



WOLA

Tercera reunión del Diálogo Informal sobre Políticas de Droga en América Latina

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

21-23 de febrero de 2008



RELATORIA

La tercera reunión de los Diálogos Informales sobre Políticas de Drogas en Latinoamérica se llevó a cabo en Quito, Ecuador. El evento, organizado por WOLA y TNI fue auspiciado por el Gobierno de Ecuador -el Ministerio de Seguridad Interna y Externa, y el Ministerio de Gobierno- y se enmarcó dentro del contexto de la revisión de la sesión especial sobre drogas de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS), a realizarse entre marzo de 2008 y marzo de 2009, la Reunión de Alto Nivel, en el marco de la Comisión de Estupefacientes (CND), eventos en donde el fruto de esta iniciativa de los Diálogos Informales debe hacerse presente.

La reunión, llevada a cabo en la Hacienda La Carriona, en la localidad de Sangolquí, se rigió por las reglas de *Chatam House*, lo que señala un intercambio de ideas abierto de probada confidencialidad, realizado en un ambiente informal. El diálogo se realizó en cuatro sesiones:

- Sesión 1: De la Iniciativa Andina al Plan Colombia (1989-2005): resultados e impactos en América Latina.
- Sesión 2: Perspectivas para América Latina en la revisión de la UNGASS 2008-2009: ¿un momento para aprovechar?
- Sesión 3: La justicia penal, el sistema carcelario y las drogas: una visión desde los Derechos Humanos (DDHH).
- Sesión 4: Propuestas y estrategias para el período de reflexión 2008 y para la revisión de la UNGASS 2009

Sesión 1

Plan Ecuador vs Plan Colombia

Se señaló las ventajas de abrir un debate en América Latina, indicándose la necesidad de tener una perspectiva latinoamericana. Se subrayó la importancia del diálogo como una fórmula para enviar una perspectiva regional andina al proceso de evaluación de la UNGASS, que registre los resultados en materia de control de las drogas (1998-2008).

La primera sesión comenzó con una presentación sobre el Plan Colombia (1999-2005) en contraste con el Plan Ecuador, de abril de 2007. El Plan Ecuador, va dirigido al tratamiento del desarrollo de la frontera norte ecuatoriana (5 provincias, 9% de la población ecuatoriana). Todo esto en medio de la realidad compleja de la frontera de Ecuador y Colombia, que implica la presencia de los grupos armados y demás efectos del conflicto

colombiano. El Plan Ecuador se presenta como una opción para la protección de la seguridad humana hacia el individuo, lejos de la visión militarista del Plan Colombia.

La necesidad del Plan Ecuador está centrada en el apoyo a 1.600.000 habitantes de la frontera norte, que viven excluidos. Entre un 30 y 40% de los jóvenes se sienten atraídos por el ‘futuro’ que representan las actividades ligadas a la delincuencia. En la zona hay índices altos de violencia y una acción débil del Gobierno. El 60% de sus habitantes, vive con menos de 2 dólares al mes. La situación ha provocado que instancias privadas hayan suplantado el rol del Estado (petroleras, grupos irregulares, actividades ilegales). En cuanto a la dinámica socioeconómica, se puede observar que las actividades en las fronteras se han centrado en los cultivos asociados al narcotráfico, contrabando, tráfico de armas, junto con actividades como la producción de alimentos, diversión y hasta servicios médicos para los grupos irregulares. En cuanto a los desplazados de la violencia que cruzan la frontera hacia el Ecuador, se mostró la falta de un trabajo coordinado de las instituciones del Estado para trabajar en su regularización y bienestar.

