

## Aspectos legales

---

La legislación es una de las principales herramientas de los estados contra la amenaza de la producción de drogas, narcotráfico y consumo de sustancias. Las leyes nacionales reflejan la posición de los gobiernos respecto al problema de las drogas en sus jurisdicciones y en general han evolucionado de manera desigual, reflejando las visiones y filosofías de los gobernantes, que no siempre han sido capaces de visualizar la trascendencia de plantear medidas adecuadas.

### Legislación sobre drogas

Se pueden contar hasta 6 etapas en la legislación peruana sobre las drogas:

#### Primera etapa

Se articula alrededor de la Ley N° 4428 del 26-11-1921. En esta se concibe a las drogas como sustancias nocivas y se trata de controlar su comercio. Dicho control se refiere a ciertos medicamentos. En el caso del opio se permite su consumo pero se anticipa su prohibición futura. Se trata de una ley más bien orientada a un control sanitario y comercial, que versa sobre el internamiento de sustancias en el país, sobre la necesidad de hacer figurar en los frascos, etiquetas con los nombres de los contenidos, etc. También regula las licencias de importación, los mecanismos de registro de movimientos de drogas, su expendio por farmacias y la necesidad contar con recetas médicas para su adquisición. Asimismo, se contempla sanciones para quienes se encuentran en posesión de sustancias controladas (opio, morfina, cocaína, heroína).

#### Segunda etapa

Es el período comprendido entre el D.S. del 26-3-1949 y la Ley 16185 del 28-6-66. En esta etapa se introduce la noción de tráfico ilícito de drogas y se contempla el problema de salud involucrado en el abuso de sustancias psicotrópicas. Sin embargo, los esfuerzos de control recaen sobre el Ministerio del Interior. En este período hay interés por el problema de la cocaína, su elaboración, comercialización etc., penándose a los consumidores clandestinos. En esta etapa se crea el Consejo Nacional Ejecutivo contra el Tráfico de Estupefacientes y se establece el Estanco de la Coca con funciones reguladoras del sembrío, cultivo, cosecha, distribución, consumo y exportación de la planta y sus derivados. Así mismo se contempla la progresiva disminución (10% bianual) de los cultivos y su eventual desaparición en un lapso de 20 años.

#### Tercera etapa

Se inicia con el D.S. 17505 del 18-3-1969 e incluye todos los dispositivos legales hasta la Ley 2344 del 1-7-1982. El instrumento legal central es el DL N° 22095. Esta norma establece la necesidad de una política antidrogas bajo la coordinación de un Comité Interministerial y de una Oficina Ejecutiva de Control de Drogas. Afronta el problema desde una perspectiva de salud pública en función del consumo y la adicción, y no sólo del control fiscal y policial. En esa perspectiva, mezcla medidas represivas, preventivas, de tratamiento y rehabilitación. Se contempla la lucha contra las organizaciones delictivas y su infiltración en el aparato del estado y en la sociedad civil en general. Se distingue entre comercializador y consumidor. La toxicomanía en vista como un problema social y no individual. La legislación se ciñe a convenios y tratados internacionales además del hecho que la Constitución Política contempla el problema. El Estanco de la Coca se convierte en la Empresa Nacional de la Coca (ENACO). Hacia el final del período reseñado, se dan una serie de dispositivos legales que atañen a aspectos procesales

relacionados con las penas. En realidad, reflejan la desconfianza del Estado frente a sus mecanismos judiciales en términos del poder que adquiere el narcotráfico, sobre todo en los lugares cercanos a las zonas de producción.

#### Cuarta etapa

Comienza con la Ley N° 23414 de Julio de 1982 y se caracteriza por plantear modificaciones sustanciales a la ley procesal. En ella, se faculta la transferencia de procesos de un juzgado a otro (preferentemente a la capital, Lima), la ampliación de salas penales de la Corte Suprema y la eliminación de beneficios procesales y penitenciarios (libertad provisional, semi-libertad, libertad condicional y otros) para procesados por este tipo de delitos. Se inicia un endurecimiento de la política criminal en materia de drogas.

