

KAI AMBOS

**ACERCA DE LOS INTENTOS DE CONTROL  
DE LAS DROGAS EN COLOMBIA,  
PERU Y BOLIVIA**

Publicado en  
CUADERNOS  
DE POLÍTICA CRIMINAL

Número 53

M A D R I D  
1 9 9 4

## ACERCA DE LOS INTENTOS DE CONTROL DE LAS DROGAS EN COLOMBIA, PERU Y BOLIVIA (1)

KAI AMBOS (\*)

*Doctor en Derecho por la Universidad de Munich*

SUMARIO: Resumen.—I. Introducción.—II. Aspectos básicos de control de drogas: 1. La situación jurídica. 2. Prioridades en la política de drogas. 3. Aspectos particulares del «control y la represión»: 3.1. Situación jurídica del cultivo y del consumo tradicional de coca. 3.2. Derecho material: a) Comparación de la estructura del delito, tomando como ejemplo el «tráfico de drogas». b) Bien jurídico protegido. c) Consumo: criminalización *versus* descriminalización. d) Expansión jurídico-material y técnica legislativa. 3.3. Derecho procesal.—III. Eficacia: 1. Prevención y sustitución. 2. Control y represión: 2.1. Análisis cuantitativo. 2.2. Análisis cualitativo: a) Desarrollo de la criminalidad de drogas. b) La «sustancia» de las detenciones policiales. c) Los afectados. 3. Conclusión.—IV. Alternativas: 1. Desarrollo alternativo. 2. Descriminalización: a) Producción: Promoción de la coca tradicional. b) Posesión, consumo y pequeño tráfico: descriminalización y legalización controlada. c) Criminalidad organizada.—Bibliografía.

### RESUMEN

Después de una breve descripción del marco de las condiciones políticas (I), se analiza la *política de control de las drogas* en los

---

(\*) Kai Ambos estudió Derecho y Ciencias políticas en Freiburg (Alemania), Oxford (Inglaterra) y Munich (Alemania). Hizo un Doctorado en derecho en la Universidad de Munich. Actualmente trabaja como investigador del «Instituto Max Planck de Derecho Penal extranjero e internacional» en Freiburg im Breisgau y dicta clases de derecho penal en la Universidad de Freiburg. Tiene varias publicaciones sobre problemas jurídicos y políticos de los países de la región andina, entre ellos un estudio sobre la legislación antiterrorista (publicado por la CAJ 1989) y el control de drogas (1993).

(1) Una versión alemana preliminar de este artículo se publicó en la revista *Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform*. La primera traducción la realizó el abogado peruano Manuel Abanto Vásquez, Master en Derecho de la Universidad de Freiburg, Alemania. Agradezco al Prof. F. VELASQUEZ (Medellín, Colombia), sus comentarios a una versión preliminar de este artículo.

países productores de coca y cocaína, Colombia, el Perú y Bolivia. El *énfasis* jurídico y político de esta política se encuentra en el campo del «control y la represión» el cual, por lo tanto, es sometido a un análisis más minucioso. En suma, se comprueba una tendencia material a la sobrecriminalización, unida a simplificaciones procesales para la persecución y condena penales (II). Esta política —dudosa desde el punto de vista de un Estado de Derecho— se manifiesta, además, como poco *efectiva*: las actividades de control de drogas, bastante apreciables cuantitativamente, apenas resisten una revisión cualitativa y constituyen solamente victorias pírricas frente a la permanencia de la influencia de la cocaína en los Estados Unidos, y a la expansión del tráfico hacia Europa (III). Como *alternativas*, desde la perspectiva de los países cultivadores, queda la comercialización internacional de la coca y un «desarrollo alternativo»; desde la perspectiva de los países consumidores, la legalización controlada.

El siguiente artículo se basa en una investigación criminológica sobre la política de drogas en Colombia, el Perú y Bolivia, la cual fue aceptada como trabajo doctoral a finales de 1992 por la Facultad de Derecho de la Universidad de Munich. El artículo trata de resumir los resultados esenciales de la investigación, si bien se ve obligado a remitir con frecuencia, debido a las limitaciones de espacio, a la investigación cuya publicación ya ha sido realizada (AMBOS, 1993 y 1994).

## I. INTRODUCCION

En 1989 se decomisaron en Europa 7.963 kg. de cocaína; en 1990, 12.970 kg.; en 1991, 13.586 y 1993, 19.739 (2); en la República Federal de Alemania se incrementaron los decomisos de 165 kg. (en 1985) a 2.474 (1990), 1.332 (1992) y 1.051 (1993) (3). Según estimaciones brutas, solamente se incauta aproximadamente del 10 al 20 % de la cantidad real de cocaína (4). Frente a este evidente incremento de los decomisos, se hace mayoritaria la opinión de que la cocaína se ha convertido en la «droga de la calle» (5); la Oficina Federal contra la Criminalidad (*Bundeskrimina-*

---

(2) KEUP, 1990, p. 25, *Bundeskriminalamt* (BKA), 1992, p. 59 u. BKA 1994, última página..

(3) KEUP, 1990, p. 24; *BKA Rauschgiftkurier* (confidencial) publicación, núm. 1/92, marzo 1992, p. 4.; BKA-G 12, Lagebericht, Stand 31-1-1994.

(4) Compárese, por ejemplo, HESS, 1989, p. 26 (10-20 %); REEG, 1989, p. 30 (2-10 %).

(5) Por varios: BKA, 1992, p. 9: «...entretanto ha alcanzado completamente el escenario de la calle». Opinión diferente tiene KEUP, 1990, p. 26: «... (todavía) no es una droga de la calle».

*lamt*) habla amenazadoramente de una «presión de abastecimiento» («Zufuhrdruck») de los países sudamericanos productores en el mercado europeo (6).

Los países sudamericanos de *Colombia*, el *Perú* y *Bolivia* son, con diferente reparto de papeles, las principales naciones de origen de la droga que llega a Europa (7).

*Colombia* constituye el lugar central de *distribución* del comercio internacional de la cocaína, mientras el *Perú* y *Bolivia* aparecen en primera línea como *productores* de la coca, si bien *Bolivia* se torna cada vez más como «*elaborador* de cocaína» (8):

- *Colombia* distribuyó en 1993 600 de los en total 1.000 t de la oferta de cocaína mundial (9) y en 1991 el 49,9 % (6.785) de la cocaína decomisada en Europa y el 57,2 % (551 kg.) de la cocaína decomisada en la República Federal de Alemania (10). Su área de cultivo comprende «solamente» cerca de 40.000 Ha. de coca; sin embargo, también desde hace poco 20.000 Ha. de amapola (materia prima para la heroína).
- *Perú*, con un área total de cultivo de coca de alrededor de 140.000 Ha., está considerado como el mayor productor mundial de coca; sin embargo, solamente el producto final, clorhidrato de cocaína, producido en pequeña escala (en 1989, 37 toneladas métricas) es consumido en el propio país, mientras que la mayor parte de la pasta cruda de cocaína, así como de la base obtenida de ella en pequeñas cantidades, se exporta para su reelaboración, sobre todo a *Colombia*.
- *Bolivia*, con un área de cultivo de 50 a 70.000 Ha., es el segundo mayor productor de coca. Según datos oficiales, en 1988 se transformó el 90% de la cosecha de coca en pasta cruda; el 10% de ésta en base, y de esta cantidad, del 30 al 40% se llevó a la elaboración acabada de clorhidrato de cocaína.

---

(6) BKA, 1992, p. 59, según la cual «el nuevo aumento de las cantidades decomisadas en Europa comprueba la enorme presión de abastecimiento». Compárese, también, KEUP, 1990, p. 13: «... la ofensiva para la conquista del mercado europeo de la droga»; *El Espectador* (Bogotá), del 20-10-91 15A: «El narcotráfico se toma a Europa».

(7) La cocaína, alcaloide contenido en las hojas de coca en un 0,5 a 1,1 %, aparece en forma pura después de un procedimiento de varias etapas, que tiene por finalidad la extracción de la cocaína de las hojas de coca, utilizando diversas sustancias químicas. Se puede diferenciar las siguientes fases de elaboración: 1) Secado de las hojas de coca, 2) Emblandecimiento en agua y químicos (pasta de coca), 3) Limpieza química para llegar a la cocaína básica, 4) Purificación hasta alcanzar la cocaína pura (clorhidrato de cocaína). Comp. AMBOS, 1993, p. 13 y ss.

(8) Sobre lo que sigue, véase AMBOS, 1993, p. 20 y ss., y 1994, p. 20 y ss.

(9) US Department of State, 1990, p. 25; UNDCP, 1994a, S. 14.

(10) BKA, 1992, p. 60, 62. Del restante 50,1 % del mercado europeo, 4,1 % proviene de *Bolivia*.

En los años 90, debido al aumento de la represión en Colombia desde 1989 y a la eliminación del llamado «Cartel de Medellín» con la muerte de Pablo Escobar (diciembre 1993), se ha producido un traslado parcial de la elaboración de cocaína hacia Bolivia (11) y otros países sudamericanos, al mismo tiempo que el «Cartel de Cali» habría desplazado al de Medellín con un reforzado control de la comercialización (12).

El control de la producción, consumo y comercio de la droga en los mencionados países se ve dificultado por las *condiciones políticas y socioeconómicas* (13).

La situación de política *interior* se presenta inestable, debido a guerras civiles de larga duración (*Colombia, Perú*) y a protestas sociales (*Bolivia*), cuyas causas se tienen que buscar en las injustas relaciones socioeconómicas y en la impermeabilidad del sistema político. La consecuencia de ello es una ola de violencia política, acompañada de violaciones a los derechos humanos por parte de los órganos estatales de seguridad, especialmente en Colombia y el Perú, quienes se encuentran así en una posición inicial bastante incómoda para un control efectivo de drogas.

Desde el punto de vista *económico*, se puede comprobar que el tráfico de drogas *colombiano* obtiene las mayores ganancias de ventas brutas y netas, con respecto a las del *boliviano* y *peruano*. Sin embargo, considerando esto relativamente, la importancia económica del tráfico de drogas es mayor en Bolivia que en el Perú y Colombia, porque la participación del comercio de la droga en el producto bruto interno (y en otros indicadores macroeconómicos) es allí mayor. Las posibilidades de ingresos económicos y de ocupación laboral, relacionadas con el auge de la coca, han llevado a movimientos migratorios hacia las zonas de cultivo del *Perú* y *Bolivia*, mientras en *Colombia* una violenta «contrarreforma agraria» ha ocasionado la huida de la población campesina.

---

(11) A mediados de 1991 los organismos oficiales calculaban que del 30 al 40% de la coca boliviana se estaría transformando directamente en cocaína (*Narcotráfico al día*, Lima, núm. 15/julio 1991/4, en lo sucesivo se le citará como *NAD*). La creciente importancia de Bolivia se percibe, además, en el hecho de que en 1991 Bolivia —al lado de Colombia, Brasil y Venezuela— figuraba entre los principales países de origen de la cocaína incautada en la República Federal de Alemania (*BKA-Rauschgiftkurier*, núm. 1/92, marzo 1992, p. 4).

(12) Comp. *DAS*, 1990 (traslado a Bolivia, Ecuador y especialmente Brasil) *DAS* 1991, p. 2, según el cual el 10 % de los laboratorios fueron trasladados a Brasil y Venezuela. A finales de setiembre de 1992 el Director de la DEA, Robert Bonner, afirmó que el «Cartel de Cali» había reemplazado al «Cartel de Medellín» y controlaba las dos terceras partes de la cocaína disponible en el mercado de los EE.UU. (cita del *International Enforcement Law Reporter*, Washington D.C., octubre de 1992, p. 400).

(13) Sobre esto, véase *AMBOS*, 1993, p. 28 y ss. (cap. 2), especialmente p. 122 (resumen), y 1994, p. 24 y ss.

Finalmente, se observa en los tres países una política estatal financiera y monetaria que favorece el tráfico de drogas. Esto muestra el conflicto de intereses entre un control consecuente de las drogas y la estabilidad financiera y la liquidez.

*Socio-políticamente* se hace evidente que los cárteles *colombianos*, debido a su eficiente organización y capacidad financiera, estaban en condiciones de formar un aparato militar propio que, mediante un «narcoterrorismo» dirigido o arbitrario (según la necesidad), influyera en los procesos de decisión estatal o pudiera coaccionar a los funcionarios. Aquí no debe, sin embargo, soslayarse que un interés común en el mantenimiento del orden socioeconómico existente ha llevado a una alianza entre el tráfico de drogas, parte de la oligarquía y de los militares, que tenía como objetivo la eliminación de los movimientos sociales y guerrilleros, y lo cual ha impedido o entorpecido hasta ahora una lucha seria y consecuente contra el tráfico global de drogas, no solamente en relación con el Cartel de Medellín. Por el contrario, el tráfico de drogas *peruano* y *boliviano* se sirve casi exclusivamente de la corrupción, pues ésta es suficiente para influir en los procesos políticos de decisión y en las actividades policiales de control de drogas. El empleo de la violencia, en el Perú, se deja en manos de la guerrilla vinculada al tráfico de drogas («narcoguerrilla») y, en Bolivia, a la resistencia organizada de los movimientos campesinos.

