



Informe Dialogo Informal sobre Politicas de Drogas Santo Domingo, 3 y 4 de octubre, 2016

Resumen ejecutivo de las Sesiones de Dialogo

Desde 2004, Transnational Institute comenzó a organizar Diálogos Informales sobre Políticas de Drogas y en 2007, la Oficina de Washington en América Latina se unió para albergar diálogos específicos latinoamericanos. Estas reuniones se guían por la regla de "Chatham House" para fomentar el libre intercambio de ideas de manera confidencial. Los temas de los diálogos han incluido distintos temas y dilemas en las políticas de drogas, como modelos de regulación para los mercados de cannabis y hoja de coca, la Sesión Especial de las Naciones Unidas sobre las Drogas (UNGASS) en 2016, tensiones dentro de las convenciones sobre drogas de las NNUU y tendencias regionales en los mercados de drogas. Los gobiernos utilizan los diálogos como medios para mantener conversaciones sinceras sobre negociaciones complejas, así como utilizar el espacio informal para construir consensos y construir relaciones que son imprescindibles para los debates de política a largo plazo. Además, los funcionarios gubernamentales participan en los diálogos como medio para conocer el régimen de la política internacional de drogas y para intercambiar conocimientos con los asociados de la sociedad civil. La reunión en Santo Domingo fue la segunda vez que se organizó el dialogo en el Caribe.

La primera sesión del dialogo se enfocó en el desarrollo de las políticas nacionales sobre cannabis que han tenido lugar en el hemisferio de las Américas y planteo diversas preguntas a los participantes, incluyendo; ¿Qué se está haciendo para garantizar la igualdad de acceso a los diversos actores del mercado, incluido el papel de los cultivadores (tradicionales) y la influencia de las empresas (extranjeras) y los principales competidores por el espacio de mercado creado.

La pregunta central respecto al *modelo uruguayo* era si se debía regular la marihuana o no. El consumo personal ha sido descriminalizado en el país desde 1976, sin embargo, la decisión de regular se consolidó en 2013, con activistas y políticos promoviendo la posibilidad de regular desde el 2001. Mientras el asunto continuo siendo un tabú,

generalmente entre la sociedad, había un claro propósito de repensar las políticas para desplazarlas de la represión y hacia la expansión de derechos sobre el uso y producción de la planta para uso personal.

Presentada como una respuesta al incremento en el poder y la violencia de las organizaciones traficantes, el Presidente Mujica decidió proponer una regulación del mercado de cannabis. El propósito era crear un mercado controlado para una sustancia en específico. Se ponderaron los riesgos del uso de la droga frente a un posible incremento en el consumo, contra un incremento en el uso de drogas duras. Las instituciones fuertes, los partidos políticos y una agenda progresiva en general, ayudo a promover la propuesta hasta que se aprobó en 2013. Desde entonces comenzaron a funcionar el cultivo para uso personal y los clubes cannábicos, y se espera que las farmacias comiencen a vender a finales del año.

Conforme avanza el modelo de *Jamaica* con su implementación, se hizo notar que “mucho ha pasado, mientras que mucho no ha pasado”. La descriminalización ha avanzado continuamente, con más de dos onzas (56 gramos) permitidas para uso personal y sin restricciones respecto a la cantidad permitida para su uso religioso o tradicional dentro de la comunidad Rastafari. La incipiente regulación medica/ terapéutica ha creado una preocupación creciente sobre la inclusión de cultivadores tradicionales en el nuevo sistema. Grandes empresas están entrando en los mercados tratando de atraer los cultivadores para que entren en el marco medicinal, mientras los agricultores de subsistencia – la mayoría– no posean los recursos necesarios para entrar en el marco jurídico actual. Para muchos, ha habido pocos cambios reales, a pesar de los cambios en la ley, como tampoco a causa del UNGASS.

