



Latin American Program | September 2015

## Duros contra los débiles, débiles frente a los duros:

### Las leyes de drogas y el accionar policial\*

por Juan Carlos Garzón Vergara



#### RESUMEN

Este artículo se propone identificar los principales impactos de la aplicación de las leyes de drogas en el accionar policial. El texto señala cuatro efectos asociados: 1) La represión enfocada en los delitos menores y los eslabones más débiles de la cadena; 2) Patrones de detención frecuentemente basados en estereotipos que recaen sobre las poblaciones más vulnerables; 3) Corrupción y penetración del crimen organizado; y 4) Uso desmedido de la fuerza y violaciones a los Derechos Humanos. Antes que señalar relaciones de causalidad, este estudio identifica la política de drogas como un factor agravante de los problemas que enfrenta el accionar policial. A partir de estos hallazgos se identifican un conjunto de intervenciones para limitar la entrada al sistema judicial de los eslabones más débiles, mostrando sus ventajas y desafíos. El texto afirma que si bien este conjunto de medidas tendría efectos limitados en atender los problemas estructurales de la institución policial, tiene el potencial de focalizar los limitados recursos del Estado, acotar los niveles de discrecionalidad e implementar intervenciones diferenciadas para los eslabones que componen la cadena de las drogas. En lo inmediato se recomienda la adopción de alternativas a la aprehensión y el encarcelamiento para los eslabones más débiles, como una vía de modificar incentivos dentro de la Policía y reorientar sus objetivos y métricas.

\* Las opiniones y posiciones expuestas en este texto expresan el punto de vista del autor, y no necesariamente representan al Woodrow Wilson Center. Agradezco los comentarios y valiosas contribuciones que Eric L. Olson y Diego García hicieron a la primera versión de este documento. Igualmente, agradezco a Verónica Colón, asociada del Programa Latinoamericano del Wilson Center por su invaluable ayuda en el proceso de publicación, y a Karina Ana Peña, asistente del Programa Latinoamericano por su ayuda en el diseño de este documento. Este documento fue realizado y publicado con el apoyo de Open Society Foundations.

## Introducción

La aplicación de las leyes de drogas ha tenido múltiples impactos en el accionar policial. La represión contra el mercado de sustancias ilegales ha generado distorsiones en las responsabilidades asumidas por esta institución, influido negativamente en su relación con la ciudadanía, dispersado los limitados recursos del Estado y generado incentivos perversos. Lo anterior, con graves implicaciones para los derechos humanos (DDHH), así como múltiples casos de abuso y violencia policial.

Desde la perspectiva de la salud pública, la criminalización del uso de drogas y la represión por parte de la policía, no solo ha resultado una respuesta desmedida, sino que además ha alejado la posibilidad de brindar la atención necesaria para aquellas personas con problemas graves de adicción – concentrando los limitados recursos en la aplicación de medidas punitivas y criminalizando a los usuarios.<sup>1</sup> Hay evidencia suficiente para afirmar que en el marco de la prohibición, la vulnerabilidad de los usuarios de drogas ha aumentado, mientras que las capacidades para su prevención y tratamiento han resultado insuficientes. De acuerdo al Informe Mundial de Drogas 2015, elaborado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Drogas y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés) solo uno de cada seis consumidores problemáticos recibe algún tipo de atención.<sup>2</sup>

Reconociendo esta realidad, este artículo se propone identificar los principales impactos de la aplicación de las leyes de drogas en el accionar policial. A partir de un análisis basado en la revisión de los estudios nacionales disponibles y la sistematización de la información cuantitativa, formula algunas recomendaciones que pueden contribuir a generar cambios en las fuerzas policiales y en la política de drogas en general. No se pretende con este trabajo señalar relaciones de causalidad, sino explicitar correlaciones entre la aplicación de las leyes de drogas y sus impactos negativos en la labor policial.

De igual manera, este escrito no se propone describir con exactitud ningún caso concreto. Su propósito es captar los rasgos básicos de un fenómeno polifacético y complejo. Lo anterior, asumiendo que cada país tiene sus particularidades y que por lo tanto hay que tomar con reserva las generalizaciones. Las situaciones descritas en este artículo tienden a concentrarse de manera crítica en territorios y unidades específicas, aunque no hay que perder de vista que en algunas ciudades y municipalidades pueden llegar a ser conductas recurrentes.

Es importante resaltar que los bajos niveles de legitimidad de la policía no se explican ni se limitan a la labor que han tenido en la “guerra contra las drogas”. En América Latina hay una extensa literatura sobre las malas relaciones de la policía con la comunidad, que destaca la percepción de corrupción, ineficacia y poca preparación – entre otros factores.<sup>3</sup> Adicionalmente, es importante tener en cuenta que en la labor policial influyen múltiples variables, que determinan la manera como esta institución desempeña su labor en las calles y los agentes toman las decisiones.<sup>4</sup> Bajo esta perspectiva, este texto pretende señalar la actual política de drogas como un factor agravante de los problemas que enfrenta la institución policial.

Como parte del contexto, es necesario referirse a la tendencia creciente del uso del derecho penal, con el aumento de las conductas asociadas a las drogas y la imposición de penas severas similares a una amplia gama de delitos con consecuencias graves – como lo son los homicidios o el secuestro. El jurista colombiano Rodrigo Uprimny describe esta situación como una

“adicción punitiva”, en la cual los Estados sufren la constante tentación de incrementar las penas con el objetivo de suprimir al mercado ilícito; sin embargo, al no tener un efecto ni en la oferta ni en el consumo, decide entonces aumentar la dosis (de punibilidad) y la periodicidad de la misma. El resultado es un sistema de justicia sobrecargado que tiene poca efectividad para contraer el mercado de las drogas.<sup>5</sup>

Bajo estas condiciones, las leyes de drogas – aplicadas en su dimensión más punitiva – han agravado las debilidades existentes y generadas nuevos problemas para las fuerzas policiales. Desde esta perspectiva, resulta relevante incluir en el debate sobre la reforma policial la necesidad de cambios en la política de drogas, con el objetivo de modificar los incentivos perversos que ha generado una política que ha estado lejos de conseguir sus objetivos.

La hipótesis es que cambios en el enfoque punitivo de las leyes de drogas podrían contribuir a una labor policial más focalizada en los delitos y conductas más graves. Al mismo tiempo, reformas en este campo tendrían el potencial de cambiar la relación con las comunidades y restringir los abusos. El desafío de fondo es modificar culturas organizacionales anacrónicas, fincadas en un modelo que ha privilegiado el uso de la fuerza contra los más débiles.

## Los impactos de la guerra contra las drogas en el accionar policial

El accionar policial puede ser entendido como la manera en que la ley es aplicada por los agentes en su labor cotidiana. Las policías son la primera línea en la aplicación de la ley y diariamente tienen que decidir cómo hacerla cumplir. Esta situación genera importantes niveles de discrecionalidad, entendida como “...la libertad percibida...para tomar decisiones en relación con el tipo, la cantidad y la calidad de las sanciones y recompensas que se ofrecen cuando se implementa una política”<sup>6</sup> – en este caso la política de drogas.

Bajo esta perspectiva, el análisis de la aplicación de las leyes de drogas y sus impactos debe tener en cuenta múltiples actores y motivaciones. La orientación política de las autoridades civiles y su postura frente al problema de las drogas,<sup>7</sup> la interacción de los agentes legales y las organizaciones criminales – con acuerdos o enfrentamientos –, así como la corrupción en altos niveles, son factores que influyen en la manera como se aplica la ley.<sup>8</sup>

De otro lado, el clima de opinión y los niveles de tolerancia de la ciudadanía hacia medidas autoritarias y el irrespeto de la ley, son factores que pueden también mediar en la manera como la policía actúa. Entrevistas con efectivos policiales y diferentes trabajos etnográficos muestran que los agentes justifican las actitudes agresivas y de cero tolerancia con la presión de las comunidades para que repriman a sectores específicos de la población – como por ejemplos los jóvenes. Las narrativas frente a las drogas y el crimen, que identifican el uso de sustancias psicoactivas con comportamientos violentos o ciertos delitos, tienen también un papel en la manera cómo se aplica la ley.

Es importante señalar que la Policía no funciona en el vacío, sino que su actuación es un reflejo de la manera cómo opera el sistema político, la orientación de sus dirigentes y el tipo de sociedad – sus valores y creencias –, así como la influencia de agentes legales e ilegales en la manera de impartir justicia. Esto no libra de responsabilidades a la institución policial, pero sí ayuda a entender que en su comportamiento y resultados también influyen otros actores.