El Ecuador tiene como prioridades prevenir la corrupción y lograr un mejor desarrollo humano, traducido en el Plan Ecuador, pero además ha tratado de evitar el ‘contagio’ de actividades relacionadas a las drogas. Por ello se ha convertido en uno de los países con mayor éxito en la interdicción y captura de cargamentos de drogas y bandas de traficantes. En contraste, el país ve con preocupación la falta de cooperación internacional en fondos y asistencia técnica para esa tarea. Además de pedir más financiamiento¹, el Ecuador busca la extensión de la Ley de Preferencia Comercial Andina (ATPDEA), para combatir el narcotráfico, sustentar la democracia y mejorar el flujo de exportaciones. Para el país, el tema es más social que criminal.

Colombia frente a su política contra el narcotráfico

Según el PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo), Colombia sería una sociedad excluyente, fragmentada, fuera de un modelo de desarrollo, con un Estado ineficaz, suplantado por el sector privado. Los problemas de administración de la justicia, irrespeto a los DDHH, cuidado del medio ambiente y la debilidad de la democracia, también están presentes. El Plan Colombia, presentado como una estrategia de protección y justicia, tiene en su base dos objetivos estratégicos distintos: el de EEUU, dirigido principalmente a la lucha contra el narcotráfico, y el de Colombia, que lo utiliza como un arma contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC).

El Plan Colombia no ha aportado una solución, concentrándose en la fumigación de los cultivos ilícitos, atacando a un ‘eslabón débil’ de la producción, el pequeño productor. De otro lado, el narcotráfico ha permeado una parte de la sociedad y la clase política. Se observa entonces un sesgo profundo que impide la efectividad de las políticas anti-drogas. Si se desea atacar las estructuras delictivas, es necesario confiscar y distribuir las tierras de los traficantes, confiscar activos de origen ilícito y poner fin a la concentración de las tierras en manos de traficantes. Asimismo, condenar la corrupción en instituciones estatales y lograr que el Gobierno impulse un desarrollo de las zonas de cultivo hacia actividades legales.

1. Ecuador recibe US\$ 7 millones, en comparación a Colombia que recibe US\$ 1500 millones para su propio trabajo contra el narcotráfico

Ante esto, un participante indicó que el Plan Colombia continuará siendo un instrumento político de largo plazo, lo que hará imposible una solución negociada a los problemas que pretende eliminar. Otro experto intervino para señalar que sólo se logrará un éxito de los Planes Ecuador y Colombia si se potencia la cooperación entre las dos fronteras, con el fin de aprovechar los recursos de ambos Estados.

Esto fue rebatido porque es imposible una sinergia entre un plan de paz y un plan de guerra, y además afortunadamente el plan Ecuador marca distancia y no se asimila a la dinámica guerrillera de su vecino; se señaló que el Plan Colombia fue concebido originalmente, a los inicios de la administración Pastrana, también como un plan de paz, pero cuando fue redactado en inglés por el zar antidrogas de EEUU, devino mecanismo de guerra al servicio de los contratistas del pentágono, Dyncorp y Monsanto entre otros.

El Plan Ecuador sería una respuesta política al Plan Colombia para blindar al país frente al conflicto colombiano, pues se habría planeado teniendo en cuenta el respeto a la soberanía colombiana. La cooperación transfronteriza sólo se podría dar desde instancias de cancillería, aunque existe una larga relación histórica, económica y cultural entre las dos fronteras, como es el caso de las relaciones de las poblaciones de Pasto-Tulcán, y Esmeraldas-Tumaco.

Perú y los estériles 30 años de guerra contra las drogas

Un participante del Perú criticó la llamada “guerra contra las drogas”, que habría sido prácticamente estéril en sus 30 años de existencia, convirtiéndose en un conflicto generalizado, por encima de fronteras y situaciones domésticas, lográndose una integración hemisférica en torno a una actividad generadora de violencia: la creación de droga. En el negocio se han implicado desde los grupos irregulares hasta la clase empresarial de América Latina, de manera que la hipocresía es el eje de los treinta años de lucha contra el narcotráfico, pues en muchos países coexiste una legislación punitiva con altos niveles de corrupción. Se señaló también el gran hito en la lucha del narcotráfico en esos 30 años de lucha: la reducción, a mediados de los noventa, de la base productiva del narcotráfico debido a la intervención peruana contra el puente aéreo del narcotráfico, y a la posterior caída del cartel de Cali. Esto conllevó a una caída del precio de la coca, y la disminución de su tráfico.

