



## DIALOGO INFORMAL SOBRE POLÍTICAS DE DROGA

Una iniciativa de Washington Office on Latin America  
(WOLA) y el Transnational Institute (TNI)



**10-11 y 12 de Septiembre  
2007**

La primera reunión del Diálogo Informal sobre Políticas de Drogas en América Latina, una iniciativa de la *Washington Office on Latin America* (WOLA) y el *Transnational Institute* (TNI), tuvo lugar en la Hostería del Lago, Montevideo, Uruguay. El encuentro tuvo el apoyo de la Junta Nacional de Drogas (JND) de Uruguay, quien ayudó en la parte logística de la organización, y ofreció su generosa hospitalidad para el grupo de invitados. Participaron 25 personas de ocho países de América Latina, Europa y Estados Unidos, todas las cuales están activamente involucrada en los debates de las actuales políticas.

Los dos días de diálogo se estructuraron en tres sesiones centradas en torno a: (1) La situación del consumo de pasta base y *crack* en la región sur de América Latina. Respuestas científicas y políticas. (2) Revisión del proceso de revisión y evaluación de UNGASS para el período 2008/2009, y discusión sobre los aportes desde la mirada y prácticas de los países de América Latina. (3) La problemática carcelaria en la región, asociada a los delitos por drogas: realidades, problemas y propuestas.

La reunión se rigió por las reglas de *Chatham House* con el fin de fomentar el intercambio libre de ideas y la confidencialidad. Por lo tanto, este informe mantiene el anonimato de las opiniones expresadas y omite algunos puntos de los debates tácticos. Además de ser informal, el formato de la reunión también fue lo más interactivo posible. Se pidió a una serie de personas que prepararan unas palabras de introducción para cada una de las sesiones. Los participantes no pronunciaron un discurso completo, sino simplemente unos breves comentarios para animar el debate de la mesa redonda. La mayor parte del tiempo se dedicó al debate abierto entre todos los participantes. Este informe pretende brindar una visión general de las opiniones expresadas durante el encuentro que, en su conjunto, refleja el tono general de las jornadas. Por lo tanto, el contenido de estas páginas no recoge conclusión alguna, y las opiniones plasmadas en el presente documento tampoco representan necesariamente la opinión mayoritaria de los presentes en el acto.

### **Introducción**

El representante de la JND, a cargo de la Secretaría Nacional de Drogas, en su calidad de anfitrión, agradeció a los organizadores y señaló que el tema de la estrategia de drogas siempre se había postergado. En la definición del actual gobierno el énfasis está en la necesidad de considerar el problema de las drogas de manera integrada, y de enfocarlo con una óptica más amplia que incorpore todos los aspectos relevantes, así como a las fuerzas sociales y políticas involucradas en el problema. La JND aprecia este intercambio informal y aspira a que todos podamos aprender y poner sobre la mesa aspectos que a veces se omiten, y que posibilitan exponer la complejidad que el tema conlleva.

### **Sesión (1) La situación del consumo de pasta base (*paco*, PB) y *crack* en la región sur de América Latina. Respuestas científicas y políticas.**

En esta primera sesión sobre el *paco* existe la percepción entre todos los participantes de que existe una demonización de la sustancia como droga, a pesar de que los problemas que ha causado entre una población vulnerable, aunque serios, son todavía de pequeña escala. La PB se instala en los países de Cono Sur como un nuevo patrón de consumo y con lógicas de tráfico diferentes y de gran impacto en los sectores socialmente mas vulnerables Para muchos, una estrategia de intervención debe partir de las misma comunidades para ser efectiva. Los cambios en las rutas y la estructura del tráfico de cocaína explica la disponibilidad de esta

sustancia, cuyo nombre, 'pasta base', al parecer se aplica a una variedad de productos. La falta de información y de estudios serios en el tema es un gran problema, y hasta que no haya un mapeo sobre las sustancias de corte, no se sabe qué es lo que se consume. Esto impide tanto establecer un patrón serio sobre el consumo, como potenciar la investigación sobre el control al mercado ilegal de precursores químicos, y por ende el seguimiento sobre la existencia o no de laboratorios, nuevas rutas, e identificación de los ingresos de la PB en los países de tránsito.

### **La presencia del *paco* en el Cono Sur**

Un estudio desarrollado en Buenos Aires en 2005 y 2006, demuestra que la pasta base es percibida como la droga ilegal peligrosa por excelencia. En el discurso social existe la percepción de que es la sustancia más adictiva y dañina en comparación con cualquier otra, según lo expresado tanto por usuarios como por todos los agentes que intervienen en la problemática. Testimonios acerca de la presencia de niñas consumidoras de PB recogidos por el estudio aportan a su estigmatización. El estudio resalta que la opinión pública realiza una fuerte asociación del consumo con la pobreza. La imagen social es que el *paco* hace estragos entre los niños de sectores pobres. Es una sustancia muy barata comparada con las otras, y surge luego de la crisis de 2001-2002. Su consumo tiende a extenderse a sectores medios de la población, en donde es menos visible. Fue útil conocer las formas de consumo para pensar en estrategias de intervención. Los registros de incautación dan cifras muy bajas que desmentirían el discurso de una supuesta inundación de PB. También hay que considerar la falta de discriminación con la cocaína y la falta de focalización de este tema, en la medida en que la reducción de la oferta por lo general se asocia con el tránsito de clorhidrato hacia Europa y EEUU. La hipótesis es que la presencia de PB obedecería al cambio de rol de Argentina en la cadena productiva. Un residuo de la producción se quedaría en el país. Esta re-territorialización compromete a sectores de poder político y financiero. Un participante hizo notar que antes de poder hablar de re-territorialización se necesitarían más estudios sobre las sustancias de corte por ejemplo, que tiene un solo antecedente en la Capital Federal.

En Brasil, la PB es un problema reciente en ciudades con más de 300.000 habitantes. Es una fuente de alarma social. Dado los daños sociales que acarrea su consumo, habría que pensar en respuestas de políticas sociales para este desafío. El cuadro epidemiológico en Brasil no es diferente al de los otros países del Cono Sur. El principal problema es el alcohol, y luego el tabaco. Las drogas ilegales son menos importantes que las legales. Hay que mencionar el uso muy frecuente de las benzodiacepinas, calmantes con receta médica usados en forma intensiva. Entre las ilegales, la droga prevalente es la marihuana, y en materia de perjuicios, se señala el uso de la cocaína. De las preparaciones de cocaína, al parecer las más graves son los preparados PB y *crack*, porque los usuarios son personas muy jóvenes con alta vulnerabilidad social.