Para comenzar, es posible afirmar que la aplicación de las leyes de drogas en América Latina, ha tenido como correlato bajos niveles de confianza en la Policía, percepción de alta corrupción y un creciente escepticismo sobre su capacidad de dar respuesta. Lo anterior, en un contexto de notables deficiencias estructurales: bajos niveles de profesionalización, escasos mecanismos de control y condiciones no dignas de trabajo para sus integrantes.<sup>9</sup>

Bottoms y Tankebe señalan que la legitimidad de la policía se basa en tres elementos: la equidad procesal (imparcialidad y trato digno), la legalidad (actuar de forma legal) y la eficacia (los resultados de las acciones policiales).<sup>10</sup> Alex Stevens, al analizar la aplicación de las leyes de drogas por parte de la policía, encuentra que el enfoque punitivo está frecuentemente en tensión con estos tres elementos: la acción policial suele dirigirse de manera desproporcionada a ciertos sectores de la población – jóvenes y pobres –, se encuentra expuesta a la corrupción por parte de organizaciones criminales, de manera recurrente transgrede la legalidad y ofrece resultados modestos.<sup>11</sup>

Siguiendo las palabras del General en retiro de la Policía de Colombia, Oscar Naranjo, la adopción de un enfoque predominantemente punitivo y reactivo ha enfrentado a las fuerzas policiales a “cuatro grandes monstruos”: la brutalidad, la ineficacia, la insolidaridad y la corrupción.<sup>12</sup>

Bajo este marco los abusos y violaciones a los DDHH en nombre de la política de “mano dura” no solo han reflejado los excesos de la estrategia y su ineffectividad sino que también han tenido un impacto en la legitimidad del Estado. Los estudios disponibles en la región coinciden en señalar que la victimización y el temor al delito tienen impacto en la legitimidad del régimen político.<sup>13</sup> El apoyo a las instituciones políticas por parte de las personas con baja percepción del crimen es al menos 3 por ciento superior, en comparación a la de los individuos con niveles altos de temor.<sup>14</sup> Además, a partir de las encuestas del *Latin American Public Opinion Project* (LAPOP) hay evidencias de que los ciudadanos que viven en ambientes de inseguridad y que no tienen una evaluación positiva acerca del desempeño de las instituciones tienden a apoyar más la mano dura como respuesta al delito.<sup>15</sup>

En el caso de Colombia, destaca el estudio realizado por Miguel Cruz, el cual encuentra que a medida que el Estado endurece su estrategia de erradicación de cultivos ilícitos, los niveles de confianza ciudadana en la policía presentan un declive significativo.<sup>16</sup> En contexto en los cuales las comunidades desarrollan relaciones de dependencia con las economías ilegales y las autoridades privilegian la dimensión represiva del Estado – sin otro tipo de alternativas – la relación entre los ciudadanos y el Estado se deteriora.

Dentro de los impactos del actual enfoque punitivo en la labor policial se destacan:

### **1) La represión enfocada en los delitos menores y los eslabones más débiles de la cadena**

La acción policial generalmente recae sobre personas que son fáciles de detener, con delitos caracterizados por la flagrancia – como es el caso de la distribución al detalle, el consumo abierto o el tráfico de pequeñas cantidades. Mientras tanto los delitos más complejos, que requieren una mayor capacidad de investigación e inteligencia, tienen bajos niveles de resolución – o lo que es lo mismo altos niveles de impunidad.

Un aspecto a destacar es que en los delitos que ocurren en flagrancia la denuncia se da con

más facilidad al implicar un menor riesgo (por ejemplo, vecinos que acuden a las autoridades a informar sobre el consumo o la venta en lugares públicos). Mientras tanto, ante delitos más complejos en los cuales hay una o más víctimas de un hecho grave, el acercamiento a las autoridades requiere de relaciones de confianza y una mayor colaboración.

De acuerdo a la investigación realizada por el Centro de Estudios Latinoamericanos sobre Inseguridad y Violencia (CELIV), de la Universidad Nacional Tres de Febrero de Argentina (UNTFA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que incluyó entrevistas a más de 7.000 presos en Argentina, Brasil, Chile, El Salvador, México y Perú; las fuerzas policiales detienen mayormente a eslabones menores de la cadena delictiva, mientras que captura pocos jefes de bandas o líderes de estructuras criminales.<sup>17</sup> Las personas que recluye el sistema penal son fácilmente reemplazables en las redes delictivas y entran y salen de las cárceles a lo largo de su vida.

En México, la investigación realizada el Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE), muestra que sólo el 3,3 por ciento de 821 internos que fueron entrevistados en ocho penales federales – incluidos dos de máxima seguridad – aseguró ser integrante de algún cartel del narcotráfico.<sup>18</sup> De acuerdo a la encuesta, el 14,6 por ciento de los internos está sentenciado por delincuencia organizada y de ese porcentaje solo el 10,8 por ciento dijo ser el jefe de la organización, el 14,2 fungió como administrador y el 3,3 por ciento como sicario.<sup>19</sup>

En Río de Janeiro, Brasil, el perfil de los condenados por tráfico de drogas es de personas sin antecedentes delictivos previos (66,4 por ciento) que actuaban de manera individual (60,8 por ciento). Además solo el 14,1 por ciento fue condenado en concurso por posesión de armas.<sup>20</sup> De acuerdo con Luciana Boiteux, investigaciones recientes en Sao Paulo y Brasilia identifican la misma tendencia en cuanto a los perfiles de los condenados por delitos relacionados con las drogas.<sup>21</sup>

En Colombia la información del Ministerio de Justicia y del Derecho, basada en los registros de la Policía Nacional, muestra que en el periodo de 2008 a 2012, 344.588 personas fueron capturadas por delitos relacionados con drogas. De estas aprehensiones, 96 por ciento fueron en flagrancia y relacionadas con delitos menores.<sup>22</sup> En 2013, el 93 por ciento de las capturas realizadas por delitos de drogas, estaban relacionadas con cantidades pequeñas – entre 0 y 250 gramos. Adicionalmente, un punto a destacar es que el 70 por ciento de las personas condenadas por tráfico, fabricación o porte de estupefacientes en Colombia, fueron condenadas por aceptación de cargos, el restante 20 por ciento por preacuerdos con la Fiscalía y el 10 por ciento restante no acepta cargos.

En el caso de Argentina, la investigación realizada por Corda – publicada en el año 2011 – muestra que desde 1990 con la sanción de la ley de Estupefacientes 23.737, las agencias policiales operaron en el 70 por ciento de los casos sobre los consumidores. El resto del esfuerzo policial se concentró en los portadores de pequeñas cantidades de barrios pobres.<sup>23</sup> Es importante destacar que en el año 2009 la Corte Suprema de la Nación, en el fallo “Arriola” declaró la inconstitucionalidad del artículo que reprime la tenencia para consumo. Sin embargo, la ley continúa sancionando la tenencia y las fuerzas policiales aplicándola de modo represivo.

La alta concentración del aparato de justicia en los delitos menores, contrasta con los bajos niveles de resolución de los delitos más graves, como es el caso del homicidio. De acuerdo al informe de UNODC “Estudio Mundial sobre el Homicidio 2013”, mientras que en Asia y

Europa el 80 y 85 por ciento de los homicidios se “esclarecen” por la reacción de la Policía, en el continente americano la proporción es de 50 por ciento. En Asia y Europa la tasa de condenas por este delito es de 48 y 81 por cada 100 víctimas respectivamente, en América es de 24.<sup>24</sup> Solo para tomar algunos ejemplos, en Venezuela, en el periodo 2007 y 2008, por cada 100 asesinatos se registraron 9 detenciones – es decir que en nueve de cada diez homicidios no hubo castigo;<sup>25</sup> en Brasil, se esclarecen en promedio menos de uno de cada cuatro homicidios;<sup>26</sup> y en Colombia, en nivel de impunidad de los homicidios entre 2005 y 2010 se ha estimado en un 96 por ciento.<sup>27</sup>

Pero no se trata solo de la baja persecución de los delitos más violentos, sino también de aquellos cuyo juzgamiento tendrían el potencial de afectar las finanzas de las organizaciones criminales. En promedio en la región por cada 3.000 personas que se encuentran en la cárcel por delitos de drogas, solo una lo está por lavado de activos.<sup>28</sup> Como muestra el Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014 “Seguridad Ciudadana con Rostro Humano: diagnóstico y propuestas para América Latina”, las capturas por lavado de activos son notoriamente bajas en América Latina. Considerando el periodo 2006 a 2011, se encuentra que en Argentina se dieron 6.962 aprehensiones por delitos relacionados con drogas y solo una condena por lavado de activos; en Chile la relación es de 14.717 a 1, en Ecuador 902 a 2, en El Salvador 1.036 a 8, en Perú 4.529 a 4 y en Uruguay 1.024 a 1.<sup>29</sup>

Estas cifras son una muestra del énfasis que se le ha dado a la contención y represión del mercado de las drogas ilegales. Se podría argumentar que las fuerzas policiales también han dado fuertes golpes a las organizaciones criminales al capturar a decenas de sus líderes. Estas acciones han tenido un impacto táctico y operativo que ha generado transformaciones en el mundo criminal. Sin embargo, la sostenibilidad de estas medidas ha sido limitada y no necesariamente ha conducido al desmantelamiento de las facciones criminales y la recuperación de la autoridad estatal. En no pocas ocasiones los “duros” han conservado la influencia sobre los órdenes políticos, sociales y económicos, a través de una compleja estructura de corrupción e impunidad.

