

Drogas, Política y Sociedad en América Latina y el Caribe

Editado por Beatriz Caiuby Labate & Thiago Rodrigues

Resumen:

Este libro reúne análisis sobre políticas de drogas en varios países de América Latina y el Caribe, como México, Brasil, Guatemala, Colombia, Perú, Uruguay, Jamaica y Argentina. Los capítulos abordan la historia y especificidad de las políticas de drogas en cada país; así como fenómenos particulares o estudios de casos relacionados a esta temática en el continente. Presenta también algunas reflexiones conceptuales sobre el fundamento de la prohibición y de la llamada “guerra a las drogas”, incluyendo temas como derechos humanos, libertad religiosa y cognitiva. Por fin, el libro pretende pensar el rol pionero de algunos países de la región en el cambio de paradigmas relativos a la actual política internacional de drogas. El objetivo es presentar una obra de referencia, actual y fundamentada, para interesados en temas relacionados a política de drogas en América Latina y el Caribe desde una perspectiva latinoamericana y caribeña.

Biografía de los editores:

Beatriz Caiuby Labate posee un Ph.D. en Antropología Social de la Universidad Estatal de Campinas (UNICAMP), Brasil. Sus principales áreas de interés incluyen el estudio de sustancias psicoactivas, políticas de drogas, chamanismo, rituales y religión. Es Profesora Visitante del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), en Guadalajara, y Profesora Asociada en el Programa de Política de Drogas en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), en Aguascalientes, México. Es, a la vez, co-fundadora del Núcleo de Estudios Interdisciplinarios sobre Psicoactivos (NEIP), y editora de su sitio (<http://www.neip.info>). Es autora, co-autora, y co-editora de doce libros, un *journal* de edición especial y distintos artículos con sistema de dictaminación autónoma. Pertenece al Sistema Nacional de Investigadores Mexicano (SIN), nivel I. Para más información, entre a: <http://bialabate.net/>

Thiago Rodrigues es doctor en Relaciones Internacionales por la Pontificia Universidad Católica de Sao Paulo/PUC-SP, Brasil, con instancia doctoral en la *Université* de la Sorbonne Nouvelle/Paris III. Es profesor del Instituto de Estudios Estratégicos (INEST) de la Universidad Federal Fluminense (UFF), Rio de Janeiro, Brasil; investigador del *Núcleo de Sociabilidade Libertária* (Nu-Sol/PUC-SP) e investigador asociado a la Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales (CRIES/Argentina). Ha sido uno de los fundadores de la red de investigadores *Núcleo de Estudos Interdisciplinares sobre Psicoativos* (Neip). Es autor de libros como *Narcotráfico, uma guerra na guerra* (2^a edición 2012) y *Política e drogas nas Américas* (2004).

Índice:

Prefacio - Las transformaciones del paradigma prohibicionista de las drogas:

América Latina y el Caribe en el centro del debate internacional - Henrique

Soares Carneiro

Introducción - Drogas, política y sociedad: distintas miradas desde América

Latina y el Caribe - Beatriz Caiuby Labate & Thiago Rodrigues

1. Política de drogas y prohibición en las Américas

Thiago Rodrigues & Beatriz Labate

La prohibición de un conjunto de drogas psicoactivas desde comienzos ha propiciado, a lo largo del siglo XX, el surgimiento de la más potente economía ilícita del mundo, con graves consecuencias políticas y sociales en América Latina. El capítulo busca presentar un breve análisis del prohibicionismo en las Américas, para que se pueda comprender el proceso histórico-político de construcción del tema de las “drogas” como una cuestión de salud pública, de seguridad pública y también – desde los 1970, tras la declaración de “guerra a las drogas” por los Estados Unidos – como un problema de seguridad nacional y regional que moviliza ejércitos, policías y proyectos económicos y sociales de gran impacto en el continente.