La inclusión de la política de drogas en Brasil dentro del marco de la salud pública, data de 2001/2002. Antes de eso, ésta era del dominio de la seguridad social y de organizaciones religiosas y filantrópicas. Ahora se ha re-democratizado el sistema universal de salud pública para que toda la gente se beneficie. Las bases municipales (organizaciones locales) reciben aportes financieros de sistemas provinciales y federales. Con la estrategia de la política de atención del sistema de salud pública, se han creado redes de servicios comunitarios públicos de base municipal, financiados en un 60% por el presupuesto federal de salud. Estas redes constituyen una articulación potente de servicios comunitarios, que incluye médicos, enfermeras, agentes comunitarios de salud, y un equipo de salud contratados por el sistema público. Sus miembros son de la comunidad, viven en los barrios y son capaces de mantener una articulación más próxima con la realidad de sus barrios. El grupo de mayor preocupación son los niños (7 y 8 años), que usan como sustituto inhalantes comunes, por su precio muy bajo, en un ambiente de violencia sexual y prostitución. La situación es más grave en las grandes ciudades. Es notorio el caso de Río de Janeiro, en donde no había *crack* hasta hace dos años.

Aplicando la lógica de Reducción de Daños, los reductores tienen un trabajo muy importante. Cuentan con mayor seguridad para acercarse al sistema de salud pues los reductores son usuarios o ex usuarios de drogas ellos mismos. Esto produce confianza entre los consumidores que se acercan a ellos sin dificultad. Los reductores sufren amenazas y muchas veces la salud pública tiene que defenderlos de acusaciones por venta de drogas. La ambigüedad de la legislación de drogas los hace vulnerables. Se ha utilizado una estrategia de sustitución de *crack* por marihuana, pues el poder de adicción de esta última es menor y da resultados positivos. Contra la violencia urbana, se ha puesto en marcha un programa nacional de seguridad y ciudadanía, que reúne la seguridad y las políticas sociales inclusivas, educación, renta mínima y políticas de salud. La respuesta policial basada en el enfrentamiento ha fracasado. Se necesitan respuestas más globales en donde participen las fuerzas sociales de la propia comunidad.

## Debate

Es necesario definir exactamente qué es la 'pasta base' (PB, paco). Lo que se conoce actualmente como PB es el sulfato de cocaína, materia prima para la fabricación del clorhidrato. Uno de los problemas es que se denomina PB a productos muy diversos, desde el sulfato, al residuo de la cocción. No sabemos a ciencia cierta qué está consumiendo la gente con el mismo nombre. La PB es el resultado de un proceso artesanal, mientras el clorhidrato es más industrial. En las incautaciones los nombres de las sustancias no están desagregados, aunque este hecho es refutado en el caso de Argentina: se realicen análisis químicos de las sustancias decomisadas. Podríamos hacer algunas hipótesis pero no tenemos estudios serios que avalen las estadísticas que tienen los organismos.

Lo cierto es que hay una demonización de la PB, que de hecho no es la sustancia que más se consume, y que hay contradicción entre la proyección social y lo que realmente se consume. La inconsistencia de los estudios ha contribuido a esta demonización. Su asociación a la pobreza y al delito hace que se deje el problema al sistema penal. Los fiscales y jueces se convierten en fiscales de inquisición, y el poder judicial termina dedicándose al *chiquitaje* (pequeños casos de delincuencia) y no a la compleja criminalidad. No se ve cómo funcionan las redes ni la relación con el tráfico. Se debería discutir sobre la manera cómo superar los enfoques de militarización y criminalización. Pero, ¿hasta qué punto es posible hablar de eso? Más allá del discurso crítico tan común en América Latina, ¿qué posibilidades reales hay de desmontar estos enfoques?

La falta de educación y de profundización de los gobiernos -sean de países consumidores o no- incide de manera conjunta en las políticas de drogas. El tema de la educación es clave mientras no haya prevención social, cultural y científica. Hay que implicar a diferentes instituciones públicas y privadas, pero los gobiernos centrales deben encarar este tema. El problema de la cocaína se puede abordar culturalmente, pero también debería abordarse desde el mercado. Los países productores de sustancias químicas deben asumir su responsabilidad porque sin los químicos, la coca no se transforma en cocaína. Con la participación social se puede vencer el narcotráfico.

Alguien se preguntó hasta qué punto se puede aprender de experiencias semejantes en otras partes del mundo. Por ejemplo la epidemia de *crack* en EEUU en los ochenta creó una gran histeria. Diez años más tarde, cuando los más jóvenes dejaron de usarlo, cayó mucho la demanda de forma autónoma. La siguiente generación terminaría usando anfetaminas. Las sociedades parecen aprender cuando una droga provoca efectos tan negativos. La demanda no responde a lo que la economía de mercado pronosticaría. Cuando el consumo se concentra en pocos países, esta especialización por drogas no se vincula a los precios, y la economía no sirve para explicar estos fenómenos. El problema más grande que hay con las políticas de drogas es que no responden a modelos de causalidad que expliquen el fenómeno. Quizás habría que explicar por qué se consumen ciertas drogas específicas. Respecto al *paco*, en lo que se refiere a política pública, debería dársele atención a los consumidores en función de un modelo causal. ¿Por qué se consume este u otro tipo de drogas? Habría que explorar las

necesidades de los consumidores. La oferta dirige la demanda. Hay un vacío de los servicios públicos: una actuación del sistema sanitario representaría un alivio para el sistema judicial.

Hay otros 'demonios' aparte del *paco*: la presencia de cocaína de mala calidad, por ejemplo, relacionada con las modificaciones de las rutas en el mapa del narcotráfico. La cocaína colombiana, de alta calidad, llega a Argentina vía Brasil -mediante canje de drogas por armas para las organizaciones narcotraficantes de las ciudades brasileñas- para los mercados de los países más desarrollados y para los consumidores argentinos de más recursos. La mala cocaína se inserta en Brasil desde Bolivia, y llega a Argentina a través de las redes de peruanos en conexión, algunas, con los carteles mexicanos con intereses en territorio argentino. Las organizaciones peruanas están presentes en Buenos Aires y en zonas del interior como en Entre Ríos, donde hay pistas de aterrizajes y puertos en manos de empresarios peruanos. La Argentina es un lugar de tránsito cada vez más importante pues pertenece al corredor interoceánico que permite el intercambio entre continentes. De allí salen las 'mulas' hacia Sudáfrica y Asia, desde donde se distribuyen al resto del mundo. En las cárceles argentinas se encuentran muchas 'mulas' sudafricanas.

Alguien dijo que es difícil hablar de un *boom del paco*, y que éste sería sólo un efecto mediático. Pero aunque no haya *boom del paco*, en el Cono Sur hay un problema de gran impacto social relacionado con el *paco*. Un fenómeno quizás de re-territorialización, ligado a un ambiente cultural y social propicio para la extensión de su consumo. El problema no es de un solo país, sino de la región, no es sólo un tema impulsado por el interés de culpar a alguien en particular, sino que hay que asumir que el problema existe, ser solidarios y ver cómo se soluciona de acuerdo a la magnitud real, y no según la agenda que imponen los medios de comunicación. Esto constituye un desafío social, pero también cultural al interior de los sectores populares que han sido sometidos a una fragmentación y fractura social, que se traducen también en la aparición de estrategias que enfrentan a los sectores pobres entre sí.