Bolivia, la hoja de coca y el desarrollo alternativo integral

Se señaló que la economía de la coca significa una actividad cuyo análisis ha sido postergado, de manera que se sigue criminalizando el campesinado mientras que la política antidrogas de los años ochenta, completamente punitiva, es aceptada de manera incondicional.

Un expositor señaló ciertos aspectos sobre la experiencia de su país con el cultivo de coca. El Gobierno de Evo Morales ha lidiado con la existencia de duras leyes antidrogas, como la ley 1008 que habría afectado la actividad de los cocaleros, produciendo desplazamiento y pobreza. Por ello, Bolivia ha cuestionado los impactos de la guerra contra las drogas, como una política de facto impuesta desde el exterior. De tal modo que en la actualidad, la política del gobierno se funda en un desarrollo alternativo integral, para ver los problemas de la producción y el tráfico. El tema de la droga en Bolivia hace parte de las políticas públicas. Fundamentalmente, se trata de llevar a la práctica

medidas destinadas a lograr la paz y el control social en el campo, todo esto con la participación de los productores en las tareas del Estado.

Intercambio y debate

En cuanto al uso del glifosato para la erradicación de la coca, los expositores tuvieron opiniones divididas. Algunos criticaron el uso del herbicida por causar problemas físicos y ambientales a las poblaciones afectadas, y otros señalaron que no está totalmente probado que el glifosato produzca efectos de excesiva gravedad, recomendando que se hiciera un control de los aviones y de las sustancias químicas usadas. Por otra parte, el uso intensivo de sustancias e insumos químicos para la agricultura en general, sería una fuente mayor de problemas para la salud. Sin embargo, en términos políticos y socio-económicos, todos coincidieron en que la fumigación no es una política viable.

También se señaló la compleja situación de la frontera en relación con la amenaza de erradicación manual y aérea de los cultivos de coca y sus impactos sobre la agricultura. Los cultivos alternativos promovidos para terminar con la coca traen problemas agregados, como ocurre con los extensos monocultivos de la palma aceitera. En el Ecuador, por ejemplo, se sembraron 55 mil hectáreas de palma en San Lorenzo (Esmeraldas), para tener más control y detener a la violencia. Paradójicamente, además del peligro de concentración de tierras y lavado de dinero que presenta este cultivo, se han registrado casos de ‘sicariato’ e intentos de cultivo de coca en el pie de los bosques de manglares. Pese a las fumigaciones realizadas, no existe una reducción del cultivo de coca, mientras que la migración temporal a Colombia para la recolección de la hoja ha crecido.

Frente a esta situación, los países andinos presentaron políticas diferentes como perspectivas reales, que serán parte del debate de Viena. El Gobierno de Bolivia habla de transparentar la lucha contra el narcotráfico, frente al fracaso de las políticas aplicadas desde 1998, lo cual debe ser el objetivo de la ONU y de cada Estado miembro. Igualmente, debería desaparecer la ideología y el ideal colonizador (aceptación de paradigmas culturales diferentes al occidental). Un participante dijo que la producción de coca no implica daño a la humanidad.