Hay debates y diálogos en todo el país, sin embargo, siguen surgiendo varios puntos de posibles obstáculos para seguir el camino, incluyendo los tratados internacionales sobre drogas y la obligación de parar el blanqueo de capitales. Entre los grandes desafíos esta; como incluir a los cultivadores tradicionales, incluso aquellos que tienen antecedentes penales; cómo utilizar este mercado emergente como un medio para fomentar el desarrollo. Aunque los médicos en su mayoría todavía no acepten el cannabis medicinal, los doctores herbarios están comenzando a organizarse para prescribir y ser un conducto. Jamaica es un país exportador, junto con San Vicente & las Granadinas son los países con el más alto nivel de producción en el Caribe. A medida que Jamaica avanza con un modelo regulatorio, es importante señalar que su mercado interno no consumirá todo lo que se produce y por lo tanto requerirá la exportación a otros países. Jamaica planea honrar las tarjetas médicas / recomendaciones de otras jurisdicciones, permitiendo así el turismo medicinal de cannabis.

Aunque *Canadá* está avanzando, aún faltan pasos concretos que se deben de llevar a cabo para aprobar e implementar por completo un mercado regulado del cannabis para uso adulto. El Ministerio de Justicia, junto a los Ministerios de Salud y de Seguridad Publica está comenzando a contratar nuevo personal que se encargue de esta importante iniciativa, que llega directamente del Primer Ministro. La voluntad política para avanzar con la legalización, la regulación y el acceso restringido del cannabis es muy fuerte. Los objetivos principales de esta iniciativa son; proteger a los jóvenes

canadienses limitando su acceso del cannabis; reducir las ganancias del mercado ilegal; reducir la carga de trabajo para los agentes policiales; prevenir que los canadienses entren al sistema de justicia criminal por cannabis; proteger la salud pública y la seguridad; informar al público por medio de campañas sostenibles y apropiadas; establecer un sistema de producción, distribución y comercialización estricto; continuar proveyendo de acceso para fines medicinales; y proteger la recolección continua de información para su monitoreo y evaluación.

Mientras las asociaciones médicas continúan oponiéndose al uso del cannabis, un grupo de doctores si lo están prescribiendo, así que el sistema está funcionando. Existe poco reconocimiento de que la regulación es simplemente la reorganización de un sistema robusto de una industria que se valora a siete mil millones de dólares al año tan solo en British Columbia. Las provincias ya cuentan con una infraestructura masiva que ya produce cannabis medicinal para su uso doméstico y para exportación por más de quince años. Aunque la policía preferiría que hubiera solo acceso por medio del correo postal, los dispensarios están apareciendo en todo el país y las ordenanzas de zonificación están cambiando para permitir que eso suceda. Se creó [un grupo de trabajo público sobre la regulación del cannabis](#) en agosto de 2016 que está buscando generar recomendaciones sobre la propuesta legislación, que se esperan publicar en la primavera de 2017. El debate actual incluye una pregunta clave de si los dispensarios, la junta de control de bebidas alcohólicas o una nueva entidad será la encargada de la implementación del mercado regulado de cannabis.

La discusión se centró en torno a cómo regular el mercado del cannabis mientras se mantiene un pequeño espacio para los pequeños cultivadores y negocios. Los productores que estuvieron representados en la reunión fueron claros en su demanda de ser reconocidos y no confundidos con los narcotraficantes, señalando que los cultivadores tienden a no recibir las mayores ganancias del mercado. Se expresó una gran preocupación de que las únicas compañías que puedan entrar en estos nuevos mercados sean aquellos con una gran cantidad de recursos financieros. La llamada "alianza impía" entre las grandes empresas y el gobierno fue cuestionada ya que implicaría que los productores tradicionales sean expulsados de los mercados regulados. Las preguntas incluían: ¿cómo continuarán mutando y cambiando las estructuras regulatorias?, ¿es posible crear redes regionales que garanticen directrices claras sobre la regulación? ¿Cómo incluir mejor los cuerpos de seguridad en estos procesos? ¿Cómo se pueden generar indicadores, por ejemplo los impactos positivos o negativos de un mercado regulado en los patrones de consumo, los niveles de violencia y criminalidad, el acceso al tratamiento, y como se puede lograr el cumplimiento de la ley a nivel local en estos procesos?