Palabras clave: América Latina, Política de Drogas, Salud, Seguridad, Tráfico de Drogas

2. La historia de la política de drogas mexicana en el siglo XX

Fernanda Alonso Aranda

Este documento busca analizar los orígenes del régimen prohibicionista mexicano en el siglo XX, trazando los paralelos a la evolución internacional. Se busca recrear el panorama en México a principios del siglo XX en torno al uso de drogas y después describir los primeros intentos de regulación y de una política de drogas como tal. El uso de fuentes primarias de la legislación mexicana será de particular importancia para poder hacer un recopilado histórico de los bienes que se buscaba proteger y los fines que querían alcanzarse durante la construcción del régimen prohibicionista nacional y, en particular, la criminalización de usuarios. Se hará un análisis detallado de la evolución del Código Penal Federal –la disposición principal en la política de drogas mexicana—desde su creación en 1931 y a través de las diferentes reformas en materia de delitos contra la salud. Para comprender los motivos de la creación de la política actual de drogas, se analizarán las distintas exposiciones de motivos de las leyes, los dictámenes y discusiones legislativas que han llevado a la creación de los “delitos contra la salud”, las sanciones penales y administrativas y la clasificación de

substancias lícitas e ilícitas.

Palabras clave: Política de Drogas Mexicana, Delitos contra la Salud, Código Penal Mexicano, Prohibicionismo Mexicano, México y Drogas

3. Políticas de drogas y opciones de reforma: una mirada desde Guatemala

Corina Giacomello

Desde la toma del poder en enero de 2012, el presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina, se ha destacado internacionalmente por sus críticas al sistema universal de control de drogas. El mandatario ha resaltado los efectos que el marco prohibicionista tiene para los países de tránsito, especialmente el aumento de la violencia y la diversión de recursos que podrían ser utilizados para programas sociales, hacia medidas de combate al narcotráfico e interdicción. Sin embargo, se ha mantenido distante del contexto nacional y las acciones de su gobierno en materia de políticas de drogas en Guatemala contrastan con su narrativa en el ámbito internacional. En enero de 2013, la Fundación Beckley presentó, a petición del gobierno, una serie de propuestas de reforma - entre ellas una reforma legislativa y la legalización de los cultivos de amapola - que contribuirían a ampliar el ámbito de los derechos y la no criminalización de los sujetos secundarios y los más vulnerables. En este capítulo analizo y problematizo estas propuestas. Se concluye que una modificación a las políticas de drogas, no sólo no se vislumbra a corto plazo por las condiciones estructurales e institucionales del país, sino que no sería suficiente para reducir los niveles de violencia en el país.

Palabras clave: Guatemala, Fundación Beckley, Otto Pérez Molina, Reforma de Política de Drogas, Violencia

4. De mendigos y narcotraficantes en Honduras

Adrienne Pine & David Vivar

Este capítulo analiza las últimas cuatro décadas del narcotráfico en Honduras, enfocándose en la evolución de la yuxtaposición entre la población, en su mayoría pobre, y la figura del narcotraficante. Postulamos que la importancia central del narcotráfico en el poder estatal es inextricable del empobrecimiento neoliberal de la población y de la usurpación continua de la democracia por actores nacionales y internacionales (en su mayoría estadounidenses). El narcotráfico ha tenido un papel clave en la formación de poder en Honduras, pero también ha requerido una constante redefinición del ciudadano pobre como el enemigo. En la década de 1980 les llamaron comunistas y terroristas, en la década de los 1990 y en los años después del nuevo milenio fueron mareros y delincuentes, y después del golpe de junio de 2009 que derrocó al presidente Manuel Zelaya, cuando nace el movimiento de Resistencia Popular, volvieron a identificar al enemigo como terroristas y comunistas. Hoy el Honduras pos-golpe es un narcoestado donde muchos creen que su única posibilidad de movilidad social es mediante el tráfico de drogas. Pero el narcotráfico es

controlado por una élite militar y política que goza de impunidad total; mientras la misma pobreza es criminalizada.