La erradicación de la coca no funciona, según un expositor, porque se centra en la base social menos favorecida de la economía del narcotráfico. La pobreza en Bolivia ha hecho de la coca una forma de sobrevivencia. El movimiento cocalero boliviano tiene un escenario distinto bajo el Gobierno de Evo Morales que busca implementar un control democrático de la extensión de cultivos, que no cuenta con el respaldo de la comunidad internacional. De hecho, Bolivia está siendo presionada por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) y por Washington. Por esto, el país solicitó el apoyo internacional de la Unión Europea que garantizó un presupuesto de 1 millón de Euros a través de un Convenio de financiación firmado el 5 de diciembre de 2006, para la realización del Estudio Integral de la Hoja de Coca que busca con los objetivos de: *“apoyar a las instancias del Gobierno de Bolivia en el proceso de formulación de políticas públicas sobre la hoja de coca y generar información técnica oficial sobre las características del consumo, comercialización e industrialización lícita, y productividad media por hectárea de la hoja de coca”*; a realizarse entre los años 2008 y 2009.

Brasil enfatizó la formación de políticas públicas y la discusión sobre drogas, además de la delimitación de espacios políticos para involucrar a otras organizaciones para que los diálogos tengan un refuerzo político de nuevas propuestas alrededor de distintos temas,

desde el cultivo legal de plantas, el uso de opiáceos en la medicina, y la falta de acceso a los medicamentos para el SIDA de los usuarios de drogas.

No hay soluciones globales, lo que implica que cada región debe buscar sus propias soluciones creativas. Las alternativas deben buscarse en un marco de paz y de cooperación. Ese es el desafío. Hay que revisar el paradigma del cultivo de la coca, y buscar los mecanismos sistémicos e integrales para una solución equilibrada.

Sesión 2

La perspectivas para la revisión de la UNGASS

En 2008 se cumple una década desde que se fijaran los objetivos de control de drogas en 1998. Un funcionario europeo comenzó la discusión resaltando esta situación, y dando un vistazo a lo que pasará con la revisión de la UNGASS, los desafíos y oportunidades de la misma, y la necesidad de hacer la discusión que la oportunidad brinda, sobre todo porque la Comisión de Estupeficientes (CND) tiene un debate muy débil, sin discusiones de fondo.

En marzo de 2008 la CND se dedicará a analizar los obstáculos y logros propuestos para alcanzar los objetivos de la UNGASS. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) tiene a su cargo preparar los informes para el debate temático. Con este inicio de la revisión de la UNGASS, se preparará una cumbre en 2009 para decidir sobre las conclusiones para la próxima década. En este período se va a trabajar y negociar una nueva declaración política y se aprobarán otros instrumentos que resulten del período de reflexión.

En este proceso consideramos hasta seis puntos fundamentales:

- Una evaluación honesta para revisar las políticas actuales; la ONUDD intentará argumentar que sí se realizó un progreso alentador hasta 2008, como sucedió en 2003, en la revisión de mitad de período.
- La aceptación del concepto de reducción del daño, que debe ser parte del trabajo de la ONU. La eliminación de las drogas se ha presentado como imposible, por lo que se debe aprender convivir con el consumo, y reducir sus daños.
- El control de droga no puede violar los tratados de DDHH, tanto los civiles, políticos, como los económicos, sociales, y culturales, de salud y de los pueblos indígenas.
- Se necesita revisar el funcionamiento de la ONUDD y la JIFE. La ONUDD depende de donaciones voluntarias, lo que limita el rol de la agencia y su información, y contradice su carácter multilateral. La JIFE por su parte trabaja los temas de manera muy estricta, condenando a los países con acciones punitivas.
- El desarrollo alternativo es un punto importante, puesto que el endurecimiento hacia los cultivos ha llevado a consecuencias nefastas en América Latina y en otras zonas del planeta.
- La revisión de las Convenciones, puesto que éstas tienen innegables inconsistencias. Es urgente, además, encontrar una solución para la hoja de coca. Hay que buscar la forma de sacar a la coca de la Lista I de la Convención.
- Otro punto que tiene que ver con las inconsistencias es el carácter obligatorio de sanciones para el cultivo o el consumo personal o de supervivencia familiar. No hay

equilibrio entre la protección y la represión. La crisis penitenciaria también debe tomarse en cuenta.

