



# CAMINOS PARA LA REFORMA

## PROPUESTAS DE OPCIONES DE POLÍTICAS DE DROGAS ALTERNATIVAS EN GUATEMALA

AMANDA FEILDING, DIRECTORA

CORINA GIACOMELLO, INVESTIGADORA

# Caminos para la Reforma.

## Propuestas de opciones de políticas alternativas de drogas en Guatemala

---

### INTRODUCCIÓN

Desde que la Comisión Global de Políticas de Drogas publicó su informe *Guerra a las Drogas* en junio de 2011, los llamados para una revisión y una reforma del actual régimen prohibicionista, ampliamente percibido como un fracaso, han crecido en número e intensidad. Durante 2012, el Presidente Otto Pérez Molina, el Presidente Juan Manuel Santos y la Presidenta Laura Chinchilla han encabezado este movimiento, organizando y participando en numerosos foros nacionales e internacionales. A su vez, el Presidente José Mujica y el Presidente Evo Morales han sido los promotores del proceso de reforma en su país. Juntos, han roto además la convención según la cual sólo *expresidentes* denuncian la ortodoxia dominante.

Debido a la persistente demanda de Estados Unidos y Europa, el tráfico ilícito de sustancias controladas y la violencia generada por el tráfico, y por los intentos de reprimirlo, han seguido escalando, especialmente en América Central y en México. El comercio ilícito de drogas y las disputas entre grupos rivales por el control de territorio y rutas, dejan una estela de conflictos, muertes, corrupción y destrucción ambiental. El aumento de la demanda y la lógica de mercado invertida del sistema prohibicionista, que está basado en la represión de la oferta, han causado daños colaterales significativos y de largo alcance, especialmente para los países productores y de tránsito.

Por otro lado, la distribución de drogas para fines médicos, especialmente de opiáceos, es desigual entre los países. La producción y el consumo de drogas lícitas con fines médicos se concentran en un puñado de países ricos industrializados.

Los países más pobres y en vías de desarrollo, en cambio, sufren la mayoría de los efectos colaterales del sistema actual.

Durante 2012, el Presidente Pérez Molina ha desempeñado un papel crucial en su llamado a la comunidad internacional a mirar de manera diferente las realidades de la Guerra contra las Drogas, y a buscar políticas alternativas de drogas para contener la marea de violencia, inestabilidad y corrupción que afecta a muchos países, especialmente los de América Latina. La Fundación Beckley se siente honrada de haber trabajado cerca del Presidente y de otras figuras clave del Gobierno de Guatemala para la elaboración de estas propuestas. Este documento, *Caminos para la Reforma*, contiene las sugerencias, desarrolladas por la Fundación Beckley, sobre los pasos que el Gobierno de Guatemala podría emprender para mantener el impulso que las iniciativas del Presidente han logrado hasta la fecha.

Estas propuestas son presentadas con la intención de contribuir al desarrollo de políticas orientadas hacia la salud pública, la prevención del delito, la reducción del daño social y la violencia. Si bien nuestras propuestas han sido construidas específicamente para el caso de

Guatemala, esperamos que los elementos que sugerimos puedan interesar también a otros países en la región y en el hemisferio, y alimentar una discusión y una negociación provechosa.

## EL PROBLEMA DE LOS PAÍSES DE TRÁNSITO

Las dificultades que afectan a Guatemala y a los otros países de América Central surgen principalmente de su situación como *países de tránsito*, es decir, como un territorio puente entre las fuentes de producción de cocaína de América del Sur y el mercado de cocaína más grande del mundo –Estados Unidos.

El intento realizado durante los últimos 50 años de eliminar la *producción* de drogas en América del Sur, ha demostrado fuera de toda duda razonable que la batalla no puede ganarse –de hecho, los éxitos locales sólo provocan que la producción se mueva a otras partes de la región (lo que se conoce como “efecto globo”).

Asimismo, los enormes esfuerzos para impedir el *trasmiego* de estas drogas desde las áreas de producción hasta el mercado de América del Norte, han demostrado que tampoco esa batalla puede ganarse, incluso a costa de daños colaterales considerables para los países de tránsito.

También los intentos para eliminar la *demand*a de drogas ilícitas en los Estados Unidos y en otros países a través de medidas educativas, han sido ampliamente ineficaces.

Un cuarto camino para reducir el sufrimiento de los países de tránsito, y que permanece inexplorado, es una modificación de la política prohibicionista promovida por los Estados Unidos, y que se ha convertido en el fundamento del régimen global actual.

Esto es a todas luces una empresa ambiciosa. El prohibicionismo está arraigado profundamente en la teología y en la historia de las instituciones de los Estados Unidos. Los años inmediatamente posteriores a la independencia en 1783 atestiguaron una explosión extraordinaria del alcoholismo, lo cual dio vida a un vigoroso movimiento a favor de la moderación. Ello culminó en el Acta de Volstead, que impuso la prohibición del alcohol en todo el país. La Prohibición fue un fracaso tan patente, que uno de los primeros actos de la administración de Roosevelt fue su revocación en 1933. Sin embargo, la impracticabilidad intrínseca de la prohibición no fue comprendida, y las instituciones que habían fracasado en su intento para aplicar la prohibición del alcohol, transfirieron sus energías a la prohibición del opio, de la marihuana y de la cocaína, más tarde enmarcadas en las Convenciones de Naciones Unidas sobre Drogas de 1961, 1971 y 1988.

Los Estados Unidos tampoco han demostrado una disposición para ajustar sus políticas a las necesidades de sus vecinos de América Latina. Al contrario, su relación con ellos se caracteriza a menudo por el paternalismo.

Aun así, las posibilidades de modificar la política estadounidense, alejándola del enfoque prohibicionista y acercándola más hacia la reducción de daños y la regulación legal, son mejores en 2013 que nunca. El fracaso del enfoque de Guerra contra las Drogas, especialmente en América Latina, se está volviendo más evidente día a día. Los

expresidentes que han solicitado una reevaluación de la Guerra contra las Drogas, tienen ahora el respaldo de los Presidentes de Guatemala y Colombia. La Organización de Estados Americanos (OEA) –con la participación de los Estados Unidos– está realizando una investigación sobre el Problema de las Drogas en las Américas, que incluirá una evaluación de las políticas de drogas actuales y un análisis de marcos alternativos legales y regulatorios. Los experimentos de descriminalización y reducción de daños en países como, por ejemplo, Holanda, Portugal, España y Suiza han sido muy exitosos. Los estados de Washington y Colorado de Estados Unidos han votado para legalizar la posesión de pequeñas cantidades de marihuana para uso personal, regular su producción y distribución, y el crecimiento de un mercado lícito. No es inconcebible pensar que, durante su segundo mandato, el Presidente Obama permita el crecimiento de la industria doméstica, socavando de esa manera a los proveedores mexicanos de marihuana de baja calidad, y reduciendo sus ganancias.