### **Sesión (1 a) La Situación de Uruguay**

Uruguay se plantea dos retos: definir el rol del Estado para tratar el tema drogas previamente omitido por el Estado, y construir una estrategia con los distintos actores, bajo el principio de responsabilidad compartida y de participación. En el ámbito clínico habría que ir más allá de la toxicidad. La encuesta de hogares hecha en 2001 registró un 16% de consumo abusivo de alcohol en la población. Esto tiene repercusiones en la salud pública y niveles de violencia social y seguridad ciudadana. A pesar de esto, el gobierno no asumió el tema en toda su gravedad. A pesar del surgimiento de la PB -que era conocida en las comunidades desde 2002 pero adquiere ribetes de alarma pública con la nueva administración- es el alcohol el principal factor de los accidentes de tránsito (40% de los accidentes fatales) y la primera causa de muerte de jóvenes.

La singularidad de Uruguay en el problema internacional de las drogas tiene que ver con la permisividad en las acciones de lavado de dinero. El sistema financiero uruguayo facilita el funcionamiento de las sociedades anónimas con operaciones *off shore* que favorecen el narcotráfico. En Uruguay, las sociedades anónimas, conocidos como SAFI, constituyen un verdadero regalo del sistema financiero para el lavado de dinero. Los últimos golpes al narcotráfico están vinculados al lavado. Las organizaciones criminales que usan los esquemas de lavado comenzaron también a usar el Uruguay como vía de tránsito del clorhidrato de buena calidad a Europa. A pesar de las evidencias, las SAFI no suscitan atención mediática ni política. La nueva Reforma Impositiva impide la creación de nuevas SAFI y prevé otro marco impositivo en el futuro inmediato.

A pesar de estos elementos, en las últimas elecciones ningún partido político incorporó el tema de las drogas en sus plataformas. Pero tampoco fue motivo de referencia o reivindicación de organizaciones sociales vinculadas a los empresarios, sindicatos, ni organizaciones cooperativas. El tema fue incorporado en la agenda pública el 1º de marzo de 2005 por el nuevo presidente.

El caso de Uruguay, como el de Argentina –quizás Chile- es paradigmático de la presencia del Estado en el ámbito nacional y de la integración del ciudadano. Uruguay conoce un sistema de bienestar social. Pero la crisis financiera en estos dos países ha duplicado los niveles de pobreza e indigencia. Los problemas de la escuela han dejado de ser de exclusividad del sistema educativo, lo cual es síntoma de problemas más profundos. El efecto de la crisis bancaria no afecta sólo a los sectores medios que tenían ahorros, afecta y sigue afectando la confiabilidad del ciudadano en los instrumentos del Estado que le protegían, por ejemplo, el ahorro. El Estado no aseguró ni la protección social, ni los ahorros de grandes sectores de la sociedad. La quiebra de la confiabilidad en el Estado y el empobrecimiento, habrían facilitado el surgimiento de la pasta base. Ahora se promueve una cultura ultra-individualista y de maximización de ganancias y consumo en todas las capas sociales. La presencia del Estado y la cultura nacional están identificados como factores asociados al meollo del problema de las drogas identificado por la JND.

Se están haciendo estudios con la Facultad de Química entre otros para saber qué sustancias componen la PB. Para esta sustancia no se habla de laboratorios sino de ‘cocinas’, cuyos responsables encontraron un mercado apto para difundir este veneno “matapobres”, que también ha penetrado a otros sectores sociales, aunque de acuerdo a estudios y encuestas, el mayor consumo se realiza en las poblaciones más vulnerables. La estrategia nacional de integralidad ha incorporado el tema del alcohol como forma de abarcar el conjunto del problema de las drogas e incidir en otros planos. Pone énfasis en la visibilidad, que es muy importante para evitar mitos, que “intoxicar” a la opinión pública a través de los medios de comunicación, pues existe una misma prevalencia, al nivel de encuesta de hogares, entre PB y éxtasis, aunque éste último no está en la agenda, pues sólo ocurre en determinados sectores.

A nivel macro, el fenómeno se observa en las nuevas rutas y modalidades del narcotráfico. A nivel local esto se concretiza en la diseminación de redes sociales alternativas, comunitarias y de familias que se dedican al micro-tráfico, y que han sido cooptadas por una visión individualista, que riñe con la tradición de solidaridad de tanto peso en Uruguay. La droga llega toda de Buenos Aires por medio de *mulas*. Han aparecido verdaderas redes familiares, conocidas como *bolichitos*, que se establecen en los barrios. Un inspector de las brigadas de represión del narcotráfico contó que, “*La policía me dice, éxito total, agarramos una familia, ocho mujeres, dos varones, todos presos, agarramos tantos gramos, quedaron dos botijas sin protección familiar*”. Lo decía precisamente para que las autoridades se percatasen de la gravedad del problema, puesto que no hay mecanismos de reinserción social, y la desprotección en que quedan los hijos de esa familia los conducirá a retomar el narcotráfico para subsistir mientras su familia esté recluida. Además del aumento de la población carcelaria.

Hay que hacer una re-conceptualización que no criminalice la pobreza, sino que ofrezca una respuesta que signifique una larga tarea de resistencia cultural frente a actuales modelos de convivencia individualistas, faltos de solidaridad, guiados por el consumismo, etc. Sobre lavado de dinero, el Estado debe dar señales aún sabiendo que en general el problema nunca se llegará a resolver. También el ciudadano común puede contribuir, rechazando los niveles pequeños de corrupción: no comprando cosas robadas, rechazando la corrupción policial de cualquier tipo, y a través de la resistencia cultural y el trabajo local.

### **Discusión de estrategias para abordar el consumo de PB - El rol del Estado, el mercado y la sociedad civil**

Existe una tensión entre dos paradigmas en materia de políticas públicas para drogas: la que lidera la oficina del Presidente con un discurso sobre la prevención, y la de la JND. La contradicción entre estos dos enfoques ha suscitado críticas. La Presidencia de la República impulsa un programa de promoción del deporte “KO a las drogas” que no parece compadecerse con los programas de prevención en drogas que impulsa la JND, que también depende de la Presidencia.

Las políticas sobre lavado de dinero y el modelo sanitario aún no están surtiendo efecto. Las políticas actuales tienen un modelo de causalidad falso, en una sociedad que considera que existe un grupo de personas marginadas con comportamientos desviados a las que hay que sancionar. Sobre esta base ingenua se inspiran las políticas actuales. En ningún momento detrás de esta causalidad se consideran las raíces de los problemas sociales. En todos los sectores no se usa la PB de modo similar, las diferencias varían de acuerdo a los sectores. La vulnerabilidad radica no tanto en la sustancia en sí misma, sino en las condiciones sociales en las que se usa. En los sectores medios el consumo es menos dañino que en los sectores más vulnerables.

Además del modelo patológico se considera el modelo macroeconómico disponible. La represión genera impactos en los precios y eso disuadiría y eliminaría el consumo. Pero los datos dicen lo contrario. El consumo de cocaína ha subido, y cuando ha bajado la disponibilidad han bajado los precios. De acuerdo a los modelos económicos, se produjo una desestructuración y una fragmentación de la sociedad, y se individualizaron los problemas. Este grado de fragmentación ha permitido la participación de actores sociales en políticas de prevención.