Un experto sostuvo la importancia de hacer una evaluación honesta. La UE tiene una postura más realista que otras agencias, y esto se nota en su informe a la CND que propone se haga un análisis serio que identifique las necesidades y los puntos positivos del tema. Mientras tanto, propone que se formen grupos de trabajo y de expertos para hacer la evaluación con la presencia de ONG. Reuniones informales abiertas y sesiones intermedias establecidas, son parte de la idea de la UE, junto con sesiones de dos días, para que el sector ministerial tenga la oportunidad de reunirse fuera de la CND.

Entre los principios que pide la UE están el enfoque equilibrado (oferta y demanda), responsabilidad compartida, derechos de los toxicómanos, penas proporcionales, y la noción de políticas basadas en el trabajo científico, la reducción de daños, el desarrollo alternativo, la participación de la sociedad civil, la revisión de la JIFE, y abrir los Estados a la evaluación, el monitoreo de la reducción de la producción, consumo y tráfico.

Intercambio y debate

Latinoamérica tiene un problema de voluntad y temáticas muy diversas, lo que significa para la región un problema para la acción conjunta. En la UE pasa algo parecido, pero allí prima la ley de la mayoría. En América Latina hay cada vez más descoordinación y cada Estado actúa por su cuenta.

Un participante indicó que se busca la aceptación de la resolución de la UE sobre la revisión de la UNGASS y un seguimiento de los documentos de análisis y acopio de información. La información que maneja la CND es insuficiente, y esta instancia no tiene capacidad de análisis. Hay que diferenciar los niveles para permitir mayores etapas de evaluación. La idea es tener indicadores que nos acerquen a la dimensión del problema y su impacto. Una ONG brasileña propuso que en el lapso de un año, se cree una Comisión Latinoamericana para la evaluación de la lucha contra las drogas, que pueda ayudar al debate.

Otra participante indicó que la participación de la sociedad civil no debe tomarse como un bloque monolítico. Por esta diversidad, aun falta llegar a consensos. Todavía se deben resolver asuntos como el desequilibrio entre la oferta y la demanda, el hecho de que no se toma la reducción de daños como una prioridad frente a la producción, y de que todavía hay posiciones adversas a los DDHH en el contexto del control de drogas.

La UE promueve una mayor coordinación en Europa, pero hace falta cohesionar la política de lucha contra las drogas en el territorio europeo. También hay una grave carencia: la falta de diálogo entre la UE y EEUU como principales consumidores de cocaína. Igualmente, el apoyo de la UE al desarrollo alternativo de América Latina es algo aún no definido. La evaluación se vuelve urgente.

América Latina no podría actuar como bloque a menos que las ONG logren un aporte sustantivo. Estos diez años hablan de un fracaso de las estrategias oficiales, y la experiencia indica que hay que tomar en cuenta alternativas como el desarrollo alternativo, sostenible, acción social, ayuda internacional y economías alternativas. A esto se añaden formas de legalización, o de descriminalización, y la discusión de los respectivos escenarios.

El GRULAC puede no tener una propuesta común, pero la mayoría de los países apoya una evaluación seria, pues existe el reconocimiento de una necesidad de evaluación de la política aplicada.

La falta de evaluación provoca que en Latinoamérica exista un panorama fragmentado del narcotráfico, que se ve como algo “creado desde afuera” y lejos de la responsabilidad estatal. Los datos son cuantitativos y no cualitativos. En la región, señaló un grupo de expertos bolivianos, las ONG son las que toman las riendas de la prevención y de la estadística, pero debido a la ausencia del Estado del proceso, no se tienen costos de operativos, o datos de las sentencias de los condenados, ni cifras de la lucha contra el narcotráfico de los últimos diez años.

Una organización europea, opinó que si el GRULAC no puede llegar a un acuerdo sobre ciertos puntos -en América Latina hay una diversidad de opiniones que no termina en una propuesta conjunta- es necesario que al menos los países presenten claramente sus propuestas para contribuir al debate. Cabe anotar que no se puede pensar en una dicotomía de legalización o prohibición, pero hay una variedad de políticas y pasos adelante (como el retiro de la hoja de coca de la Lista I), que pueden ser tomados como viables.