#### Quinta etapa

Se caracteriza por el tratamiento del problema de la producción, al plantearse la creación de la AADA-Autoridad Autónoma para el Desarrollo Alternativo (DS N° 158-90-PCM) y por la Ley de Bases de la Estrategia Integral para Erradicar el Tráfico Ilícito de Drogas (DL N° 753) con la cual se sientan las bases para el desarrollo alternativo de las zonas cocaleras de nuestro país con la siguiente sustitución de la producción de la hoja de coca, los cuales nunca se llevaron a la práctica. En esta etapa se produce una militarización de la lucha contra las drogas al incorporarse a las fuerzas armadas, dentro de una estrategia de represión de este delito, estableciéndose medidas paralelas y concordantes con las fijadas para combatir el terrorismo, estableciéndose que las acciones para combatir el tráfico ilícito de drogas en zonas de emergencia estarán bajo la dirección de los Comandos Político Militares. Para evitar niveles de corrupción se establece la obligación de los militares destacados en zonas de producción de presentar declaraciones juradas antes y después de prestar servicios en estas zonas.

Dentro de esta lógica también se procura la intervención de los Comités de Autodefensa para evitar la infiltración del narcotráfico. En esta etapa se expide el Código Penal que por primera vez incorpora los delitos del tráfico ilícito de drogas, aún cuando aún contemplaba algunas deficiencias que se han salvado con leyes expedidas posteriormente. Se tipifica el delito de lavado de dinero o legitimación de capitales provenientes del narcotráfico (incluso con la eliminación del secreto bancario cuando se trate de TID, se ha tipificado la receptación y encubrimiento en este tipo de delitos, se han agravado las penas en algunas modalidades del delito (para el narcoterrorismo, dirigentes de bandas y otros se ha establecido la cadena perpetua) y se han marcado parámetros para determinar cuando se trata de un delito de microcomercialización o no (Ley N° 26320 del 2 de junio de 1994). Por otro lado, se ha posibilitado la conclusión anticipada del proceso al permitir la existencia de acuerdos entre los inculpados y el Fiscal, de modo tal que se evita la duración prolongada de los procesos como una forma de reducir la excesiva carga procesal. Asimismo se incorpora la posibilidad de beneficios penitenciarios (semi-libertad, liberación condicional y redención de la pena por trabajo o estudios) para el TID, salvo para las modalidades agravadas.

El Plan Nacional de Prevención y Control de Drogas promulgado el 3 de octubre de 1994 esbozó medidas integrales para combatir el problema de las drogas, estableciendo una Estrategia Nacional Antidrogas, la cual cubre tres áreas estratégicas: interdicción, desarrollo alternativo y rehabilitación y tratamiento de los fármacodependientes. La estrategia incorpora el programa nacional de desarrollo alternativo, el programa nacional de prevención y rehabilitación y una estrategia de comunicaciones.

No obstante, aún hoy subsisten algunos problemas en cuanto a los mecanismos con los que cuentan los operadores jurídicos y los órganos de represión para detectar y probar la existencia de este tipo de delitos y la corrupción asociada a ellos.

Cabe señalar que el Código Penal vigente despenalizó el cultivo de hoja de coca, al eliminar como conducta típica del tráfico ilícito de drogas los actos de sembrío de esas plantaciones, reafirmando más bien la criminalización de la elaboración de PBC y cocaína. Con una norma posterior se penalizó los actos de sembrío de amapola y marihuana, de lo que se desprende que se está despenalizado únicamente la siembra de coca.

## Sexta etapa

En los últimos años ha habido una variación sustancial en el marco legal con que el Estado enfrenta el problema de las drogas, posibilitando la creación de nuevas agencias para la lucha contra las drogas y la adecuación de otras a los nuevos retos que se presentan. Por ejemplo, se dictó un conjunto de normas para la lucha contra el narcotráfico, estableciendo disposiciones referidas al rol de la Policía Nacional, las penas aplicables a los casos de tráfico de drogas y los procedimientos de investigación policial. En esta etapa destaca muy especialmente la creación de CONTRADROGAS.

