la ciencia en provecho de los produc-

tores mismos y la economía nacional, como puede haber sucedido con el ginseng coreano, para citar un ejemplo

Curiosamente, debemos anotar que la comunidad internacional no adopta decisiones similares frente a otras plantas naturales, también con cualidades psicoactivas específicas, pero que redundan en beneficios económicos importantes para ciertas transnacionales, como es el caso del tabaco (Philip Morris y Marlboro, por ejemplo), del mismo ginseng, el té, entre otros productos de origen natural

SOBRE EL TRAFICO

En primer lugar, quisiéramos determinar que por tráfico entendemos aquellas actividades dirigidas a la transformación, acopio, transporte y distribución de la droga y los precursores químicos, dentro y fuera del territorio de un país. La experiencia reciente nos enseña que el control penal solamente atrapa la delincuencia fracasada, es decir a los pobres y marginales productores campesinos, pisadores de hoja de coca, transportistas pequeños, «paqueteros», «mulas» y otros sujetos marginales al negocio. Todos ellos caen en la esfera del control penal y consiguen inflar las cifras oficiales y sustentar los resultados «positivos»

Por lo regular, los grandes *capos* de las «firmas» escapan al control penal mediante el uso de la corrupción, antes, durante y/o después de él, es decir a nivel policial, en los juicios o mediante la fuga o concesión de libertades y otros beneficios penitenciarios (reciente fuga de narcos peruanos y colombianos de cárcel de Pucallpa). Así podemos entender primero la fuga de la cárcel de Envigado y después la muerte de Pablo Escobar, luego de la cruenta guerra que desatara en 1989 contra el Estado colombiano. Ahora los hermanos Rodríguez Orejuela y Londoño, *capos* del cartel de Cali, estarían negociando su sometimiento a la justicia colombiana. La lista de negociados y negociadores sigue. Carlos Lehder, el propio general Noriega con sus acusadores federales, García Meza todos, de algún modo, negocian la rebaja de sus penas, han estado en la planilla de agencias de control o dilatan su entrega a la justicia de su país.

En segundo lugar, suele ocurrir el hacinamiento de las estructuras y agencias de control. Por ejemplo, cantidad de denuncias y procesos por tráfico de drogas, cantidad de encarcelados por drogas, gran parte de los cuales son constitucionalmente inocentes, cantidad de inculpados por drogas, entre otras «perlas»

SOBRE EL CONSUMO

La primera dama de los Estados Unidos decía en 1989 a los jóvenes norteamericanos «Just say No» (Solo di que No), como recomendación para evitar el abuso de drogas. En realidad, las campañas que suelen hacer los Estados para controlar el consumo de drogas entre la población han

sido la mayoría de las veces irrelevantes, efectistas y simbólicas, porque no responden necesariamente a las causas exógenas y endógenas (al individuo) que lo llevan al consumo de una o más drogas legales o ilegales, sino a los efectos más visibles de este

En segundo lugar, la experiencia en la región andina ha demostrado que la penalización del consumidor constituye una medida equivocada que ha ocasionado otros perjuicios (el remedio peor que la enfermedad). Así, al consumidor se le castiga, si no con penas de cárcel, con medidas de seguridad coercitivas (tratamiento obligatorio o internamiento en centros de «rehabilitación»). Es conocida la poca utilidad de la cárcel como espacio de rehabilitación o resocialización, se sabe que son más bien centros donde también se promueve el tráfico de drogas en colusión con las autoridades penitenciarias. En estos términos, la cárcel tampoco puede ser considerada como espacio de «cura» para aquellos que enfrentan problemas de consumo de drogas.

En tercer lugar, no podemos soslayar la responsabilidad de los medios de comunicación en el manejo de este tema. Los medios de comunicación masivos, lejos de informar y prevenir a la población «ignorante» en el tema, le infunde temores y curiosidades que terminan induciendo al consumo, por ignorancia o por curiosidad. No podemos soslayar tampoco los ingentes intereses económicos que se encuentran detrás de la publicidad del alcohol y el tabaco, que pueden terminar apoyando indirectamente el consumo de otras sustancias psicoactivas.