Los tratados internacionales no deberían de ser un impedimento para la reforma y que hay una gran necesidad de generar evidencia científica sobre la producción, el tránsito, el consumo y el impacto de la regulación de sustancias psicoactivas, proveniente de universidades y *think tanks* en América Latina. También la necesidad de usar un mercado de cannabis regulado como un promotor del desarrollo comunitario fue enfatizada por varios participantes.

La segunda sesión se enfocó en el desarrollo regional e internacional del cannabis particularmente aquello relacionado con lo que es posible en el ámbito del derecho

internacional. Existen claras tensiones dentro de las convenciones, al tiempo que los estados de Estados Unidos avanzan con una regulación del cannabis y las localidades en Europa comienzan a explorar posibles modelos de regulación, particularmente en ciudades como Bremen, Hamburgo y Copenhague. España tiene al menos 1000 clubes cannábicos, con el País Vasco regulando administrativamente, sin embargo su existencia esta solo a raíz de una ambigüedad legal. A nivel nacional en España, no parece haber una voluntad política para una regulación nacional, por lo tanto, los clubes simplemente están avanzando por su propia cuenta. Países como los Estados Unidos siguen hablando de la necesidad de promover y aceptar la "flexibilidad" dentro de las convenciones de fiscalización de drogas, aunque los expertos reconocen que esto solo es una "solución" a corto plazo creando una tensión al más largo plazo. Tomando esto en cuenta, sería posible entonces tener opciones intermedias, en las cuales los Estados miembro pueden optar por avanzar con una regulación, mientras se mantiene la adherencia a las leyes internacionales. Algunos de estos escenarios incluyen la petición por parte de un grupo de países de una reclasificación del cannabis ad una lista diferente, o sacarlo de la convención de 1961. Podría ser iniciado por la OMS o por uno o varios estados miembros enmendando el tratado. Los Estados individuales pueden denunciar el tratado y re-acceder con reservaciones, como Bolivia hizo exitosamente; o un estado puede retirarse completamente de los tratados. Los estados con ideas similares pueden entrar en un "acuerdo inter-se" por medio de la creación de tratados bilaterales o trilaterales entre Estados miembro específicos. Si los Estados miembro buscan fortalecer las leyes internacionales, entonces se deben resolver las tensiones dentro de las convenciones de drogas con un argumento mayor al de la "flexibilidad". Recientemente en un estudio académico en los Países Bajos se precisó que las obligaciones positivas de derechos humanos son obligaciones en las NNUU que prevalece a lo que digan las convenciones de fiscalización de las drogas.

En julio de 2014, los Jefes de Gobierno de la Comunidad del Caribe (CARICOM) ordenaron al Secretario General que estableciera una Comisión de Cannabis que "examinaría las cuestiones sociales, económicas, sanitarias y jurídicas que rodean los diversos aspectos del uso de la marihuana en el Caribe y su implicación y hacer recomendaciones a la comunidad". La Comisión está compuesta por expertos regionales y académicos de diversas disciplinas y realizara consultas a nivel regional. Desde su formación, la *Comisión del Cannabis de la CARICOM* ha avanzado lentamente, y esta incapacitada principalmente por falta de recursos. Los objetivos iniciales están enfocados en la protección de los derechos humanos y el incremento de oportunidades para el desarrollo social. Hay diferencias de opiniones respecto al cannabis con algunos estados que buscan la descriminalización o la posible legalización, y otros firmemente en contra de cualquier reforma. Aunque la aceptación del cannabis medicinal ha estado ganando fuerza, así como la descriminalización de cantidades mínimos, aún hay falta de claridad y consenso sobre el uso, las variedades de la planta y su dosificación.