Es importante indicar que el Perú ha ratificado las Convenciones de las Naciones Unidas de 1961 y 1988. Se ha adherido al Convenio de las Naciones Unidas de 1971. Ha ratificado la Convención Interamericana Contra la Corrupción, la Convención Interamericana Contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados y la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal.

Además, las normas y reglamentos relativos a las drogas, así como su legislación específica sobre delitos relacionados con el control del lavado de activos, sustancias químicas y armas de fuego se adecuan a los lineamientos de las Convenciones de las Naciones Unidas de 1961 y 1988, guardando asimismo similitud con el Reglamento Modelo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD).

## Creación de Contradrogas y el nacimiento de DeVida, Una Nueva Institución Antidrogas

El Decreto Legislativo N° 824 del mes de Abril de 1996 estableció un conjunto de normas destinadas a reorientar las acciones de lucha contra las drogas. Una de las principales medidas fue la creación de CONTRADROGAS como ente rector encargado de diseñar, coordinar y ejecutar acciones integrales contra el consumo de drogas, en colaboración con los diferentes organismos estatales involucrados, incluyendo el Ministerio del Interior, la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas.

De acuerdo al dispositivo de fundación los principales objetivos de CONTRADROGAS son los siguientes:

1. Prevenir el consumo de drogas en el Perú, enfocando las acciones de prevención desde la perspectiva educativa, ofreciendo acciones de información y promoción de una vida sana.
2. Contribuir a la creación y/o fortalecimiento de programas de rehabilitación de consumidores de drogas.
3. Promover la sustitución de cultivos de hoja de coca y crear conciencia acerca del peligro de otros tipos de cultivos ilícitos.
4. Promover el desarrollo de programas de educación y de concientización nacional, respecto a la ilegalidad y perjuicio del uso, de la producción, tráfico y microcomercialización de los derivados de la hoja de coca y otras sustancias ilegales.
5. Promover ante la comunidad nacional, internacional y extranjera la obtención de recursos destinados a financiar los esfuerzos nacionales para la lucha contra las drogas en sus diversas facetas.

La administración del ente rector estuvo en manos de un Directorio presidido por un Ministro de Estado designado por el Presidente de la República, e integrado por otros 4 Ministros. La Gerencia de la institución recaía en un Secretario Ejecutivo que asume responsabilidad por el manejo técnico y administrativo.

La creación de la comisión implica que el Estado Peruano reconoció la necesidad de contar con un organismo centralizador de la lucha contra las drogas en todos sus aspectos y niveles. Por ello, desde su creación, CONTRADROGAS se ha involucrado en acciones de coordinación y organización de las fuerzas públicas y privadas que buscan enfrentar el narcotráfico y sus múltiples implicancias sociales, políticas y económicas.

De acuerdo a la ley 27629, son funciones de Contradrogas:

- a) Diseñar y conducir y la Política nacional de Lucha contra el tráfico ilícito de drogas, el consumo ilegal de drogas tóxicas, promoviendo el desarrollo integral y sostenible de las zonas coccaleras del país.
- b) Prevenir el consumo de drogas en el Perú. Se enfocará la prevención desde la educación, información y la promoción de una vida sana a través del desarrollo de diversas acciones para tal fin.
- c) Contribuir a la creación y fortalecimiento de programas de rehabilitación de drogadictos.
- d) Promover la sustitución de cultivos de coca, amapola y de otros tipos de sembríos de los cuales se puede producir drogas ilícitas.
- e) Promover el desarrollo de programas de educación y de concientización nacional respecto a la ilegalidad y perjuicio del uso, de la producción, tráfico y micro comercialización de los derivados ilícitos de la hoja de coca y otras sustancias ilegales.
- f) Promover ante la comunidad internacional, extranjera y nacional la obtención de recursos destinados a financiar los esfuerzos nacionales para la lucha contra las drogas en todos sus aspectos, supervisando el desempeño de las entidades públicas y privadas que ejecuten el financiamiento señalado, dando cuenta a la Contraloría General de la República y a la Comisión de Presupuesto y Cuenta General de la República.