## **2) Patrones de detención frecuentemente basados en estereotipos que recaen sobre las poblaciones más vulnerables.**

En la práctica, el enfoque punitivo – y especialmente en lo que se refiere a la aplicación de las leyes de drogas – recae sobre poblaciones pobres percibidas por las autoridades como “peligrosas”.<sup>30</sup> Se encuentra una criminalización exacerbada de los individuos más vulnerables: habitantes de la calle, jóvenes de las zonas marginales, migrantes de determinadas nacionalidades y en algunos países la población negra.<sup>31</sup> El estudio de Transnational Institute y la Oficina en Washington sobre Asuntos Latinoamericanos (WOLA por sus siglas en inglés), “Sistemas sobrecargados. Leyes de Drogas y Cárceles en América Latina”, realizado en ocho países, concluyó que el peso de la ley recae sobre una parte específica de la población: “personas con poca educación, pocos recursos, desempleados o con trabajos informales”.<sup>32</sup>

De acuerdo al informe “Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina”, elaborado por Giacomello, la población penitenciaria femenina de América Latina prácticamente se duplicó entre 2006 y 2011, pasando de 40 mil a más de 74 mil, la mayoría vinculada a delitos menores relacionados con las drogas.<sup>33</sup> El reporte de la Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos (OEA), “Mujeres y drogas en las Améri-

cas”, afirma que el 70 por ciento de las mujeres presas en América Latina se encuentran por delitos no violentos de micro-tráfico de drogas. La gran mayoría de estas mujeres son jóvenes, pobres, con poca escolaridad, madres solteras y responsables del cuidado de sus hijos.<sup>34</sup>

Los resultados de las encuestas en las cárceles realizadas por el El Centro de Estudios Latinoamericanos sobre Inseguridad y Violencia (CELIV) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), muestran que en cinco de los seis países donde se realizó este ejercicio, el tráfico o la tenencia de drogas fue identificado como el principal delito cometido por las internas, por encima del robo y el homicidio. En el caso de Argentina, Brasil, Chile, y Perú el porcentaje de mujeres encarceladas por tráfico o tenencia de drogas es mayor al 50 por ciento.<sup>35</sup>

En el caso específico de Argentina la aplicación de las leyes de drogas ha recaído sobre dos poblaciones en particular: mujeres y extranjeros.<sup>36</sup> Según una investigación realizada por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en las cárceles de mujeres, la población de reclusas creció un 350 por ciento entre 1990 y 2007. El 80 por ciento de ellas no habían tenido contacto anterior con el sistema penal. Casi todas son madres y tenían hijos menores a su cargo en el momento de la detención, un 64 por ciento son jefas de hogares monoparentales.<sup>37</sup>

En Brasil, el “*Mapa do Encarceramento os Jovens*”, de la *Secretaria Nacional de Juventude*, estimó que en 2012 había 515.482 personas en la cárcel, un incremento de más 200.000 reclusos con respecto a 2005. Más del 60 por ciento de los presos son jóvenes y negros – el mismo perfil predominante de las víctimas de homicidio.<sup>38</sup>

En Colombia, Julieta Lemaitre y Mauricio Albarracín realizaron un estudio de cómo la policía aplica las normas de dosis personal, basados en entrevistas a los patrulleros encargados de aplicar las restricciones legales al consumo en el espacio público. La manera de operar de la policía en las calles, podría extrapolarse a otros entornos urbanos alrededor de América Latina:

“La Policía... en su labor cotidiana toma decisiones con respecto a la dosis personal, basados en su discrecionalidad para aplicar las medidas... La retención, la más grave de las medidas, la aplican especialmente a las poblaciones marginales. Estas poblaciones son, primero, hombres jóvenes pobres que se reúnen en grupos en el espacio público y fuman marihuana; y segundo, habitantes de la calle”.<sup>39</sup>

Un factor agravante es la concentración del abuso policial en contra de ciertos sectores de la población. Los jóvenes en condiciones de vulnerabilidad son las víctimas más frecuentes de esta práctica.<sup>40</sup>

### **3) Incentivos perversos que premian la represión indiscriminada**

El enfoque punitivo ha sido estimulado por el uso de incentivos económicos y ascensos ligados al mayor número de capturas, incautaciones y operaciones contra estructuras criminales. La manera de evaluar las políticas de seguridad ha resultado funcional para mantener la inercia del actual enfoque: es fácil de entender (básicamente números que muestran ascensos o descensos), no requiere de explicaciones profundas sobre el contexto, es autorreferencial (generalmente se comparan con el mes o al año anterior) y se puede modificar de manera arbitraria.<sup>41</sup>

Lo anterior va acompañado de una rutina ya establecida para resaltar los logros: apelar a cifras

exorbitantes para referirse a las mercancías incautadas, subir el perfil de los delincuentes para dar valor a cualquier captura y justificar el uso (y abuso) de la fuerza advirtiendo sobre la magnitud y vigencia de la amenaza. Esta lógica ha sido dinamizada y reforzada por la creación de unidades especializadas cuyos parámetros de eficacia giran en torno al número de cultivos destruidos e incautaciones realizadas, las cuales han contado con un importante direccionamiento y apoyo por parte de la cooperación internacional – especialmente los Estados Unidos.<sup>42</sup>

Parte de la explicación de que políticas que no han dado los resultados esperados se mantienen activas es que se crea la ilusión de que el Estado sí está implementado medidas y dando respuestas, mostrando los delincuentes capturados frente a las cámaras y exponiendo las toneladas de mercancías ilícitas incautadas. Como sostiene Fernando Escalante, analizando el caso mexicano, los números, las listas y los nombres, son una manera de demostrar que el Estado cumpliría con lo que ha decidido definir como su “función”: capturar delincuentes.<sup>43</sup>

Analizando el caso de Colombia, Santiago Tobón e Isabel Gutiérrez señalan que generalmente los indicadores de la Policía son progresivos, es decir que si durante 2013 una estación incautó 100 kilos de marihuana, la incautación debe ser mayor en 2014. Bajo este marco, para ciertas unidades se incrementan los incentivos de incurrir en conductas indebidas, como simular capturas o reciclar estupefacientes ya incautados.<sup>44</sup>

La existencia de este sistema de incentivos perversos recae frecuentemente sobre los consumidores. Aunque en muchos de los países el porte no esté penalizado, la policía incauta cantidades menores de sustancias con el fin de cumplir con las metas establecidas. En los países donde no están definidos los umbrales, la policía tiene la atribución de discernir entre quién es un usuario y quién un traficante. Bajo este contexto, consumidores en condiciones de marginalidad, son presentados como expendedores de drogas o como parte una red criminal. Adicionalmente, a lo largo de los países de América Latina es frecuente escuchar de casos de implantación de evidencia por parte de la policía – aunque en la mayoría de estos hechos los ciudadanos prefieren no denunciar.

Un patrón encontrado en algunos países en América Latina es que una vez el delito es “tipificado” por parte de la policía, es raro que se dé su desclasificación por parte de los fiscales o jueces. De manera sistemática se encuentra que la carga probatoria recae en el reporte policial. Como factor agravante, de acuerdo al estudio realizado por el CELIV y el PNUD, muchos internos dicen no haber visto nunca a los jueces que impusieron la pena.<sup>45</sup>

Un hecho particular que es motivo de preocupación es el frecuente uso de la prisión preventiva en el campo de drogas. De acuerdo a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, más de 40 por ciento de la población penitenciaria – sin distinguir el tipo de delito – se encuentra esperando la resolución de su proceso en reclusión, con porcentajes que varían entre el 30 por ciento al 85 por ciento dependiendo del país.<sup>46</sup> Lo anterior, a pesar de que las Constituciones de los países definen la detención preventiva como una medida excepcional.

#### **4) Corrupción y penetración del crimen organizado**

La actual política de drogas se ha mostrado vulnerable al evidente poder económico y armado de las estructuras criminales. La delincuencia organizada ha logrado penetrar las instituciones policiales – especialmente en los ámbitos locales –, garantizando protección para sus operaciones e impunidad para sus acciones.<sup>47</sup> En determinados casos, los cuerpos policiales

han participado directamente de las economías criminales, regulando transacciones, exigiendo comisiones y controlando la venta de bienes y servicios ilegales. Adicionalmente, en medio de la guerra contra las drogas, los cuerpos policiales han llegado a establecer alianzas con organizaciones criminales para golpear a facciones contrarias.

Siguiendo la encuesta LAPOP/PNUD 2012, a la pregunta sobre si la policía “...protege a la gente frente a la delincuencia” o “...está involucrada en la delincuencia”, el 44 por ciento de las personas afirma que la policía está involucrada en el crimen – en 7 de los 18 países seleccionados este porcentaje es mayor al 50 por ciento.<sup>48</sup> Adicionalmente, los niveles de confianza en la policía, aunque han mejorado en años recientes, continúan estando por debajo del 50 por ciento y la percepción sobre la corrupción al interior de esta institución es elevada en la mayoría de los países – de acuerdo a Latinobarómetro 2013.<sup>49</sup>

En Argentina, el estudio realizado por Marcelo Saín, “La regulación policial del narcotráfico en la Provincia de Buenos Aires”, señala la existencia de lo que denomina el “doble pacto” de la gobernabilidad de la seguridad pública. De acuerdo a Saín, este pacto implica “la delegación del gobierno de la seguridad pública por parte de las sucesivas autoridades gubernamentales a las cúpulas policiales – *pacto político-policial* – y, por otro lado, el control de los delitos, y en especial, de la criminalidad compleja por parte de la policía a través de su regulación y/o de la participación en el mismo – *pacto policial-criminal*”.<sup>50</sup> Para Juan Gabriel Tokatlian el narcotráfico en Argentina se sustenta en una coalición para el delito en el cual se entrelazan policía, políticos y pandillas.<sup>51</sup>

En el caso de Brasil, específicamente en las favelas de Rio de Janeiro, Desmond Arias afirma que la persistencia de los altos niveles de violencia está vinculada a la existencia de redes criminales que involucran a líderes comunitarios, políticos y la policía. En este y otros estados, decenas de miembros de esta institución han sido arrestados por hacer parte de las redes de drogas y otro tanto ha estado involucrado en múltiples homicidios.<sup>52</sup>

En México miles de agentes de policía han sido arrestados o despedidos por vínculos con la bandas de narcotraficantes, incluyendo casos en los que fueron acusados de participar en asesinatos.<sup>53</sup> Autoridades estatales y municipales han despedido o procesado a casi la totalidad de su propia policía, remplazando estas fuerzas por contingentes de militares. En Colombia, cada tanto los medios de comunicación reportan la captura de miembros de esta institución señalados de colaborar con organizaciones criminales involucradas en el mercado de las drogas.<sup>54</sup> Son múltiples los casos de miembros activos que hacían parte de las redes de tráfico de drogas, siendo difícil determinar la verdadera dimensión de este problema.