La Comisión de la CARICOM organizo una consulta regional en San Vicente en junio de 2016 y encontró gran interés en la cuestión por parte de las organizaciones de la sociedad civil y el público en general. Sin embargo, sigue habiendo una gran diversidad entre los Estados miembro con respecto a la mejor ruta hacia adelante relacionada con el cannabis. Hay una limitada producción de investigaciones y evidencias en la misma región, lo cual ha obstaculizado los avances. A la Universidad de las Indias

Occidentales (UWI) le gustaría tener más posibilidades para involucrarse en estas investigaciones. Las implicaciones de una regulación del mercado de cannabis para los cultivadores es causa de preocupación, como también si las ganancias económicas serán suficientes para justificar los posibles riesgos. Los gobiernos de la región están trabajando en armonizar las posiciones actuales. La Comisión necesita generar un enfoque regional, más allá de centrarse en posiciones nacionales. Se esperaba el informe final de la Comisión en verano de 2016, pero se postergó hasta el 2017

La discusión se enfocó en los posibles beneficios económicos de desarrollar la industria del cannabis en países caribeños en específico como medios para mejorar la salud y el bienestar de las comunidades. El momento oportuno alrededor del cannabis parece estar creciendo y será activado por las elecciones en los Estados Unidos y la planeada regulación de cannabis en Canadá. Hay una clara necesidad de información y de estudios respecto a la capacidad de importación y exportación por parte de países caribeños para evaluar el tipo de regulación que sería más beneficioso. Se señaló que la descriminalización no solo es importante para la posesión personal, sino también debería de aplicarse a la venta de pequeña escala. Estados Unidos erradicó anteriormente las plantaciones de cannabis en el Caribe, pero desde 2001 han dejado de usar productos químicos, aunque todavía hay fuerzas armadas norteamericanas dedicándose a la interdicción. Según los participantes, cannabis contribuye a alrededor del 20% del producto nacional en el norte de San Vicente y las Granadinas, lo que demuestra su importancia para la economía local y la necesidad de asegurar la continuada participación para los cultivadores tradicionales en este mercado.

La tercera sesión resalto los resultados de la UNGASS, incluyendo lo que se ha ganado o perdido durante las prolongadas negociaciones, más lo que se ha aprendido y hacia donde se puede avanzar. Las tensiones entre las distintas sedes de Naciones Unidas de Viena, Ginebra y Nueva York también se discutieron. Aunque hubo un avance significativo en UNGASS, fue una oportunidad perdida por la dificultad que representa cambiar el paradigma dentro de un marco fuertemente prohibicionista. Algunas de las batallas ganadas se refiere a referencias en el documento final sobre los servicios de reducción de daños y el lenguaje explícito sobre la no discriminación en cuanto al acceso a los servicios de salud. También la sección sobre los derechos humanos y la perspectiva de género son un avance dentro del debate internacional y proporciona un mandato claro a los Estados miembro. Para un país como Uruguay, la inclusión del lenguaje en torno a la flexibilidad en la implementación nacional de las convenciones de NNUU ofrece un camino hacia la afirmación de la regulación del mercado de cannabis, reconociendo que también permite a los países prohibicionistas mantener su postura firme.

Desafortunadamente, el documento es ambiguo en el mejor sentido, y en su peor contradictorio, sin una mención explícita del derecho a la salud, o al hecho de que todos los tratamientos para uso problemático deberían de ser voluntarios y bajo un consentimiento informado. La criminalización del uso de drogas resulta en métodos riesgosos y poco seguros para evitar la detección. Mientras que la epidemia del virus del VIH/SIDA es mencionada, el documento ignora que la criminalización es un obstáculo significativo para alcanzar los objetivos establecidos para 2050. El documento también falla en hacer referencia a la necesidad de investigar violaciones

de derechos humanos en el marco de la fiscalización de drogas y no cuestiona la pena de muerte para los delitos de drogas.