## II. ASPECTOS BASICOS DE CONTROL DE DROGAS

### 1. LA SITUACIÓN JURÍDICA (14)

El Derecho de drogas vigente se encuentra básicamente en tres leyes especiales:

- En *Colombia* está en vigor el «Nuevo Estatuto Nacional de Estupefacientes» del 31 de enero de 1986 que, sin embargo, ha sido modificado y completado por numerosos decretos del Ejecutivo.
- En el *Perú* rige la Ley de Represión del Tráfico Ilícito de Drogas del 31 de enero de 1978, cuya sección penal ha sido modificada recientemente por el nuevo Código Penal de abril de 1991.
- En *Bolivia* tiene vigencia la Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas del 19 de julio de 1988, la única de las tres leyes mencionadas que regula completamente el Derecho de drogas.

---

(14) AMBOS, 1993, p. 124 y ss. (capítulo III) y anexo I (p. 480).

Si se comparan dichos textos legales, se puede distinguir diversos aspectos atinentes a la «prevención», la «sustitución» (15), el «control y la represión», así como a la «organización», los cuales se encuentran regulados de manera más o menos detallada en el Derecho positivo. Junto a ellos se encuentran en las leyes «definiciones», disposiciones transitorias y de ejecución. Además, debe diferenciarse entre el «control» y la «represión». Con la «represión» se entienden los tipos penales, faltas o contravenciones y las reglas procesales correspondientes; con el «control» todos los otros preceptos detallados en las secciones correspondientes, especialmente aquellos referentes a la coca.

Si se clasifica numéricamente cada área dentro de las disposiciones correspondientes o artículos, se obtiene el siguiente cuadro:

CUADRO 1  
*Comparación estructural de las leyes*

| Area                     | Colombia                    | Perú (16)         | Bolivia                      |
|--------------------------|-----------------------------|-------------------|------------------------------|
| <i>Prevención</i>        | 15                          | 20                | 10                           |
| — Previsión              | 11 (9-19)                   | 6 (4-9)           | 4 (140-143)                  |
| — Tratamiento            | 4 (84-87)                   | 14 (17-30)        | 6 (125, 136-139, 144)        |
| Total (17) %             | = 14,9                      | = 23,3            | = 6,7                        |
| <i>Sustitución</i>       | 1 (88)                      | 5 (36-40)         | 13 (13f, 21-31)              |
| Total %                  | = 1,0                       | = 5,8             | = 8,7                        |
| <i>Control</i>           | 16                          | 25                | 30                           |
| — Coca                   | 6 (3-8)                     | 6 (31-34, 41)     | 18 (1-12, 15-17, 19f)        |
| — Otros                  | 10 (20-29)                  | 19 (10-16, 42-53) | 12 (34-45)                   |
| Total %                  | = 15,8                      | = 29,0            | = 20,1                       |
| <i>Represión</i>         | 52                          | 20                | 86                           |
| — Tipos penales          | 10 (32-39, 43f)             | 8 (296ff CP)      | 33 (46-70, 72-79)            |
| — Faltas.                | 13 (51-60, 63-5)            | 2 (75f)           | —                            |
| — Normas proces.         | 29 (40-2, 45-50, 61f, 66-5) | 10 (64, 66-74)    | 3 (71, 80-83)                |
| Total %                  | = 51,5                      | = 23,3            | 124, 126-131, 148)<br>= 57,8 |
| <i>Organización (18)</i> | 13 (30f, 89-99)             | 10 (3, 77-85)     | 4 (132-135)                  |
| Total %                  | = 12,9                      | = 11,6            | = 2,7                        |

(15) Con ello se refiere, en sentido estricto, a la sustitución «directa» de los cultivos de coca por productos agrícolas alternativos; y, en sentido amplio como «desarrollo alternativo» (sobre ello más adelante), a la creación de posibilidades alternativas de ingresos y de ocupación laboral, con la consecuencia «indirecta» de una sustitución de la coca.

(16) En el Perú deben tenerse en cuenta los ocho tipos penales del nuevo Código Penal (art. 296 al 303); en lo demás, está todavía vigente la ley de 1978. El D.Leg. que fuera abrogado contenía once tipos penales (art. 54 al 63 y art. 65).

(17) Aquí los decimales han sido redondeados.

(18) La ley boliviana alude todavía en el artículo 23 a un organismo (FONADAL) que aquí se clasifica, sin embargo, bajo el rubro «sustitución» o «control».

CUADRO 1 (Continuación)

| Area                         | Colombia           | Perú                  | Bolivia                     |
|------------------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------------|
| Definiciones (19)<br>Total % | 1 (2)<br>= 1,0     | 1 (89)<br>= 1,2       | 1 (33)<br>= 0,7             |
| Otros disp. (20)<br>Total %  | 3 (1, 100f)<br>= 3 | 5 (1f, 86-8)<br>= 5,8 | 5 (32, 145-7, 149)<br>= 3,4 |
| <b>Total artículos</b>       | <b>101</b>         | <b>86</b>             | <b>149</b>                  |

Este cuadro hace evidente que el énfasis radica en las áreas del «control» y la «represión». En *Colombia* se refieren a esta área, en total, el 63,3 % de los dispositivos (frente al 15,9 % atinentes a la prevención y a la sustitución), en el *Perú* 52,3 % (frente a 29,1 %) y en *Bolivia* el 77,9 % (frente al 15,4 %). La ley boliviana contiene la mayor cantidad de las regulaciones represivas en comparación con la colombiana y la peruana, no solamente en términos absolutos (numéricamente), sino también relativos (en porcentajes): 86/57,8 % frente al 52/51,5 % y al 20/23,3 %, respectivamente.

Sin embargo, prescindiendo de la diferente calidad y densidad de las regulaciones de los dispositivos en particular, no debe pasarse por alto que una gran parte de la política de drogas, especialmente en el área de la «prevención» y en el de la «sustitución», no está regulada en el Derecho positivo. Por eso, un análisis *legal* puro solamente tiene un valor cognocitivo limitado, y tiene que ser considerado atendiendo a las prioridades *políticas*.

## 2. PRIORIDADES EN LA POLÍTICA DE DROGAS

Aunque la parte normativa en el área de la «prevención» es relativamente elevada, como en el caso de Colombia y el Perú, apenas pueden extraerse de ella conclusiones cualitativas puesto que la mayoría de las regulaciones son muy imprecisas y requieren de mayores aclaraciones. Por el contrario, la creciente importancia de la prevención se hace evidente con la política fáctica de prevención basada en planes, y con el fortalecimiento de las estructuras organizativas. En *Colombia*, se promulgó en 1988 el «Plan Maestro» siguiendo una concepción integral. En los años noventa se

(19) La ley boliviana contiene también en los artículos 1, 13 y s. «definiciones» que, sin embargo, se clasifican aquí bajo el rubro «sustitución» o «control».

(20) Sin las (9) disposiciones transitorias y una disposición final de la ley peruana, así como los (7) artículos transitorios de la ley boliviana.



propuso un «Plan para la superación del problema de la droga»; sin embargo, a finales de 1993 existía aún sólo como proyecto en tres diferentes versiones. En el *Perú* se reemplaza la ausente política estatal de prevención por la organización no gubernamental CEDRO, entre otros, financiados por US-AID. *Bolivia* trata de adoptar un papel de liderazgo mediante una concepción integral, denominada eufemísticamente como «Modelo Boliviano». Se trata, pues, de desideologizar la problemática de la droga, fomentando una orientación hacia la realidad socioeconómica nacional y un lenguaje «desmitificador».

También, en el área de la «sustitución y desarrollo alternativo» las normas legales siguen siendo más (Colombia) o menos (Bolivia) imprecisas, pero corresponden a la énfasis política. En *Colombia*, la sustitución todavía tiene un papel subordinado en la política de drogas. La responsabilidad principal, tanto en sentido organizativo como financiero, está a cargo de órganos especializados de la ONU (sobre todo el Programa de Control de Drogas, PNUD/UNDCP) y de apoyos financieros extranjeros. Sin embargo, por primera vez, en enero de 1992 se presentó un plan de desarrollo alternativo para todo el país. En el *Perú*, la política de sustitución era decidida por los Estados Unidos tanto programática como operativamente, hasta la asunción del mando por el Presidente Fujimori. La estrategia de desarrollo alternativo, anunciada por éste a finales de 1990, aún espera su concreta puesta en práctica; las pocas concepciones exitosas de desarrollo alternativo se realizan bajo la égida de la ONU. En *Bolivia*, ya la Ley 1008 contenía, especialmente a través de sus declaraciones sobre el estatus de la coca, una exposición relativamente clara de la política estatal, la cual fue completada y concretada por dos planes (1988, 1990). Con ello, la ley y los planes, tomados conjuntamente, constituyen la estrategia de sustitución mejor fundada programáticamente en la región.

La preponderante importancia, comprobada normativamente, del «control y la represión» se verifica en el campo policial-operativo, a través del papel de los Estados Unidos (21) y de las estructuras organizativas policiales-militares que se presentan en los tres países de manera diferente y menos transparente que en las áreas de «prevención» y «sustitución». Por ello, algunos aspectos atinentes al «control y la represión» deben ser especialmente analizados a continuación.

---

(21) Sobre el papel de los EE.UU. véase detalladamente AMBOS, 1993, p. 146 y ss., y 1994, p. 75 y ss.

### 3. ASPECTOS PARTICULARES DEL «CONTROL Y LA REPRESIÓN» (22)

#### 3.1. *Situación jurídica del cultivo y del consumo tradicional de coca*

La ley boliviana 1008 es la única en reconocer específicamente las costumbres tradicionales (arts. 1-6, especialmente art. 4), mientras la ENE colombiana solamente contiene la formulación «Regulación de las plantas... en concordancia con las costumbres... tradicionales» (art. 7), y el D.L. 22095 peruano ni siquiera menciona estas costumbres como tampoco hace el nuevo C.P.

Las tres leyes exhortan a la destrucción y la sustitución de la coca, y a la criminalización del cultivo; sin embargo, presentan las siguientes diferencias:

- El ENE colombiano equipara la coca con los estupefacientes y restringe el cultivo a determinados «fines médicos y científicos» estatales (art. 3). El objetivo es la destrucción de las plantaciones de coca; en el caso más favorable se «sustituye» el cultivo tradicional (art. 88) y se tolera el consumo de los aborígenes en «de acuerdo con los usos y prácticas derivadas de su tradición y cultura» (art. 7); el campesino que cultive coca se hace merecedor a un pena privativa de la libertad de 4 a 12 años (art. 32).
- En la nueva redacción del Código Penal Peruano (C.P.), según el artículo 296, al principio se sancionaba penalmente al cultivador de coca con privación de la libertad de 8 a 15 años. Si bien en la versión revisada se eliminó la acción del «cultivar», permaneció todavía el artículo 296, párrafo segundo, según el cual la comercialización de materia prima, esto es también la coca, es punible. En suma, cualquier otro «cultivo» (!) de drogas ilegales es impune a no ser que se acepte la punibilidad de la tentativa. Sin embargo, el 17 de junio de 1994 el Congreso Constituyente adoptó la ley 26332 que, *inter alia*, sanciona el cultivo de amapola (adormidera) y conductas relacionadas con penas de 8 a 15 años (art. 296-D C.P.), así manifestando que la no-criminalización del cultivo en el C.P. (original) es más bien un error técnico que intención política.
- En la ley boliviana 1008, el intento de armonizar las posiciones contrapuestas de las organizaciones campesinas (protección de la coca tradicional en los arts. 1 al 6), del gobierno y de los EE.UU. (destrucción y sustitución sin compromisos en los arts. 8 y ss.) condujo a contradicciones de

---

(22) Ampliamente y con más referencias bibliográficas, AMBOS, 1993, p. 274 y ss., y 1994, p. 112 y ss.

valoración. Pero al final se impone la sustitución, tanto cuantitativa como cualitativamente: por un lado, la llamada zona tradicional 1 comprende solamente alrededor de 7.000 Ha. frente a las 53.000 de las zonas sustituibles 2 y 3; y, por otro lado, la zona 1 pese a ser reconocida como zona de cultivo legal y tradicional también se subordinaría a la sustitución (!); además, el art. 2 del Decreto Reglamentario 23780 (mayo de 1994) penaliza la coca de la región del Chapare. El campesino cultivador ilegal sufre penas privativas de libertad de 1 a 4 años (art. 46). Positivamente, debe advertirse que el consumo tradicional de coca está protegido (art. 2) y el empleo de herbicidas está prohibido (art. 18).

Una legislación precisa y consecuente exige que la coca sea criminalizada totalmente —así, la ley colombiana— o que se regule su estatus jurídico en una ley especial. La primera solución es la más fácil, dado que una diferenciación triple como en la Ley 1008 hace necesario un registro correspondiente de las áreas de cultivo. Esto último, sin embargo, lleva a considerables problemas, debido al difícil acceso a estas regiones, así como a las permanentes modificaciones y desplazamientos de las áreas de cultivo. Sin embargo, es preferible una regulación legal especial —tal como también lo exigen las organizaciones bolivianas de campesinos—, pues ella evita la equiparación, insostenible científicamente, entre coca y estupefaciente (23).