La formación de recursos humanos es una cuestión capital. La respuesta del sistema de salud, para que sea eficaz tiene que contar con recursos humanos, y superar los modelos de psicologización y psiquiatrización del problema que parten de un rechazo del sujeto que consume. Hay que emprender acciones conjuntas con el Ministerio y la Junta, a nivel nacional, e impulsar la formación de agentes comunitarios no profesionales. El sistema de salud está en un proceso de reforma del modelo, pero aún falta capacitación. Esto debe incentivarse por medio de políticas de salud.

De nada sirve definir las políticas de drogas en un país cuando se sabe que es la policía y la DEA quienes deciden la política represiva, y el Ministerio de Salud Pública la concretiza. El deterioro institucional y la perversión en que se encuentran todos los sistemas penales no pueden aislarse de la globalización de la política de drogas.

## **Sesión (2) Discusión sobre UNGASS, una mirada regional.**

Un participante hizo una explicación sobre la revisión de la UNGASS en el periodo 2008/2009. ¿Cuál sería el papel de América Latina, o del Cono Sur frente a ello? La revisión de la UNGASS en Viena daría espacio para definir políticas propias. El mandato para el consenso lo tiene el Grupo de América Latina y el Caribe (GRULAC), aunque éste es un espacio que carece de infraestructura, lo que no facilita la conciliación.

*Breve ubicación histórica del momento* - Cada década está marcada por un cierto ritmo. La Convención Única de 1961 se dedicó básicamente al control de tres plantas y sus derivados. En 1971, diez años después, se incluyeron más sustancias farmacéuticas en el régimen de control con la Convención de 1971. En la de 1961 se propuso un plazo de 25 años para la desaparición de las tres plantas. Este plazo se cumplió a finales de los ochenta. En ese momento se produjo una resolución en el sentido que hacía falta un instrumento más fuerte. De ahí surgió la Convención de 1988 que contiene la obligación de criminalizar las actividades de producción, tráfico y posesión incluida.

La década que sigue a la Convención de 1988 se podría caracterizar como una década de polarización. Las diferentes agencias estadounidenses empiezan a desarrollar políticas emergentes, mientras sigue creciendo el mercado, a la vez que se fortalecen las prácticas de la Reducción de Daños, y que en todo el mundo aumentan las penas como consecuencia de la nueva Convención de 1988.

En 1998 se realiza la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS). Según un funcionario: *“la Convención del 88 es un instrumento con dientes... pero ahora tenemos que conseguir que muerda”*. En 1998 hay básicamente dos opciones: o

fortalecer el sistema con más medidas de represión, o replantear las causas bajo el lema de la Reducción del Daño. En la UNGASS se expresan estas dos tendencias. América Latina y Europa obtuvieron varios logros: surgió el principio de responsabilidad compartida, se puso más énfasis en la demanda, se reconoció el desarrollo alternativo, y se le dio más atención al lavado de dinero y al tema de los precursores. Pero al mismo tiempo, la Declaración Política establece que dentro del plazo de diez años se debe eliminar o reducir significativamente todo cultivo de coca, cannabis y opio. ¡Lo que en 1961 pensaban poder realizar en 25 años, en 98 lo calcularon a sólo diez.

Ahora estamos en la etapa de la revisión de las resoluciones de la UNGASS de hace diez años, y otra vez surge la misma cuestión: reafirmamos los principios con que estamos trabajando o replanteamos el problema. De ahí que éste sea un momento histórico. Si no lo aprovechamos, tendrá que transcurrir otra década para tener de nuevo la oportunidad de replantear el problema de las drogas.

¿Cómo se organizó la revisión? La reunión anual de la Comisión de Estupefacientes (CE) en marzo de 2008 hará su debate temático basándose en un informe preparado por la ONUDD. A partir de este primer balance, se dará el primer resultado, más el inicio de un periodo de reflexión de un año, que culminará durante la sesión de la CE en 2009 en una declaración política por una reunión ministerial, donde estarán representados todos los países. En esa reunión ministerial va a ser necesario sacar las conclusiones de todo el proceso de un año. Las conclusiones para el próximo periodo, se sacarán en este encuentro de 2009.

¿Qué ha venido sucediendo hasta ahora, para promover que se tome en serio este momento de reflexión global? Habría que asegurar que el balance sea una reflexión honesta, basada en la evidencia y en la ciencia, más que un informe politizado y sesgado. Para eso, se debe reconocer que las metas principales establecidas en la UNGASS, de eliminar y reducir los cultivos, no han sido efectivas. El cultivo de coca sigue estable, la cantidad de heroína y la producción de opiáceos son hoy mucho más grande; no hay indicios de que el *cannabis* esté desapareciendo; se abren nuevos mercados de anfetaminas; abuso de farmacéuticos. Es difícil concluir que las metas principales han sido alcanzadas. Tenemos que evitar lo que pasó en 2003, cuando en la revisión a mitad de período la conclusión fue que “hubo grandes avances alcanzados pero también obstáculos” y por lo tanto se propuso que en el resto del periodo se reforzaran los esfuerzos para llegar a las metas establecidas. Ahora va a ser más difícil mantener esa línea. Desde ahora se sabe cuál será la línea de defensa para el año que viene: aunque no se ha logrado disminuir los mercados de drogas ilícitas, sí *“se ha logrado contener el problema”*.

Para asegurar que haya en esto por lo menos un mínimo de base científica, la UE ha tomado dos iniciativas: establecer un grupo de expertos para acompañar a la ONUDD; y tratar que estos expertos aporten más información más allá de los cuestionarios que todos los países tienen que llenar, y que es la fase principal de este proyecto. Estos expertos ya se reunieron una vez y lo harán una vez más. La UE, también ha creado un fondo para una evaluación totalmente independiente cuyo informe final será presentado a fines de 2008, en medio del período de reflexión.

Hay varias iniciativas para fortalecer la participación de la sociedad civil en el proceso de preparación de la revisión en el periodo de reflexión y la reunión ministerial. El Comité de ONG que organiza consultas regionales también está participando en este proceso, y en junio de 2008 habrá una cumbre mundial de la sociedad civil para dar su aporte y revisión sobre la UNGASS. Hay otra iniciativa proveniente del Consorcio Internacional de Política de Drogas, una entidad muy activa en estas materias.

### **Una lista de deseos para la revisión de la UNGASS 2008/2009**

-Reconocimiento honesto de que el sistema no ha funcionado como habíamos pensado décadas atrás. A pesar de todos los esfuerzos de criminalización, encarcelamiento,

incautación, no se ha logrado crear escasez. Por el contrario, han aumentado tanto la producción como el consumo.

-En cuanto a las estrategias de Reducción de Daños, plantear dichas estrategias de forma sistemática y gubernamental, a través por ejemplo, de un estudio de la OPS. Cada vez hay más experiencia en este tema. Existe una base firme fundamentada en la evidencia y en miles de evaluaciones de todo tipo de proyectos que dan cuenta de la efectividad de esta estrategia. La epidemia de VIH, por la cual muchos países han atendido este tema, ha jugado un rol importante. En los últimos cinco años, casi todos los países europeos y otros han adoptado en sus programas lenguajes de Reducción de Daños. Esto ha conducido a incongruencias entre los diversos cuerpos del sistema de la ONU. Mientras que agencias como ONUSIDA apoyan estos proyectos, oficinas clave del control de drogas, como la ONUDD, y la Comisión de Estupeficientes, solo los apoyan de forma implícita, sin poder nombrarlos como tal. La JIFE se opone abiertamente a algunas formas de reducción de daños. Sobre la ONUDD pende una amenaza de recorte de fondos desde EEUU, solamente por el hecho de utilizar el término Reducción de Daños en sus informes.