El clima político dentro de la región cambio significativamente desde que se hizo el llamado para la UNGASS. Las declaraciones regionales y los documentos relevantes ayudaron a construir una plataforma sólida, aunque no fue suficiente para tener una posición compartida en la Asamblea General. Las aportaciones de las agencias de Naciones Unidas fueron tanto necesarias como relevantes, aunque incluirlos por medio del proceso de la Comisión de Estupefacientes fue casi imposible. Dado que la mayoría de las negociaciones tuvieron lugar en Viena, muchos Estados miembro no pudieron participar debido a la limitada capacidad y falta de recursos de la misión, o la ausencia del mismo. Las reuniones que tuvieron lugar en Nueva York se sentían más abiertas al debate y la discusión. La falta de inclusión de la sociedad civil en la mayoría de las negociaciones (ya que ocurrieron en "sesiones informales") significó que a menudo faltaba conocimiento experto en las sesiones.

Había una clara sensación de marginación entre los países con planteamientos similares que fueron excluidos por los ultra prohibicionistas, principalmente China y Rusia. Mientras Estados Unidos trató de presentarse como mediador, continúa siendo esquizofrénico en su discurso. La referencia a los derechos humanos podría proveer un camino para una segunda fase de negociaciones en el marco de una revisión en 2019. La incorporación de una perspectiva de reducción de daños tanto para el uso de drogas como principio guía para la política de drogas en el ámbito nacional es importante para América Latina y el Caribe, a pesar de sus dificultades, incluso en reuniones regionales.

Mientras Nueva York sería el lugar correcto en el sentido procesal para una revisión en 2019, hay una resistencia constante de Viena y de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Nueva York ofrece un foro más abierto donde todos los Estados miembro están representados y tienen la posibilidad de participar, y con ello se garantiza mayor retroalimentación. Los Objetivos de Desarrollo Sostenible deberían informar sobre cómo avanzar las medidas de fiscalización de drogas y podrán constituir un marco para trabajar.

Los puntos centrales de la discusión incluyeron la inconsistencia dentro del proceso paralelo que tuvo lugar durante los preparativos para UNGASS, incluyendo los diálogos informales, como por ejemplo el grupo de Cartagena. Se expresó la gran frustración de no contar con canales para ventilar el atropello, la marginación y la humillación que se sentía entre los países en búsqueda de reformas. Se preguntó cómo evitar que esto sucediera nuevamente en el proceso para 2019. El trabajo con el documento final de la UNGASS implicaría escoger los párrafos positivos y trabajar para implementarlos a nivel local y nacional. Se enfatizó la necesidad de trabajar de cerca con organizaciones de la sociedad civil para crear mayor entendimiento entre los operadores políticos respecto a una auténtica reforma. Los siete temas identificados en el documento proveen de un camino hacia la implementación y los estados utilizarán eso para avanzar hacia reformas. Se planteó la cuestión de si la CARICOM podría tener un representante en Viena para las negociaciones de 2019, algo improbable debido a problemas de financiamiento estructurales.

La **cuarta sesión** exploró las posibilidades para dar seguimiento a UNGASS y opciones para 2019-2020. Hubo un consenso general del grupo respecto a la importancia que tienen los diálogos informales como un espacio para la reflexión y la planeación estratégica entre los países con ideas parecidas. Aunque es un grupo relativamente pequeño, se sugiere la creación de grupos temáticos como una manera para incluir a más países, desglosando en temas como el desarrollo, la reducción de daños, La pena de muerte, y otros. Aunque los grupos de trabajo en el pasado estaban compuestos por aquellos nominados por Estados, sería posible abrirlo hacia una composición que considere otros actores relevantes. Estos grupos podrán ser dirigidos por agencias de Naciones Unidas en el tema, por ejemplo, el Alto Comisionado podría liderar el grupo de políticas de drogas y derechos humanos.