El 11 de Enero de 2002, se publicó la Ley N° 27629 que modifica las funciones de CONTRADROGAS (hoy DEVIDA) y la composición del Directorio de Contradrogas. El Presidente Ejecutivo de Contradrogas, tiene rango de Ministro. Asimismo este organismo pasa a depender de la Presidencia del Consejo de Ministros. El personal de esta institución pertenece al régimen laboral privado.

CONTRADROGAS (hoy DEVIDA) cuenta con un Directorio integrado por el Presidente del Consejo de Ministros y los Ministros de Agricultura, Defensa, Economía y Finanzas, Educación, Interior, Justicia, Promoción de la Mujer y del Desarrollo Humano, Relaciones Exteriores, Salud, Transportes y Comunicaciones o sus representantes. Asimismo integran el Directorio dos representantes de los alcaldes de las zonas productoras de coca, dos representantes de los productores coccaleros y un representante de la Asamblea Nacional de Rectores designado de entre las universidades de las zonas involucradas en la producción de la coca.

Una de las consecuencias de la Ley 27629 es la reorganización, reestructuración y redimensionamiento de Contradrogas. El reglamento de la Ley N° 27629, que norma la estructura y organización de la institución ha sido publicado recientemente, y en este marco se ha dado origen a una nueva institución: DeVida...

f

## Disposiciones recientes

Teniendo en cuenta que el delito de tráfico ilícito de drogas se desarrolla de manera organizada y clandestina, dificultando los mecanismos de interdicción policial para combatirla, el mismo Decreto Legislativo N° 824 de Abril de 1996 incorporó a la legislación nacional los procedimientos de 'agente encubierto' y 'remesa controlada' como instrumentos de combate del TID.

En virtud de dichos mecanismos, la Policía Nacional adquiere la facultad de infiltrar agentes en las organizaciones dedicadas al TID, previa autorización de la autoridad jurisdiccional correspondiente. De esta manera se busca obtener información que permita identificar y detener a las personas involucradas, ubicar laboratorios, detener embarques o incautar ganancias ilícitas relacionadas con la comercialización de estupefacientes.

Diversos sectores adecuaron sus estructuras a las nuevas disposiciones en la lucha contra las drogas. Por ejemplo, la Comisión Ejecutiva del Poder Judicial creó la Corte Superior Especializada en Tráfico Ilícito de Drogas con competencia a nivel Nacional. Posteriormente se estableció un área especializada en tales delitos, habiéndose logrado mayor fluidez en el juzgamiento de inculpados por TID a gran escala.

Adicionalmente, se han creado diversas comisiones de coordinación sectoriales, dedicadas a abordar aspectos específicos de la cadena de producción y comercialización de drogas. Una de estas comisiones por ejemplo, se encarga de controlar el comercio nacional e internacional de precursores químicos, con el propósito de asegurar la eficacia de los mecanismos de control existentes.

Es necesario destacar que el Estado Peruano ha reconocido la necesidad de incorporar a la sociedad civil en la lucha contra las drogas. En esta lógica, las distintas comisiones de trabajo creadas mediante dispositivos legales consideran la participación de organismos civiles vinculados al tema. Se tiene por ejemplo que la Asociación de Bancos participa en la creación de mecanismos de control para el delito de lavado de dinero o legitimación de capitales.

De esta manera es posible concluir que ha habido cambios importantes en el marco legal peruano destinado a combatir el tráfico ilícito de drogas. Las actuales políticas nacionales pretenden alentar un afronte más integral que ofrezca alternativas novedosas en los aspectos de prevención y rehabilitación.