En Bolivia, oficiales de alto rango de la Fuerza Especial de Lucha contra el Narcotráfico han sido investigados y procesados por su participación en esta economía ilegal.<sup>55</sup> En Paraguay decenas de policías han sido detenidos por la “desaparición” de toneladas de drogas.<sup>56</sup> En Guatemala, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala llegó a afirmar que el 90 por ciento de todos los policías han recibido, al menos una vez en su carrera, un soborno del crimen organizado.<sup>57</sup>

Estimar la dimensión de la corrupción al interior de la Policía es una tarea para la cual no se cuenta con información pública disponible. Más allá de los registros de prensa y las referencias anecdóticas sobre las prácticas policiales en entornos con una fuerte influencia de economías criminales, la participación de los agentes en actividades ilícitas continúa dándose en la som-

bra, manejándose con bajo perfil y con altos niveles de riesgo para aquellos que deciden denunciarla.

## **5) Uso desmedido de la fuerza y violaciones a los Derechos Humanos**

En la práctica la aplicación de las leyes de drogas se ha traducido en abusos sistemáticos a los DDHH y las libertades fundamentales. En un reciente informe, el PNUD afirma que “En muchos países alrededor del mundo, los esfuerzos de control de drogas resultan en graves violaciones a los derechos humanos”.<sup>58</sup>

De acuerdo a Damon Barrett, la actual política de drogas plantea una contradicción entre las acciones represivas realizadas por el Estado y los DDHH. Mientras que la erradicación de cultivos, la persecución contra los traficantes y las capturas por delitos relacionados con drogas son asumidas como indicadores de “éxito”, desde la perspectiva de los DDHH pueden llegar a representar un riesgo.<sup>59</sup> Específicamente, en el caso de la policía, la aplicación de la política de drogas ha estado desconectada de la protección de los ciudadanos y su seguridad.

Informes académicos y reportes realizados por organizaciones de DDHH han sacado a la luz de manera reiterada las violaciones por parte de la Policía y las Fuerzas Militares en el marco de la denominada “guerra contra las drogas”.<sup>60</sup> *Human Rights Watch*, en el Informe Mundial 2014, señala que las duras políticas antidrogas alrededor del mundo han resultado en múltiples abusos a los DDHH, que van desde la violación a la privacidad, hasta el ingreso forzado de los consumidores a los centros de tratamiento.<sup>61</sup>

En algunos países y ciudades – para los cuales se tiene información – hay patrones operacionales inaceptables de letalidad y victimización por parte de la policía. Según un reciente estudio elaborado por el *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*, en 2012 en Brasil murieron 1.890 personas como consecuencia de las acciones policiales, en México 1.652, en Venezuela 704 y en República Dominicana 268. Para tener un criterio de comparación, en ese año en los Estados Unidos, un país que supera en más de 100 millones la población de Brasil, ocurrieron 410 muertes en enfrentamientos con la Policía – un índice de letalidad alto en comparación con los países desarrollados.<sup>62</sup>

Un tema de especial preocupación es la tendencia a la militarización de la policía en funciones ligadas a la aplicación de las leyes de drogas. Bajo este marco, la cultura de la violencia ha permeado la institución policial, alejándola de su función de protección de la comunidad, priorizando la “lucha” contra el enemigo – que en este caso es definido como las drogas. Una historia de abusos y graves faltas a la ley han acompañado las operaciones contra el crimen.

En México, Amnistía Internacional encontró que los casos de tortura y malos tratos por parte de los agentes de seguridad aumentaron drásticamente entre 2003 y 2013 – en medio de la “guerra contra las drogas”. Hubo 1.505 casos reportados de tortura o abuso en 2013, lo que equivale a un incremento del 600 por ciento frente a los 219 casos reportados en 2003. El informe detalla la falta de investigación y sanción por estos casos.<sup>63</sup> De otro lado, la encuesta realizada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) a internos de ocho penales federales encontró que el 59 por ciento de los reclusos reportó haber sido golpeado en la detención, 65 por ciento fue víctima de robo y en el 49 por ciento de los casos los amenazaron con levantarle cargos falsos.<sup>64</sup>

En Colombia, la relación entre abusos de DDHH y la estrategia represiva contra el mercado de las drogas es difícil de discernir, con fuertes entrecruces con el conflicto armado y la existencia de múltiples economías criminales. Bajo este marco, la intervención del Estado y las disputas entre facciones al margen de la legalidad han producido violencia y desplazamientos masivos, entre otras afectaciones. El Centro de Nacional de Memoria Histórica en su informe “BASTA YA. Colombia: memorias de guerra y dignidad” concluyó sobre el narcotráfico que “su poder corruptor ilimitado permeó la política y cooptó el Estado, pero también su violencia devastadora sacudió los cimientos del Estado y encontró en el conflicto armado una oportunidad para prolongarse y alcanzar reconocimiento político bajo distintas banderas”.<sup>65</sup>

En los países del Triángulo Norte, la aplicación de las leyes de drogas ha sido acompañada por la aplicación de la “mano dura”. En Honduras, de acuerdo a la información del Ministerio Público, la mayor parte de las denuncias que se registran en la Fiscalía y los organismos de DDHH son contra policías, con hechos que incluyen allanamientos de morada ilegales, abuso de autoridad y detenciones ilegales.<sup>66</sup> En su Informe de 2014, *Human Rights Watch* también advierte sobre la ocurrencia de ejecuciones extrajudiciales y desapariciones por parte de miembros de la policía.<sup>67</sup>

En El Salvador la organización *Interpeace* afirma que la violencia juvenil es interpretada como una “desviación vinculada al tráfico de drogas y al crimen organizado que representan una amenaza para la seguridad pública”. Bajo este marco advierte que este enfoque ha derivado en “...violaciones a los derechos humanos de niños, adolescentes y jóvenes, incluyendo prácticas de tortura, violación sexual y ejecuciones extrajudiciales por parte de agentes de las fuerzas de seguridad del Estado o de grupos afines a éstos”.<sup>68</sup>

La memoria histórica sobre el impacto de la política de drogas en los DDHH todavía está por escribirse, con miles de víctimas que no han sido reconocidas por el Estado. Muchas de ellas prefieren no denunciar por temor a represalias. Dada la opacidad de las acciones, resulta difícil estimar las consecuencias de la aplicación de un enfoque que ha sido primordialmente represivo y que ha recaído sobre sectores de la población que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

Dada esta realidad, el uso de la fuerza por parte del Estado – especialmente cuando deriva en la muerte de una o más personas – debería estar sujeto de vigilancia e investigación por parte de las instituciones de procuración de justicia.<sup>69</sup> De otro modo, la ausencia de sanciones y el escrutinio jugará a favor de la reproducción de conductas policiales que privilegian el uso de la fuerza.

### ¿Qué hacer? Alternativas para los eslabones más débiles como un primer paso

En América Latina la modernización y reforma de los cuerpos policiales ha sido identificada como uno de los pasos claves para poder responder a la situación de seguridad que enfrenta la región. Una pregunta en este sentido es cuál ha sido el papel que ha tenido el enfoque punitivo en agravar las vulnerabilidades existentes o generar nuevos problemas. La mezcla de fuerzas policiales poco preparadas, caracterizadas por altos niveles de corrupción y débiles mecanismos de control, y una estrategia punitiva – deliberada y sin pocos criterios de aplicación – ha influido en los bajos niveles de eficiencia y legitimidad de esta institución.

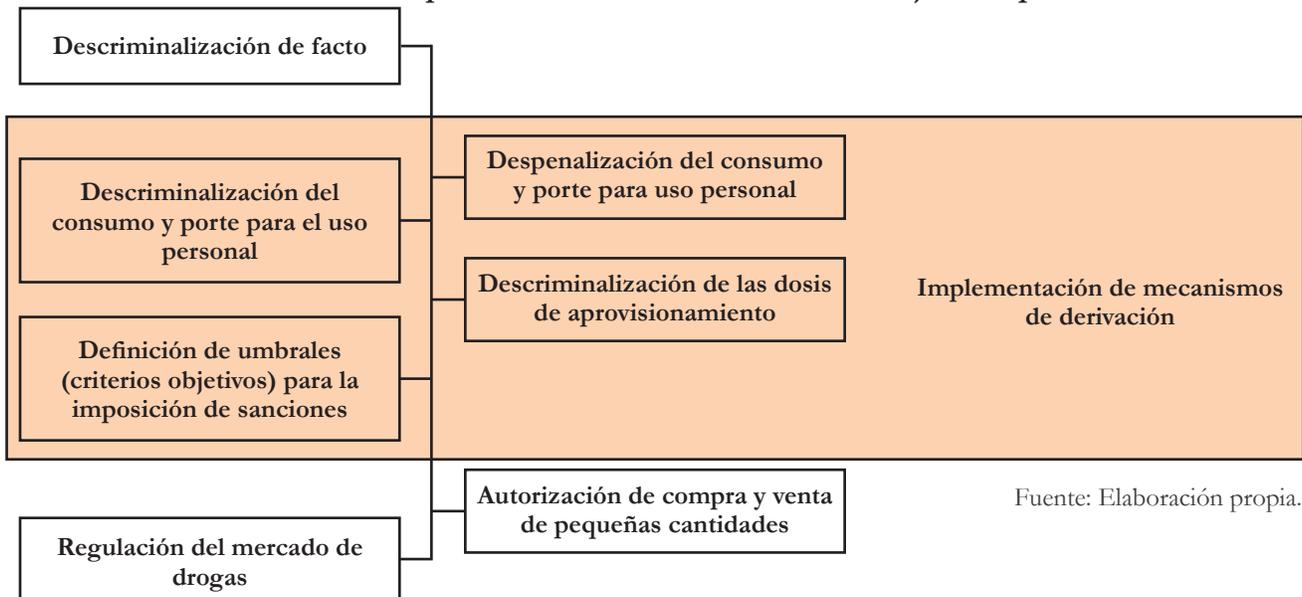
Desde el ámbito de las políticas públicas surgen al menos dos preguntas: ¿Es necesario reformar las fuerzas policiales para cambiar el actual paradigma? O ¿el cambio de orientación de la labor policial – más enfocado en la protección de los ciudadanos y menos en el castigo – puede facilitar procesos de transformación al interior de la fuerza policial? La reforma de la política de drogas podría contribuir a reorientar las prioridades y cambiar los incentivos de esta institución. Aunque hay que ser cautos con esta afirmación, especialmente al tener en cuenta la capacidad de distorsión de culturas organizacionales que se resisten al cambio y continúan privilegiando el uso de la fuerza.