Palabras clave: Golpes de Estado, Operación Irán-Contra, Ramón Matta Ballesteros, Neoliberalismo, Manuel Zelaya, Golpe de la Cocaína

5. Políticas de drogas y derechos humanos en Costa Rica: alcances y limitaciones

Ernesto Cortés Amador & Giselle Amador Muñoz

A pesar de que el discurso central entorno al control de las drogas en Costa Rica es la “lucha contra el narcotráfico”, en la última década se han dado algunos cambios significativos en la legislación que manifiestan la posibilidad de incorporar el enfoque de derechos humanos en las políticas de drogas ilícitas. Este capítulo presenta una contextualización del impacto que las políticas de drogas en Costa Rica han tenido en las poblaciones con mayores condiciones de vulnerabilidad, especialmente personas usuarias y pequeños/as traficantes. Se realiza un análisis histórico de la legislación de control de drogas en Costa Rica, haciendo especial énfasis en la descriminalización del consumo de drogas, el surgimiento del enfoque de salud pública y reducción del daño, así como la incorporación de criterios de proporcionalidad y especificidad de género para mujeres que introducen pequeñas cantidades de drogas a la cárcel. Para finalizar, se valora los desafíos para la incorporación del enfoque de derechos humanos en las políticas costarricenses de control de drogas ilícitas.

Palabras clave: Política de Drogas, Control Social, Derechos Humanos, Vulnerabilidad Social, Salud Pública

6. La política criminal frente a las drogas en Colombia

Rodrigo Uprimny Yepes & Diana Esther Guzmán

El artículo analiza la política criminal colombiana frente a las drogas y evalúa sus impactos sobre los derechos humanos desde una perspectiva socio-jurídica. Para ello, describe la evolución que ha tenido dicha política desde los primeros años del Siglo XX hasta la actualidad. Esta evolución puede ser caracterizada como un endurecimiento punitivo progresivo, que se ha dado generalmente mediante reformas que responden a lógicas coyunturales. Como resultado, a lo largo de los años se han ido debilitando garantías procesales básicas, y se han generado como consecuencia importantes costos institucionales y personales. A partir de dicha descripción los autores analizan los factores que han dinamizado esta evolución, así como los alcances y límites de la política y sus impactos en derechos humanos en Colombia.

Palabras clave: Política Criminal frente a las Drogas, Prohibicionismo, Derechos Humanos, Violencia

7. Las políticas frente a las drogas en la Venezuela bolivariana

Andrés Antillano & Keymer Ávila

En este trabajo revisaremos el caso venezolano durante el gobierno bolivariano (1998-2013). Describiremos sucintamente las características y magnitudes del problema de las drogas en el país y señalaremos las políticas puestas en práctica durante el periodo. Pese al discurso de izquierda y antiimperialista, se ha continuado y profundizado con el modelo norteamericano de la guerra contra las drogas, provocando una mayor criminalización de los pobres, un debilitamiento de la democracia y la erosión de la soberanía nacional. Entre las hipótesis que explicarían esta paradoja de las políticas frente a las drogas del gobierno bolivariano, proponemos la existencia de prejuicios y discursos ideológicos consistente con cierta retórica de la izquierda sobre este tema, los intereses corporativos de la casta militar que encuentran en la lucha contra las drogas una fuente importante de legitimidad y poder, la utilización de las drogas como justificación del aumento del crimen, y el esfuerzo por eludir los riesgos de ser tratado, tanto por las potencias extranjeras como por los adversarios internos, como un gobierno complaciente frente al narcotráfico.

Palabras clave: Revolución bolivariana, Venezuela, drogas, guerra contra las drogas, política venezolana frente a las drogas.

8. Hegemonía antidroga y revolución ciudadana: un balance de la política antidroga en Ecuador 2007-2013

Daniel Pontón C. & Carolina Duque

El presente artículo hará un balance de las políticas antidrogas de los años 2007-2013 correspondientes al periodo presidencial de Rafael Correa Delgado. Se parte del hecho de que pese a que se pretendió establecer una mirada progresista frente al tema, el alcance de esta mirada se vio limitado por los condicionamientos de la nueva dinámica del narcotráfico a nivel internacional y la ausencia de una agenda política coherente a nivel interno. El texto analiza la política de drogas en el Ecuador desde la dimensión del control de la oferta y control de la demanda a partir de evidencia cuantitativa y cualitativa respecto al tema. Como conclusión se establece que al evaluar el recorrido de la política pública en materia de drogas se encuentra aún lejos de poder de ser una realidad alternativa a la política hegemónica internacional existente. Las políticas tomadas hasta ahora son importantes; sin embargo, se requiere establecer una mayor conducción programática frente al tema. De otra forma, una cosa sería lo que se dice y otra la que se hace.