En el marco de la «*criminalización del cultivo de coca*» se confunde y equipara la acción de «cultivar» con acciones de otra calidad, y se sanciona penalmente —sólo según el art. 47 II de la Ley 1008— al llamado «pisacoca», generalmente proveniente de la población campesina. Además, según opinión de los críticos, en la práctica no se diferencia entre el cultivo tradicional y el *iter criminis* sancionado por la ley, aun cuando, como en la ley boliviana, ésta esté codificada expresamente. Ya aquí se muestra un fenómeno sintomático para la política y la legislación de drogas de la región: se está realizando una *persecución penal del eslabón más débil de la cadena, con el fin de hacer una demostración simbólica de fuerza*. Esta criminalización sólo puede aparecer como arbitraria, desde el punto de vista de los campesinos, si al mismo tiempo —como en el caso del Perú— el mismo Estado industrializa la coca para sus fines; y —como en el caso de Bolivia— la llamada producción «necesaria» se comercializa bajo control estatal (arts. 34, 36 de la Ley 1008) (24).

---

(23) Contra esta equiparación, con los argumentos correspondientes, AMBOS, 1993, p. 12 y s., y 1994, p. 14 y ss.

(24) Críticamente, en este sentido, PRADO, 1991, p. 26, quien remite a Hassemer; también DE REMENTERÍA, 1989, p. 367.

### 3.2. *Derecho material*

- a) Comparación de la estructura del delito, tomando como ejemplo el «tráfico de drogas»

Los tipos vigentes de tráfico de drogas son los siguientes:

*Artículo 33 ENE:* «El que sin permiso de autoridad competente, salvo lo dispuesto sobre dosis para uso personal..., introduzca al país, así sea en tránsito, o saque de él, transporte, lleve consigo, almacene, conserve, elabore, venda, ofrezca, adquiera, financie o suministre... droga que produzca dependencia, incurrirá en prisión de 4 a 12 años y multa en cuantía de 10 a cien salarios mínimos».

*Artículo 296 C.P.:* «El que promueve, favorece o facilita el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, mediante actos de fabricación o tráfico o las posea con este último fin, será reprimido con pena privativa de libertad no menor de ocho ni mayor de quince años, con 180 y 365 días-multa e inhabilitación. El que, a sabiendas, comercializa materias primas e insumos destinados a la elaboración de las sustancias (arriba mencionadas), será reprimido con la misma pena».

*Artículo 48 I de la Ley 1008:* «(Tráfico) El que traficare con sustancias controladas será sancionado con presidio de 10 a 25 años y diez mil a veinte mil días-multa. Constituye circunstancia agravante el tráfico de sustancias controladas en volúmenes mayores».

Resulta notoria la fuerte *concentración de acciones* en el artículo 33 ENE (12) y en el artículo 296 CP. Por el contrario, el artículo 48 de la Ley 1008 se limita al «tráfico». Mediante esta casuística exagerada los legisladores *colombiano* y *peruano* tratan de comprender, respectivamente, en dos (arts. 32 y s. ENE) o en un artículo (art. 296 CP) respectivamente, todas las acciones posibles en el campo de la producción y la comercialización, mientras que la ley *boliviana* 1008 codifica separadamente la mayoría de estas acciones (art. 46 y ss.).

Esta fuerte concentración de acciones típicas es indiscriminada. Por un lado, se tratan penalmente acciones que cualitativamente merecen un tratamiento diferenciado, p. ej. «transportar/llevar consigo» frente a «vender, ofrecer o suministrar» (arts. 33, 34 ENE); así se podría producir una violación al principio de igualdad. Es dudoso que esto pueda ser compensado con consideraciones judiciales en la aplicación de la pena, debido a los rígidos presupuestos legales. Por otro lado, se codifican acciones muy parecidas unas a otras que en la práctica apenas pueden ser delimitadas, p. ej. «almacenar/conservar» (art. 33 ENE), «fabricar/prepa-

rar» (art. 55 del D.Leg. 122), o «promover/favorecer» (art. 296 CP); aquí podría estarse atentando contra el principio de certeza (25).

Esta concentración de acciones implica, además, según Villanueva (26), el peligro de una penalización múltiple por el mismo hecho (*ne bis in idem*), en caso de que se aceptare un concurso de delitos. Villanueva pone el caso de un vendedor en pequeña escala que primero «lleva consigo» la droga, luego la «ofrece», «vende» y, por último, la «suministra». Aquí se descarta un concurso de delitos, porque la realización de algunas acciones típicas exigiría necesariamente la realización de las otras; muchas de las acciones serían entonces «secuelas de la anterior», de tal manera que solamente existiría un delito (unidad natural de acción), mas no un concurso de delitos. Según esto, el autor solamente podría ser penado una sola vez, según el artículo 33, para no ir en contra del principio *ne bis in idem*.

Pese a que, desde el punto de vista substantivo, el anterior planteamiento es correcto cabe hacerle dos observaciones de carácter técnico formal: Por un lado, ya la aplicación inmediata del principio *ne bis in idem* necesita aclaración, puesto que éste solamente prohíbe una nueva persecución penal o penalización después de haberse emitido una sentencia con carácter de cosa juzgada, es decir, representa un derecho fundamental procesal (art. 8 numeral 4 de la Convención Americana de Derechos Humanos), y no impide la punición material múltiple en un mismo proceso (27). Por otro lado, el resultado conseguido por Villanueva también puede ser alcanzado a través del concurso de leyes (concurso aparente), puesto que, en este caso, el contenido de injusto del hecho, igualmente, sólo es comprendido por un tipo, mientras otros tipos «quedan fuera» por razones de especialidad, consunción o subsidiaridad. Sin embargo, esto presupone, evidentemente, que las distintas acciones del artículo 33 ENE sean redactadas como tipos diversos pues, desde la perspectiva de la técnica jurídica, es de todas maneras «más limpio» codificar separadamente las distintas acciones por los motivos ya mencionados. Si se sigue esta postura, se daría aquí un típico caso de consunción, porque —para permanecer en el ejemplo mencionado— el «llevar consigo, ofrecer, vender» pueden ser contemplados bien como hechos previos impunes al «suministrar» (penados conjuntamente), dado que representan un estadio transitorio necesario de éste; o, bien, el «ofrecer, vender, suministrar» pueden ser considerados como hechos impunes necesarios posteriores al «llevar consigo».

(25) Así, VELÁSQUEZ, 1989, p. 12; PRADO, 1985, p. 112; HURTADO POZO, 1984, p. 16; DE ROUX, 1989, p. 323, 325; JARAMILLO, 1988, p. 12 y ss.

(26) VILLANUEVA, 1988, p. 434 y ss.

(27) Comp., con mayores referencias bibliográficas, ROXIN, 1993, p. 353 y ss.; JARASS/PIEROTH, 1989, art. 103, notas marginales 25 y ss.

En última instancia el tipo de concurso depende, en el caso concreto, de si el contenido de injusto del hecho se puede comprender en un tipo o —en caso de una concentración indiferenciada de acciones como en el art. 33 ENE y 296 CP— en una acción típica (concurso de leyes), o tienen que ser considerados otros tipos o acciones (agravantes) (concurso ideal y real).

b) Bien jurídico protegido

Partiendo de una concepción según la cual el Derecho Penal deriva su legitimación desde la protección de bienes jurídicos amenazados (28), se plantea la cuestión de si también el legislador sudamericano —siguiendo la tendencia extendida internacionalmente— trata de justificar las amenazas de sanción del Derecho Penal de Drogas a través de la protección de la *salud pública*; es decir, un bien jurídico de gran extensión, que no siempre está en condiciones de comprobar el estándar mínimo de la dañosidad *social* de la conducta penada (29).

Esta cuestión debe ser contestada afirmativamente: la *salud pública* se encuentra también en el Derecho positivo de los países investigados. El párrafo tercero de la fundamentación del D.L. 22095 hace referencia a la dependencia de las drogas como «problema de la salud pública, un peligro para la familia y una de las principales causas de estrago físico y mental del ser humano»; en el artículo 296 y ss. del nuevo *Código Penal peruano* (C.P.) se trata de «proteger (...) precisamente la salud pública» (30); según el artículo 3 de la Ley 1008, «la coca *iter criminis*... produce... efectos... nocivos para la salud humana». Aunque el ENE no menciona ningún bien jurídico, para el Derecho colombiano, la «salud y el bienestar de la humanidad», como bien jurídico, se deriva igualmente del Derecho positivo; esto es, de las Convenciones de las Naciones Unidas de 1961 y 1971, adoptadas como Derecho interno por Colombia, el Perú y Bolivia (31).

---

(28) Así, en este sentido el artículo 4 C.P. colombiano determina que la punibilidad de una conducta exige que ésta «lesione o ponga en peligro... el interés jurídico tutelado por la ley». El § 2 I del Proyecto Alternativo alemán dice: «Las penas y medidas de seguridad sirven para la protección de los bienes jurídicos...»

(29) Por ello, críticamente HAFFKE, sin año, p. 2; ALBRECHT, 1991, p. 10 y ss.; MEYER, 1981, p. 135.

(30) Exposición de motivos en: *El Peruano* (diario oficial), Lima, abril 1991, p. 31.

(31) Comp. el párrafo primero del Preámbulo de la *Single Convention (Bundsgesetzbl. - BGBl 1977 II 112)* y la *Convention on Psychotropic Substances* (BGBl 1976 II 1478), las cuales se refieren a la «salud y el bienestar de la humanidad». Asimismo, la «Convention against illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances» del 19-12-1988 (Convención de Viena), firmada y ratificada por los tres países, que habla de un «serious threat to the health and welfare of human beings».

Sin embargo, la posición mayoritaria en la doctrina, sobre todo en la colombiana, es que el bien jurídico de la salud pública derivado solamente de manera formal del Derecho positivo, estaría subordinado a otros intereses o, en todo caso, tendría el mismo valor que estos (32). Si el legislador se refiriera seriamente a la protección de la salud pública, tendría que prohibir también las llamadas drogas «legales», las que no solamente causan en parte daños considerables a la salud, sino que también son consumidas en grandes cantidades en Colombia, el Perú y Bolivia. En vez de ello se practica una política de prohibición de las drogas declaradas como «ilegales», cuya absurda doble moral se pone al descubierto a través de la participación estatal en las ganancias obtenidas por la comercialización de drogas legales (alcohol, tabaco, coca), las cuales permiten el financiamiento de programas de prevención. Conforme a la aguda crítica de López Rey, el Estado «emborracha a los adultos para educar a la juventud» (33). En realidad se sigue así un «discurso ideológico» (Del Olmo) (34) alrededor del bien jurídico de la salud pública el cual, sin embargo, no puede engañar sobre su generalmente criticada «ausencia de perfiles» (Albrecht) (35).

Un análisis político-criminal que vaya más allá de la simple recepción del Derecho positivo, dirige la atención a otros intereses protegidos cuyo carácter de bienes jurídicos en particular es dudoso: la salud personal, el orden socio-económico, la seguridad pública y nacional, los derechos individuales de libertad, la juventud, la justicia y el ambiente (36).

La protección de la *salud personal*, que se esgrime en primer lugar para justificar la criminalización del consumo, es rechazada finalmente debido a que la autolesión no sería punible. Además, lo que debe protegerse es el derecho individual a la autodeterminación.

La protección del *orden socio-económico* resulta, en primer lugar de manera formal, de los preámbulos de la Convención Unica y de la Convención de Viena (37), y se justifica con la importancia socio-económica del tráfico de drogas y con los costos socio-eco-

---

(32) Comp. sobre ello, especialmente, LONDOÑO, 1990, p. 19 y ss.; DEL OLMO, 1990, p. 106; UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, 1990, p. 129 y ss.; BUSTOS, 1990, p. 95 y ss.

(33) Citado por la UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, 1990, p. 136; además BUSTOS, 1990, p. 95 y ss.

(34) DEL OLMO, 1989, p. 298.

(35) Comp. ALBRECHT, con más referencias bibliográficas, 1991, p. 70 y ss.

(36) Comp. así DE ROUX, 1989, p. 325 y ss.; CAJ, 1990, p. 231; RAMÍREZ, 1988, p. 121; APEP, 1990, p. 155 y ss.; así con más referencias bibliográficas en AMBOS, 1993, p. 281 y ss.

(37) Según el párrafo 3.º del preámbulo de la Single Convention la drogadicción «entraña un peligro social y económico para la humanidad». Según el párrafo primero de la «Convención de Viena», el problema de la droga ataca a «the economic, cultural and political foundations of society».

nómicos ligados a la sustitución de la coca, especialmente para el Perú y Bolivia. Detrás de esto se esconden intereses políticos y económicos. Según una crítica, que se hace frecuentemente, en el ámbito del comercio mundial, los países industrializados, especialmente los EE.UU., quieren dominar los mercados de los países cultivadores; en el comercio interior, la oligarquía colombiana quiere mantener su hegemonía económica mediante el aseguramiento de la propiedad privada y del monopolio estatal sobre el comercio de la droga:

«... en el fondo, lo que el Estado defiende es su monopolio futuro sobre la producción y distribución de las drogas... Importa... descubrir, detrás de la protección de un bien jurídico aparentemente múltiple, cómo el Estado está tratando de acomodarse a las conductas derivadas del narcotráfico con miras a tomar el control de su producción y distribución... Mientras la droga pueda convertirse en dinero, y el dinero en mercancía que duplica el dinero, la “salubridad pública” y la “moral estatal”... actuarán como la mampara, tras la cual se estimula la reproducción del modo de producción capitalista» (38).