El elemento a resaltar es que las leyes de drogas han sido funcionales a lógicas policiales represivas, con bajos niveles de vigilancia, altos grados de discrecionalidad y corrupción. La aplicación de un modelo predominantemente punitivo ha distorsionado la labor policial, fijando metas que poco tienen que ver con la función principal de proteger a la población.

Bajo este marco es necesario identificar alternativas que permitan por un lado focalizar la labor policial en los delitos y grupos que tienen mayor impacto en la sociedad y por el otro, generar respuestas diferenciadas para los eslabones más débiles de la cadena. Lo anterior, poniendo en el primer plano la prevención de delitos, así como la construcción de lazos de confianza con la comunidad. Esto no quiere decir que la Policía vaya a dejar de arrestar o llevar a los responsables de delitos ante la justicia, sino que el uso del derecho penal se reserve para las conductas y delitos más perjudiciales.

El siguiente esquema identifica un conjunto de medidas que podrían tomar los Estados para enfocar la aplicación de las leyes de drogas contra los eslabones más fuertes (“los duros”), tomando acciones diferenciadas que ofrezcan alternativas al encarcelamiento para los eslabones más débiles – aquellos que en la mayoría de los casos incurrir en delitos menores. Estas alternativas se concentran en limitar la entrada al sistema de justicia penal, teniendo el potencial de descongestionar la labor policial, permitiendo liberar recursos y capacidades para la atención de otros delitos. Además, la adopción de estas medidas puede contribuir a recalibrar las métricas y excluir de los indicadores la cantidad de aprehensiones por delitos menores que en la mayoría de los casos no tienen una víctima directa.

### Intervenciones para limitar la entrada al sistema de justicia penal



Fuente: Elaboración propia.

El siguiente cuadro define cada una de estas alternativas, señalando sus ventajas y principales desafíos.

### Tipos de intervención: Ventajas y desafíos

Tipo de Intervención	Ventajas	Desafíos
<p><b>Descriminalización de facto</b> Situación en la cual el consumo, el porte y el cultivo personal son ilícitos, pero en la práctica el número de arrestos y sanciones es muy bajo.</p>	<p>Fácilmente aplicable. No requiere de modificaciones legales.</p>	<p>Generación de incertidumbre en el sistema de justicia, ligado a altas dosis de arbitrariedad. Generación de un sistema informal ligado a la corrupción policial. Exposición de las fuerzas policiales a sanciones por el no cumplimiento de la ley. Generación de zonas grises donde no está definida la labor de las fuerzas policiales.</p>
<p><b>Despenalización del consumo y porte para uso personal</b> Reducción de la severidad de las penas sin eliminar la condición de delito.</p>	<p>Permite una aplicación más proporcional de las leyes de drogas.</p>	<p>Imposición del tratamiento como sanción (tratamiento compulsorio). Criminalización del usuario de drogas y exposición al sistema penal. No distinción entre los distintos tipos de drogas. Registro de antecedentes penales por el consumo y el porte de drogas.</p>
<p><b>Descriminalización del consumo y el porte para uso personal</b> El consumo y el porte no reciben sanciones penales. En su lugar se imponen medidas administrativas o se elimina cualquier tipo de sanción.</p>	<p>La respuesta del Estado desde servicios administrativos o sanitarios. No implica la captura por parte de las autoridades. No se registran antecedentes penales. Disminución de costos para el sistema de justicia penal.</p>	<p>La distinción entre el consumo personal y la posesión con intención de suministro a terceros. La producción, la distribución y la comercialización de las drogas continúan siendo ilegales. Una definición restrictiva del porte para uso personal, puede ignorar patrones de consumo, además de sancionar las dosis de aprovisionamiento. Si no se establecen umbrales la Policía tiene la facultad de valorar la intención de la tenencia – con el riesgo de la estigmatización y discriminación contra algunos sectores.</p>
<p><b>Descriminalización de la dosis de aprovisionamiento</b> El porte de cantidades que superan la dosis mínima permitida por la ley no recibe sanción penal, siempre y cuando se demuestre que es para uso personal.</p>	<p>Permite responder a prácticas de consumo social (con varias personas) sin imponer sanción legal. Tiene en cuenta las dinámicas de distribución de las drogas, las cuales suelen venderse en cantidades superiores a las dosis mínimas establecidas en la ley. Da mayores márgenes a la posesión de drogas para responder a determinados patrones de consumo. Disminución de costos para el sistema de justicia penal.</p>	<p>La distinción entre el consumo personal y colectivo y la posesión con intención de tráfico y venta a terceros. La producción, la distribución y la comercialización de las drogas continúan siendo ilegales. Los mayores márgenes de posesión para uso personal podrían ser aprovechados para el tráfico y venta a terceros. Generación de zonas grises de difícil resolución para los jueces.</p>

<p><b>Definición de umbrales (criterios objetivos) para la imposición de sanciones</b> Definición de cantidades límite que sirven como guía para distinguir entre el uso personal o comercial.</p>	<p>Los umbrales permiten tener un criterio que guíe las acciones policiales. Las cantidades límites no solo pueden usarse para distinguir el uso personal o comercial sino también entre los portadores de pequeñas cantidades (conocidos como “mulas”), los micro-traficantes y los grandes traficantes. Los umbrales permiten dar respuestas que tengan en cuenta los distintos tipos de sustancia.</p>	<p>Mantener las cantidades límite solo como un indicativo en un conjunto de variables a evaluar (como por ejemplo la intensidad, la vulnerabilidad, el rol del infractor y el tipo de sustancia) Los umbrales pueden dejar por fuera patrones de consumo de uso personal mayores que la cantidad establecida, con el riesgo de criminalizar el porte. Mantener la capacidad de los fiscales y los jueces de decidir caso por caso, de acuerdo a la evidencia disponible.</p>
<p><b>Autorización de compra y venta de pequeñas cantidades</b> Autorización de la compra y venta de pequeñas cantidades bajo el otorgamiento de licencias y una regulación definida.</p>	<p>Evita la exposición de los usuarios de drogas al mercado ilegal de drogas.</p>	<p>Todo lo que sucede en la puerta de atrás de los lugares de distribución continúa siendo ilegal, generando condiciones para la existencia del mercado negro. Creación de condiciones para el denominado “turismo de drogas”.</p>
<p><b>Regulación del mercado de drogas.</b> Elimina la condición de ilicitud de las actividades que hacen parte de la cadena de las drogas, estableciendo normas para su control.</p>	<p>La actividad de la policía se concentraría en hacer cumplir la regulación, concentrándose en un mercado negro más limitado. Reducción del número de arrestos. Posible reorientación de recursos a la prevención y el sistema de salud pública.</p>	<p>Evitar la venta a menores de edad. Contener la formación de un mercado negro que compita con el mercado legal. Prevenir que la venta y distribución de la droga regulada más allá de la frontera. Prevenir el aumento de los accidentes de tránsito por el uso de sustancias. El aumento de otros delitos, como efecto de sustitución por la pérdida de ingresos por la regulación.</p>

Fuente: Elaboración propia, basado en Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo sobre Alternativas al Encarcelamiento, CICAD-OEA (2015), Informe Técnico sobre Alternativas al Encarcelamiento para delitos relacionados con Drogas, Washington DC: CICAD-OEA; Consorcio Internacional sobre Política de Drogas (2012), Guía sobre Política de Drogas, Disponible en: [https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/library/Guia-sobre-politicas-de-drogas\\_Segunda-edicion.pdf](https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/library/Guia-sobre-politicas-de-drogas_Segunda-edicion.pdf); Rosmarin A. & Eastwood, M. (2012), A Quiet Revolution: Drug Decriminalisation Policies in Practice Across the Globe. UK: Release; Harris, G. (2011). *Conviction by Numbers*. Transnational Institute – Series on Legislative Reform of Drug Policies No. 14.