Palabras clave: Revolución Ciudadana, Política Antidrogas, Hegemonía, Control de la Oferta, Control de la Demanda

9. La funcionalidad de las políticas sobre drogas peruanas, en las relaciones con EE. UU. (1978/2013)

Ricardo Soberón Garrido

Este ensayo pretende identificar las diversas funcionalidades que ha tenido, desde su origen hasta la actualidad, las políticas de control de drogas de EE.UU sobre el Perú, en su calidad de principal productor de hoja de coca y de pasta base de cocaína. Lejos del plan original previsto en las Convenciones internacionales de la Sociedad de Naciones y Naciones Unidas, es decir el aseguramiento de estas sustancias para el uso médico y científico, las estrategias, presupuestos y mecanismos anti narcóticos impulsados desde EE.UU han tenido por objeto, asegurar los grandes objetivos políticos, económicos, diplomáticos, militares de este país, en la región andina. Sobre esta base se desenvuelven cuatro grandes paradojas de la forma como aborda este complejo problema, la comunidad internacional liderada por EE.UU. Estas, son objeto de análisis en este trabajo.

Palabras clave: Relaciones Bilaterales, Seguridad Nacional, Cultivos Ilícitos, Interdicción, Intereses Geopolíticos

10. La política de drogas en Bolivia: Un proceso de cambio marcado por continuidades

Theo Roncken & Gloria Rose Marie de Achá

La elección de Evo Morales como presidente de Bolivia despertó grandes expectativas. En enero 2006, el gobierno Morales se trazó un camino para afianzar el proceso de cambio que venía siendo impulsado desde los movimientos sociales. En foros internacionales, Morales presenta una postura crítica frente a las inequidades que obstruyen las buenas relaciones entre los pueblos y naciones del mundo. También en espacios nacionales, se destaca la necesidad de un sostenido proceso de “descolonización” y transformación del nuevo Estado Plurinacional. Sin embargo, pesa sobre el país y su gente una compleja carga histórica de dependencias que se riñen con los postulados del proceso de cambio y que, por ello, se manifiestan con mayor claridad durante la presidencia Morales. El presente capítulo revisa las contradicciones del proceso de cambio boliviano en relación a la problemática de drogas. Observamos que el enfoque gubernamental en esta materia reafirma el histórico compromiso con los dogmas y prejuicios del prohibicionismo. A tiempo de implementar una estrategia de revalorización de la hoja de coca, el gobierno Morales no abandonó en ningún momento la reducción (erradicación) de cicales como objetivo estratégico de prioridad, provocando nuevas dinámicas de exclusión, división social, y confrontación violenta. Las políticas de reducción de la oferta y demanda de drogas, muestran el mismo enfoque represivo. Lo que menos se analiza y discute, es el negocio de las drogas y sus diversos impactos. En materia de drogas, las opciones de cambio (estructural) pasan por una apertura de ese debate.

Palabras clave: Descolonización, Enfoque Represivo, Proceso de Cambio, Reducción de Coca, Revalorización de la Hoja de Coca

11. Genealogía del problema drogas en Chile pos-dictatorial: Discursos y prácticas de gobierno en torno al riesgo

Mauricio Sepúlveda Galeas

El presente texto aborda el problema de las drogas en Chile desde una perspectiva genealógica y discursiva, haciendo uso del concepto de gubernamentalidad como categoría de análisis. En ese marco se describen y analizan los significados, usos y sentidos de las nociones de riesgo y daño en el gobierno de las drogas en Chile entre los años 1990-2013. Ello implica saber cómo éstas categorías han sido problematizadas en el campo de las drogas. Saber también cómo los cambios en la problematización afectaron y afectan las respuestas de gobierno, y cómo estas relaciones se forjaron conforme se producían ensamblajes entre racionalidades política y tecnologías de gobierno a través de las cuales fue cristalizando un modo de gestionar (control/regulación) el problema drogas, es decir, una determinada forma de producir un *orden social*.