Esta argumentación merece aprobación en la medida en que en los tres países se comprueba una *ambivalencia* de la legislación y política de drogas, basada en intereses económicos. En *Colombia* existe una alianza parcial entre la oligarquía tradicional y el tráfico de drogas, el Estado sigue una política monetaria favorable y obtiene ganancias con la comercialización de drogas declaradas legales; en el *Perú* y *Bolivia* existen igualmente entrelazamientos de tipo económico y político, y el Estado obtiene ganancias a través de la monopolización y control de la industria legal de la coca. El Estado y la oligarquía quieren preservar estos intereses y, por eso, los convierten en bienes jurídicos de la legislación de drogas, pese a que no están emparentados en lo más mínimo con los bienes jurídicos clásicos (vida, integridad física, etc.). Se trata de simples intereses particulares que apenas pueden justificar las intervenciones estatales, pues su inobservancia ni siquiera puede conducir a una dañosidad social, sino solamente a una «dañosidad particular».

Tipos como «el concierto para delinquir» (art. 44 ENE), la formación o participación en una asociación criminal (según el art. 297 del CP incluso como causa de agravación penal; art. 53 de la Ley 1008) protegerían, principalmente, los bienes jurídicos del *orden y la seguridad pública*. Los decretos colombianos promulgados en el marco de la legislación de drogas están al servicio, por definición constitucional, del restablecimiento del orden público

---

(38) NANCLARES A., 1988, p. 34; además BUSTOS, 1990, p. 18 y ss., p. 83.



(art. 121 de la antigua Constitución, art. 212 y ss. de la nueva de 1991), con lo que el interés en la lucha contra las drogas parece quedar detrás de intereses políticos de la lucha contra la subversión (39). En tal medida, también se vuelve relevante el bien protegido de la *seguridad nacional*, ya que el Estado se encontraría, según la postura oficial, en «lucha contra el narcotráfico y el (narco)terrorismo... en defensa de la democracia» (40); para lo cual el narcoterrorismo comprende tanto la «narcoguerrilla» en *Colombia* y el *Perú*, como la resistencia organizada contra la destrucción de la coca en el *Perú* y *Bolivia*. Esta ampliación de la imagen del enemigo ha traído consigo una fuerte militarización, con intervención de las Fuerzas Armadas, las cuales precisamente tienen la tarea de preservar la seguridad nacional.

La «guerra de las drogas», que resulta de ello y que ha sido declarada varias veces oficialmente, proclama defender las «*libertades individuales*». Estas se convierten en bien jurídico digno de protección penal, de manera individual, al penalizarse todas aquellas acciones que obligan o conducen al consumo (art. 35 ENE, 301 y s. CP, 54 Ley 1008), a fin de proteger la libertad del consumidor. Esto no solamente significa una contradicción con el bien jurídico de la salud pública citado oficialmente, sino que también es problemático, porque la necesidad de protección del consumidor presupone su falta de protección y una ausencia de determinación propia debido a una significativa dependencia de las drogas (41). En este contexto se protege también, de manera especial, a la *juventud* (arts. 37 ENE, 54 Ley 1008, 297, 301f CP, en caso de inimputabilidad).

La *administración de justicia* es protegida mediante los tipos penales de cohecho, favorecimiento de fuga, etc. (art. 39 ENE y 65 y ss. de la Ley 1008, mas no en el CP); en general, se defiende la justicia mediante las medidas de protección procesales dadas especialmente en *Colombia*.

Finalmente, puede verse al *medio ambiente* como bien jurídico protegido en aquellos preceptos que prohíben el empleo de medios químicos en la destrucción de la coca (explícitamente sólo el art. 18 de la Ley 1008), y persiguen penalmente la posesión y la

---

(39) Sobre esto, AMBOS, 1993, p. 336 y ss., y 1994, p. 100 y ss. («La guerra de las drogas y la lucha contra la subversión»).

(40) Comp. solamente BARCO, 1990; UNIVERSIDAD DE LOS ANDES, 1990, p. 11 y ss. (17); comp. también BUSTOS, 1990, p. 118 y ss.

(41) Así, también, la Corte Suprema en lo Penal de Alemania (*Bundesgerichtshof*), en su fallo sobre la constitucionalidad de la criminalización del consumo de hachís (1 StR 362/92 del 25/8/1992) indica, siguiendo la lógica dominante de la criminalización: «... pensar en aquellos consumidores que... no tienen suficiente capacidad de juicio y por eso necesitan una especial protección» (p. 9). Véase también abajo (N. 47).

distribución de estos medios (art. 43 ENE, 6 y ss. del D.S. 059-82-EFC y D.L. 25623 peruanos, y art. 59 de la Ley 1008).

Al contener alguno de los nombrados bienes jurídicos, especialmente el orden socio-económico y la seguridad pública y nacional, fuertes elementos normativos que indican determinados intereses político-económicos, la intervención penal pierde así totalmente su relación con el bien jurídico y con ello su legitimación político-criminal, si ésta se justifica con simples puntos de vista normativos, especialmente el de la *moral pública*. Este criterio, todavía más incierto que el de la dañosidad social, considerada en casos excepcionales como legitimación suficiente, es expuesto frecuentemente por funcionarios gubernamentales, sobre todo contra la «legalización». En este contexto, se trata de querer reemplazar la carencia de argumentos político-jurídicos o —para permanecer en el Derecho Penal— de reemplazar los bienes jurídicos por una pretensión moral de valor absoluto elaborada por la política oficial, que reduzca el problema de la droga a la lucha de un «Estado bueno, pero débil» contra una «mafia de la droga mala, pero fuerte».

#### c) Consumo: criminalización *versus* descriminalización

Ya en el ámbito jurídico-positivo los tipos correspondientes presentan diferencias considerables: mientras el artículo 51 ENE trata como contravenciones el «llevar consigo» y «conservar» la «dosis personal» para el «propio uso o consumo», excluyendo solamente la prisión o la multa cuando el consumidor se encuentra en «un estado de drogadicción» (art. 51c), el artículo 299 del CP descriminaliza la posesión de la «dosis personal para el propio e inmediato consumo» y el artículo 49 de la Ley 1008 ordena el tratamiento de los consumidores dependientes. A primera vista, la regulación peruana aparece como la más liberal y, político-criminalmente, como la más adelantada sobre todo porque diferencia las diversas acciones de posesión, haciendo punible solamente la posesión con fines de tráfico (art. 296 CP) (42).

En la esfera del tipo se dan problemas de *delimitación* entre el consumidor y el traficante, pues las acciones o determinadas ca-

---

(42) Esta tendencia relativamente positiva de la *normatividad* peruana fue confirmada por la ley 26320 del 11 de mayo de 1994; *inter alia*, define mejor el concepto de pequeña cantidad de droga (hasta 100 gr. de PBC, 25 gr. de cocaína, y 200 gr. de marihuana y 20 gr. de derivados de marihuana) y permite algunos beneficios procesales para pequeños traficantes, por ejemplo la posibilidad de una rebaja de la pena de una sexta parte (art. 3). Sin embargo, la ya mencionada, posterior ley 26332 del 11 de junio (cf. 3.1.) muestra otra tendencia y da una vez más un ejemplo de la política criminal contradictoria del Estado Peruano cuando prohíbe todos los beneficios procesales para cultivadores de amapola y sus cómplices (art. 3).

racterísticas típicas son, en tal medida, idénticas o parecidas. El tipo de «tráfico» del artículo 33 ENE contiene, junto a doce acciones más, también el consumo, que implica el «llevar consigo» drogas ilegales, tal como está codificado en el artículo 51, lo cual alude a una doble penalización. La punibilidad depende de la cantidad de drogas llevada consigo (art. 33). Solamente el «llevar consigo» la «dosis personal» fijada legalmente (art. 2j), es tratado privilegiadamente como contravención; cantidades mayores hacen de la conducta un hecho punible. Este criterio puramente objetivo entra en conflicto con principios jurídico-estatales, sobre todo con el principio de culpabilidad, como se ve a continuación. Con motivo de la interpretación sistemática y teleológica se produce una diferencia, vinculada a la finalidad de las acciones, entre el artículo 33 y el artículo 51 ENE. En el artículo 33 el «llevar consigo» significa solamente un eslabón intermedio entre «transportar» y «vender» al consumidor final, es decir, está dirigido al comercio; en el marco del artículo 51 el autor «lleva consigo la droga» con fines de consumo personal, es decir, «llevar consigo» (y «conservar») representan solamente actos preparatorios del consumo (43). El artículo 296 del CP introduce aclaratoriamente la posesión «con fines» de tráfico, pero las relaciones de cantidad de los artículos 296 al 299 del CP siguen sin ser aclaradas (44). El artículo 299 CP limita la exención de la pena al consumo «inmediato». Ello no solamente significa un retroceso frente al artículo 296 CP (no hay pena por la posesión para el consumo propio), sino que también pone a los consumidores (¡innecesariamente!) en manos del arbitrio policial y judicial. Destacados penalistas peruanos hablan incluso de un «poder de negociación del juez», lo cual favorecería aún más la corrupción, ya bastante notoria (45). Según el art. 299 del CP, la intención de consumir depende de la dosis personal, la cual debe ser determinada mediante los nuevos criterios como «el peso, el grado de pureza y la aprehensión de la droga». Sin embargo, cada poseedor de droga puede primero permanecer detenido hasta 15 días mientras se comprueba su calidad como tal (art. 2, inc. 24 lit. f de la nueva Constitución de 1993). El artículo 49 de la Ley 1008 declara el término «tráfico» (art. 48) como utilizable, cuando se sobrepasa la dosis personal llevada consigo, la cual corresponde a la cantidad de consumo necesitada durante 48 horas y —al no ser definida en ningún lugar— debe ser fijada por dos médicos legistas. En la práctica jurídica, esto ha llevado igualmente a un desvanecimiento de las fronteras entre el comer-

(43) VELÁSQUEZ, 1989, pp. 61, 14, 143; RAMÍREZ, 1988, p. 115; MARTÍNEZ, 1988, p. 133.

(44) Críticamente, también PRADO, 1991, p. 26.

(45) PRADO, entrevista, Lima, 7-11-1991; UGAZ, entrevista, Lima, 6-11-1991.

cio y el consumo y, como lo reconocen incluso fuentes oficiales, a una necesaria aplicación policial del tipo de tráfico.

La *criminalización del consumo* como contravención en Colombia debe rechazarse. *Dogmáticamente* representa, como ya se dijo arriba, una violación al principio del bien jurídico (art. 4 CP) porque la autolesión que subyace en el consumo no lesiona, en todo caso, el bien jurídico de la salud pública proveniente del Derecho positivo. Ciertamente, debe admitirse, la autolesión propia del consumo de drogas no es comparable con la autolesión corporal o el suicidio, pues el adicto ocasiona costos (de tratamiento) a la sociedad mientras el que se autolesiona y el suicida corren con los gastos eventuales. Si bien, en tal medida, tendría que considerarse aquí el interés en el mantenimiento del orden socio-económico, su carácter de bien jurídico, sin embargo, parece dudoso. El bien jurídico de la salud personal de los consumidores vinculado con el consumo implica, como ya se mencionó, la minoría de edad y la falta de autodeterminación de éstos, y contraría el principio fundamental de todo Estado de Derecho de la libertad individual, básicamente ilimitada. *Político-criminalmente*, la criminalización del consumo implica una equiparación del consumidor con el vendedor. Esta tendencia es reforzada por el ENE al establecer como criterio diferenciador entre el comercio (art. 33) y el consumo (art. 51), mediante la dosis personal del artículo 2j, una simple responsabilidad objetiva. La finalidad del «llevar consigo», esto es, un elemento subjetivo se contempla solamente en perjuicio del consumidor, puesto que la cantidad fijada como «dosis personal» no vale como tal, cuando «tenga como fin su distribución o venta» (art. 2 j, párrafo 3). De esto resulta, *de lege lata*, que la finalidad de la inclusión de elementos subjetivos como consecuencia del principio de culpabilidad, que deben estar al servicio de la protección del autor y a través de los cuales se alcanza la mayor medida de justicia material, se convierte aquí en todo lo contrario. Esto lleva a resultados injustos, tal como lo muestra la práctica (46).

Por todas estas razones, hay que felicitar a la Corte Constitucional de Colombia que recientemente declaró inconstitucional la criminalización del consumo de drogas ilegales (art. 51 ENE) y el internamiento obligatorio de consumidores (art. 87 ENE) (47).

---

(46) Comp., p. ej., el caso citado por AMBOS, 1993, p. 291.