En enero de 2013 Bolivia completó exitosamente el proceso de re acceso a la Convención Única de 1961 con una reserva sobre la hoja de coca. Bolivia denunció el tratado en 2011 y la denuncia tomó efecto a partir del primero de enero de 2012. Este paso histórico demuestra la capacidad de los países de América Latina de actuar con mayor independencia con respecto a sus políticas de drogas de lo que era pensable hasta hace poco. La propuesta del Gobierno de Uruguay de legalizar la producción y distribución de cannabis es una muestra ulterior del cambio de actitud de los líderes latinoamericanos.

Por ende, el contexto latinoamericano e internacional es sumamente favorable para la formulación de una iniciativa conjunta de países latinoamericanos en aras de presionar un cambio en las leyes de drogas. En nuestra opinión, los intereses de Guatemala se verían beneficiados por la conjugación de esfuerzos dirigidos a concertar un nuevo enfoque hacia las drogas con otros Gobiernos latinoamericanos, para que juntos presenten su nueva posición ante los Estados Unidos y la comunidad internacional.

La Comisión establecida en la Cumbre de la OEA en Cartagena para investigar y evaluar las políticas de drogas actuales provee una oportunidad única para abogar por la reforma, pero no hay duda de que Guatemala podría usar otros foros también.

Si bien hay muchas políticas que se podrían establecer en el nivel nacional para mitigar los efectos destructivos del sistema actual, creemos que los beneficios se multiplicarían para los países de tránsito si se lograra una relajación del prohibicionismo en todos los países del hemisferio. Por lo tanto, recomendamos que, al mismo tiempo que se formulen reformas en Guatemala, se mantenga en la mira el objetivo final.

## RESUMEN DE LAS RECOMENDACIONES

### *1. Participación ciudadana*

- Recomendamos que Su Excelencia el Embajador Especial Edgar Gutiérrez guíe el proceso de reforma de la política de drogas con el apoyo de un Grupo Central (el Consejo Asesor de Seguridad, CAS, o una comisión asignada al CAS). El Grupo incluiría a representantes de la sociedad civil, la Iglesia, el sector empresarial, académicos e intelectuales, grupos indígenas y expertos en las áreas de prevención del delito, salud pública, derechos humanos, seguridad y gobernabilidad democrática.
- Recomendamos que el Grupo Central convoque a una red de organizaciones que compartirían la responsabilidad de generar conocimiento y conciencia, y darían difusión al programa de reforma del Gobierno en el nivel local.

### *2. Reforma legislativa y de la política de fiscalización de la marihuana*

- Recomendamos que se inicie un proceso de revisión de las experiencias internacionales en materia de reforma de política de drogas.
- Recomendamos la plena descriminalización de la posesión de drogas, incluyendo el cultivo de pequeñas cantidades de cannabis para uso personal.
- Recomendamos que se clarifique y refuerce la distinción legal entre delitos menores de drogas y delitos mayores relacionados con el tráfico internacional, y que se reduzcan las sentencias para delitos relativamente menores.
- Recomendamos que se analice cómo se podría desarrollar un mercado regulado de cannabis, tomando en cuenta que su implementación crearía tensiones con el sistema actual de los tratados de la ONU.

### *3. Protocolos para policías y fiscales*

- Recomendamos la elaboración y promulgación de directrices que otorguen prioridad a la detección y enjuiciamiento de crímenes violentos y graves, y que reduzcan la prioridad en la persecución de delitos menores de drogas.

### *4. Legalización de los cultivos ilícitos de amapola*

- Recomendamos que se cree una Comisión de Amapola con el fin de evaluar opciones para convertir los actuales cultivos ilícitos de amapola de Guatemala en cultivos lícitos para la producción de medicamentos opiáceos.
- Recomendamos que el Gobierno experimente de manera cautelosa el cultivo legal de amapola. El proyecto debe quedar supeditado a una evaluación satisfactoria de la Comisión y al desarrollo de controles rigurosos para evitar la desviación de los cultivos a los canales ilícitos.

## 5. *Discusiones acerca del tráfico internacional de cocaína*

- Recomendamos que el Gobierno siga asumiendo el liderazgo para la promoción de discusiones regionales y hemisféricas sobre cómo enfrentar el tráfico de cocaína por Centroamérica.

## 1. PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La Fundación Beckley recomienda que el Gobierno de Guatemala inicie un proceso de concientización de la sociedad guatemalteca, con el fin de conseguir y ampliar el apoyo a las críticas del Presidente en contra del sistema internacional prohibicionista. El proceso implicaría la creación de una masa crítica conformada por formadores de opinión pública influyentes, capaz de educar al público en general acerca del sistema internacional de fiscalización de drogas, sus efectos para Guatemala, y el abanico de opciones disponibles para la elaboración de una política nacional alternativa.

### *Argumentos*

Los discursos acerca de las drogas, a menudo, están influenciados por posiciones de índole moral que no siempre están basadas en la evidencia científica. Considerando su fuerte influencia sobre la sociedad, estas posiciones pueden obstaculizar el proceso de cambio. Uno de los objetivos principales de la participación ciudadana consistiría en reducir el impacto del dogma y de la ideología que subyacen bajo el modelo prohibicionista e incrementar el conocimiento basado en la evidencia científica.

En nuestra opinión, sería deseable que el proceso de reforma involucrase a un amplio espectro de actores de la sociedad civil, con el objetivo de ayudar a crear y a mejorar las propuestas del Presidente para la reforma de políticas de drogas, y de promover su difusión, aceptación social y durabilidad. Dicha inclusión permitiría la canalización de opiniones diversas hacia el objetivo común de mejorar las políticas, y fomentaría la confianza y el consenso, contribuyendo así a sedimentar las reformas del Gobierno.

### *Proceso*

- La Fundación Beckley recomienda que Su Excelencia el Embajador Especial Edgar Gutiérrez sea nombrado como el líder del proceso de reforma en cooperación con el Consejo Asesor de Seguridad (CAS) (o, de ser necesario por razones institucionales, una comisión *ad hoc* adjunta al CAS).
- Recomendamos que –de ser posible de acuerdo al proceso de elección de los integrantes del CAS– los miembros del Grupo Central pertenezcan a representantes de la sociedad civil, incluyendo a organizaciones indígenas, la Iglesia, el sector empresarial, académicos e intelectuales, y a expertos en las áreas de prevención del delito, salud pública, derechos humanos, justicia y seguridad democrática.

- El Gobierno podría considerar apropiado, y, en nuestra opinión, sería deseable, convocar un encuentro público para el lanzamiento de las propuestas de reforma. El evento público podría ser seguido por un seminario de dos días, en el cual expertos nacionales, regionales e internacionales en materia de políticas de drogas trabajarían conjuntamente para desarrollar y exponer una serie de opciones de reforma. El seminario podría inaugurar el periodo de concientización a través de la participación de expertos nacionales e internacionales.
- Recomendamos que el CAS organice una serie de mesas redondas de discusión, con la finalidad de crear una red de organismos a través del país que compartirían la tarea de crear conocimiento y conciencia, y de moldear y redefinir el programa de Gobierno a nivel local. Aconsejamos que dichas discusiones incluyan a representantes de las Iglesias Católica y Evangélicas; organizaciones indígenas (especialmente aquellas basadas en áreas donde existen cultivos ilícitos); el sector empresarial; las fuerzas armadas; el sector salud; una variedad de ONG con distintas orientaciones políticas; universidades e instituciones académicas; el Ministerio Público; el Congreso; y los medios de comunicación.