-Necesidad de diferenciación en el sistema de control de Naciones Unidas. (Inclusión de discusión sobre hoja de coca y marihuana). Existe un sistema de control homogenizado, todo abuso es problemático, no hay distinción entre menos y más problemáticos, ni entre sustancias más o menos dañosas, a pesar de las listas existentes. Todo lo que se denomina drogas ilícitas está en una sola lista, sin diferenciar por ejemplo entre coca, cannabis y los derivados más concentrados. Hay problemas de clasificaciones. Debemos llegar a una diferencia de modos de consumo y de daños de las sustancias.

-Finalmente, y lo más complicado, la pregunta sobre si no debiésemos usar este momento para una reforma más estructural del sistema de la ONU para el control de drogas. Ahí entra el funcionamiento problemático de la ONUDD por su dependencia económica de los donantes, lo que hace que sus informes no sean realmente independientes en este sentido, y resulten sesgados. La JIFE, que en sus informes anuales condena a ciertos países soberanos, actúa en una forma que no coincide con su mandato original. Habría que apuntar a la reforma de la Comisión de Estupeficientes. La participación de la sociedad civil es muy reducida. Para la década que viene sería oportuno discutir en qué forma esta comisión podría incorporar un diálogo más abierto con participación de la sociedad civil y de la academia, y más basado en la ciencia y en la práctica. Los instrumentos legales del sistema son desafíos para las políticas de drogas. Hay que abrir el debate sobre la necesidad de una nueva convención única que reemplace los tres instrumentos que tenemos ahora. Hay que resolver los temas de RD, de clasificación de sustancias, etc.

En resumen, hay tres retos importantes: la diferenciación del sistema; el reconocimiento de nuevas perspectiva como la de la RD; y la revisión de la estructura de funcionamiento del triángulo: Comisión de Estupeficientes, ONUDD y JIFE.

### **Perspectiva para lograr el retiro de una de las plantas, la hoja de coca, de la lista I de la Convención de 1961**

Se dio lectura a la reserva hecha por Bolivia a la Convención de 1988, que explica las razones por las cuales la producción, posesión y consumo de la hoja de coca son considerados legales en ese país. Bolivia cambió la estrategia respecto a los compromisos internacionales sobre estupeficientes. Los respeta, pero se desengancha de lo que otros países piensan sobre la hoja de coca. Para Bolivia, la hoja de coca no equivale a cocaína. La hoja nunca ha sido ni es un estupefaciente. En otros idiomas, como el inglés o el francés, se usa la palabra coca al referirse a la cocaína. Durante la reciente visita de la JIFE, Bolivia se aseguró de que los traductores no cometieran ese error. El consumo de la hoja de coca es legal en Bolivia y también en Argentina, a pesar de que en este último país está prohibida su importación, lo que la hace ilegal. Bolivia debería tener más cuidado en lo relacionado con el mercado de la hoja

de coca, para lo cual se requeriría el establecimiento de un sistema de control fidedigno, con el que la comunidad internacional se sienta cómoda.

Durante los noventa, Bolivia aceptó la criminalización y erradicación forzosa de la producción, y consideró al productor como narcotraficante. La nueva estrategia cambió el enfoque: Bolivia no acepta que se criminalice al productor de hoja de coca, pues éste no comete delito. Existen zonas de cultivos legales y otras de cultivos ilegales. En 2004, las asociaciones de cocaleros lograron que el gobierno aceptara una extensión del área de cultivo de hoja de coca para su uso personal o su venta. El *cato* es una medida de superficie, 1600 metros cuadrados, que representa un área que puede trabajar cada familia sin contratar mano de obra extra. Se introdujo el concepto de racionalización en lugar de erradicación. Las Convenciones plantean la eliminación de los cultivos, pero Bolivia no va a erradicar todos sus cultivos, sino que los racionalizará, conforme al uso y la demanda legal. Bolivia no es sólo productor de hojas de coca, cuya demanda es interna. Por ello, está prevista la firma de un estudio financiado por la UE para establecer el volumen de la demanda legal, y la productividad por hectárea. Hay que establecer la demanda legal de hojas de coca para establecer a su vez la superficie legal. Se espera también que esto quede restringido a un solo territorio, para contrastar los efectos ecológicos de la mono-producción. Se requiere sacar la hoja de coca de la lista I para que Bolivia recupere la libertad de industrializar la hoja de coca en harinas, usos medicinales, etc. La coca es un potencial para Bolivia, como el Ginseng para Corea, o el Guaraná para Brasil. Bolivia se había fijado como meta lograr la reclasificación en corto plazo, pero este objetivo no es muy factible. La situación de Bolivia es poco conocida en foros como la ONU. Salvo Perú y Colombia, es muy difícil que los países comprendan las diferencias entre cocaína y hoja de coca. Varios de los presentes expresaron que el tema de la hoja de coca de alguna manera debería estar en la agenda de 2008/2009.

Con respecto a la prohibición de la hoja de coca, la Convención del 61 se comprometió no sólo a erradicar la hoja de coca, sino también su uso tradicional: el masticado. Los usos médicos y científicos de la cocaína se aceptan siempre que tengan menos de 0,1 miligramos. Esta cantidad podría subirse un milésimo. En los años veinte del siglo pasado, los intelectuales progresistas estaban en contra de la hoja de coca. Hoy la coca es un símbolo de pertenencia indígena con otros significados. Eso hace que la Convención haya quedado obsoleta en lo que a la hoja de coca respecta.

### **Estrategia de Reducción de Daños implementada desde el gobierno**

Un participante explicó su experiencia como representante de salud pública en la delegación de su país en las reuniones de la Comisión de Estupeficiente (CE). Aunque se ha logrado poco en la promoción de la RD como estrategia activa y el término como tal no aparece, de todos modos se lo tiene en cuenta, lo que representa de hecho un progreso que ha llevado tres años y la participación importante de varios países.

En su calidad de miembro permanente de la OMS, el Ministerio de Salud de Brasil organizó una reunión con 35 países para definir la gestión de las comisiones en el sistema de la ONU en el campo de salud pública, sobre los desafíos para políticas de drogas. Su resultado sería una reunión paralela a la Comisión. Esta reunión será oficial, y será convocada en 2008, para retomar la discusión sobre salud pública.