(47) Sentencia núm. C-221/94 del 5 de mayo de 1994. Por otro lado, la Corte declaró constitucional el concepto de la dosis personal según artículo 2 inc. j ENE. Contrario a eso, la Corte Constitucional de Alemania (*Bundesverfassungsgericht*) —en su decisión del 9 de marzo 1994— declaró constitucional la ley alemana de drogas (*Betäubungsmittelgesetz*) que incluye la criminalización de la posesión para consumo (§ 29 I). Así la Corte confirmó que en su opinión no existe «un derecho al libre consumo» (*Recht auf Rausch*), contrario a las interpretaciones de la decisión dadas por la prensa nacional e internacional (cf. AMBOS, 1995).

En resumen, a pesar de la distinta regulación positiva, se puede verificar cómo en los tres países existe una *criminalización (fáctica)* del consumo —con diferencias solamente graduales— que es inaceptable. Es de esperar el efecto práctico de la nueva regulación del CP.

d) Expansión jurídico-material y técnica legislativa

En los tres países se comprueba una *expansión* jurídico-material, basada en las aludidas Convenciones internacionales, cuyas características sólo pueden mencionarse brevemente aquí (48):

- Adelantamiento de la intervención penal por medio de la configuración de tipos como delitos de peligro abstracto, criminalización de actos preparatorios y empleo de conceptos jurídicos inciertos;
- Adopción de figuras y tipos provenientes del Derecho Penal general, especialmente de delitos especiales; y,
- Creación de nuevos delitos (ubicados en un estadio posterior de otros, por los cuales ya estaban comprendidos).

Esta expansión debe imputarse en muchos casos a una defectuosa técnica legislativa, dolosa o negligentemente empleada.

3.3. *Derecho Procesal*

El Derecho procesal se caracteriza por algunas particularidades que, sin embargo, sólo pueden ser mencionadas brevemente en este lugar (49):

- Traslado de competencia de manera amplia a las Fuerzas de Seguridad, en especial a la Policía, limitando las posibilidades de control del Poder Judicial;
- Acortamiento y aceleramiento del proceso, acompañados de una mayor valoración de los resultados de la investigación policial;
- Introducción de una jurisdicción especial y de un proceso secreto con jueces anónimos, testigos y empleados investigadores (Colombia), así como de técnicas especiales en el sentido de la conocida legislación del «testigo de la corona» (cfr. parágrafo 31 de la ley antidroga alemana —*Betäubungsmittelgesetz*—); y,
- Ampliación de la utilización de medidas coercitivas proce-

---

(48) Comp. AMBOS, 1993, pp. 293 y ss.

(49) Comp. detenidamente *ibidem*, pp. 301 y ss.

sales, especialmente de la detención preventiva (acompañada de una restricción del *habeas corpus*) (50), decomiso y extradición (51).

En resumen, se trata de facilitar la persecución y la condena de autores de delitos de drogas, para lo cual se justifican las restricciones al Estado de Derecho con argumentos de efectividad.

### III. EFICACIA

#### 1. PREVENCIÓN Y SUSTITUCIÓN (52)

La mínima eficacia de las *medidas de prevención*, de todos modos escasas, resulta del creciente consumo de la droga, especialmente de la pasta de coca (53). Los escasos resultados han llevado a un cambio en la orientación política e inclusive a una concepción política integral, cuyo éxito no está todavía a la vista.

La *política de sustitución*, medida por su finalidad de sustitución a largo plazo y destrucción de la coca cultivada para la producción de cocaína, no ha arrojado ningún resultado verdadero. Si se comparan las áreas reemplazadas o destruidas con las áreas de cultivo netas (áreas totales, descontando las áreas destruidas) entre 1987 y 1993 (cifras del Dept. del Estado de EE.UU.), resulta lo siguiente:

CUADRO 2  
*Áreas netas de cultivo de coca al 31-12/Destrucción (en Ha.)*

| Año  | Colombia     | Perú          | Bolivia      |
|------|--------------|---------------|--------------|
| 1987 | 22.500/460   | 108.800/355   | 40.360/1.040 |
| 1988 | 34.000/230   | 110.400/5.130 | 48.925/1.475 |
| 1989 | 42.400/640   | 120.400/1.285 | 52.900/2.500 |
| 1990 | 40.100/900   | 121.300/0     | 50.300/8.100 |
| 1991 | 38.400/2.500 | 121.300/—     | 48.600/7.000 |
| 1992 | 37.100/959   | 129.100/0     | 45.500/5.149 |
| 1993 | 39.700/793   | 108.800/0     | 47.200/2.400 |

(50) Véase AMBOS, 1993a.

(51) Sin embargo, en el ámbito de la extradición años 90, más bien regulaciones restrictivas de prohibición general (Colombia) o una suspensión (Bolivia). Más detalles, AMBOS, 1991; el mismo, 1993, pp.195 y ss., 252 y s., 321 y s.

(52) Extensamente, AMBOS, 1993, pp. 346 y ss. (en capítulo V).

(53) Sobre el consumo en particular, *ibidem*, 1993, pp. 32 y ss., 14 y ss., 101 y ss. (en capítulo II).

En suma, y descuidando las diferencias y particularidades de los países, la *magnitud de las destrucciones*, relativa a las áreas totales de cultivo en los tres países es insignificante. En 1990 se destruyeron 9.000 Ha. de un total de 220.700 Ha., es decir, aproximadamente un 4 % de las áreas de cultivo totales; en 1992 solamente 2,5 % (5.287 ha de un total de 211.700). Pero, de una destrucción efectiva recién podría hablarse, si se eliminara tanta coca que las áreas existentes de cultivo no pudieran cubrir la demanda de coca para la producción de cocaína, ya que recién entonces se habría «bloqueado» la elaboración en la fuente. Con un 2 a 4 % de destrucción no puede partirse, con la mayor probabilidad, de que se dé alguna vez este caso (54).

Esta negativa valoración global no debe, sin embargo, ignorar el hecho de que todos los proyectos de sustitución de la ONU presentan ciertos éxitos, y por lo menos se han manifestado «limitando los daños» (55).

## 2. CONTROL Y REPRESIÓN (56)

El juicio sobre la eficacia en este ámbito está vinculado con enormes dificultades. Esto se relaciona, sobre todo, con el hecho de que ya las complejas relaciones de causa-efecto dificultan considerablemente la elaboración de modelos causales teóricamente seguros. A ello se debe agregar la dificultad en la obtención de material empírico el cual debe ser, además, utilizado cuidadosamente. Por último, tampoco la parte oficial suministra criterios de valoración. Con ello, se trata de hacer inmune a la política oficial de prohibición contra cualquier control externo de efectividad, puesto que los resultados negativos privarían a la política oficial de sus fundamentos de legitimación, especialmente para las restricciones jurídico-estatales. Así y todo, estas dificultades no pueden significar la renuncia a alguna valoración.

El material empírico existente permite un análisis de eficacia en sentido *cuantitativo* y *cualitativo*. En este último caso, se trata de cuestionar críticamente las actividades de control de drogas, indudablemente apreciables desde el punto de vista cuantitativo, mediante criterios cualitativos.

---

(54) Por eso, incluso las oficinas estatales son escépticas y hablan solamente de un «éxito lento» (GIRALDO, ex-Jefa de la Oficina de Planificación de la «Dirección Nacional de Drogas», entrevista, Bogotá, 11-9-1991) o inclusive, como lo hace la Policía peruana en un documento secreto, de un «fracaso en la política de sustitución» (PHP-DINTID, 1989, p. 3).

(55) Sobre los «perfiles» de los proyectos, *infra* IV 1.

(56) Detalladamente, AMBOS, 1993, p. 359 y ss; 1994, p. 112 y ss.

## 2.1. Análisis cuantitativo

En los cuadros 3 a 5, que siguen a continuación, se puede —según cifras oficiales (policiales)— apreciar el desarrollo, con respecto a las detenciones de autores de delitos de drogas, destrucción de laboratorios y decomiso de drogas.

CUADRO 3  
*Detenciones*

| Años | Colombia | Perú (57) | Bolivia |
|------|----------|-----------|---------|
| 1986 | 3.699    | 2.908     | 981     |
| 1987 | 4.732    | 4.252     | 1.158   |
| 1988 | 4.929    | 2.362     | 887     |
| 1989 | 5.217    | 1.231     | 906     |
| 1990 | 6.253    | 1.511     | 900     |
| 1991 | 6.433    | 1.425     | 1.020   |
| 1992 | 2.156    | 3.523     | 1.173   |
| 1993 | 2.554    | 4.195     | 1.323   |

La disminución en *Colombia* entre 1992 y 1993 corresponde a una pérdida en la intensidad de la «guerra a las drogas» por la persecución casi exclusiva de Pablo Escobar. Por otro lado, las cifras en el *Perú* y *Bolivia* coinciden con la paralización momentánea del control policial de drogas en los lugares de cultivo del Alto Huallaga (*Perú*) y Chapare (*Bolivia*), debida a confrontaciones militares o a la resistencia campesina organizada.

CUADRO 4  
*Destrucción de laboratorios (58)*

| Año  | Colombia | Perú | Bolivia |
|------|----------|------|---------|
| 1986 | 572      | 11   | 19      |
| 1987 | 1.359    | 16   | 1.072   |
| 1988 | 655      | 11   | 1.431   |
| 1989 | 389      | 4    | 2.520   |
| 1990 | 268      | 3    | 1.533   |
| 1991 | 23       | 9    | 3.907   |
| 1992 | 223      | 44   | 2.966   |
| 1993 | 401      | 24   | 2.651   |

(57) 1991: hasta set., 1992: hasta octubre, 1993: total.

(58) *Perú*: 1991 y 1993 hasta set., 1992 hasta oct.; *Bolivia*: fábricas y pozas.



El retroceso en la destrucción de *laboratorios* en *Colombia*, al mismo tiempo que el aumento en *Bolivia* hasta 1991, confirma que se ha producido un traslado del procesamiento de coca a pasta y —en menor cantidad— también a clorhidrato de cocaína, hacia *Bolivia*. Las cifras *peruanas* más bajas indican otra vez, por el contrario, que las actividades policiales de control, especialmente en la zona principal de cultivo del Huallaga, más o menos, se ven paralizadas por momentos, debido a las confrontaciones militares entre la guerrilla y el Ejército.

Con respecto a las detenciones y a los laboratorios, debe considerarse que una gran parte de ellas se lleva a cabo por las Fuerzas Armadas, situadas «más cerca de los hechos», sin que se comunique de esto a la Policía (59).

CUADRO 5  
*Decomiso de cocaína (cruda) y derivados (en kg.) (60)*

| <i>Año</i> | <i>Colombia</i><br>(Cocaína/basuco/base) | <i>Perú</i><br>(cocaína/pasta básica) | <i>Bolivia</i><br>(«droga») |
|------------|------------------------------------------|---------------------------------------|-----------------------------|
| 1986       | 3.039/481/4.070                          | 11.8/2.028                            | 6.587                       |
| 1987       | 8.326/279/6.712                          | 27.3/4.022                            | 14.699                      |
| 1988       | 12.047/200/2.554                         | 73.3/8.145                            | 20.311                      |
| 1989       | 24.668/347/9.601                         | 73/2.637                              | 18.626                      |
| 1990       | 16.000/459/3.429                         | 492/4.738                             | 16.844                      |
| 1991       | 59.263/1.228/9.014                       | 598/4.926                             | 9.480                       |
| 1992       | 30.878/526/6.019                         | 231,2/8.368                           | 10.130                      |
| 1993       | 21.757/710/9.733                         | 729,6/8.611                           | 9.514                       |

Puesto que en la búsqueda de laboratorios generalmente cae en manos de las Fuerzas de Seguridad, también cocaína y sus derivados, no es de extrañar que el *Cuadro 5* coincida en la tendencia con el *Cuadro 4*.

Las estadísticas de decomiso se ven frecuentemente falseadas hacia arriba o hacia abajo, mediante decomisos desproporcionadamente grandes y pequeños. Por ejemplo, en *Colombia*, con la entrega voluntaria de un laboratorio en febrero de 1990, se decomisaron varios cientos de toneladas de cocaína. En *Bolivia*, la mitad de la cocaína decomisada en 1988/89 provino de una redada en el departamento de Beni en abril de 1987 (61).

(59) Según GARCÍA, 1991, pp. 23 y ss. (en base de la *Presidencia*), las Fuerzas Armadas decomisaron y destruyeron en *Colombia*, entre 1984 y 1989, 4.041 laboratorios.

(60) *Perú*: 1991 hasta 26 de oct., 1992/93 total; *Bolivia*: sin droga incinerada, 1992 alrededor de 10,37 t.

(61) US-HOUSE OF REPRESENTATIVES, 1990, p. 53.

Además, los «peces gordos» apenas entran en contacto con la droga decomisada y, por eso, raras veces son capturados en las operaciones de decomiso.