### *Beneficios y riesgos potenciales*

Beneficio	Riesgo
<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Hacer uso de vastos conocimientos especializados para desarrollar propuestas y sugerir mejoras</li> <li>♦ Fomentar el proceso democrático y generar mejores condiciones para la aceptación, difusión y promoción de las reformas del Gobierno a través de la educación y la participación ciudadana</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Politización de los temas o polarización de posiciones</li> </ul>

Con el fin de minimizar los posibles riesgos, recomendamos que:

- el proyecto de participación sea lo más incluyente posible;
- los medios de comunicación y la estrategia de relaciones públicas alrededor de las propuestas del Presidente enfatizen los objetivos de reducir los daños, mejorar la salud pública y ahorrar recursos económicos.

## **2. REFORMA LEGISLATIVA Y REFORMA DE LA POLÍTICA DE FISCALIZACIÓN DE LA MARIHUANA**

La Fundación Beckley recomienda que el Gobierno considere la posibilidad de realizar reformas a la Ley de Narcoactividad y legislaciones relacionadas, con la perspectiva de adoptar un enfoque más orientado a la salud pública. La Fundación es de la opinión que una reforma, dentro del marco de las normas y experiencias internacionales, puede proveer ganancias sociales y de salud pública.

Entre las reformas legislativas que la Fundación Beckley respetuosamente somete para la consideración del Presidente y del Gobierno, se encuentran las siguientes:

- modificaciones al Preámbulo de la Ley Contra la Narcoactividad, reforzando su énfasis en la salud pública e incluyendo referencias a los derechos humanos;
- la total descriminalización de la posesión de drogas para consumo personal a través de la remoción de todas las sanciones penales y administrativas. Esto incluiría la posesión de un número pequeño de plantas de cannabis cultivadas para uso personal;
- una clara diferenciación entre delitos mayores y menores que tome en cuenta la naturaleza y el impacto de cada delito. La categoría de delitos menores podría incluir, por ejemplo, posesión, cultivo y transporte para fines comerciales de pequeño alcance, o venta al menudeo;
- una clara diferenciación de los delitos relacionados con el tráfico internacional. Sugerimos que los delitos podrían ser adecuadamente diferenciados de acuerdo por lo menos a cuatro variables: el tipo de sustancia involucrada; la cantidad; la modalidad del transporte; y el nivel de responsabilidad de la persona responsable de la comisión del delito;
- una reducción de sentencias para actores no violentos y secundarios. Los actores no violentos que desempeñan un papel secundario y desechable en las organizaciones criminales transnacionales suelen ser el blanco principal del sistema de justicia. Sin embargo, encarcelar a estos sujetos no reduce los flujos de drogas traficadas, ya que las *mulas* son reemplazadas rápida y fácilmente. El Gobierno podría llegar a la conclusión de que medidas alternativas a la pena de prisión pueden proporcionar beneficios sustanciales en términos de uso efectivo de recursos y salud pública;
- una relajación de la regulación que concierne el uso médico de opiáceos, para que el acceso de buena fe a medicamentos necesarios, por ejemplo, a través de una receta proporcionada por un médico general, no esté impedido por controles gravosos.

Además, también recomendamos que se realicen esfuerzos en aras de reforzar el enfoque en la salud pública con respecto a los usuarios, por ejemplo a través de:

- continuar con la implementación y monitoreo de estándares mínimos de atención (“Reglamento de Normas Mínimas”) en aquellos centros que proveen tratamiento para el abuso de sustancias;
- reforzar la coordinación entre el sistema de justicia penal y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social con respecto al tratamiento del uso problemático de drogas;
- realizar esfuerzos para que el tratamiento del uso problemático de drogas esté ampliamente disponible en el sistema penitenciario.

Finalmente, recomendamos que Guatemala comience un proceso de análisis de cómo se podría desarrollar un mercado regulado de cannabis, tomando en cuenta que su implementación crearía tensiones con el esquema actual de los tratados de la ONU.



## *Argumentos*

Una de las implicaciones del enfoque prohibicionista definido por las Convenciones de las Naciones Unidas sobre drogas ilícitas y tráfico transnacional es la promulgación de leyes nacionales que crean sistemas punitivos severos, basados en el encarcelamiento.

La mayoría de los países de América Central, con la excepción de Costa Rica, criminaliza la posesión de drogas para uso personal y aplica penas de prisión que, se podría afirmar, causan más daños que el mismo infractor. La pobreza y la exclusión social frecuentemente motivan el involucramiento de actores secundarios en la distribución local de drogas y en las redes de tráfico internacional. Muchos de estos sujetos secundarios podrían ser vistos, en primer lugar, como víctimas de circunstancias sociales y de las organizaciones transnacionales que los explotan. El contacto con el sistema de justicia penal y la experiencia de la privación de la libertad (que tiene efectos de larga duración sobre el individuo, su familia así como su comunidad) tienden a erosionar la cohesión social, recrudecen la exclusión, y generan crimen y violencia.

Existen argumentos económicos persuasivos en favor de la reforma. Detener, enjuiciar y encarcelar a personas por delitos menores relacionados con drogas conlleva el uso de recursos humanos y económicos que podrían ser asignados para el manejo de prioridades nacionales como los homicidios y el crimen organizado transnacional. Además, la criminalización de la posesión para uso personal no sólo dificulta la adopción de un enfoque de salud, ya que disuade a los usuarios de drogas a buscar tratamiento, sino que favorece también la apertura de espacios de negociación entre los consumidores y las fuerzas públicas, creando el riesgo de corrupción y extorsión. El Gobierno podría argumentar que las reformas legislativas que reducen este riesgo serían de interés nacional, particularmente en un contexto en el cual la estabilidad y la gobernabilidad están constantemente amenazadas por el crimen organizado transnacional.

También hay argumentos de salud pública a favor de las reformas. En todo el mundo, las prisiones son ambientes peligrosos y mercados de drogas ilícitas. El uso problemático de sustancias y los problemas de salud relacionados (por ejemplo, la transmisión del VIH) aumentan en el sistema penitenciario y se exacerban debido a la criminalización del consumo. Sería aconsejable que dentro y fuera de las prisiones se realizaran programas de reducción de daños.

La perspectiva de la Fundación Beckley es que es posible llevar a cabo una reforma significativa sin traspasar los límites de las normas y de las obligaciones internacionales. Varios países de América Latina, Europa y otras zonas del mundo han adoptado políticas de descriminalización y reducción de daño. Dieciséis estados de los Estados Unidos y el Distrito de Columbia han creado mercados regulados de cannabis medicinal.

Los estudios sobre los países que han experimentado con políticas de descriminalización proporcionan un balance ampliamente positivo. En Portugal y la República Checa, la posesión de pequeñas cantidades de drogas para consumo personal está sujeta a sanciones administrativas en lugar de sanciones penales. En los Países Bajos, el uso de cannabis es tolerado en los *coffee shops*. Los tres países han atestiguado una reducción del consumo problemático de drogas, al mismo tiempo que un uso más eficiente de los recursos

estatales. Asimismo, estudios sobre estrategias de reducción de daños en Portugal y Suiza (tratamiento de sustitución, intercambio de agujas, etc.) demuestran la eficacia de estos programas para reducir el número de muertes relacionadas con drogas e infecciones.