Según este mismo participante las posibilidades de cambios dentro de la CE parecen ser muy pequeñas por la forma en que el sistema funciona internamente. Por ello, habría que mostrar que el sistema no funciona con base en informes originados desde las diferentes áreas. En una reunión de la Organización Panamericana de Salud (OPS) en el Cono Sur, se aprobó la propuesta de hacer un informe acerca de la gestión sobre políticas de salud pública en los últimos diez años. Las medidas de reducción de daños no pueden ser clandestinas en documentos oficiales de la ONU. También se podría conseguir alguna movilidad en la clasificación de ciertas sustancias, como el cannabis en Brasil. Las iniciativas de las redes de la sociedad civil pueden dar a los países una posibilidad de hacer llegar esta evaluación. Se piensa en una evaluación de los gobiernos, haciendo un informe para los ministros, para que

participen de algún modo en la reunión de 2009. Habría que aceptar que las cosas no marchan bien, reforzar una posición sobre la relación del país con la JIFE, traumatizada después del último informe.

## Debate

Otro participante refirió su experiencia de participación en la CE, y su sorpresa ante el hecho de que hubiera 90 países de todo el mundo hablando del tema. La reducción de daños tiene significados diferentes en Europa y en América Latina. En el último caso, se trata de países recién salidos de dictaduras, en donde está renaciendo la democracia. En lo referente a la distribución de jeringas, en Europa se buscan los factores protectores, como elemento de los propios DDHH, y en el manejo de su propia libertad, mientras que en América Latina se trabaja el derecho a la salud y el derecho al cuidado de las personas. Este participante habló de compartir los planteamientos para reclasificar las sustancias según el daño que causan. Hay una relación en la evaluación de las políticas de drogas con el tema del SIDA, cuando por ejemplo la propia ciudadanía escoge el cannabis como una forma de riesgo menor, aunque la RD siga pareciendo un tema prohibido. Se sugirió utilizar la experiencia de las ONG de DDHH en la UNGASS sobre VIH/SIDA, haciendo informes alternativos y fomentando una discusión pública y política del tema. Algo similar podría ocurrir con el tema de las drogas.

Un participante notó que el problema de las drogas ha evolucionado. En la evaluación de los impactos se ve como las políticas han modificado la realidad. Saludó el hecho de que haya expertos reuniéndose, porque la cantidad y calidad de la información a nivel nacional es poca. La mayoría de los países recién tienen estudios sistemáticos que pueden hablar de tendencias. Pero expresó que difícilmente las evaluaciones independientes podrán reemplazar la evaluación gubernamental. Finalmente enfatizó que en la ONU no son todos iguales, y que el tema de las drogas forma parte de agenda bilaterales más amplias.

Un participante hizo hincapié en alguna de las provocaciones planteadas por la evaluación de los instrumentos internacionales, en especial el jurídico. Estas entran en contradicción con temas de DDHH conocido por todos. Una investigación jurídica que expone estas contradicciones podría producir un debate interesante. Surgió el ejemplo de la *Declaración de Málaga*, por la que jueces españoles reclamaron la contradicción entre normativas nacionales e internacionales. Los países de América Latina no tienen financiamiento para llevar a cabo investigaciones y la posibilidad de hacer estudios es casi utópica, pero sí se podrían revisar las consecuencias en los sistemas penales. Desde los años ochenta existen trabajos que concluyen que las políticas de drogas han provocado consecuencias gravísimas en el sistema carcelario y judicial. Otra área es la estrategia de erradicación forzosa que se lleva a cabo con graves violaciones a los DDHH. Una estrategia alternativa no tendría que violar las convenciones. Una convención sobre drogas por naturaleza debería estar subordinada al cumplimiento de los DDHH.

Si la conclusión en la revisión de UNGASS es que se ha contenido el problema, se debería argumentar lo contrario. Los efectos que han tenido las drogas no dependen del consumo de hoy sino de la historia en los últimos 30 años. Los problemas de hoy son el resultado de una acumulación histórica. Un país como Colombia, que tiene hoy unas instituciones muy debilitadas a causa del narcotráfico, es un buen ejemplo. Habría que darle una mirada más amplia, involucrando los otros efectos, no sólo los volúmenes, sino el efecto en las sociedades. Cómo se puede hablar de contención, cuando la realidad es que toda América Latina se está “colombianizando”.

Existe un desfase entre las discusiones académicas sobre el tema de drogas, en general bastante críticas del desarrollo de las políticas existentes, y la opinión pública y los encargados de diseñar las políticas, que tienden a no cuestionar tales políticas. Uno de los grandes retos sería que las críticas académicas logran pernear un poco más los debates políticos sobre el tema.

América Latina debería impulsar una mayor articulación con la UE, en lo referente a la política penal del modelo reduccionista. Para la punición del tráfico debería proponerse un sistema de RD de nivel internacional. La lógica de la moderación como oposición al ideal de abstinencia. Se necesitan estudios que prueben que la hoja de coca no causa daños. Aunque los países latinoamericanos tienen poca voz, si presentaran propuestas políticas conjuntas quizás se facilitarían las vías del cambio. La cuestión es política antes que informativa o judicial.

Se debería buscar una cooperación más estrecha entre la UE y los países latinoamericanos, cuya correlación de fuerzas ha cambiado. América Latina y los países europeos más activos podrían impulsar una evaluación real que cuestione también el *modus operandi* de la JIFE. La idea de aliarse entre países progresistas latinoamericanos con Europa, en base de una filosofía de la RD, en donde la prevención reemplaza el castigo, con discursos jurídicos sobre la prohibición moderada, parece factible. ¿Cuáles son los espacios de encuentro para que estas dos tendencias se unan? ¿Dentro de los mecanismos de cooperación entre América Latina y el Caribe y la UE? Habría que ver cómo crear espacios de diálogo entre estos gobiernos al margen de los encuentros.

Según una participante, los cuestionarios de la ONU, sobre anfetaminas, por ejemplo, no reflejan la realidad de América Latina. La credibilidad de las políticas de Reducción de Daños en América Latina es quizás baja debido a que no existía el problema del SIDA, tal como en Europa. Pero en términos de consumo, Chile y Argentina se acercan a los niveles de consumo de los países desarrollados. Con el fin de obtener consensos, habría que 'latinoamericanizar' el lenguaje. No se va a lograr una reforma completa del sistema, pero quizás se podría ampliar lo que ya existe en reducción de daños, en alianza con los europeos. También se puede regionalizar el tema. La complejidad de las drogas no es la misma en Sudamérica que en Norteamérica. Los países latinoamericanos podrían aprovechar esta evaluación de la ONU para incluir sus enfoques regionales.

De acuerdo a un participante, la política revisionista moderada es conservadora porque al promover el tratamiento reafirma y enfatiza el mantenimiento del actual sistema. La búsqueda de otras soluciones debe involucrar las experiencias de los movimientos sociales.

### **Sesión (3) Crisis carcelaria y políticas de drogas – El impacto del narcotráfico en el sistema carcelario**

Las siguientes notas fueron redactadas con base en tres presentaciones sobre el tema carcelario con relación a las drogas. Las presentaciones se fundamentaron en estudios realizados previamente en América Latina. El primer ponente nos mostró una parte de un documental hecho en una cárcel en Quito.