La Comisión de Estupeficientes en Viena está organizando siete mesas temáticas sobre las recomendaciones de UNGASS contenidas en el documento de resultados, un cambio positivo en sí mismo, demostrando además que el secretariado aspira a continuar liderar el proceso camino a 2019. La resolución ómnibus fue identificada como una primera oportunidad para intervenir en el proceso de 2019, lo cual México está liderando desde su misión en Nueva York. Hay batallas burocráticas que merecen la pena para generar valor agregado a cada declaración emitida. La Comisión de Estupeficientes será una próxima oportunidad para determinar pasos siguientes, pero los estados deberán llegar con ciertos puntos de negociación ya acordados. Como no hay claros mandatos a partir de UNGASS, todo depende de cómo cada país implementa los acuerdos y traducirlas en programas, proyectos piloto o reformas. Con ello comiencen un intercambio entre los Estados miembro. Existe un vacío político del UNGASS que aún se valida técnicamente con la Declaración Política de 2009 y será necesario seguir cierto protocolo para la revisión de 2019. En el pasado, era un debate técnico más análisis, luego un año de reflexiones, para terminar con la redacción de un documento. Dicho proceso podría ser implementado para la evaluación de 2019.

La idea de crear grupos fue destacado como un medio para construir y sostener el grupo de países "con ideas afines" a medida que se define el proceso hacia 2019. El uso de los siete temas podría ser una forma de crear esos grupos y fortalecer la capacidad entre los Estados miembro, con el apoyo de expertos y la sociedad civil. El objetivo sería que la revisión de 2019 sea un debate realmente abierto donde todas las opciones sean consideradas y que pueda haber una serie de reuniones en Ginebra, Viena y Nueva York para involucrar a los estados miembros en el proceso. Los CRPs (*Conference Room Papers*) podrían servir como mecanismo para construir ese apoyo y la introducción de lenguaje e innovaciones sin pasar por el proceso de resolución.

Los Estados miembro están discutiendo cómo moverse del discurso a la acción, particularmente respecto a los derechos humanos, la reducción de daños, el desarrollo sustentable, las alternativas al encarcelamiento y la reforma política. Los países están comenzando a mantener diálogos alrededor de los siete temas de UNGASS para poder crear un plan de acción a nivel nacional. Podría ser posible aprobar una resolución en la CND en marzo que institucionaliza los siete grupos de trabajo que podrían estudiar la implementación del documento final de UNGASS y la Declaración Política y Plan de Acción de 2009. Sería una manera concreta de pasar del discurso a la acción. La idea de organizar una Reunión de Alto Nivel (HLM en Inglés) en Nueva York en 2019 fue

bienvenida por los presentes, ya que quedo claro que otra Sesión Especial de la Asamblea General no es practica ni deseada por los Estados miembro.

Algunos Estados miembro están organizando diálogos nacionales en torno a los siete temas de la UNGASS para crear un plan de acción a nivel nacional. Esto les proporcionara un camino crítico hacia la implementación y para construir voluntad política entre los organismos gubernamentales que no han participado activamente en el proceso de UNGASS.

El dialogo concluyo con los participantes reflexionando críticamente sobre los mecanismos creados para la participación de la sociedad civil en UNGASS, incluyendo el Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil (CSTF). Se señaló que el debate estaba mucho más centrado en la evidencia que en la ideología y que la movilización de la sociedad civil era impresionante, pero podría no ser sostenible para 2019. Las organizaciones están trabajando para acompañar los procesos nacionales y la implementación de la UNGASS y otras reformas y deben mantener un fuerte nivel de participación a nivel internacional si esperamos seguir teniendo un grupo fuerte.

Los participantes en el dialogo señalaron la importancia de tener un espacio informal para discutir las negociaciones y avances nacionales y regionales. Esto ha demostrado ser muy eficaz para consolidar las relaciones entre los Estados miembro y con la sociedad civil y los expertos. Hubo un consenso claro de que los diálogos deberían continuar durante todo el periodo previo a la revisión de 2019.