Sin embargo, estas políticas no están exentas de riesgos. Por lo tanto, las disposiciones legislativas y los detalles de su implementación requieren de una consideración cuidadosa y de una revisión permanente. En lo específico:

- la decisión de iniciar un proceso penal suele depender de la determinación de si la posesión es para uso personal o ganancia comercial. Dicha determinación se establece con base en umbrales contenidos en la ley o en la discreción del juez. Cuando la ley establece las cantidades, es importante que éstas no sean tan bajas como para ocasionar que los usuarios, los pequeños campesinos, las mulas o los vendedores al menudeo sean clasificados erróneamente como vendedores al mayoreo o traficantes (como acontece en México bajo el régimen vigente). Por otra parte, cuando la determinación de la naturaleza de la posesión depende de los jueces o de la policía y varía de acuerdo a cada caso individual, el sistema está expuesto a serias inconsistencias y al riesgo de corrupción;
- cuando en lugar de sanciones penales se imponen sanciones de tipo administrativo, se manifiesta el riesgo de lo que en inglés se conoce como *net-widening*, es decir, la expansión de la red de personas que pueden ser capturadas por las instancias responsables de emitir la sanción. También se pueden generar problemas de corrupción y extorsión, especialmente si los agentes responsables de aplicar la ley no cuentan con el debido entrenamiento o no apoyan las medidas de reforma;
- las multas excesivas pueden crear problemas de enjuiciamiento adicional y encarcelamiento por falta de pago;
- la descriminalización no debería de implementarse como una medida aislada, sino en paralelo a políticas de reducción de daños enfocadas en la salud y programas de educación y tratamiento.

Si bien el mercado ilícito de cannabis en Guatemala no es un problema tan serio como el tránsito de cocaína, el Gobierno podría, a la luz de las tendencias regionales, tomar en cuenta la posibilidad de pensar en la creación de un modelo regulatorio para la marihuana. El enfoque sería principalmente preventivo. Estaría orientado a la prevención del crecimiento potencial del mercado ilícito y a la reducción de la carga de trabajo para el aparato de justicia penal, en términos de erradicación de cultivos, persecución penal y privación de la libertad.

En nuestra opinión, el hecho de que el fenómeno de la marihuana no sea problemático, coloca a Guatemala en una situación privilegiada para poder experimentar con reformas de políticas cautelosas dirigidas hacia la regulación estatal de la producción y oferta de cannabis.

El consenso global que hasta ahora ha considerado al enfoque prohibicionista como inmutable e inatacable está seriamente en tela de juicio. La propuesta, actualmente en discusión en el Congreso de Uruguay, de crear un mercado regulado de cannabis, y los

votos para legalizar la marihuana en Colorado y Washington, son señales sintomáticas del creciente reconocimiento de que las Convenciones de las Naciones Unidas no satisfacen los objetivos propuestos. Claramente, la implementación de un mercado regulado de marihuana para fines no médicos crearía tensiones con los tratados actuales, las cuales deberían de ser abordadas. El Informe de la Fundación Beckley, *Hoja de Ruta para Reformar las Convenciones de Naciones Unidas*, tiene el objetivo de asistir a los Gobiernos y a los hacedores de políticas públicas en este proceso. Nuestro consejo al Gobierno de Guatemala es que, en la medida en que se están desarrollando nuevos paradigmas que pueden remplazar el prohibicionismo, sería ventajoso para Guatemala consolidar su posición como líder global en la reforma de la política de drogas. Ésta debería llevar a la adopción de políticas de drogas humanas, económicamente eficientes, orientadas a la salud pública y a la reducción de daños.

### *Proceso*

- Recomendamos que el Gobierno de Guatemala inicie un proceso de revisión de experiencias internacionales de reforma de política de drogas, examinado i) el espectro de reformas que han sido intentadas; ii) las dificultades legales internacionales, si existen, enfrentadas por aquellos países donde se han implementado reformas; iii) la evidencia disponible sobre la eficacia de los programas de reforma en materia de salud pública, la prevalencia del uso problemático de drogas, etc. Ya existen varias revisiones de la misma índole, y el proceso iniciado por la OEA podría añadir ulteriores perspectivas útiles. La Fundación Beckley estaría orgullosa de actuar como asesora del Gobierno en este proceso. La Fundación cuenta con un Consejo Asesor para América Latina que incluye a expertos regionales e internacionales en las áreas de salud, economía, justicia penal, desarrollo y política de drogas. Recurriríamos a su experiencia y conocimiento para la evaluación de reformas de políticas en otros países, y para el desarrollo de sugerencias para las reformas legislativas que el Gobierno de Guatemala considere oportuno tomar en cuenta.
- Recomendamos que Su Excelencia el Embajador Especial Edgar Gutiérrez y el CAS trabajen juntos en el desarrollo de propuestas legislativas específicas, con base en los resultados de la revisión previa. Recomendamos ampliamente que, paralelamente, se formulen sistemas orientados a la promoción de la educación, la salud y la reducción de daños con la finalidad de desincentivar el consumo. Asimismo, se podrían ampliar los programas de tratamiento de usuarios problemáticos, dentro y fuera del sistema penitenciario.
- Recomendamos respetuosamente que se relaje la política de fiscalización de la marihuana. Una relajación de la prohibición podría empezar con la suspensión de las erradicaciones de pequeños cultivos y con la promulgación de directrices en las cuales se especifique que los usuarios, los pequeños productores y los vendedores al menudeo no deberían ser enjuiciados, si no cometen otro delito. Sería recomendable que esta política de relajación se inicie de manera inmediata y en apoyo del proceso paralelo de descriminalización de la posesión y del cultivo para uso personal.

Si bien abogamos por una remoción completa de las sanciones penales y administrativas en el caso de posesión de marihuana para uso personal, también quisiéramos hacer hincapié en que la descriminalización podría incluir en un principio distintas alternativas no penales para sancionar la posesión.