Palabras clave: Riesgo, Gobierno, Daños, Gubernamentalidad, Dispositivo

12. La política sobre estupefacientes en Argentina. Las consecuencias de una matriz “prohibicionista-abstencionista”

R. Alejandro Corda

La política sobre “estupefacientes” en Argentina se desarrolló durante el siglo veinte privilegiando la respuesta penal como principal herramienta. Desde la década del veinte, cuando se incorporó la primera modificación al Código Penal vinculada a estas sustancias, se fueron sucediendo distintas reformas y discursos que expandieron esa respuesta, en especial agravando sus penas. Si bien ello se aprecia a partir de la década del sesenta, esa tendencia se acentuó en las décadas del setenta y a fines de la del ochenta, siguiendo el ritmo de la legislación internacional sobre el tema. Así a principios de los noventa se terminó de conformar una matriz “prohibicionista-abstencionista”. La aplicación de ella -con la ley penal a la cabeza- ha sido ineficaz y ha generado más problemas que los que pretendía resolver. La aplicación de la respuesta penal ha repercutido principalmente sobre los actores menores del fenómeno; en especial, pequeños actores del tráfico y usuarios. Al mismo tiempo dificultó –cuando no impidió– el desarrollo de otras respuestas no represivas; más efectivas y menos lesivas. Incluso, algunos intentos o reformas acaecidas en los últimos años aún tienen que enfrentarse a ciertas barreras producto de esa estrategia que aún perdura.

Palabras clave: Argentina, Matriz, Ley Penal, Consecuencias, Alternativas

13. El rayo verde: regulación de la marihuana en Uruguay

Sebastián Aguiar & Clara Musto

A fines de 2013 Uruguay se enfrentó a una situación inédita a nivel internacional, decidiéndose en torno a una propuesta de regulación integral del mercado de marihuana. La ley aprobada incluye el autocultivo y los clubes de cannabis y un mecanismo de producción, distribución y venta controlado por el Estado. El presente artículo tiene por objetivo principal la descripción de este proceso. Proponemos la existencia de tres grandes momentos en el marco político de este debate, los actores y

argumentos en juego. En el primero, de *maduración* de la demanda, la alternativa a la guerra contra las drogas se construyó desde la superficie “emancipatoria”, centrada en las garantías jurídicas para los usuarios y, más en general, en la necesidad de una reforma moral de la sociedad, desde donde se articula con distintas demandas a veces llamadas de la “tercera generación”. En el segundo momento, de *inflexión*, por la contrastante notoriedad pública que cobró el tema, el advenimiento de nuevos actores en el debate implicó un giro en la definición del problema hacia la seguridad pública. El tercer momento, de *síntesis*, se caracterizó por una nueva preocupación por la opinión pública y la negociación política de la propuesta de regulación, en procura del compromiso entre los distintos intereses en juego. Finalizaremos con algunas conclusiones derivadas de este proceso, intentando identificar riesgos y desafíos que se abren para la implementación de este innovador proyecto.

Palabras clave: Política de drogas, Marihuana, Cannabis, Regulación, Uruguay

14. Contradicciones y ambigüedades en la Política de Drogas Brasileña del siglo XXI: Avances y retrocesos

Luciana Boiteux

El artículo analiza el debate contemporáneo sobre la política de drogas en Brasil en torno a la Ley número 11.343/2006, las discusiones públicas de su cambio, sus ambigüedades y posibilidades de avance. Se pondrá en contraste la política de drogas de Brasil con los movimientos de reforma en otros países de América Latina. Para ello, se abordará la convivencia entre un discurso público conservador, un gobierno que invierte en políticas sociales pero mantiene una política criminal basada en un control social de la pobreza a través de la represión del delito de tráfico de drogas, la adopción de una política higienista en contra de los usuarios de crack, y los movimientos alternativos promovidos por organizaciones de la sociedad civil. Serán puestas en relieve las recientes decisiones en el poder judicial, que apuntan a una política mitigada con por ejemplo penas alternativas para el delito de tráfico y la constitucionalidad de la Marcha de la Marihuana, ya juzgado por el Tribunal Supremo, así como el debate en curso sobre la inconstitucionalidad del delito de posesión de drogas para uso personal. El objetivo es, finalmente, estudiar los movimientos de la política alternativa de la regulación de la venta de cannabis en la cara de los últimos proyectos de ley en curso en el Congreso y el debate sobre el cannabis medicinal que ha ganado consistencia en el último año, a partir de los marcos legales de las actuales leyes de drogas.