PROPUESTAS EN MATERIA DE LEGISLACIÓN SOBRE DROGAS

Creemos que se debe encargar a otras agencias estatales algunas de las funciones del actual «control» de drogas. Por ejemplo, en materia de consumo de drogas se debe evitar que la Policía tenga como función la represión de los actos de consumo o la distinción de las actividades que constituyen actos de consumo de los actos de provisión ilegal o tráfico, salvo que pudieran acarrear una alteración de bienes jurídicos con el consiguiente peligro de terceras personas. Asimismo, las autoridades educativas y de salud tienen una gran responsabilidad en prevenir, informar —y no asustar— a personas con escaso conocimiento de lo que significan las drogas, así como en el control de los mensajes provenientes de la publicidad comercial (en radio, TV y prensa escrita).

En el campo de la producción de la materia prima, es decir, desde el cultivo de coca hasta el transporte de la PBC lavada hacia Colombia, es necesario un conjunto de medidas

— debe quedar claro, entre los sujetos que intervienen en las políticas sobre drogas, que los problemas derivados de la producción de la materia prima están lejos de constituir una cuestión relativa a un ilícito penal, y que detrás de estas actividades se encuentran decisiones económicas tomadas

ante la falta de alternativas reales, los bajos precios internacionales de los recursos «alternativos», la escasa presencia del Estado en las regiones productoras y los problemas derivados de la comercialización lícita de estos productos a nivel interno,

- se debe lograr el predominio de la autoridad civil (alcaldes, fiscales, prefectos) sobre los funcionarios militares y/o policiales, de tal modo que se garantice un efectivo control entre los órganos encargados de «luchar» contra el narcotráfico y se eviten los actos de corrupción personal o institucional. En todo caso, los actos ilegales que sucedan deben ser investigados y sancionados por los canales ordinarios y de manera pública

- el levantamiento de los estados de excepción en las zonas cocaleras –Apurímac, Huallaga o el Chapare en Bolivia–, de tal manera que sea posible el fortalecimiento de las instituciones democráticas en su «práctica» cotidiana. Además, debe lograrse la participación de la población local (campesinos y migrantes) en el diseño y la ejecución de las políticas antidrogas domésticas, en el marco de los procesos de regionalización y descentralización que se pongan en marcha,

- deben mantenerse los esfuerzos de la interdicción aérea y el apoyo logístico que brindan las Fuerzas Armadas, con la cooperación justa y equilibrada de otros países. Esa puede ser una forma eficiente de usar los medios represivos para monitorear el flujo a gran escala de la droga hacia los Estados Unidos,

- el tema drogas ha logrado escasos réditos en las relaciones internacionales según nuestros intereses y percepciones. Por ello, creemos que se debe negociar el asunto del desarrollo sustentable en la selva alta de la mano con otros puntos de la agenda política internacional, como son los actuales términos de intercambio comercial, la protección real y no discursiva del medio ambiente amazónico y el diseño y ejecución de una verdadera estrategia de control al tráfico de las drogas legales e ilegales

En el campo del tráfico, apuntamos a lo siguiente

- utilizar las medidas penales no como un imán para perseguir, enjuiciar y finalmente encerrar a todos los que se encuentren en estas actividades (marginales, desocupados, lumpen). Existe la necesidad de ser selectivos en la actuación represiva estatal, de tal modo que se permita la persecución del crimen verdaderamente organizado y no de sus «obreros»,

- no es aconsejable establecer regímenes de administración de justicia distintos al ordinario, como ha sucedido en Bolivia, Colombia y Perú. Haberlo hecho así no ha significado un mayor grado de eficiencia institucional en la persecución del delito, sino alteraciones a reglas básicas del proceso y, sobre todo, menores posibilidades de diferenciar «víctimas» de «victimarios» y poder sancionar severamente a estos últimos. Así lo demuestra, por ejemplo, la política de sometimiento a la justicia en Colombia que permitía la entrega de los *capos* de los carteles, a cambio de penas

rebajadas Mientras tanto, los pequeños delincuentes no tienen la posibilidad de «negociar» sus penas y son puestos como chivos expiatorios ante la opinión pública

Por ello, creemos que no se debe prohibir en todos los casos la concesión de beneficios procesales, que se deben garantizar los derechos relacionados a la persona en juicio, que no es aconsejable mantener el mismo grado de severidad para todos los casos relacionados al tráfico de drogas,

– se deben poner en práctica todos los mecanismos posibles que permitan el desmantelamiento de las organizaciones criminales, sus conexiones con el poder político, así como eliminar las posibilidades del goce y disfrute de los capitales provenientes del tráfico ilegal