- Recomendamos que las regulaciones que conciernen el manejo legal y la prescripción médica de opiáceos sean suavizadas para mejorar el acceso público. También se recomienda que los profesionales del sector salud reciban mayores facilidades para recurrir a la prescripción de opiáceos cuando sea medicamento indicado.
- En nuestra opinión, sería deseable que las reformas legislativas sean presentadas como el producto de un acuerdo nacional. Por ende, recomendamos que, dentro de lo posible, se intente alcanzar un consenso público alrededor de las propuestas legislativas antes de presentar una iniciativa al Congreso. Los objetivos principales de las reformas son la mejoría de la salud pública, los derechos humanos y una mayor eficacia en el uso de los recursos. Recomendamos que Su Excelencia el Embajador Especial Edgar Gutiérrez, el Grupo Central y su red de actores clave de la sociedad civil contribuyan a una discusión de la iniciativa enfocada en enfatizar sus objetivos y principios en términos de salud pública y seguridad.
- Recomendamos que exista un proceso de educación, participación e involucramiento público alrededor de las propuestas y que éste incluya un elemento orientado específicamente a ganar el apoyo y la cooperación de la policía y del sistema de justicia. Esta recomendación se encuentra desarrollada como Propuesta 3.
- Recomendamos que el Gobierno tome en consideración el desarrollo de propuestas para un mercado regulado de marihuana medicinal, retomando el modelo que opera en distintos estados de Estados Unidos, y que investigue qué aparato institucional sería necesario para crear dicho mercado.
- Recomendamos que el Gobierno explore, en cooperación con aliados internacionales cuando sea posible, la logística práctica y legal de trabajar hacia la creación de un mercado regulado no necesariamente basado en autorización para usos médicos de cannabis.
- Sugerimos que la discusión sea llevada al Congreso a través de la Mesa de Seguridad y Justicia del Congreso de la República de Guatemala.

## *Beneficios y riesgos potenciales*

Beneficio	Riesgo
<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Convertirse en un líder regional en el diseño e implementación de políticas de drogas en países de tránsito y otros</li> <li>♦ Reducir la presión sobre el sistema policial, judicial y penitenciario</li> <li>♦ Reducir el impacto social derivado de la criminalización y el encarcelamiento de usuarios de drogas, pequeños cultivadores, vendedores al menudeo y mulas</li> <li>♦ Mejorar la salud pública, especialmente con la creación de una separación entre mercado de cannabis y los mercados de drogas duras</li> <li>♦ Fortalecer la creciente tendencia internacional a favor de una reforma a la política de cannabis</li> <li>♦ (En la eventualidad de un mercado regulado) proveer una opción sustentable para los campesinos en la economía formal</li> <li>♦ (En la eventualidad de un mercado regulado) obtener recursos a través de un monopolio de Estado de un mercado para usos médicos y potencialmente de otros mercados regulados de cannabis</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ “Net-widening” (extensión de la red criminal) e inadecuada clasificación de infractores menores como traficantes</li> <li>♦ Corrupción</li> <li>♦ Una mayor disponibilidad de los usuarios para ser explotados por las organizaciones criminales, si saben que no enfrentan penas severas</li> <li>♦ Fricciones entre el Gobierno de Guatemala y las agencias internacionales responsables de verificar el cumplimiento de los tratados de la ONU</li> </ul>

En aras de minimizar los posibles riesgos, recomendamos que:

- las reformas legislativas sean diseñadas de tal manera que puedan ser i) constantemente sometidas a revisión y evaluación, y ii) fácilmente modificadas o revertidas, si necesario;
- se adopten indicadores de eficacia que enfatizen la salud pública y la reducción de daños, la disponibilidad de tratamiento, y el uso eficaz de recursos, contrariamente al sistema actual, que mide el éxito con base en el número de detenciones y las cantidades de drogas incautadas;
- se implemente un sistema de beneficios que, dentro de lo posible, impulse el apoyo y la cooperación de la policía y del sistema judicial;
- se convoque a aliados internacionales para la discusión sobre la reforma legislativa, con el objetivo de cultivar alianzas multinacionales y estratégicas capaces de ejercer cierta influencia en el escenario internacional;

- se proporcione información en el sentido de que las partes están trabajando con la debida consideración de sus obligaciones bajo las Convenciones sobre drogas de 1961, 1971 y 1988 de Naciones Unidas (aunque esto no debería descartar la consideración juiciosa de opciones de políticas que podrían crear tensiones con el sistema vigente de tratados internacionales).

### 3. PROTOCOLOS PARA POLICÍAS Y FISCALES

La Fundación Beckley recomienda la adopción de directrices para la Policía Nacional Civil (PNC) y la Fiscalía General de Guatemala. Los protocolos:

- otorgarían prioridad a la prevención y detección de delitos graves y violentos;
- proveerían lineamientos acerca del enjuiciamiento de delitos menores de drogas, partiendo del presupuesto de que estos delitos tienen una menor prioridad judicial y que deberían ser enfrentados con base en los principios de reducción de daños;
- informarían a las agencias policiales y judiciales que el uso de buena fe de medicamentos controlados, incluyendo los analgésicos opiáceos y el cannabis, no debería ser enjuiciado.

Sugerimos que el Gobierno pueda diseñar y promulgar los protocolos con cierto grado de urgencia.

#### *Argumentos*

Como ya hemos argumentado, el éxito de las reformas de Guatemala dependerá significativamente de su implementación. Por lo tanto, recomendamos que los cambios legislativos estén acompañados por un proceso de orientación sobre cómo estas nuevas leyes funcionarán en la práctica. Mientras tanto, sugerimos que el proceso de reforma puede empezar inmediatamente a través del desarrollo de nuevas directrices que orienten la implementación de la ley existente.

Las directrices explícitas pueden mejorar la confianza pública en las agencias de procuración e impartición de justicia, puesto que: i) contribuyen a una mejor consistencia en términos de planeación y ejecución de las actividades de procuración e impartición de justicia, y ii) regulan las relaciones entre los funcionarios públicos y las y los infractores.

#### *Proceso*

- Sugerimos que el desarrollo de las directrices puede ser conducido por un grupo de expertos en cooperación con el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y el Instituto Nacional de Estudios Estratégicos en Seguridad. El Gobierno podría considerar provechoso consultar a representantes de países en los cuales ya existen directrices similares. La Fundación Beckley estaría honrada de poder facilitar el contacto entre los funcionarios de Guatemala y sus contrapartes de otros países.

- Recomendamos que los funcionarios que aplicarán los protocolos como parte de sus funciones cotidianas reciban un proceso de entrenamiento.
- El proceso de desarrollo e implementación de los protocolos no necesita ser público. Sin embargo, en nuestra opinión, sería recomendable que el Presidente Pérez Molina y los funcionarios superiores expongan los puntos principales de las directrices y los argumentos que las sustentan en sus participaciones en foros nacionales e internacionales. De esta manera, la implementación gradual de los protocolos y las sucesivas reformas legislativas serían parte de un esquema más amplio, en el cual se entrelazarían dinámicas nacionales e internacionales. Las reformas podrían ser presentadas como parte de una estrategia para reducir los efectos negativos del sistema internacional de fiscalización de sustancias para Guatemala.

### *Beneficios y riesgos potenciales*

Beneficio	Riesgo
<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Facilitar la adopción e implementación de las medidas posteriores, incluyendo la reforma legislativa</li> <li>♦ Permitir la recopilación sistemática de un registro y monitorear los avances</li> <li>♦ Mejorar la consistencia de la implementación y, por lo tanto, aumentar la confianza pública y mejorar la relación entre los funcionarios públicos y la sociedad</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Gastos relacionados con el diseño y la difusión de los protocolos</li> <li>♦ Falta de apoyo y cooperación por parte de los agentes de procuración e impartición de justicia</li> </ul>

En aras de minimizar los posibles riesgos, recomendamos que:

- como parte del programa de participación ciudadana, se solicitará a las agencias de seguridad y de ejecución de la ley que participen en la impartición de programas de educación para el público en general sobre los objetivos y el valor de las reformas.