Además de estas alternativas se encuentran los mecanismos de derivación, que permiten trasladar los casos desde el ámbito penal al ámbito administrativo, con aplicación de medidas no punitivas. En este caso, la persona no llega a ser sancionada penalmente, sino que en su lugar puede acceder a una oferta de tratamiento, de educación y empleo. Los programas de derivación pueden efectuarse desde el arresto en la calle o pueden llegar a un tribunal.<sup>70</sup> En este último caso, desde la perspectiva de la salud pública es relevante mencionar que algunos mecanismos – como por ejemplo las denominadas cortes de drogas – que siguen conectando el uso problemático de drogas con el sistema judicial, no son la mejor manera de prestar apoyo a personas que enfrentan un problema de adicción.<sup>71</sup>

Un caso que ilustra la manera como se pueden implementar estos mecanismos dando un papel activo a la Policía es el programa *Law Enforcement Assisted Diversion (LEAD)* en Seattle. LEAD ofrece a las personas involucradas en delitos de drogas y prostitución servicios de tratamiento

y apoyo comunitario.<sup>72</sup> Los oficiales de policía pueden decidir si derivar el caso a una persona que se encargará de establecer el esquema de acompañamiento, por fuera del sistema penal. Recientemente, ante el incremento del consumo de heroína, cuerpos policiales de algunos condados en los Estados Unidos han optado por dar amnistías a usuarios de drogas que se acercan en busca de apoyo y tratamiento.<sup>73</sup> Tal como lo señala la OEA, en contextos de alta corrupción existe el riesgo de que los oficiales saquen ventaja de estos mecanismos para fines personales.<sup>74</sup>

Es importante mencionar que en los países en los cuales hay dinámicas de producción de drogas, también se puede considerar el rango de opciones señaladas para el caso de los cultivadores (desde la despenalización hasta la regulación del cultivo). Lo mismo sucede en el caso de los correos humanos (las mal llamadas “mulas”) y los micro-traficantes que son instrumentalizados por las redes criminales por razones de género, exclusión social o de su propia dependencia a una sustancia.

La adopción de las alternativas debe tener en cuenta las características de cada contexto, sus necesidades particulares y las capacidades institucionales. Lo anterior, en el marco de una política pública que se proponga brindar una respuesta eficaz contra los eslabones más fuertes, mientras que se fortalece la oferta de servicios institucionales para responder a la situación de los eslabones más débiles. Ciertamente este tipo de intervenciones no va a solucionar los problemas de fondo de las fuerzas policiales y probablemente en algunos países tendrá un impacto modesto en sus sistemas carcelarios. Sin embargo, sí puede llegar a impulsar la adopción de nuevos objetivos y métricas, ayudar a invertir de mejor manera los recursos escasos y equilibrar las respuestas del Estado con intervenciones que vayan más allá de la aplicación de un enfoque punitivo.

## **Conclusión: ni soluciones mágicas ni predicciones trágicas**

Las leyes de drogas y el accionar policial tiene una relación de doble vía. Por un lado, las leyes de drogas generan una serie de incentivos y prácticas que marcan la labor policial, sus márgenes de discrecionalidad, su relación con la comunidad, así como su apego al Estado de Derecho. Por el otro, la fuerzas policiales determinan la manera como estas leyes son aplicadas en la calle, tomando decisiones sobre el tipo y la calidad de las sanciones, así como el perfil de los presuntos implicados. El resultado de esta interacción influye en la manera cómo funciona el sistema de justicia y sobre quién recae el uso del derecho penal.

Tomando como base lo que sucede en América Latina es posible afirmar que el régimen de control de drogas ha sido aplicado de manera asimétrica, con el desarrollo de un enfoque punitivo que ha recaído sobre los eslabones más débiles. La mayoría de las personas que son capturadas portan pequeñas dosis de sustancias, pertenecen a sectores que se encuentran en situación de marginalidad y no hacen parte de una estructura criminal. La evidencia disponible muestra además que los patrones de detención están frecuentemente basados en estereotipos que recaen sobre las poblaciones más vulnerables – inmigrantes, jóvenes, mujeres y determinados grupos étnicos y raciales. Este hallazgo corresponde a lo encontrado en otros países y regiones<sup>75</sup>, y guarda también relación con lo que sucede con otro tipo de delitos.

La aplicación de las leyes de drogas ha generado incentivos perversos que premian la represión indiscriminada y que han estado acompañados por el uso desmedido de la fuerza y reiteradas violaciones a los Derechos Humanos. Como conclusión es posible señalar que la mezcla de

fuerzas policiales poco preparadas, caracterizadas por altos niveles de corrupción y débiles mecanismos de control, y una estrategia punitiva – deliberada y sin pocos criterios de aplicación – ha influido en los bajos niveles de eficiencia y legitimidad de esta institución.

Como respuesta a esta situación se identificaron un conjunto de intervenciones para limitar la entrada al sistema de justicia penal para los eslabones más débiles. Estas medidas, que implican en algunos casos reformas a las leyes de drogas, pueden contribuir a descongestionar la labor policial, focalizar la acción del Estado en los eslabones más fuertes y ofrecer respuesta adecuadas a problemas que deben ser abordados desde el enfoque de salud pública e inclusión social. El impacto de estas medidas dependerá del tipo de drogas sobre las cuales recaigan las decisiones – por ejemplo el impacto de la regulación de la marihuana será distinto de las intervenciones que involucren la cocaína o la heroína.<sup>76</sup>

Las reformas a las políticas de drogas no deben ser asumidas como la panacea de los problemas y desafíos que enfrenta la policía. Esta institución requiere de cambios y medidas de fondo, especialmente cuando se trate de responder a las graves violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, la adopción de medidas alternativas para los eslabones más débiles puede contribuir a focalizar los limitados recursos del Estado, acotar los niveles de discrecionalidad cuando sea necesario, e implementar intervenciones diferenciadas para los eslabones que componen la cadena de las drogas.

Lo anterior no significa que el Estado vaya a abstenerse de hacer cumplir la ley o que la Policía vaya a dejar de capturar y de desarrollar investigaciones contra el crimen organizado. Por el contrario, las reformas a las políticas de drogas pueden generar mejores condiciones para que el Estado cumpla con sus obligaciones, tomando como una prioridad la protección y el bienestar de los ciudadanos. Comenzar a transitar por este camino no debe ser interpretado como una señal de debilidad y tolerancia hacia el crimen. Se trata de reorientar el sistema de justicia y los recursos limitados a los delitos más graves y perjudiciales, invirtiendo la relación actual: siendo duros con los “duros” y responsables y compasivos con los débiles.

## Referencias

- <sup>1</sup> Caulkins, J. & Reuter, P. (2010). “How Drug Enforcement Affects Drug Prices.” En Tonry, M. (Ed.), *Crime and Justice: A Review of Research*, vol. 39. Chicago: University of Chicago Press.
- <sup>2</sup> UNODC (2015). Informe Mundial sobre Drogas. Viena: UNODC. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/wdr2015/WDR15\\_ExSum\\_S.pdf](https://www.unodc.org/documents/wdr2015/WDR15_ExSum_S.pdf)
- <sup>3</sup> Dammert, L. (2014). “Dos décadas de reformas policiales en América Latina. Lecciones y desafíos”. En Maihold, G y Córdova, M. *Violencia, delincuencia y seguridad pública en América Latina*. México: Grupo Editorial Cenzontle.
- <sup>4</sup> Tummers, L & Bekkers, V. (2014). “Policy Implementation, Street-level Bureaucracy, and the Importance of Discretion”. En *Public Management Review*. Volume 16, Issue 4, 2014. Special Issue: Street-level Bureaucracy and Government Performance. Pag. 5
- <sup>5</sup> Uprimny, R., Guzmán, D. y Parra, J. (2012). *La Adicción Punitiva. La desproporción de leyes de drogas en América Latina*. Bogotá: Dejusticia. Disponible en: [http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug\\_Policy/la\\_adiccion\\_punitiva.pdf](http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Drug_Policy/la_adiccion_punitiva.pdf)
- <sup>6</sup> Tummers, L & Bekkers, V. (2014). Ibid.
- <sup>7</sup> Shiner, M. (2015). “Drug policy reform and the reclassification of cannabis in England and Wales: A cautionary tale”. En *International Journal on Drug Policy* 26.
- <sup>8</sup> Ver Denyer-Wills, G. (2015). *The Killing Consensus. Police, Organized Crime, and the Regulation of Life and Death in Urban Brazil*. University of California Press; Bailey, J. & Taylor, M. (2009). “Evade, Corrupt, or Confront? Organized Crime and the State in 16. Brazil and Mexico”. En *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 1, No. 2, 3-29.
- <sup>9</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2013), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. New York: PNUD.
- <sup>10</sup> Bottoms, A. & Tanbeke, J. (2012), “Beyond procedural justice: A dialogic approach to legitimacy in criminal justice”. En *The Journal of Criminal Law & Criminology*, 102 (1).
- <sup>11</sup> Stevens, A. (2013), *Aplicación de los principios de reducción de daños a la actuación policial en los mercados minoristas de drogas*. UK: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, Proyecto para la modernización de la aplicación de leyes sobre drogas. Marzo 2013.
- <sup>12</sup> Gómez, J. (2013). *Relatoría de la Tercera Sesión del Seminario Sobre la Violencia en México*. México: Colegio de México. Disponible en: <http://violenciaenmexico.colmex.mx/index.php/sesion-3>
- <sup>13</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2013), Ibid.
- <sup>14</sup> Carreras, M. (2009), *The Impact of Criminal Violence on System Support in Latin America*, University of Pittsburgh, Pennsylvania. Disponible en: [http://www.miguelcarreras.com/documents/paper\\_LARR\\_Carreras.pdf](http://www.miguelcarreras.com/documents/paper_LARR_Carreras.pdf)

<sup>15</sup> Cruz, JM (2008), “The Impact of Violent Crime on the Political Culture of Latin America: The Special Case of Central America”, en Mitchell Seligson (ed.), *Challenges to Democracy in Latin America and the Caribbean: Evidences for Americas Barometer 2006-2007*, Vanderbilt University.