## 2.2. *Análisis cualitativo*

Tres criterios de prueba entran aquí en consideración. En primer lugar, se puede preguntar si la *criminalidad de drogas* ha disminuido o, en todo caso, se ha detenido. Entonces destaca la cuestión de la «*sustancia*» jurídica y real de las detenciones policiales, es decir, si no han sido detenidos demasiados inocentes. Y, finalmente, debe preguntarse en relación con esto si se puede reconocer el estatus social de los *afectados* por la represión policial y, si esto es así, qué funciones tienen éstos en la organización del tráfico de cocaína.

### a) Desarrollo de la criminalidad de drogas

Con el material empírico existente sólo puede prepararse una estadística valiosa para *Colombia*. El Cuadro 6 muestra el desarrollo general de la criminalidad basado en las cifras globales de los delitos cometidos entre 1986 y 1991, y el desarrollo en el ámbito de la «seguridad pública» (delitos contra la «seguridad pública»). Para ello se utilizan, comparativamente, dos fuentes que presentan notorias diferencias.

CUADRO 6

***Total de delitos contra la seguridad pública y de tráfico de drogas en Colombia, según la Policía Nacional (PN) y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE)***

| <i>Año</i> | <i>Total-delitos<br/>(PN/DANE)</i> | <i>Seguridad Nac.<br/>(PN/DANE)</i> | <i>Droga<br/>(PN/DANE)</i> |
|------------|------------------------------------|-------------------------------------|----------------------------|
| 1986       | 204.678/413.457                    | 9.302/6.790                         | 8.340/5.446                |
| 1987       | 215.076/341.538                    | 12.221/10.297                       | 11.090/7.617               |
| 1988       | 212.144/257.430                    | 11.881/12.753                       | 10.081/8.327               |
| 1989       | 208.212/248.164                    | 12.057/15.682                       | 9.552/10.029               |
| 1990       | 206.192/240.937                    | 11.992/16.128                       | 9.235/10.781               |
| 1991 (62)  | 215.965/54.218                     | 13.559/3.204                        | 10.701/2.183               |

El fuerte retroceso de las cifras totales de delitos a partir de 1988, según los datos del DANE, puede ser explicado por el hecho de que a mediados de 1987 entró en vigencia un nuevo Código

(62) DANE-cifras sólo para el primer trimestre.

Procesal Penal (Decreto 050; entretanto otras veces modificado), según el cual la etapa investigativa sólo podía iniciarse en caso de la presencia de sospechosos, ya no como el Código anterior para el cual bastaba la simple existencia de un hecho delictivo. A través de esto, las providencias judiciales para la apertura de procesos investigatorios disminuyeron fuertemente y, con ello, también las cifras del DANE, pero sin que esto haya significado una disminución real de la criminalidad; más bien, la cifra oscura entre los delitos cometidos y los registrados ha aumentado. Esto es corroborado también por los datos de la PN, según los cuales el número de delitos entre 1986 y 1991 ha permanecido más o menos constante.

En los ámbitos delictivos aquí relevantes, de la «*seguridad pública*» y en el sub-grupo de los «*delitos de drogas*», las cifras del DANE hasta 1990 muestran un marcado aumento. También las cifras de la PN tienen una tendencia de aumento, aunque inestable, especialmente en 1991.

Por ello, apenas puede hablarse seriamente de una efectividad de los controles policiales de droga, que inhiban la criminalidad. En todo caso, se puede defender la tesis (no comprobable) de que la criminalidad de drogas, sin el control policial, se hubiera incrementado todavía más.

En el *Perú* han disminuido tanto los delitos de drogas, registrados por la Policía, entre 1986 y 1990 (de 1.922 a 692), como la participación porcentual de las denuncias policiales por delito de drogas, calculada en función de la totalidad de denuncias. Consecuentemente ha disminuido, aparentemente, en el mismo espacio de tiempo el número de intervenciones policiales (de 2.570 a 1.472) (63). Esto podría dar pie a la suposición, de que el control policial de drogas proporciona una contribución efectiva para la contención, o por lo menos limitación de la criminalidad de drogas. Frente a la ausencia de fiabilidad en las estadísticas policiales peruanas, esta tesis apenas es sostenible. Más bien, tiene que partirse de que el registro policial de los delitos de drogas es muy selectivo, por no decir que se da arbitrariamente y que, por ello, produce una elevada cifra oscura. Esto también lo corroboran las encuestas del Ministerio Público, según las cuales los delitos de drogas en la provincia de Lima ocupan el segundo lugar entre las causas de prisión; es decir, son detenidas a muchas más personas por delitos de drogas que la cantidad de denuncias presentadas. De ello se deriva que el número de delitos registrados refleja, solamente de manera muy inexacta, la verdadera magnitud de las actividades de drogas.

---

(63) Todas las cifras mencionadas provienen del *Instituto Nacional de Estadística* peruano, con sede en Lima; detalladamente, AMBOS, 1993, pp. 369 y ss.

b) La «sustancia» de las detenciones policiales

Investigando el destino corrido por los detenidos se comprueba, con base en el material empírico existente, en relación con *Colombia*, que la sospecha fundamentadora de la detención en mucho menos del 10 % de los casos resulta suficiente para que el proceso pueda llegar a una sentencia. Además, las detenciones pierden «sustancia» cuando se considera que no todos los juicios terminan con una condena (aprox. 77 %). En el caso del *Perú* no existen cifras similares. En *Bolivia*, entre 1986 y 1993, por delito de drogas solamente se condujo al Ministerio Público (quien hace un juicio jurídico provisional) a 2.850 (38,7 %) del total de los 7.367 detenidos (64). De ellos, una gran parte (entre 1988 a 1993 en promedio aprox. 30 % a 40 %) fue puesta en libertad por la misma Policía. Esto significa que en sólo aproximadamente 30 % de los casos se abre un proceso.

De las cifras expuestas resulta, en total, una considerable discrepancia entre el número de detenidos y el de procesos penales y condenas, lo cual debería atribuirse, por un lado, a que un gran número de las detenciones policiales carece de la «sustancia» jurídica necesaria, y, por otro lado, a que la Justicia archiva muchos procesos debido a sus recargadas labores.

c) Los afectados

En el caso de *Colombia*, el siguiente cuadro muestra el *nivel educativo* de los detenidos entre 1986 y 1990:

CUADRO 7  
*Nivel de educación de los detenidos en Colombia*

| Año  | Analfabetos | Primaria | Secundaria | Superior |
|------|-------------|----------|------------|----------|
| 1986 | 2,2 %       | 54,4 %   | 41,7 %     | 1,7 %    |
| 1987 | 4,2 %       | 54,3 %   | 39,0 %     | 2,6 %    |
| 1988 | 4,8 %       | 59,1 %   | 34,9 %     | 1,2 %    |
| 1989 | 3,8 %       | 60,5 %   | 34,7 %     | 1,0 %    |
| 1990 | 4,7 %       | 58,3 %   | 35,8 %     | 1,2 %    |

Dentro de los inculpados hay, igualmente, más personas con educación primaria (70,6 %) que con secundaria (19,3 %), analfabetos (7,7 %) y de educación superior (2,3 %) (65). Según una investigación del Ministerio de Justicia, el 59,6 % de la población

(64) Cifras de la *Subsecretaría de Defensa Social*, la Paz; más detalladamente, AMBOS, 1993, p. 318.

(65) DANE, 1989, p. 4 y gráfico 8.

carcelaria no ha terminado la educación primaria, y el 60,5 % no tiene ningún oficio (66).

Parecidas relaciones numéricas arroja la investigación de la población carcelaria *peruana* para el año 1990. Del total de 16.719 reclusos, 870 (5,2 %) no tienen ninguna formación, o no dieron a conocer tener alguna, 6.660 (39,8 %) visitaron la escuela primaria, 7.548 (45,1 %) fueron a la escuela secundaria, y 1.641 (9,8 %) tuvieron una educación superior (67).

Si bien no existen estadísticas en el ámbito de los *delitos de drogas*, sin embargo se puede comprobar, con base en visitas a las cárceles y conversaciones oficiales e inoficiales, que también aquí la mayor parte de los reclusos proviene de estratos sociales inferiores (68). Esto permite suponer que la represión penal y policial en el área de las drogas trae consigo una discriminación de las capas inferiores. Un penalista de Medellín critica, en este sentido, que «aquí se castiga a la pobreza» (69).

El estatus social de los afectados corresponde a su *función en la organización en el tráfico de la droga*. Una gran parte trabaja como pequeños transportistas, los llamados «burros» o «mulas», o como pequeños vendedores en las calles. Estas actividades tienen en común el hecho de que son sustituibles arbitrariamente por el ejército de desocupados y subempleados de Latinoamérica, y que su persecución penal deja incólumes las estructuras de organización del tráfico de drogas. Una represión dirigida mayoritariamente contra este grupo de personas, como predomina en los tres países, es por ello inadecuada para una lucha efectiva contra el tráfico de drogas.

### 3. CONCLUSIÓN

La *influencia total* del control y la represión policiales de drogas en el *proceso de elaboración* de la coca a cocaína y en la *organización* del tráfico regional de la cocaína es tan escasa como la de la *destrucción* de la coca en el desarrollo de las áreas totales de cultivo, donde, sin embargo, hay que destacar algunos éxitos *relativos*.

En el «*control y la represión*», el funcionario alemán de enlace de la Oficina Federal contra la Criminalidad (*Bundeskriminalamt*) en Lima declara para el caso del Perú (quizás el más grave):

---

(66) Cita del *Ministerio de Justicia-Dirección General de Prisiones*, 1991, p. 11.

(67) Cálculos propios en base al *Instituto Nacional Penitenciario*, Oficina de Estadística, cuadro núm. 3 («Población penal nacional por nivel de instrucción y sexo»), folleto, Lima, 1991.

(68) Comp. los datos obtenidos en base a las visitas a los centros penitenciarios, AMBOS, 1993, pp. 380 y ss., 332 y ss. en general.

(69) LONDOÑO, entrevista del 15-9-1990 (durante una visita carcelaria).

«La carencia de formación, de equipamiento, y la frustración en los funcionarios policiales hace que la eficiencia en la lucha contra el tráfico de drogas se reduzca al mínimo» (70).

Los escasos «éxitos» policiales en parte basados en casualidades o concesiones calculadas de las organizaciones de drogas, son solamente victorias pírricas frente al trasfondo del *permanente flujo de cocaína* a los EE.UU., por un lado; por el otro, al *tráfico en expansión* en Europa (71), el cual puede recurrir a las aparentemente inagotables reservas de coca-cocaína en los países de cultivo y elaboración de Sudamérica, así como también a la producción de amapola y heroína de Colombia.

Hay numerosas *explicaciones* para la ausencia de efectividad de la política de control de drogas expuesta, que solamente pueden ser mencionadas en este lugar (72): fracaso del máximo efecto intimidante penal en una realidad socio-económica impregnada de una lucha diaria por sobrevivir; déficit de legitimación estatal y ausencia de un monopolio de la violencia; influencias extrajurídicas, especialmente la violencia no estatal y la corrupción; problemas organizativos y operativos; política ambivalente de los países de consumo occidentales, especialmente con respecto a las consecuencias económicas de la política de interdicción.

#### IV. ALTERNATIVAS

##### 1. DESARROLLO ALTERNATIVO

Pese a la reducida efectividad «global» descrita de la política de sustitución actual, no debe pasarse por alto que un proyecto de sustitución, inteligentemente proyectado y ejecutado con la necesaria sensibilidad social puede conseguir, más allá de una simple reducción de la coca, el objetivo de un desarrollo social, económico y político de las zonas aisladas y empobrecidas y ganar, a través de ello, la confianza y el apoyo de la población. La consecución de posibilidades de ingresos alternativos y la disminución si-

---

(70) Bieseke, 1991, p. 6. Comp. también el GAO, 1991b, p. 3: «US counternarcotics programs in Perú have not been effective». Mientras tanto el funcionario citado salió del Perú por la ineficacia criticada y no fue reemplazado.

(71) Comp. GAO, 1991a, p. 6, 24f (aquí: 24): «The estimated volume of cocaine entering the United States did not decrease in 1989 or 1990...». También DAS, 1991, p. 2, según el cual el flujo de drogas no ha disminuido. También el INCSR 1992: «... cocaine continued to reach the US in multi-ton quantities during the first half of 1992» (según NAD 30/octubre 1992/2f). Además la BKA, 1992, p. 59, según la cual «el nuevo incremento de las cantidades decomisadas en Europa» demuestra «la enorme presión abastecedora».