## 4. LEGALIZACIÓN DE LOS CULTIVOS ILÍCITOS DE AMAPOLA

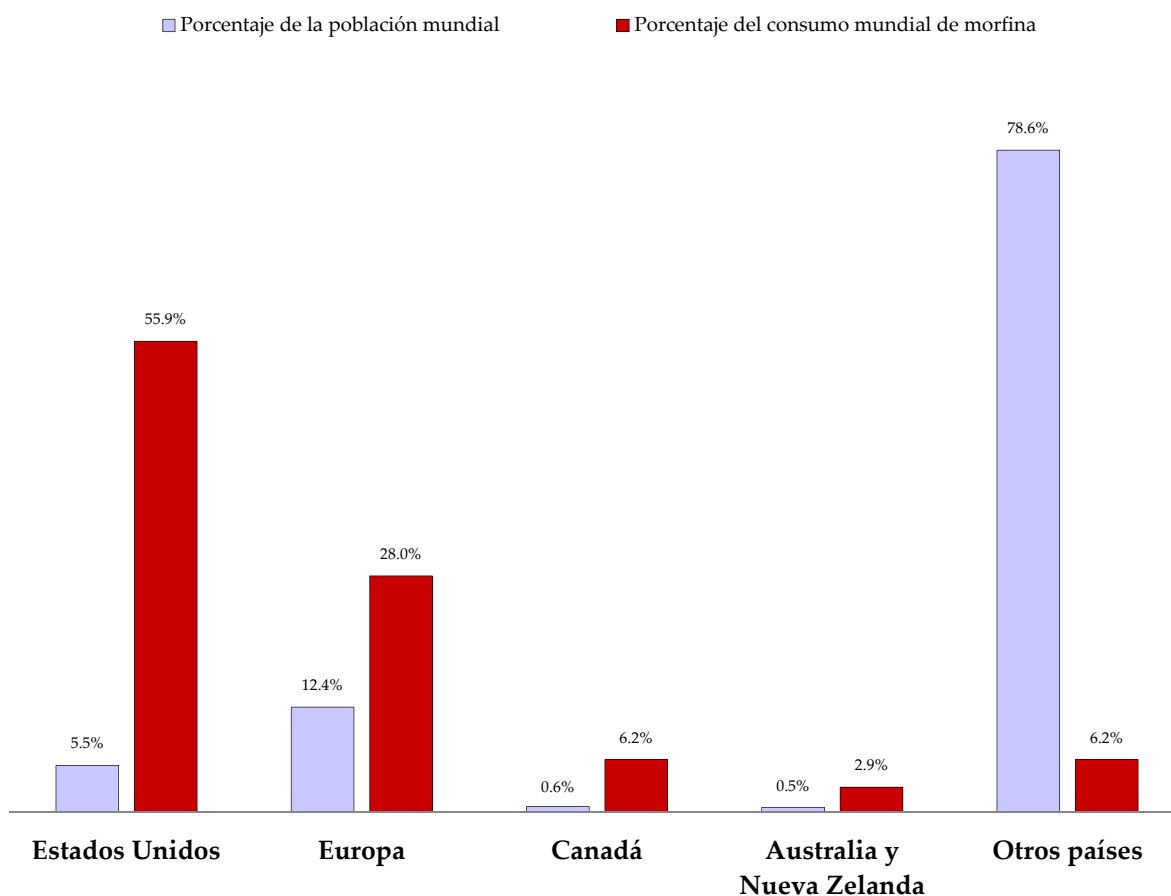
Considerando la presencia creciente de cultivos *ilícitos* de amapola en Guatemala, recomendamos respetuosamente que el Gobierno de Guatemala considere la posibilidad de cultivar amapola *legalmente* para fines médicos, inicialmente para el mercado interno. El Gobierno podría iniciar un proyecto piloto e informar a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) de estas actividades.

### *Argumentos*

En la Convención Única sobre Estupefacientes se declara que ésta nace a partir de una preocupación por la salud y el bienestar de la humanidad. En aras de promover dichos logros, la Convención persigue dos objetivos complementarios: reducir la dependencia de las drogas y garantizar el acceso universal a medicamentos opioides indispensables.

El consumo global total de los opioides lícitos ha crecido notablemente desde 1986, cuando la Organización Mundial de la Salud (OMS) introdujo la Escalera Analgésica para aliviar el dolor provocado por el cáncer. No obstante, el aumento del consumo aconteció principalmente en un número limitado de países industrializados que representan sólo una pequeña porción de la población mundial. Más del 90% del consumo global de analgésicos opioides se realiza en Australia, Canadá, Nueva Zelanda, los Estados Unidos de América y algunos otros países europeos. En cambio, 79% de la población mundial vive en países donde el acceso a medicamentos controlados es muy bajo o nulo y con un acceso inadecuado al tratamiento para el dolor de moderado a severo.

### CONSUMO DE MORFINA, 2009



Fuente: OMS, *Ensuring balance in national policies on controlled substances. Guidance for availability and accessibility of controlled medicines*, 2011, [www.who.org](http://www.who.org), p 15.

La JIFE usa un sistema de estimaciones para medir el nivel de consumo de analgésicos opioides en los distintos países. La unidad de medición se llama S-DDD, que significa "dosis diarias definidas con fines estadísticos". Este valor es utilizado para análisis estadístico y no representa una dosis recomendada para receta. El consumo de analgésicos opioides entre 100 y 200 S-DDD por un millón de habitantes por día es considerado como inadecuado. El consumo de 100 o menos S-DDD es considerado muy inadecuado. De acuerdo a esta definición, 21 países tienen niveles inadecuados de consumo de analgésicos



opioides y más de cien países tienen niveles de consumo muy inadecuados – entre ellos Guatemala y muchos de los países vecinos.

#### Consumo de analgésicos opioides (S-DDD por millón de habitantes por día)

Ranking mundial	País	Consumo
72	Costa Rica	281
89	Panamá	149
95	El Salvador	116
116	Guatemala	59
124	Dominica	50
126	Nicaragua	48
132	Honduras	34
136	República Dominicana	25
156	Haití	8
<b>Promedio Regional</b>		75

Fuente: JIFE, *Report of the International Narcotics Control Board on the Availability of Internationally Controlled Drugs: Ensuring Adequate Access for Medical and Scientific Purpose*, 2010, [www.incb.org](http://www.incb.org).

La amapola es cultivada legalmente en 18 países: los cinco productores principales son Australia, Francia, Turquía, India y Hungría. Los demás son (en orden alfabético) Alemania, Austria, China, Eslovaquia, España, Japón, Macedonia, Nueva Zelanda, Los Países Bajos, Polonia, el Reino Unido, Rumania y Ucrania. Los cultivos ilícitos se concentran en Afganistán, Myanmar, México, la República Democrática Popular Lao, Colombia y unos cuantos otros países. Los esfuerzos de interdicción basados en la erradicación hasta el momento se han revelado ineficaces para limitar la expansión de los cultivos ilícitos (debido al “efecto globo”). Además, llevan a la criminalización de la pobreza a través de la persecución y el enjuiciamiento de los campesinos. Las comunidades locales se encuentran atrapadas entre redes criminales despiadadas y las fuerzas represoras del Estado. Los niños que con sus familias participan en el cultivo ilegal de la amapola crecen implícitamente en un medio ilegal, no porque sus familias sean criminales, sino porque la actividad de subsistencia a la que se dedican está criminalizada bajo el régimen actual.