Las mismas agencias ya están en un proceso de discusión y revisión de los tratados. La JIFE presenta su Informe con el tema de la proporcionalidad de sentencias, y en 2009, poco antes de la evaluación, se hablará de la efectividad de las comisiones. El sistema de tratados podrá discutirse en 2012 en La Haya.

Un participante pidió no imponer una visión, sino la evaluación del comportamiento del sistema, que debería ser flexible con temas como los de la coca y la reducción del daño como concepto. La flexibilidad de las Convenciones se puede trabajar con varias regiones.

Experiencias de países asistentes al diálogo

México

El Gobierno de México otorga particular importancia a los trabajos que se realizan en el marco de la Comisión de Estupefacientes, tomando en cuenta que la UNGASS nació de una iniciativa mexicana. México ha promovido el tema de UNAGSS tanto en el marco de Naciones Unidas como en otros foros internacionales, como es el caso de la Organización de Estados Americanos, donde ha insertado en tema en la Agenda de los trabajos que realiza la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). México participó en el 51 periodo de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, durante la cual informará respecto a los avances, logros, áreas de oportunidad y acciones por realizar para dar cumplimiento a los compromisos de la UNGASS.

Los elementos principales de la estrategia integral mexicana de combate a las drogas, reflejados en su Programa Nacional para el Control de Drogas, incluyen los apartados que coinciden con los temas de la Declaración Política de la UNGASS, como la prevención del consumo de drogas, la prevención de la producción de enervantes, el combate a la producción y tráfico de drogas, el combate a las operaciones con recursos de procedencia ilícita, lavado de activos, prevención y control del desvío de precursores químicos, y el fortalecimiento institucional para la cooperación internacional.

Bolivia

En este país, de acuerdo a la Convención de 1961, se penaliza y pide la erradicación total de la hoja de coca. Hasta ahora la ley 1008 se ha mantenido igual, representando sucesivas violaciones a los DDHH, pues el combate a la coca ha terminado en choque entre las fuerzas policiales y los sindicatos. La legalización de la hoja significará la pacificación del territorio.

Desde los ochenta y hasta el año 2005, la coca fue una amenaza. Ese año los productores entraron en un proceso de defensa férrea, pues para ellos la coca es un elemento tradicional. Cuando llega Morales a la presidencia, la comunidad internacional se preguntó como manejaría su Gobierno el tema de la coca. La Bolivia de Morales no propuso una libertad total, sino una estrategia de obstaculización del narcotráfico y revalorización de la hoja de coca, desde las categorías de lo tradicional y excedentario. Bolivia pide un estudio de las hectáreas existentes de coca para el consumo tradicional, pues el último que se hizo (en cinco departamentos del país) que hablaba de 12 mil hectáreas de coca, se realizó en 1975. Sobre este estudio se basó la ley 1008. Bolivia ha firmado las Convenciones con reservas, debido a la cuestión de la hoja de coca.

Con respecto a la revisión de la UNGASS, el objetivo boliviano es lograr en el contexto internacional un mandato favorable a los productos de hojas de coca. Así, se pediría a la ONU, el retiro de la hoja de coca de la Lista I en su estado natural. En cuanto a la nueva carta magna, en el Art. 348, el Estado boliviano reconoce la legalización de la coca en todo el territorio nacional. La JIFE critica a Bolivia al respecto, pero el país tomará la coca como un elemento de identidad.

Brasil y el Cono Sur

Una participante considera que hay que trabajar en la ampliación del concepto de reducción de daños, tema sobre el que Brasil y Argentina insistieron en varios momentos del debate internacional. Hay una contradicción entre lo policial y la salud. El Cono Sur, Brasil y la Región Andina deben unirse para lograr un eje común, y avanzar en el tema de las drogas.