En el caso de Ecuador, el tema de las cárceles ha estado relegado al ámbito académico y político, como es el caso en las consideraciones teóricas sobre el sistema penitenciario. La opinión pública es favorable a un aumento de las penas, y las penas se han incrementado fuertemente. Por otro lado, la percepción de que en la cárcel la gente se rehabilita es falsa, y esto no se debe solamente a problemas técnicos y falta de dinero. La corrupción entre internos y autoridades domina el actual sistema carcelario. La política de construir más cárceles, como se está haciendo en Ecuador y en Chile, es negativa.

A partir de los setenta, la política antidrogas viene jugando un rol en la situación carcelaria en la región andina. Súbitamente se conoció un alto índice de internos por narcotráfico, dentro del cual un alto porcentaje de mujeres. El aparato judicial se construyó sobre la problemática del narcotráfico. Esta política ha incentivado el hacinamiento y sobre-población en las cárceles. El control está en manos de las distintas bandas organizadas en el interior del penal. El capo de la banda coordina con la policía, determina los traslados y cambios de calabozo. El ejercicio del poder se realiza a través de motines, o de la decisión sobre las maneras de distribución de la comida. El soborno garantiza un derecho, llamada el *refile*, que incluye el comercio sexual, para obtener ciertos privilegios como un televisor o un celular. El *refile* es

administrado por el narcotráfico. La violencia y la corrupción ofrecen el modelo para cumplir los acuerdos y controlar los penales.

La segunda exposición basó sus conclusiones en dos investigaciones: la primera en la cárcel federal de Ezeiza (Argentina) sobre el rol de la mujer en el tráfico de drogas; la segunda se hizo en una cárcel provincial de Rosario y se dedicó al tema de la criminalización creciente de las mujeres. Según revelaron las mujeres, son los mismos narcotraficantes los que las denuncian para permitir a la policía mostrar estadísticas exitosas en la lucha contra las drogas. A cambio de esto, los *narcos* obtendrían facilidades para seguir con sus negocios. Las mujeres son más dóciles, además de chantajeables por los hijos.

La cárcel no cumple con los objetivos de rehabilitación, por falta de presupuesto. En las cárceles hay mujeres con niños de hasta cuatro años de edad, quienes, a pesar de poder mantener una relación directa con su madre, se ven afectados físicamente por el ambiente y el estado general de las cárceles. No existen actividades que permitan reinserción laboral en la sociedad. Para mantenerlas tranquilas y dóciles se provoca la dependencia, se les suministra cócteles de 12 a 13 pastillas diarias, o se suministra marihuana.

Las mujeres también reproducen esquemas de violencia física y hostigamiento sexual entre ellas. Resistirse a éste puede representar más violencia física, que se manifiesta en fracturas por caídas de escaleras, quemaduras con agua hirviendo y daños psicológicos, entre guardias y detenidas.

En Rosario se produjeron dos motines a instigación de las mujeres. La dirección no pudo controlarlas y tuvo que intervenir la guardia carcelaria. Las sanciones fueron muy severas para las guardianas, y los sucesos fueron utilizados para reafirmar la supuesta ineptitud de la directora y de las guardianas para mantener el orden y la disciplina por el simple hecho de ser mujeres. Esto en general condiciona al personal femenino que para mostrar su competencia tiene que exhibir una gran dureza que se refleja negativamente en la relación con las presas.

La mayoría de las detenidas en el territorio nacional son enviadas a la cárcel federal de Ezeiza, lejos de sus lugares de residencia, impidiendo de hecho que sus familias las visiten, perdiendo por ello los nexos familiares y de conocidos. También los visitantes de las presas son sometidos a malos tratos. El amigo de una presa por narcotráfico es automáticamente sospechoso de ser traficante y sufre persecución. Las presas por eso piden a veces no ser visitadas para no perjudicar a otros. Su situación es especialmente dura cuando tienen hijos.

El tiempo en la cárcel se detiene. Desde allí no se puede proyectar un futuro. Las cárceles pueden transformarse en verdaderos centros de concentración en los que con frecuencia se encuentran reclusas por causas insignificantes. Las reclusas (de las cárceles mencionadas) no reciben atención psicológica, no hay tratamiento para la adicción (por falta de fondos) a pesar de que por ley el Estado debería proveer programas de rehabilitación. Se violan derechos, se cristalizan prejuicios, las familias se destruyen. Muchas veces, por el abandono, los hijos se ven obligados a entrar también en un circuito ilegal.

La cárcel mantiene los enfoques represivos cueste lo que cueste, como respuestas a los reclamos de la sociedad que pide mano dura. Un enfoque de RD permitiría dejar de lado el aspecto punitivo. Esta perspectiva partiría de un estudio sobre las adictas que además son vendedoras, como madres de familia, para saber qué las motiva, qué las induce a entrar a esa franja del narcotráfico. Detrás de ellas hay otros actores. ¿Quiénes son los verdaderos narcotraficantes? ¿Qué papel tiene el factor económico? ¿Quién toma las decisiones?

La última de las presentaciones mencionadas destacó que la información sobre el tema drogas, tanto en la ONU como en el Departamento de Estado, es muy prolija. Sin embargo, en sus informes anuales no se hace una medición de impactos en la aplicación de las políticas, como sucede en otros espacios de la administración pública, en especial en el sistema de justicia penal y el sistema carcelario. El artículo 3 de la Convención de 1988 es el núcleo

inicial desde el cual se inicia o fortalece lo que tiene que ver con la cadena del narcotráfico, desde la legislación a lo procesal hasta el manejo de los sistemas carcelarios.

Esta presentación partió de un estudio comparativo entre seis países: Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Colombia, México y Perú. Todos estos Estados han confiado al sistema de control penal la reacción institucional respecto al delito de tráfico de drogas. Ello explica en gran parte cómo en estos países hay picos y bajos con relación al aumento de la población interna, particularmente la que está procesada por delitos de drogas. Usando instrumentos como la ampliación y adelantamiento de la punición, en ausencia de códigos, con leyes muy generales, la situación se agrava cuando la presión política, además de la alarma social, le demandan al sistema de justicia penal más rigor.

Una persona puede ser catalogada por posesión para consumir o para traficar, y recibir de acuerdo a ello penas distintas. La confusión y la arbitrariedad comienzan ya con la policía. En el Perú, por ejemplo, la policía trabaja en coordinación con la DEA con el objetivo de acumular un puntaje, que permita llenar y cumplir metas. El aparato judicial no escapa al problema del retardo en la administración de justicia, sobre todo en el tema drogas, donde el juez tiene una importancia fundamental.

En Argentina están sentenciadas por delitos de drogas 65 mil personas. En Colombia 23% de los detenidos están en las cárceles por drogas. En el Perú el porcentaje es de 24%; en Ecuador el 35%; y en Bolivia el 42%, según datos de 2005. Los porcentajes de mujeres y de jóvenes entre 16 y 18 años, que formalmente no deberían incluirse dentro del sistema, son mayores en los casos de detención por drogas.

Habría que señalar que el sistema carcelario se convirtió un espacio donde se juntan varios presupuestos; desde el fortalecimiento institucional, la reducción de la criminalidad, lucha contra la corrupción, prevención del uso, etc. Siendo el depósito final del sistema, vale la pena preguntar ¿No se debería llevar la reducción de daños al campo de la justicia?