<sup>16</sup> Cruz, M. (2011) “Cultivos ilícitos, participación política y confianza institucional”. Gaviria, A. y Mejía, D. En *Política de Drogas: Éxitos, Fracasos y Desafíos*. Bogotá: Universidad de Los Andes.

<sup>17</sup> Ver referencias al “Estudio latinoamericano sobre población carcelaria” en Bergman, M., Masello, D. y Arias, C. (2014). *Delito, marginalidad y desempeño institucional en la Argentina: Resultados de la encuesta de presos condenados*. Buenos Aires: Centro de Estudios Latinoamericanos sobre Inseguridad y Violencia (CELIV), de la Universidad Nacional Tres de Febrero de Argentina (UNTFA).

<sup>18</sup> Pérez-Correa, C. & Azaola, E. (Coord). (2012). *Resultados de la primera encuesta realizada a la población interna en centro federales de readaptación social*. México: CIDE. Disponible en: [https://publiceconomics.files.wordpress.com/2013/01/encuesta\\_internos\\_cefereso\\_2012.pdf](https://publiceconomics.files.wordpress.com/2013/01/encuesta_internos_cefereso_2012.pdf)

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Boiteux L., Wiecko Volkmer, Ela et al. (coord.) (2009). *Tráfico de drogas e Constituição*. Brasil: Ministerio de Justicia; Marques de Jesus, M, Oi A., Thadeu da, T y Lagatta, P. (2011) *Prisão provisória e lei de drogas: um estudo sobre os flagrantes de tráfico de drogas na cidade de São Paulo*, San Pablo: nev / fusp. Disponible en: [www.nevusp.org/downloads/down254.pdf](http://www.nevusp.org/downloads/down254.pdf)

<sup>21</sup> Bouiteux, L. (2015), “El antimodelo brasileño. Prohibicionismo, encarcelamiento y selectividad penal frente al tráfico de drogas”. En *Revista Nueva Sociedad*, No. 255, enero-febrero de 2015. Disponible en: [http://nuso.org/media/articulos/downloads/4098\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articulos/downloads/4098_1.pdf)

<sup>22</sup> Observatorio de Drogas de Colombia, Ministerio de Justicia y del Derecho (2014), *El Problema de las Drogas en Colombia. Acciones y Resultados 2011-2013*. Disponible en: <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/nacionales/OD010121113-acciones-resultados-2013.pdf>

<sup>23</sup> Corda, A (2011), *Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina*. Buenos Aires: Intercambios y Universidad de Buenos Aires.

<sup>24</sup> UNODC (2014), *Global Study on Homicide 2013*. Viena: UNODC. Pag. 17-18. Disponible en: [https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014\\_GLOBAL\\_HOMICIDE\\_BOOK\\_web.pdf](https://www.unodc.org/documents/gsh/pdfs/2014_GLOBAL_HOMICIDE_BOOK_web.pdf)

<sup>25</sup> Briceño-León, R., Camardiel, A. & Ávila, O. (2012), “La impunidad como causa de violencia homicida”. En Briceño-León, R., Camardiel, A. & Ávila, O. (eds.), *Violencia e Institucionalidad: Informe sobre el Observatorio Venezolano de la Violencia 2012*. Alfa, Caracas.

<sup>26</sup> Beato, C. (2012), *Crimes y Ciudades*. UFMG, Bello Horizonte.

<sup>27</sup> Comisión Asesora de Política Criminal (2012), *Informe Final: Diagnóstico y propuesta de lineamientos de política criminal para el Estado Colombiano*. Colombia: Ministerio de Justicia y del Derecho.

- <sup>28</sup> Garzon, J.C. (2015). *Nuevos enfoques para la aplicación de las leyes de drogas y respuestas a la delincuencia organizada. Relatoría del Evento-Paralelo del 56 Período de Sesiones Ordinarias de la CICAD*. Washington DC: Woodrow Wilson Center, IEAPADES. Disponible en: <http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/CICAD%20Espanol%20FINAL.pdf>
- <sup>29</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2013), *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad Ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. New York: PNUD.
- <sup>30</sup> Loftus, B (2009). *Police culture in a changing world*. Oxford University Press: Oxford.
- <sup>31</sup> Lemaitre, J. & Albarracín, M. (2012), “Patrullando la dosis personal: la represión cotidiana y los debates de las políticas públicas sobre el consumo de drogas ilícitas en Colombia”. En Gaviria, A. & Mejía, D., *Política antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- <sup>32</sup> Metaal, P. & Youngers, C. (2010). *Sistemas sobrecargados. Leyes de Drogas y Cárceles en América Latina*. Washington D.C.: WOLA & TNI.
- <sup>33</sup> Giacomello, C. (2013), *Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina*. Londres: Consorcio Internacional sobre Política de Drogas.
- <sup>34</sup> Comisión Interamericana de Mujeres de la Organización de Estados Americanos (OEA) (2014). *Mujeres y drogas en las Américas: Un diagnóstico de política en construcción*. Washington DC: OEA. Disponible en: <http://www.oas.org/en/cim/docs/WomenDrugsAmericas-ES.pdf>
- <sup>35</sup> Citado en Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD (2013).
- <sup>36</sup> Corda, A (2011), *Ibid*.
- <sup>37</sup> CELS, Ministerio Público de la Defensa de la Nación, Procuración Penitenciaria de la Nación (2011). *Mujeres Presas. Los alcances del castigo*. Buenos Aires: Siglo XXI. Disponible en <http://www.cels.org.ar/common/documentos/MujeresEnPrision.pdf> Consultado el 15 de febrero de 2015.
- <sup>38</sup> Secretaria Nacional de Juventude - Secretaria-Geral da Presidência da República (2015). *Mapa do Encarceramento os Jovens*. Brasília : Presidência da República.
- <sup>39</sup> Lemaitre, J. & Albarracín, M. (2012), *Ibid*.
- <sup>40</sup> Ramos, S. (2006). *Young people, violence, and the police*. Boletín Segurança e cidadania 12: 1-16.
- <sup>41</sup> Mackenzie, S. & Hamilton-Smith, N. (2011). “Measuring police impact on organised crime. Performance management and harm reduction”. En *Policing: An International Journal of Police Strategies & Management*. Vol. No. 34 No. 1.
- <sup>42</sup> Andreas, Peter and Durán Martínez. 2014. “The Internatinal Politics of Drugs and Illicit Trade in The Americas”. In *Handbook of Latin America in the World* edited by Dominguez and Covarrubias.
- <sup>43</sup> Escalante, F. (2013). *El crimen como realidad y representación*. México: Colegio de México.
- <sup>44</sup> Tobón, S y Gutiérrez, I (2015). “Política de drogas en Colombia: congestión y corrupción,

otras caras del fracaso”. *Razón Pública*. Disponible en: <http://www.razonpublica.com/index.php/conflicto-drogas-y-paz-temas-30/8290-pol%C3%ADtica-de-drogas-en-colombia-congesti3n-y-corrupci3n,-otras-caras-del-fracaso.html>

<sup>45</sup> Bergman, M. (2013). “La inseguridad ciudadana: ¿Qué nos dicen quienes cometen los delitos?”. *PNUD: Revista Humanum*. Disponible en: <http://www.revistahumanum.org/revista/la-inseguridad-ciudadana-que-nos-dicen-quienes-cometen-los-delitos/>

<sup>46</sup> CIDH, Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas, OEA: Washington, 2013.

<sup>47</sup> Arnsón, C. & Olson, E. (Ed.) (2011). *Organized Crime In Central America: The Northern Triangle*: Washington DC: Woodrow Wilson Center. Pag. 1-17.

<sup>48</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2013), *Ibid*.

<sup>49</sup> Corporación Latinobarómetro (2013). *Informe 2013*. Disponible en [www.latinobarometro.org](http://www.latinobarometro.org)

<sup>50</sup> Saín, M. (2013), *La regulación policial del narcotráfico en la Provincia de Buenos Aires*. Ponencia presentada en el Seminario “What Happens When Governments Negotiate with Organized Crime? Cases Studies from the Americas”, organizado por el Woodrow Wilson International Center for Scholars y llevado a cabo en Washington D.C., Estados Unidos, el 30 de octubre de 2013. Disponible en: [http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/SAIN%20-%20Argentina%20-%20Paper\\_0.pdf](http://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/SAIN%20-%20Argentina%20-%20Paper_0.pdf)

<sup>51</sup> Tokatlian, J.G (2012) “Narcotráfico made in Argentina”. *Clarín*, 5 de noviembre. Disponible en: [http://www.clarin.com/opinion/Narcotrafico-made-in-Arentina\\_0\\_805719493.html](http://www.clarin.com/opinion/Narcotrafico-made-in-Arentina_0_805719493.html) Consultado el 26 de febrero de 2015.