(72) Comp. AMBOS, 1993, pp. 394 y ss.; 1994, p. 129 y ss.

multánea de la dependencia de la economía de la coca por los campesinos debe ser el objetivo concreto a seguir. Esto presupone una *estrategia integral de desarrollo* que contenga los siguientes elementos:

- Mejoramiento de la infraestructura (caminos de transporte, suministro de agua, electricidad, casas) mediante apoyo financiero y técnico, con el fin de lograr una realización independiente de los trabajos necesarios por parte de la población afectada.
- Aumento y mejora de la calidad de la producción legal, mediante una mejor técnica (como p. ej. una ordenación paralela en vez de una desordenada de los cultivos) e intermediación de créditos favorables.
- Comercialización de la producción a través de cooperativas locales de productores, que vendan (pago en efectivo) y depositen los productos y eventualmente los reelaboren y vendan a compradores (nacionales). Es necesario el apoyo en sentido financiero (capital para cooperativas y transporte; créditos), técnico (desarrollo agro-industrial) y sociológico (autoorganización de la población).
- Aclaración sobre las consecuencias de la elaboración de la coca y cocaína, así como del consumo de la pasta de coca (basuco) para la salud y el ambiente, con el objeto de lograr una modificación de conciencias hacia una conciencia del injusto.
- Programas sociales, en especial en el campo de la salud y educación, organización de tiendas de víveres administradas independientemente (tiendas comunales) para el aseguramiento del abastecimiento de comestibles a precio de propio costo.
- Participación amplia de la población afectada en el planeamiento y ejecución de los elementos mencionados.

El problema principal de tal estrategia consiste en la *compensación de las ventajas de la comercialización* de la coca, especialmente del nivel de liquidez garantizado por el pago en efectivo de los intermediarios, y de la seguridad financiera y social del productor campesino que resulta de ello. Estas ventajas sólo pueden ser compensadas mediante la compra inmediata y el pago en efectivo de los productos alternativos legales, p. ej. a través de las cooperativas de producción mencionadas y, mediante ayudas a la comercialización (transporte, depósito, créditos). Esto, a su vez, presupone que el precio de los productos alternativos por lo menos corresponda al de la coca, es decir, los productos alternativos deben ser capaces de competir con la coca. Adicionalmente, en

caso de un alza del precio oscilante de la coca debe existir la disponibilidad, por parte de los países industrializados, de pagar mayores precios por los productos alternativos, cuyos precios están controlados por ellos, especialmente el café. Bajo determinadas circunstancias, en tal caso, deberán ser subvencionados con ayuda occidental también ciertos productos destinados únicamente al consumo nacional, tales como yuca, plátanos, frijoles, arroz. Las conversaciones con coccaleros, que están dispuestos a sustituir la coca y que, incluso, ya la han reducido casi a manera de prestación adelantada, evidencian que la magnitud de la diferencia de precios entre la coca y los productos alternativos —en el caso en que éstos se hayan siquiera cultivado y comercializado— es el criterio decisivo para o contra la sustitución. Al no darse alternativas de sobrevivencia, el campesino se ve a menudo obligado a volver al cultivo de la coca.

## 2. DESCRIMINALIZACIÓN (73)

El debate sobre la descriminalización sufre, no pocas veces, de una falta de claridad terminológica y, además, no define si se refiere a la producción, el consumo o el tráfico de drogas.

Por lo tanto, debemos clarificar algunos términos usados. La *descriminalización* se refiere a la conducta humana penalizada, es decir, despenaliza esa conducta. Se puede distinguir entre las siguientes formas:

- la descriminalización *transformatoria* (se reemplaza el control penal por otras formas de control social);
- la descriminalización *parcial* (correspondiente a una cierta cantidad de una cierta droga, también la renuncia a la persecución penal o a la condena en el caso de posesión de cantidades mínimas, § 29 V ley antidroga alemana - «Betäubungsmittelgesetz»);
- descriminalización *real* (la conducta queda despenalizada sin reemplazo) y la descriminalización *sociológica* (se elimina la situación que provoca o causa las conductas criminales).

El término de *legalización* se refiere a la sustancia (droga) y significa el expendio legal de la misma. Se distingue la legalización *controlada*, que establece un monopolio estatal de drogas y contiene ciertos criterios de diferenciación (peligrosidad de la droga, edad del consumidor, etc.) de la legalización *total*.

---

(73) Comp. AMBOS, 1993, pp. 420 y ss.; 1994, pp. 146 y ss.



Finalmente, existe el término de *acceso legal* que corresponde a la situación en la cual un cierto grupo de personas obtiene la droga legalmente, pero para el resto de la población se mantiene la prohibición.

Consideramos necesario la redefinición y precisión de una nueva política de drogas en el sentido de una dicotomía: por un lado, una descriminalización de las conductas correspondientes a la producción, posesión, consumo y expendio pequeño, por otro lado, una lucha más eficaz contra el tráfico organizado o la llamada criminalidad organizada. Una nueva política debe partir del hecho criminológico de que la eficacia del control social a través del derecho penal es, no solamente en el campo de drogas, muy limitado y que la sola represión penal trae más consecuencias negativas que positivas.

a) *Producción: Promoción de la coca tradicional*

Una nueva política de drogas tiene que superar definitivamente la equiparación entre coca y cocaína, insostenible científicamente, consagrando legalmente la protección del cultivo tradicional de coca y los ritos culturales de la población indígena. La tradición de la coca en la región y la importancia todavía fundamental de la coca para la población indígena, exigen una regulación legal separada que desvincule notoriamente a la coca de los estupefacientes y descarte toda posibilidad de criminalización como, por ejemplo, mediante la remisión a tipos penales.

Tal descriminalización tendría, además, ventajas prácticas. La población campesina podría ser más fácilmente motivada a apoyar el programa estatal de sustitución. La participación campesina en el proceso del «desarrollo alternativo», reconocida ahora por todas las partes como necesaria, sería alcanzable de manera más fácil.

La descriminalización así conseguida, constituye el punto de partida para el próximo paso el cual tiene por objetivo, a largo plazo, el debilitamiento de la coca ilegal en favor de la coca legal y tradicional. Esto exige un aumento gradual de la participación de la coca tradicional en las áreas totales de cultivo, a través de una comercialización estatal reforzada y, especialmente, de unas mayores posibilidades de exportación. Los países productores, frente a representaciones de intereses más fuertes, deberían tener a la vista la fundación de una «Organización de Países Exportadores de Coca», similar a la OPEP. Los países industrializados deberían abrir sus mercados a los productos de la coca (74), e introducir

---

(74) Especialmente el té de coca, pero también miel, pasta de dientes, medicamentos (como la Cocabetes, un antidiabético), chicle, vino, sirup de coca, todos los cuales se producen en el Perú y Bolivia.

una modificación en sus legislaciones de drogas, todavía en parte demasiado restrictivas (75). Dicho en pocas palabras, se trata de la *comercialización internacional* de la coca como un producto legal de la talla del café, té, cacao, etc. Esto tendría las siguientes ventajas:

- Incremento de la participación de la coca legal en la producción total y, con ello, la reintegración de gran parte de la población campesina en la economía legal.
- Reforzamiento de la autoridad estatal en las zonas cocaleiras y, consecuentemente, el debilitamiento del tráfico de la droga y de la subversión.
- Reforzamiento de la parte legal de las economías nacionales afectadas y una menor dependencia de la economía ilegal de la coca.

La inseguridad de esta concepción consiste en que una producción legal reforzada no tiene, necesariamente, que repercutir en contra de la producción ilegal. Más bien, es imaginable que la producción ilegal permanezca constante y que la producción total (de carácter legal e ilegal) se incremente. Como se sabe, no hay fronteras a la expansión del cultivo de la coca mediante traslados; este desarrollo depende decisivamente de la demanda de cocaína en los países consumidores.

Desde la perspectiva campesina debe considerarse que la situación actual de un mercado predominantemente ilegal garantiza elevados precios de la coca y representa un instrumento de presión frente a los esfuerzos nacionales e internacionales de sustitución. Si se redujera la coca ilegal o se le hiciera desaparecer completamente, y el Estado asumiera la comercialización legal restante, el campesino de la coca que actualmente la produce de manera privada y capitalista, perdería, según los temores de los campesinos de la coca y sus organizaciones, su poder de negociación y dependería únicamente del monopolio estatal de comercialización, como en el caso de los productos legales. Las experiencias con una comercialización estatal en el Perú y en Bolivia muestran que estos temores no deben descartarse: los precios estatales en La Convención (Cusco, Perú) o en las Yungas (La Paz, Bolivia) y en Chapare (Cochabamba, Bolivia) son considerablemente menores que los del tráfico de drogas y, solamente debido a esta competencia, están por sobre los de la mayoría de los productos legales (76).

---

(75) Según el § 29 (1) núm. 1 y 3 concordado con el § 1 (1) con anexo II de la *Betäubungsmittelgesetz* alemana (ley antidroga), p. ej. la importación y posesión de hojas de coca todavía está prohibida, ya que se le considera estupefaciente.

(76) En octubre de 1991 se pagaron en el *Cauca* (Colombia) 4.000 pesos (6,5 US \$, calculados según un cambio de un US \$ por 600 pesos) por una arroba

Semejante política de drogas, sea prohibicionista o antiprohibicionista, tiene por objetivo reducir la demanda ilegal de coca y cocaína y conduce con ello, lógicamente según una economía de mercado, a un descenso del precio de la coca y a una pérdida de atractivo del cultivo de la coca frente a otros productos. La demanda de coca y cocaína puede, por lo demás, ser reducida también en cualquier momento mediante una modificación en el gusto de los consumidores, y/o el reemplazo de la cocaína por drogas sintéticas. Esto significa que, de ninguna manera los coccaleros deben confiar en que la situación actual de un precio artificial de la coca elevado se va a mantener siempre igual; su política, como la de las organizaciones nacionales e internacionales, debe más bien dirigirse a reducir la dependencia de la coca para defenderse de los mencionados cambios en el mercado. La creación de una *economía alternativa* a la coca, caracterizada también con el concepto de sustitución económica o Coca por desarrollo (que contienen en esencia lo mismo), resulta por eso indispensable.

b) *Posesión, consumo y pequeño tráfico: descriminalización y legalización controlada*

Un análisis objetivo resulta en el reconocimiento de que los argumentos en favor de una legalización controlada prevalecen sobre los argumentos en contra.

Los argumentos *en favor* son los siguientes:

- El argumento *liberal*, según lo cual los bienes jurídicos su-puestamente tutelados no dan una suficiente legitimación para la represión penal del consumidor de drogas ilegales. Dada la no-punibilidad de la autolesión, consecuencia de la garantía de la libertad individual, la criminalización de la posesión y adquisición para el autoconsumo es una contradicción.
- El argumento *político-criminal*, según lo cual la criminalización del consumo genera los altos precios que llevan al con-

---

(12 kg.) de coca; 8.000 por el principal producto sustitutorio, el café, 5.000 por el cacao, 22 pesos por un kg. de yuca, 110 pesos por 1 gr. de basuco. En el *Alto Huallaga peruano*, si bien se pagó todavía 1 US \$ por kg. (240 por la pasta), por el cacao se pagaba solamente 0,6/kg. En *La Convención* la organización estatal ENACO paga alrededor de 12 US \$ por arroba (12 kg.) de coca, los traficantes de droga pagan el doble; por una arroba de café el campesino recibe unos 10 US \$, por el cacao 9, por el achiote 4. En el *Chapare boliviano*, el precio (ilegal) en 1991 oscilaba entre 12 y 50 US \$ por 50 kg.; en las *Yungas* comprendía en noviembre de 1991 alrededor de 10 US \$/50 kg., por el contrario se pagaba por el principal producto sustitutorio, el café, alrededor de 60 US \$/50 kg., por el plátano 1,5/20 kg. Debe tenerse en cuenta que la coca se cosecha y se vende cuatro veces al año.

sumidor a cometer actos criminales para financiar su consumo (la llamada «criminalidad vinculada o asociada») (77). En los países productores, además, la política de represión genera formas especiales de violencia como el narcoterrorismo o la nueva violencia de la narcoguerrilla.

- El argumento *económico*, según lo cual la prohibición, por un lado, representa un costo importante para los presupuestos nacionales y, por otro lado, tiene como consecuencia una inflación de los precios. Los decomisos reducen la oferta sin cambiar la demanda, la represión generalizada provoca el llamado «crime tariff» (Packer), es decir los costos de riesgo para los que participan en el negocio, lo que finalmente paga el consumidor.
- El argumento *social*, según lo cual deben tratar los consumidores no más como autores sino como víctimas cuya reintegración social es la única manera de evitar su marginalización social. Un control estatal de la calidad de las drogas, además, evitaría los daños a la salud hoy existentes.
- El argumento *cultural*, según lo cual se trata de lograr —a largo plazo— un manejo racional y adecuado con las drogas no tradicionales.

El argumento central *en contra* de una legalización es el posible incremento del consumo de drogas todavía ilegales.

Si bien es cierto que este peligro existe, requiere algunas aclaratorias. En primer lugar, es dudoso sacar esta conclusión de las elevadas tasas de consumo de alcohol y nicotina, porque el contexto sociocultural e histórico de estas drogas no es comparable. En segundo lugar, no existen experiencias que nos den certeza de lo qué pasará en el momento de la legalización con el consumo de las drogas ilegales. Las experiencias norteamericanas y europeas se refieren a las llamadas drogas suaves del Cannabis (hachís y marihuana). Finalmente, el peligro a la salud por la cocaína es muy discutido. Los llamados «muertos por droga», que en los países consumidores son siempre citados para justificar la prohibición, no mueren, en la mayoría de los casos, por una dosis pura y adecuado, sino por una sobredosis y/o de drogas «sucias». En el caso de la cocaína, por ejemplo, no se conoce ni un caso en que la muerte fue causada por una «dosis personal» sino siempre por mezclas y/o sobredosis (78).