Actualmente, muchos países en vías de desarrollo no tienen acceso a medicinas esenciales. La posibilidad de cultivar amapola legalmente sin transgredir las obligaciones internacionales representa una posibilidad valiosa que todavía no ha sido explotada.

El Gobierno de Guatemala podría sumarse a los países que cultivan la amapola legalmente de acuerdo a la Convención Única y podría solicitar la asesoría de aquellos países e industrias que ya tienen experiencia en este mercado. De acuerdo con los requerimientos de las convenciones, debería mantener informada a la JIFE. El cultivo y la producción de opioides podrían llevarse a cabo bajo control estatal, en concordancia con los principios establecidos en la Convención Única. Los objetivos de la reforma serían i) el mejoramiento del acceso a medicamentos opioides en Guatemala y (a su debido tiempo) otros países de la región; ii) proveer una alternativa sustentable para los campesinos actualmente involucrados en el cultivo ilícito de amapola; iii) generar ingresos para el país; y iv) privar a los cárteles criminales de una fuente de productos ilícitos. Respetuosamente consideramos que el personal actualmente utilizado para las erradicaciones sería empleado de manera más útil si su función fuera proteger un cultivo lícito que puede ofrecer beneficios significativos para la salud pública.

### *Proceso*

- La Fundación Beckley propone la instalación de una Comisión de Amapola para i) estimar las dimensiones de los actuales cultivos ilícitos; ii) monitorear los precios de la amapola en el mercado ilegal; iii) identificar a los actores clave involucrados en los cultivos; iv) estudiar el funcionamiento del cultivo lícito de amapola en los países que lo realizan; e v) iniciar un proceso de diálogo con los campesinos acerca de la legalización de los cultivos. En particular, la Comisión buscaría asesoría sobre cómo llevar a cabo el proceso de legalización, y sobre la seguridad que se requeriría para minimizar el riesgo de la desviación de los cultivos al mercado ilícito. Recomendamos que la Comisión incluya académicos, personal de seguridad, ingenieros agrónomos y ambientales y representantes de organizaciones indígenas y de la iglesia que operan en la provincia de San Marcos.
- Recomendamos que se busque el asesoramiento de la ONU sobre la contribución que el cultivo lícito de amapola en Guatemala podría significar con respecto a: i) El Objetivo de Desarrollo del Milenio 5 (Mejorar la salud materna); ii) Objetivo de Desarrollo del Milenio 8), Meta 8E (En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a los medicamentos esenciales en los países en desarrollo a un precio asequible); iii) La Declaración Universal de los Derechos Humanos, Art. 25 (derecho a la salud); iv) el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Art. 12 (derecho a la salud). Eventualmente se puede solicitar también la asistencia de la ONU para la implementación de esta política.
- Si bien el fin último de la reforma sería la conversión de todos los cultivos ilícitos actuales en producción lícita para fines médicos, recomendamos que dicha conversión sea considerada como un objetivo a largo plazo. También consideramos que el cultivo para el consumo interno en Guatemala es, en un primer momento, logística y, legalmente, más sencillo que el cultivo para exportación. Por ende, recomendamos que

el Gobierno comience con un proyecto piloto que involucre una cantidad limitada de amapola, para uso nacional, en un solo sitio (o en un número pequeño de sitios), que pueda ser protegido fácilmente. La evaluación de este proyecto debería de incluir i) la valoración del precio que el Estado estaría en condiciones de ofrecer a los campesinos para un cultivo lícito, y de cómo éste se compara con el precio del mercado ilícito; ii) un análisis de la logística de seguridad del cultivo lícito, y de cómo minimizar los riesgos de corrupción del personal encargado de asegurar las plantaciones; y iii) un análisis de cómo el mercado lícito funciona al lado del mercado ilícito: en particular, recomendamos que el Gobierno valore distintas maneras de mitigar el riesgo de que surjan nuevos cultivos ilícitos como consecuencia de la legalización de los cultivos existentes.

- Recomendamos que el proyecto piloto, sujeto a una evaluación satisfactoria y a un monitoreo por parte del Gobierno de Guatemala y la JIFE, se expanda, con el objetivo de perseguir una conversión gradual de los cultivos ilícitos en producción lícita. El proyecto de Guatemala también pudiera considerar la posibilidad de crear un mercado para la exportación –inicialmente, sugeriríamos, para los países vecinos.

### *Beneficios y riesgos potenciales*

Beneficio	Riesgo
<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Proveer una opción sustentable para los campesinos en la economía formal</li> <li>♦ Proveer una nueva fuente de ingreso para Guatemala, parte de la cual podría destinarse a programas de prevención y tratamiento, como parte de una política nacional integral, orientada a la salud</li> <li>♦ Mejorar el acceso a medicamentos en Guatemala y, potencialmente, en la región</li> <li>♦ Liberar recursos que actualmente son utilizados para las erradicaciones, y direccionarlos para garantizar la seguridad de los cultivos lícitos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>♦ Tensiones con la JIFE por i) el estatus actualmente ilegal de los cultivos y ii) la posible percepción de que no existe suficiente capacidad institucional para prevenir la desviación de los cultivos a los canales ilícitos</li> <li>♦ La difusión de cultivos ilícitos a otras áreas</li> </ul>

En aras de minimizar posibles riesgos, recomendamos que:

- se tome en consideración la implementación de mecanismos de monitoreo transparentes y con suficientes recursos, para garantizar la seguridad en las áreas de cultivo y prevenir la desviación de la amapola al mercado ilícito;
- el proyecto piloto inicial podrá llevarse a cabo en un área donde existan buenas condiciones de colaboración con la comunidad local. Ello permitirá que la sociedad se involucre en la prevención de la desviación de los cultivos a los canales ilícitos.

## 5. DISCUSIONES ACERCA DEL TRÁFICO INTERNACIONAL DE LA COCAÍNA

El principal problema que enfrenta Guatemala es el tráfico de cocaína. Considerando que este grave y pernicioso problema no puede ser atacado sin la cooperación internacional, sugerimos que el Presidente y el Gobierno de Guatemala asuman el liderazgo para la promoción de un dialogo regional sobre este tema y que el Gobierno continúe este proceso usando todos los canales a disposición de la comunicación y negociación diplomática.

### *Argumentos*

Se supone que aproximadamente 85% de la cocaína que entra a los Estados Unidos pasa primero por Centroamérica. A raíz del desmantelamiento de los cárteles de Cali y de Medellín en los noventa, la región ha atestiguado la progresiva penetración de los grupos mexicanos: el Cártel del Golfo, el Cártel de Sinaloa y Los Zetas. Éste último es actualmente el principal problema de seguridad en la región. Datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) muestran que, desde finales de los noventa, controles más estrictos en las rutas de los países del Caribe han ocasionado que las organizaciones criminales intensificaran el uso del corredor centroamericano.