Palabras clave: Política de Drogas, Brasil, Reforma, Perspectivas Contemporáneas

15. Las políticas antidrogas caribeñas: Bahamas, República Dominicana y Haití

Clifford E. Griffin

Muy pocos, si es que los hay, de los países del Caribe, han desarrollado e impulsado internamente políticas anti-narcóticos ilícitos. Donde existen, estas políticas resultan en gran parte de las iniciativas financiadas, apoyadas e impulsadas externamente,

reflejando, en parte, la debilidad de los países. Esta debilidad hace que la mayoría de las políticas de drogas sean relativamente ineficaces, dado que el tráfico de drogas y las actividades de crimen organizado concomitantes son vagamente, en algunos casos, y con más fuerza, en otros, conectados a los partidos políticos establecidos y otras instituciones estatales. Por otra parte, el carácter particularista de la aplicación de las políticas de drogas ha significado, a lo sumo, la atenuación del problema en un área que conduce a la transferencia del mismo a otro lugar. En este capítulo se presenta un análisis comparativo de las iniciativas externas e internas adoptadas para atender el tráfico de drogas ilegales y la criminalidad asistente en las Bahamas, República Dominicana y Haití, y pide por un cambio significativo en el énfasis de antaño de un enfoque de oferta en el problema de drogas de la región.

Palabras clave: Geografía, Traficantes, Interdependencia, Transnacional, Narcóticos

16. La política de drogas en la comunidad del Caribe (CARICOM)

Axel Klein & Marcus Day

La Política de Drogas en la región del Caribe ha sido históricamente dominada por preocupaciones de seguridad y amenaza a la estabilidad del Estado que se asocia en gran medida con el tráfico de drogas hacia Norteamérica y Europa. Se hace un seguimiento a los esfuerzos en control de drogas y a la cooperación a nivel internacional y regional, desde el Plan de Acción de Barbados de 1994, hasta la Iniciativa de Seguridad de la Cuenca del Caribe. Después valoramos el papel de los consejos nacionales de drogas y organizaciones no gubernamentales para hacer frente a los problemas de salud asociados con el consumo de drogas. Mientras que el grueso de la financiación externa se dirige a iniciativas para contrarrestar el tráfico de drogas, las necesidades actuales del Caribe permanecen en gran medida sin abordarse. Estas necesidades incluyen la relación entre la distribución de drogas y los grupos del crimen organizado, y la distinción entre el mercado de la *ganja*, que está culturalmente arraigada, y el crack (cocaína) importado. El artículo discute las crecientes tensiones en la sociedad caribeña sobre cómo manejar los temas relacionados con las drogas, ya que repercuten en la salud pública y la seguridad humana en el contexto de la cultura.

Palabras clave: Cannabis, Caribe, Pandillas, CARICOM, Crack, Tráfico

17. La política de drogas en Jamaica

Suzette A. Haughton

El problema de drogas de Jamaica ha sido fuertemente sesgado hacia la reducción de la oferta y por lo tanto, ha sido construido como un problema de seguridad. Como amenaza a la seguridad, se gestiona a través de alianzas de cooperación y a través de un marco legislativo. Este capítulo comienza hablando de la construcción del tráfico de ganja y cocaína en Jamaica, a través de lentes de seguridad. Se analizan las principales iniciativas legislativas nacionales utilizadas en el manejo del problema de drogas de Jamaica, y discute los marcos de asociación utilizadas para reducir este

problema. Por último, se estudian los principales logros y desafíos que enfrenta el Estado de Jamaica en su intento de minimizar su problema con las drogas.

Palabras clave: Jamaica, Tráfico de Drogas, Amenaza a la Seguridad, Iniciativas Conjuntas, USA, Bretaña