---

(77) Según la «Oficina Federal contra la Criminalidad» (*Bundeskriminalamt-BKA*), refiriéndose a un estudio del criminólogo Kreuzer, «casi cada dos hurtos relacionados con vehículos, cada tres hurtos relacionados con viviendas y cada cinco robos son cometidos por drogadictos» (BKA, 1992, p. 22).

(78) Según la BKA, 1992, p. 103, para el año 1991, de los doce casos de

En todo caso, el argumento en contra tiene tanto peso que no parece responsable demandar una legalización total sin controles estatales. Por el contrario, demandamos una *legalización controlada*, es decir, con organización y control estatal del expendio, con la prohibición de propaganda y sin intereses de beneficios económicos.

El derecho penal se aplica en este contexto como un derecho penal mínimo, manteniendo la protección penal de las personas restringidas en su voluntad, sobre todo menores, y extendiendo la sanción penal a todas las conductas que tienen como fin la comercialización de las drogas legalizadas sin considerar los riesgos para la salud. Esto incluye la conducta de desviar las drogas legales a un mercado ilegal. Todas estas conductas violan el bien jurídico de la salud individual del consumidor (79).

### c) *Criminalidad organizada*

La lucha contra la criminalidad organizada a través del derecho penal se puede limitar a incluir en los Códigos los siguientes tipos penales y medidas procesales:

- Fundación de una asociación criminal para actividades del narcotráfico (cf. art. 44 ENE, 297 CP per, 53 ley 1008), persiguiendo todas las actividades del tráfico.
- Producción ilegal de drogas para un mercado ilegal (cf. artículo 47 ley 1008).
- Conductas relacionados con las ganancias del narcotráfico, sobre todo «lavado de dinero», decomiso de bienes y/o valores obtenidos del narcotráfico (cf. art. 3 Convención de Viena, § 261 CP alemán).
- Producción e importación de químicos para la elaboración de drogas, sobre todo evitando la desviación de químicos legalmente importados (cf. art. 3I, 12, 13 Convención de Viena).

La delincuencia ordinaria, relacionada con la criminalidad organizada, debe ser sancionada a través de los tipos penales del derecho penal general.

Al nivel procesal parece necesario la investigación «proactiva», es decir, ofensiva y agresiva contra las organizaciones criminales

---

muerte por droga, se reponsabiliza a la cocaína en un 0,4 %, mientras que se le atribuye en 1 % a la cocaína con otras drogas. Por otra parte, la «Oficina Estatal contra la Criminalidad» del estado alemán Baden-Württemberg, cita tres casos de muerte por droga de los cuales uno se ha sido por «sobredosis de cocaína».

(79) Véase la propuesta concreta del «Grupo de Málaga», en DíEZ-RIPOLLÉS, 1991, sobre todo pp. 499 y ss.; más concreto también AMBOS, 1994, p. 155 y ss., con referencias.

(operación «hielo verde») con el fin de destruir las estructuras y de detener los autores mediatos («capos grandes»).

Obviamente, en los países productores se requiere un fortalecimiento estructural de los órganos de investigación y del poder judicial. Para recuperar la confianza de la población estos órganos necesitan una limpieza total y profesionalización para minimizar la corrupción e infiltración. Si se considera necesaria la ayuda policial externa, ésta debería influir en los procesos de selección, en la formación psico-social de las fuerzas de seguridad en cuanto al respeto de los derechos humanos y fortalecer los órganos civiles de investigación, por ejemplo, la Fiscalía General en Colombia.

Sin embargo, todos estos intentos son vanos, si no se logra destruir el poder económico del narcotráfico a través de la legalización controlada.

## BIBLIOGRAFIA SELECCIONADA

- ALBRECHT, Hans-Jörg: «Suchtgiftgesetzgebung im internationalen Vergleich», *Forensia Anuario*, tomo 2, Berlin/Heidelberg 1991, pp. 69-88.
- AMBOS, Kai: «USA-Kolumbien: Ende der Auslieferung?», en *Neue Kriminalpolitik*, 4/91, p. 12.
- «Die Drogenkontrolle und ihre Probleme in Kolumbien, Perú und Bolivien - eine kriminologische Untersuchung aus Sicht der Anbauländer, unter besonderer Berücksichtigung der Drogengesetzgebung», Freiburg/Br. 1993 (informe criminológico de investigación del Max Planck Institut für ausländisches und internationales Strafrecht).
- (1993a): «La detención preventiva en Colombia, Perú y Bolivia (con especial consideración de la legislación en materia de terrorismo y drogas)», *Boletín*, núm. 39 (dic. 1993), Lima (CAJ), pp. 21-41.
- *Drogenkrieg in den Anden Rahmenbedingungen und Wirksamkeit der Drogenpolitik in den Anbauländern mit Alternativen*, München (AG Spak), 1994.
- «Recht auf Rausch?» Anmerkungen zu den Entscheidungen des zweiten Senats des BVerfG vom 9. 3. 1994 und des kolumbianischen Verfassungsgerichts von 5. 5. 1994, *Monatsschrift für kriminologie und Strafrechtsreform* 1/1995.
- ASOCIACIÓN PERUANA DE ESTUDIOS E INVESTIGACIÓN PARA LA PAZ (APEP): *Cocaína: problemas y soluciones Andinos*, Lima, 1990.
- BARCO, Virgilio: *En Defensa de la Democracia y las libertades ciudadanas: La lucha contra el narcotráfico y el terrorismo en Colombia*, Bogotá, 1990.
- BIESEKE, Volker: *Halbjahresbericht zur Rauschgiftsituation in Perú*, Lima, 21-8-1991.
- BUNDESKRIMINALAMT: *Rauschgift Jahresbericht 1991*, Wiesbaden, 1992.
- *Rauschgift Jahresbericht 1993*, Wiesbaden, 1994.
- BUSTOS R., Juan: *Coca-Cocaína: Entre el derecho y la guerra*, Barcelona, 1990.

- COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS (CAJ, 1990): *Narcotráfico. Realidades y alternativas*, Lima, 1990.
- DE REMENTERÍA, Ibán: «La sustitución de cultivos como perspectiva», en GARCÍA-SAYAN, Diego (ed.): *Coca, Cocaína y Narcotráfico. Laberinto en Los Andes*, Lima (CAJ), 1989, p. 361.
- DE ROUX, C. V.: «El bien jurídico protegido», en GARCÍA-SAYAN, Diego (ed.): *Coca, Cocaína y Narcotráfico. Laberinto en los Andes*, Lima (CAJ) 1989, p. 319.
- DEL OLMO, Rosa: «Drogas: ¿percepciones o realidad?», en *Nuevo Foro Penal* 41, enero-marzo, 1990, p. 94.
- «Leyes paralelas», en GARCÍA-SAYAN, Diego (ed.): *Coca, cocaína y narcotráfico. Laberinto en Los Andes*, Lima (CAJ), 1989, p. 211.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD - DIRECCIÓN DE EXTRANJERÍA/DIVISIÓN INTERPOL/SECCIÓN ANÁLISIS (DAS): *Fenómeno del narcotráfico en América del Sur (Perú, Bolivia, Colombia, Ecuador, Venezuela Brasil)*, Bogotá, noviembre 1990.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE SEGURIDAD - DIRECCIÓN DE EXTRANJERÍA/DIVISIÓN INTERPOL/SECCIÓN ANÁLISIS (DAS): *Problemática de Colombia frente al narcotráfico*, Bogotá, 30-10-1991.
- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA (DANE): *Evolución de la criminalidad y administración de justicia*, Congreso Nacional (Foro sobre administración de justicia), sin datos de lugar, 24-11-1989.
- DÍEZ-RIPOLLÉS, José Luis: «Alternativas a la actual legislación sobre drogas», en *Nuevo Foro Penal*, núm. 54, Medellín, 1991, pp. 461 y ss.
- GARCÍA V., Mauricio: «Eficacia simbólica y narcotráfico en Colombia», en BAGLEY/FERGUSON/GARCÍA/PERALTA/TOKATLIAN: *Las drogas bajo tres nuevos enfoques analíticos: De la narcodiplomacia y la simbología jurídica a la industria del placer*, Bogotá (CEI-Documento Ocasional 23), 1991, p. 18.
- HAFFKE, Bernhard: «Argumentationssequenz zum Thema: "Freigabe von Drogen"», manuscrito no publicado de una conferencia, sin datos de lugar ni año.
- HESS, Henner: «Drogenpolitik: Schattenwirtschaft und Abenteuerkapitalismus», en *Neue Kriminalpolitik*, 2/89, S. 24.
- HURTADO-POZO, J.: «Terrorismo y tráfico de drogas», en *Revista del Foro* (Lima) LXXI (1984/2), p. 9.
- JARAMILLO R., Carlos: «Algunas consideraciones en torno a los delitos consagrados por la ley 30 de 1986», en TEMIS-COLEGAS (ed.): *Comentarios al Estatuto Nacional de Estupefacientes*, Bogotá, 1988, p. 1.
- JARASS/PIEROTH: *Grundgesetz Kommentar*, Munich, 1989.
- KEUP, Wolfram: *Kokainmißbrauch in der Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden (BKA Forschungsreihe), 1990.
- LONDOÑO, B., HERNANDO, L.: «La problemática de la droga en Colombia», en *Nuevo Foro Penal*, núm. 41 (Januar-März, 1990), p. 1.
- MARTÍNEZ R., Gilberto: «Las contravenciones de la ley 30 de 1986», en TEMIS-COLEGAS: *Comentarios al Estatuto Nacional de Estupefacientes*, Bogotá, 1988, p. 133.
- MEYER, Jürgen (ed.): *Betäubungsmittelstrafrecht in Westeuropa*, Freiburg, 1987.

- MINISTERIO DE JUSTICIA - DIRECCIÓN GENERAL DE PRISIONES: *Proyecto de prevención integral en el sistema penitenciario colombiano*, Bogotá, 1991.
- NANCLARES A., Andrés: «El monopolio estatal sobre las drogas: bien jurídico tutelado por las ley 30 de 1986», en TEMIS-COLEGAS (ed.): *Comentarios al Estatuto Nacional de Estupefacientes*, Bogotá, 1988, p. 31.
- POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ-DIRECCIÓN DE INVESTIGACIÓN DEL TRÁFICO ILÍCITO DE DROGAS (PNPDINTID): *Apreciación de inteligencia del mes de diciembre*, Lima, 30-12-89 (secreto).
- PRADO S., Víctor: *La política criminal y el problema de la droga en el Perú*, Lima 1991 (Exposición en la Conferencia sobre política de drogas en Málaga, España, mayo 1991).
- «Tráfico ilícito de drogas y política criminal en el Perú», en el mismo: *Política criminal Peruana*, Lima, 1985, p. 135.
- RAMÍREZ, Y.: «Acotaciones jurídicas al ENE», en TEMIS-COLEGAS (ed.): *Comentarios al Estatuto Nacional de Estupefacientes*, Bogotá, 1988, p. 91.
- REEG, Axel: «Strafrecht in der Drogenpolitik», en *Neue Kriminalpolitik*, 2/89, p. 30.
- REPÚBLICA DE COLOMBIA (Ministerio de Justicia y del Derecho): *Hacia un compromiso global frente al problema de la droga*, Bogotá, April 1994.
- ROXIN, Claus: *Strafverfahrensrecht*, Munich (23 Aufl.) 1993.
- UNDCP (1994a): *1993 Annual Country Report Colombia*, Bogota, 1994.
- (1994b): *UNDCP-PNUFID Actividades en el Perú 1984-1993*, Lima, 1994.
- (1994c): *1993 Annual Country Report Bolivia*, La Paz, 1994.
- UNITED STATES GENERAL ACCOUNTING OFFICE (GAO, 1991a): *Report to the Committee on Government Operations about the drug control performance of the Department of Defense* (GAO/NSIAD-91-291), Washington, D.C., 19-9-1991.
- (GAO, 1991b): *The drug war: US programs in Perú face serious obstacles* (GAO/NSIAD-92-36), Washington, D.C., octubre de 1991.
- UNIVERSIDAD DE LOS ANDES: *La política criminal en materia de drogas (sus planteamientos, normas, prácticas y críticas)*, Bogotá, 1990.
- US-DEPARTMENT OF STATE-BUREAU OF INTERNATIONAL NARCOTICS MATTERS (BINM): *International Narcotics Control Strategy Report*, Washington D.C. marzo de 1990.
- *International Narcotics Control Strategy Report, Executive Summary*, Washington D.C. marzo de 1994.
- US-HOUSE OF REPRESENTATIVES-COMMITTEE ON GOVERNMENT OPERATIONS: *Stopping the flood of Cocaine with operation Snowcap: is it working?*, 13, report, 14-8-1990.
- VELÁSQUEZ, Fernando: *Las Drogas*, Medellín, 1989.
- VILLANUEVA, Gustavo A.: «Algunos aspectos dogmáticos de los artículos 32, 33 y 34 de la ley 30 de 1986», en *Nuevo Foro Penal*, núm. 42 (oct.-dic. 1988), p. 133.