<sup>52</sup> Cawley, M. (2013). “La Policía de Rio es la Más Corrupta de Brasil: Encuesta del Gobierno”. En *Insight Crime*, 9 de abril. Disponible en: <http://es.insightcrime.org/noticias-del-dia/la-policia-de-rio-es-la-mas-corrupta-de-brasil-encuesta-del-gobierno>

<sup>53</sup> International Crisis Group (2013). *El desafío de Peña Nieto: los cárteles criminales y el Estado de Derecho en México*. Bélgica: International Crisis Group. Disponible en: [http://www.crisisgroup.org/~media/Files/latin-america/mexico/spanish/048-pena-nietos-challenge-criminal-cartels-and-rule-of-law-in-mexico-spanish.pdf](http://www.crisisgroup.org/~/media/Files/latin-america/mexico/spanish/048-pena-nietos-challenge-criminal-cartels-and-rule-of-law-in-mexico-spanish.pdf)

<sup>54</sup> El País de Cali (2014). ¿Cómo frenar la corrupción dentro de la Policía Nacional? Diciembre 7, 2014. Disponible en: <http://www.elpais.com.co/elpais/judicial/noticias/como-frenar-corrupcion-dentro-policia-nacional>

<sup>55</sup> Télam (2015). *Bolivia: 35 ex jefes policiales, un ex ministro y un viceministro son investigados por vínculos con el narcotráfico*. Marzo 5. Disponible en: <http://www.telam.com.ar/notas/201503/97036-bolivia-investigacion-narcotrafico.html>

<sup>56</sup> Emol (2015). *Destituyen a policías por desaparición de droga en Paraguay*. Enero 19. Disponible en: <http://www.emol.com/noticias/internacional/2015/01/19/699902/destituyen-a-policias-por-desaparicion-de-cocaina.html>

<sup>57</sup> Kruijt, D. (2011). *Drogas, Democracia y Seguridad. El impacto del crimen organizado en el sistema político en América Latina*. Países Bajos: NIMD. Disponible en: [http://nimd.org/wp-content/uploads/2015/02/Drugs\\_democracy\\_and\\_security\\_spanish\\_-\\_nimd\\_june\\_2011.pdf](http://nimd.org/wp-content/uploads/2015/02/Drugs_democracy_and_security_spanish_-_nimd_june_2011.pdf)

<sup>58</sup> United Nations Development Programme (2015), *Addressing the development dimension on drug policy*. New York: UNDP. Disponible en: <https://drugpolicydebateradar.files.wordpress.com/2015/06/discussion-paper-on-addressing-the-development-dimensions-of-drug-policy.pdf>

<sup>59</sup> Barrett, D (2012) “Reflexiones sobre los derechos humanos y el control internacional de las drogas,” en: *Regulando las Guerras Contra las Drogas*, ed. Collins J. (London: London School of Economics, 2012).

<sup>60</sup> McFarland, M. (2014). *The Human Rights Case for Drug Reform. How Drug Criminalization Destroys Lives, Feeds Abuses, and Subverts the Rule of Law*. Human Right Watch: World Report 2014. Disponible en <http://www.hrw.org/world-report/2014/essays/human-rights-case-for-drug-reform>

<sup>61</sup> Human Rights Watch (2014). World Drug Report. Disponible en: [http://www.hrw.org/sites/default/files/wr2014\\_web\\_0.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/wr2014_web_0.pdf)

<sup>62</sup> Aunque es importante mencionar que, de acuerdo al diario *The Guardian* si la tendencia del primer semestre de 2015 continúa, el número de muertes a manos de la policía en los Estados Unidos podría superar los 1.100. Oliver Laughland, Jon Swaine and Jamiles Lartey (2015). *US police killings headed for 1,100 this year, with black Americans twice as likely to die*. En *The Guardian*, Julio 1. Disponible en: <http://www.theguardian.com/us-news/2015/jul/01/us-police-killings-this-year-black-americans>

<sup>63</sup> Amnistía Internacional (2014). *Fuera de Control: Tortura y Otros Malos Tratos en México*. Madrid: Amnistía Internacional. Disponible en: <http://www.amnistia.org.ar/sites/default/files/AMexFueraControl.pdf>

<sup>64</sup> Pérez-Correa, C. & Azaola, E. (Coord). (2012). *Ibid*.

<sup>65</sup> Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). *BASTA YA. Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Pag. 193. Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/descargas.html>

<sup>66</sup> La Tribuna (2015). *Los policías son los más denunciados por violaciones de derechos humanos*. Abril 30. Disponible en: <http://www.latribuna.hn/2015/04/30/los-policias-son-los-mas-denunciados-por-violaciones-de-derechos-humanos/>

<sup>67</sup> Human Rights Watch (2014). *World Drug Report*. Disponible en: [http://www.hrw.org/sites/default/files/wr2014\\_web\\_0.pdf](http://www.hrw.org/sites/default/files/wr2014_web_0.pdf)

<sup>68</sup> Interpeace (2009). *Violencia Juvenil, Maras y Pandillas en El Salvador. Informe para la Discusión*. El Salvador: Interpeace. Disponible en: <http://www.interpeace.org/publications/central-american-youth-programme/35-youth-violence-maras-and-pandillas-in-el-salvador-spanish/file>

<sup>69</sup> Pérez-Correa, C., Silva, C. y Gutiérrez, R. (2015). “Índice de letalidad. Menos enfrenta-

mientos, más opacidad”. En *Nexos*. 1 de Julio de 2015. Disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=25468>

<sup>70</sup> Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo sobre Alternativas al Encarcelamiento, CI-CAD-OEA (2015), Informe Técnico sobre Alternativas al Encarcelamiento para delitos relacionados con Drogas, Washington DC: CICAD-OEA.

<sup>71</sup> Drug Policy Alliance (2011), *Drug Courts Are Not the Answer: Toward a Health-Centered Approach to Drug Use*. Available at [http://www.drugpolicy.org/sites/default/files/Drug%20Courts%20Are%20Not%20the%20Answer\\_Final2.pdf](http://www.drugpolicy.org/sites/default/files/Drug%20Courts%20Are%20Not%20the%20Answer_Final2.pdf) Justice Policy Institute (2011), *Addicted to Courts: How a Growing Dependence on Drug Courts Impacts People and Communities*. Available at <http://www.justicepolicy.org/research/2217>

<sup>72</sup> Garzón, J.C. (2014). Mercados locales de drogas ilegales: Impactos, tendencias y nuevas respuestas. Washington DC: Woodrow Wilson Center. Disponible en: <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=2707>

<sup>73</sup> McCoy, T. (2015). “The ‘only town’ in America where cops grant amnesty to drug addicts seeking-help”. *Washington Post*, August 17.

<sup>74</sup> Release; Harris, G. (2011). Conviction by Numbers. Transnational Institute – Series on Legislative of Drug Policies No. 14.

<sup>75</sup> Caulkins, J. & Chandler, S. (2006) “Long-Run Trends in Incarceration of Drug Offenders in the U.S.” En *Crime and Delinquency* 52(4):619–41. Caulkins, J. & Sevigny, E. (2005). “How Many People Does the U.S. Incarcerate for Drug Use, and Who Are They?” En *Contemporary Drug Problems* 32(3):405–28. Bergman, M., Masello, D. y Arias, C. (2014). Ibid.

<sup>76</sup> Caulkins, P. & Lee, M. (2012). The Drug-Policy Roulette. En *National Affairs*. No. 12.

## Juan Carlos Garzón Vergara



Global Fellow del Woodrow Wilson Center (Washington DC) e investigador asociado de la Fundación Ideas para la Paz (Colombia). Twitter: @JCGarzonVergara.

### The Latin American Program

 @LATAMProg

 facebook.com/LatinAmericanProgram

[www.wilsoncenter.org/lap](http://www.wilsoncenter.org/lap)

Woodrow Wilson International Center for Scholars

One Woodrow Wilson Plaza

1300 Pennsylvania Avenue NW

Washington, DC 20004-3027



**WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS**  
Jane Harman, President, Director, and CEO

**BOARD OF TRUSTEES**

Thomas R. Nides, Chairman

Sander R. Gerber, Vice Chairman

**Public Members:** James H. Billington, Librarian of Congress; John F. Kerry, Secretary, U.S. Department of State; G. Wayne Clough, Secretary, Smithsonian Institution; Arne Duncan, Secretary, U.S. Department of Education; David Ferriero, Archivist of the United States; Fred P. Hochberg, Chairman and President, Export-Import Bank; Carole Watson, Acting Chairman, National Endowment for the Humanities; Kathleen Sebelius, Secretary, U.S. Department of Health and Human Services

**Private Citizen Members:** Timothy Broas, John T. Casteen III, Charles Cobb, Jr., Thelma Duggin, Carlos M. Gutierrez, Susan Hutchison, Jane Watson Stetson, Barry S. Jackson

**Wilson National Cabinet:** Eddie & Sylvia Brown, Melva Bucksbaum & Raymond Leary, Ambassadors Sue & Chuck Cobb, Lester Crown, Thelma Duggin, Judi Flom, Sander R. Gerber, Ambassador Joseph B. Gildenhorn & Alma Gildenhorn, Harman Family Foundation, Susan Hutchison, Frank F. Islam, Willem Kooyker, Linda B. & Tobia G. Mercurio, Dr. Alexander V. Mirtchev, Wayne Rogers, Leo Zickler

**THE WOODROW WILSON INTERNATIONAL CENTER FOR SCHOLARS**, established by Congress in 1968

and headquartered in Washington, D.C., is a living national memorial to President Wilson. The Center's mission is to commemorate the ideals and concerns of Woodrow Wilson by providing a link between the worlds of ideas and policy, while fostering research, study, discussion, and collaboration among a broad spectrum of individuals concerned with policy and scholarship in national and international affairs. Supported by public and private funds, the Center is a nonpartisan institution engaged in the study of national and world affairs. It establishes and maintains a neutral forum for free, open, and informed dialogue. Conclusions or opinions expressed in Center publications and programs are those of the authors and speakers and do not necessarily reflect the views of the Center staff, fellows, trustees, advisory groups, or any individuals or organizations that provide financial support to the Center.

ONE WOODROW WILSON PLAZA, 1300 PENNSYLVANIA AVENUE, NW, WASHINGTON, DC 20004-3027



**Wilson  
Center**

SMITHSONIAN INSTITUTION  
OFFICIAL BUSINESS  
300\$ PENALTY FOR PRIVATE USE

Presorted First Class Mail  
Postage and Fees Paid  
Smithsonian Institution

G-94