Hasta junio de 2006 había en Brasil 371.000 detenidos incluidos los presos en comisarías. De esta cifra se observa que ha habido un incremento de 20.000 internos por año. En la cárcel del estado de Rondonia, cerca a la frontera de Bolivia, es imposible establecer un control al sistema interno de violencia. La institución penal está bajo el control de grupos vinculados al corredor del narcotráfico. Los niveles de violencia urbana son cada vez peores, y existe un fuerte movimiento a favor de la penalización de jóvenes en cárceles comunes. Debido a lo anterior, hay quienes defienden que no se suba la edad penal para que los menores queden con este mínimo de protección.

Al cambiarse la Ley de Drogas en Brasil hace un año, el gran dilema en el debate fue ese grupo de una zona gris -los usuarios o pequeños traficantes- que no está resuelto en la ley. En comparación con la ley anterior, la nueva ley es mejor, porque coloca la cuestión de droga en el campo de la salud pública, en las determinaciones generales de la ley. En la parte de penalizaciones se intenta distinguir entre uso y tráfico, y sería estratégicamente viable utilizar las alternativas penales, como los servicios a la comunidad o las actividades educativas. Esta es también una forma de Reducción del Daño, se mantiene la idea de pena pero *descarcelizándola*.

En Brasil la Secretaría de DDHH junto con las instituciones de justicia, están haciendo talleres con jueces y fiscales, para trabajar la interpretación de la nueva ley. Quieren evitar que ésta se dirija al encarcelamiento, y en vez de esto pedir algo simbólico para los pequeños delitos, como el pequeño tráfico. Mientras el narcotráfico y las políticas de droga impactan el sistema carcelario, el sistema carcelario por su lado no impacta para nada ni el narcotráfico ni las políticas. Los detenidos son sustituidos enseguida. Habría que llevar al sistema penal la estrategia de reducción de daño. Pero dada la fuerte demanda punitiva que pide la sociedad, ésta no será una tarea fácil.

El problema de Sao Paulo es distinto al de Río. En la primera ciudad se encuentra el mayor número de presos de todo el Brasil. El narcotráfico es el delito que más ha crecido. El tráfico

de drogas es considerado como un crimen “hediondo”, peor incluso que el homicidio. El crimen organizado se aprovecha de esta situación. Cuando la persona llega a la prisión, lo primero que se le pregunta es a qué grupo pertenece. De modo que es el sistema penitenciario mismo el que facilita la asociación criminal entre presos. El tráfico no existiría sin el crimen organizado. La definición del narcotráfico es un problema que cada país debería trabajar internamente, y no dejárselo imponer por las convenciones internacionales.

En el caso de Brasil, cuando la Reducción de Daños aun no estaba incorporada en la ley, había casos de operadores de salud presos por intercambio de jeringas. Por otra parte, hay que discutir penas alternativas, garantías penales para distinguir entre pequeño y gran traficante.

Hace falta más estudio en el tema del tráfico, específicamente en términos de violación de principios constitucionales, pues existe el riesgo de que se pierdan muchos años de garantías conquistadas. En Brasil este tema no es muy comentado, la gente lo considera como tabú, con el pretexto de la seguridad urbana y de la seguridad nacional. Pero la actual situación de emergencia, el alto número de muertes en las cárceles podría calificarse como genocidio. El número de muertos por años es igual al de los que producen las guerras civiles en otros países. Además, se puede hablar de una militarización urbana, y del uso de armas poderosas entre “narcos” y policías.

En Chile se creó la distinción entre tráfico y micro tráfico. Este último se considera como delito excarcelable, reservando las penas carcelarias para el primero, y habiéndose discutido ampliamente dónde marcar el límite. Esta distinción podría verse como un avance en América Latina pues implica la excarcelación de pequeños traficantes, lo que había sido un problema enorme en Chile, país cuya legislación se apoyaba en el populismo carcelario.

En Chile, el consumo no es objeto de pena, y los jueces tratan los casos de microtráfico igual que los de consumo, sacándolos del sistema penal. Es interesante incentivar que las legislaciones reconozcan la diferencia entre las pequeñas cantidades de droga y el hecho de estar vinculado al narcotráfico. Pero, ¿cuál es el volumen que marca la diferencia? Esto variaría según la droga. El concepto de microtráfico, implica que la cantidad posible para portar es pequeña, apenas por encima de la que es considerada de uso personal. La escala de volumen puede comenzar desde la posesión y luego hacerse diversas clasificaciones, micro comercialización, hasta llegar al tráfico. Con una tabla oficial se crearía garantías para el usuario, que sabría hasta cuánto puede portar para no ser considerado traficante. El juez puede definir qué hacer si la cantidad es superior.

En América Latina no hay un Observatorio como en Europa, que realiza estudios comparados de observatorios nacionales para proponer soluciones comunes no represivas, y ayudar a los legisladores a hacer las leyes. La creación de un banco de información por Internet podría ser una idea. Actualmente existe un trabajo bastante avanzado a nivel de MERCOSUR, con bases de datos de todos los países miembros. Por lo pronto éste es sólo de carácter oficial, y no está puesto a disposición pública. Pero se podría pedir transformarlo en fuente de consulta abierta.

La ley de drogas de Uruguay distingue entre uso y tráfico, pero no existe una tabla que lo determine. Esta diferencia debería estar definida en la legislación penal y no dejarse a la voluntad del juez. Las mujeres están menos implicadas en el consumo y más en el narcotráfico. El uso de personas de corta edad es cada vez más frecuente. El juez tiene el libre arbitrio y decide sobre penas alternativas, pero éstas no suelen usarse. Habría que establecer una separación entre policía represiva y sistema penitenciario y educativo.

La tendencia de descriminalizar y establecer cantidades para uso personal, no resuelve un fenómeno relativamente nuevo, el sector de mini-trafficantes (mulas) que actualmente llenan las cárceles, en América Latina y en Europa. Estas personas transportan en su cuerpo cantidades de entre 1 y 4 kilos, y es justamente esta población la que ha disparado las estadísticas. Sus motivos son económicos, pero el desequilibrio entre riesgo y ganancia es mucho mayor al que existe en el gran tráfico. ¿Cómo queda la discusión de esta zona gris? ¿Qué reformas se necesitarían?

El nivel de crisis a que llegan los sistemas carcelarios por la lucha contra las drogas ya es inmanejable. Al mismo tiempo, al revisar los presupuestos públicos se nota la insuficiencia de los fondos destinados a los sistemas carcelarios.

A manera de propuestas sobre el tema penitenciario:

- Hay que trabajar desde una perspectiva de DDHH, derecho a la salud, por una estrategia de excarcelación de consumidores y presos por el micro-tráfico, sustituyendo la cárcel por otras alternativas;
- Se requiere una mayor inversión para la investigación sobre el impacto en el Sistema Penal del fenómeno de las drogas en general;
- Hay que incorporar el tema de género en los temas de drogas, particularmente en aspectos penitenciarios.
- Hay que impulsar una Red de Información sobre drogas y cárceles, y trabajar con perspectiva no gubernamental que permita fluir la información desde otros lugares.