## Legalización de las drogas

Se han dado gran cantidad de razones en defensa de la legalización de las drogas, algunas a menudo contradictorias. En realidad, en defensa del consumo libre de drogas se dicen tantas cosas y hay tantas motivaciones e intereses creados que resultan muy difíciles hacer generalizaciones satisfactorias tanto como para rebatir las opiniones como para ofrecerles apoyo.

Quizá el argumento más difundido es el que sostiene la necesidad de conseguir lo que se denomina 'reducción del riesgo' como alternativa a los mecanismos de control. Esta posición asume que 'las drogas están aquí para quedarse y no existe más alternativa que aprender como vivir con ellas de tal manera que causen el menor daño posible'.

Sin embargo, esta visión comete el error de considerar a todas las drogas como si fueran iguales. Se pone el ejemplo del tratamiento con metadona, excelente coadyuvante en el caso de la adicción a los opiáceos, como si dicho modelo fuera aplicable a la cocaína, o se asevera sin investigación adecuada que la marihuana es una sustancia terapéuticamente activa.

En realidad la reducción de la demanda de drogas debe ser consecuencia de las acciones de prevención, es decir de la disminución del número de quienes consumen drogas por primera vez y se ponen en riesgo de desarrollar una adicción. En este sentido es arbitrario y engañoso plantear la aceptabilidad de un consumo ocasional o recreacional pues la adicción fisiológica que las drogas generan rápidamente limita la capacidad de decidir de los individuos.

Adicionalmente, no debe olvidarse que la adicción a drogas adquiere características similares a las de una enfermedad transmisible. La presencia de un consumidor casi siempre genera otros casos de consumo en el entorno inmediato, por imitación o por incitación, a manera de una infección. Por ello, las acciones contra las drogas también deben contemplar los aspectos de tratamiento y rehabilitación. La perspectiva de la reducción del riesgo como elemento de control debe dirigirse a los adictos y no a la prevención pues su objetivo es el no consumo.

Los defensores de la legalización también suelen afirmar que cada individuo tiene el derecho de ejercer su libertad siempre y cuando no vaya en contra de los derechos de los demás, especificando que el consumo de drogas es una decisión individual que nadie debe limitar. Sin embargo, esta visión ignora que el uso de drogas genera una dependencia donde no existe libertad de decisión y que las personas consumen más allá de su reconocimiento de las consecuencias que este les ocasiona.

Otro argumento indica que pese a los esfuerzos en la lucha contra el TID, éste se mantiene e incluso está aumentando, hecho que justificaría reducir las acciones de control para evitar un gasto inútil de dinero. Un análisis simple muestra que esta perspectiva es insostenible pues el abandono de las acciones de control directo no propiciaría un punto de equilibrio sino más bien un desequilibrio extremo ante la falta de una adecuada institucionalización.

También se ha afirmado que la venta libre de drogas provocaría una caída de precios y por lo tanto restaría interés a las acciones del narcotráfico. Una revisión de este argumento muestra que la legalización de las drogas probablemente lleve a una reducción de precios pero a costa de un incremento inaceptable en los casos de toxicomanías.

En realidad, frente al tema de la legalización de las drogas siempre hay que tomar en cuenta que en paralelo a la buena voluntad de quienes desean soluciones radicales y novedosas al problema de las adicciones podrían subsistir y ocultarse los intereses de los grandes comerciantes de drogas, los principales beneficiarios de esta ilícita actividad.

Por otra parte, los gobiernos de ninguna manera pueden dejar de lado la responsabilidad que tienen de proteger la tranquilidad y la integridad de las poblaciones, tomando todas las medidas necesarias que eviten la ampliación de un problema que con facilidad toma la forma de una epidemia generalizada y de difícil control.

Y a este panorama se agrega el hecho que la lucha contra el consumo de drogas tiene también una connotación moral vinculada con la necesidad de evitar que personas jóvenes y en desarrollo se distancien del riesgo involucrado en el consumo de drogas. En este sentido, la lucha contra las drogas es básicamente alentar el no uso de estupefacientes, propósito que los estados deben asumir como parte de su responsabilidad ética.