El tráfico ilícito de cocaína en un contexto prohibicionista provoca a menudo el aumento del consumo local de drogas. Los grupos criminales locales pueden ser pagados en especie por las redes transnacionales, y luego ser responsables de la distribución de las drogas en los mercados locales. Si bien sería simplista afirmar que la demanda es determinada por la oferta, es cierto que, cuando la oferta es fácilmente disponible, la demanda puede aumentar. Este problema podría mitigarse si el tránsito de drogas no dependiera de organizaciones clandestinas.

Asimismo, el mercado ilegal fomenta la competencia para el acceso a las drogas, el control de territorios y de las rutas de tráfico, lo cual se convierte en mayor violencia y tráfico ilícito de armas.

Los problemas que se derivan de la producción y del tráfico de la cocaína no pueden ser enfrentados por ningún país de manera aislada. Para la búsqueda de una solución para estos graves desafíos la colaboración internacional no es solamente un ideal, sino una necesidad.

### *Proceso*

La Fundación Beckley recomienda la promoción y la realización permanente de discusiones hemisféricas y regionales sobre el tráfico internacional de cocaína. Sugerimos que se le otorguen a Su Excelencia el Embajador Especial Edgar Gutiérrez los recursos necesarios para guiar y coordinar este esfuerzo.

Consideramos que sería sumamente valioso si se pudiera alcanzar algún tipo de acuerdo regional. El proceso existente en la OEA tal vez aporte algunos elementos para dicho acuerdo. Idealmente, el acuerdo debería ser evaluado e implementado en forma preliminar

antes de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) en 2016.

Recomendamos que los participantes en las discusiones regionales exploren todas las opciones de políticas posibles, incluso aquéllas que actualmente no están permitidas por las Convenciones de la ONU sobre drogas, como lo sería la creación de un mercado *regulado, legal* de una sustancia actualmente fiscalizada. Se deberían de investigar opciones de políticas de reducción de daños del lado de la oferta como, por ejemplo, otorgar mayor prioridad a medidas para reducir la violencia que a esfuerzos orientados a la interdicción de sustancias (ésta parece ser también la intención del Presidente de México Enrique Peña Nieto). El Presidente Pérez Molina ha sugerido que la descriminalización del tráfico regional podría favorecer la reducción de la violencia. Sin embargo, esto sería claramente imposible sin un acuerdo regional. Además existe el riesgo de que una relajación de las medidas de persecución por parte de los aparatos de seguridad del Estado podría ser percibido por los grupos criminales como una invitación a consolidar su poder.

Si un grupo de países decidiera que, en favor de sus intereses regionales y nacionales, debería perseguir opciones de políticas que pueden generar tensiones con el régimen prohibicionista internacional, recomendamos respetuosamente que se aborden estas tensiones de manera cautelosa y determinada. El Informe de la Fundación Beckley, *Hoja de Ruta para Reformar las Convenciones de Naciones Unidas*, tiene el objetivo de asistir a los Gobiernos y a los hacedores de políticas públicas en este proceso. El Consejo Asesor de la Fundación Beckley para América Latina, también podría contribuir con el análisis de los riesgos y beneficios potenciales de estas propuestas.

### ***Beneficios y riesgos potenciales***

Beneficio	Riesgo
<ul style="list-style-type: none"><li>♦ Reducir la violencia relacionada con el tráfico internacional de cocaína</li><li>♦ Reducir los ingresos de los cárteles criminales</li><li>♦ Fortalecer las alianzas regionales</li><li>♦ Demostrar el valor de iniciativas regionales y los beneficios de desafiar los límites impuestos por la Convenciones sobre drogas de la ONU, cuando el desafío es en el interés de la nación</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>♦ Percepción de estar cediendo el control a los grupos criminales transnacionales</li><li>♦ Percepción de estar desafiando el sistema de control de drogas de Naciones Unidas</li></ul>

En aras de minimizar los posibles riesgos, recomendamos que:

- las discusiones regionales sobre el tráfico de cocaína no se mezclen con otras comunicaciones diplomáticas, para evitar que las diferencias políticas que puedan existir sobre otros temas no inhiban la formación de alianzas estratégicas multinacionales en la materia. El consenso en la integración de estas alianzas garantizará su influencia en el escenario internacional;

- cuando sea apropiado, proporcione información en el sentido de que las partes actúan con pleno respeto a las obligaciones asumidas bajo las Convenciones sobre drogas de Naciones Unidas de 1961, 1971 y 1988 (aunque lo anterior no debería excluir a priori la consideración juiciosa de opciones de políticas que podrían crear tensiones con el sistema actual internacional);
- cualquier relajación en la aplicación de la ley debe ser planeada meticulosamente, claramente circunscrita y monitoreada cuidadosamente.

## REFLEXIONES CONCLUSIVAS

Las propuestas presentadas en este documento podrían realizarse en su mayoría dentro de los límites de las Convenciones de Naciones Unidas sobre drogas, firmadas y ratificadas por Guatemala. La creación de un mercado regulado de marihuana crearía tensiones con las obligaciones derivadas de los tratados y éstas deberían ser tomadas en cuenta. Aun así, a la luz de los recientes desarrollos internacionales, un cambio en este sentido podría ser posible.

La Fundación Beckley reconoce que, pese a los beneficios potenciales de una reforma de política de droga, fomentar el consenso sobre la necesidad de un cambio no es una tarea fácil. La Fundación saluda con entusiasmo el papel vanguardista desempeñado por Guatemala en el escenario mundial y el liderazgo del Presidente Pérez Molina, quien sigue promoviendo la concientización a nivel nacional e internacional sobre los altos costos causados por el actual régimen prohibicionista, así como sobre la necesidad urgente de un nuevo enfoque.

En aras de contribuir a formar, refinar y promover las propuestas de reforma del Presidente, la Fundación Beckley recomienda que se dé inicio a un debate nacional sobre la reforma de política de drogas, fomentando el involucramiento de todos los sectores de la sociedad –el Gobierno, la sociedad civil, la Iglesia, grupos indígenas, el poder judicial, profesionales del sector salud, expertos en seguridad, el sector empresarial, la academia y la ciudadanía en general.

También será necesario realizar otros encuentros informales intergubernamentales para explorar opciones potenciales de política y las alianzas que se podrían construir en la región. El involucramiento continuo de la Comisión Global en América Latina, el estudio y el ejercicio de plantear escenarios por parte de la OEA, las conferencias regionales organizadas por Intercambios, la serie de diálogos informales organizados por la *Washington Office on Latin America (WOLA)* y el *Transnational Institute (TNI)*, la propuesta de la Fundación Beckley de convocar a un encuentro entre líderes latinoamericanos –que potencialmente será organizado por el Presidente Jimmy Carter– y el desarrollo de esta propuesta para que incluya a líderes globales del sector empresarial en Tikal, son todos ejemplos de procesos relevantes que pueden lograr que América Latina contribuya a la gestación de un cambio crucial en la historia de la política de drogas mundial.

11 de enero de 2013