Alguien, uniéndose a la posición de la Unión Europea, señaló que la CND tiene prácticas que deben ser comprobadas por estudios científicos. Sobre la reducción de daños, se indicó que un presupuesto para tratar este tema y el de la descriminalización no se puede lograr, sin el apoyo de estudios científicos. Asimismo, se debe determinar la reducción de daños como política, dentro de un marco legal. Un representante de Argentina señaló que la reducción del daño no está en la economía de la droga, sino que se debe observar al ser humano más allá de las estadísticas.

En Brasil, la política antidrogas tiene un ítem de reducción de daños, con un marco legal y de seguridad sobre los derechos del usuario. En este contexto, la terapia no debe tomarse como una pena para la reducción del daño, pues esto crea un espacio de justicia alternativa desprovista de punición.

Perú, Bolivia y Ecuador

Perú y Bolivia tienen una relación tradicional con la coca, y en ambos países la ‘coca cero’ no se ve como una posibilidad realizable, por lo que la discusión se centra en el

equilibrio. En Perú, lo ancestral de la coca no es tema de crítica, pero sí los aspectos económicos relacionados al narcotráfico. Si la coca se asumiera como producto tradicional y legalizado, bajaría de precio, y eso haría que la cocaína diera menos réditos.

Ecuador es más bien un sitio de tránsito con una institucionalidad débil. La desestructuración del Estado, la falta de sistemas de control y una legislación obsoleta, se reflejan en la fenomenología de la droga. En el Ecuador se pueden observar otros fenómenos que evitan la fiscalización de las drogas, como es la falta de rendición de cuentas dentro del mismo Estado, el tabú que rodea la seguridad, en especial el narcotráfico, y la manera en que los medios de comunicación transmiten las políticas sobre drogas. Las relaciones bilaterales tensas con países como Colombia también son un problema para el trabajo eficiente sobre la cuestión.

En este enfrentamiento con las drogas, Ecuador trabaja en una cooperación internacional a través de una secretaría técnica especializada. Esto sirve para evitar la superposición y la aceptación indiscriminada de lógicas de cooperación, pues cada país debe crear sus propias políticas. Aún no existen áreas de corresponsabilidad, sobre todo en temas de inteligencia. Ecuador ha compartido con Rusia un trabajo de responsabilidad de detección de carteles, y mafias de otras nacionalidades. Con la UE la corresponsabilidad ha sido más específica, pues ha involucrado a la Policía Nacional y se han intentado programas de tratamiento de la población dependiente.

La responsabilidad compartida

En cuanto a la responsabilidad compartida y la rendición de cuentas, los países deben reconocer sus propios errores, pues la falta de honestidad de productores y consumidores es clara. Si las naciones productoras coordinaran su trabajo contra las organizaciones del narcotráfico, el lavado de activos y la circulación de insumos, el éxito sería mayor y bajarían los precios de la droga. La corresponsabilidad representa una inversión, pero también significa la creación de alternativas viables para quienes dependen del cultivo ilícito. También se debe descubrir cómo aplicar la corresponsabilidad y la creación de modelos alternativos de cooperación.

Sesión 3

Políticas anti-drogas y derechos humanos

Se escogieron siete países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, México, Ecuador, Perú y Bolivia) para analizar los impactos de la lucha contra las drogas sobre el sistema penitenciario. Se recopilaron datos del sistema de Naciones Unidas, estudios de pastorales, informes nacionales, e informes de policía, tratando de recoger las cifras objetivas, desde 2000 hasta 2005. Con estas cifras se determinó que en casi todos los casos de drogas, lo judicial parece reemplazar el trabajo social y estatal. Si se ve de forma lineal la justicia penal, se ponen en entredicho los acuerdos internacionales de DDHH. De hecho, en el sistema penal de estos países hay entre 550.000 y 660.000 personas. Pese a que se han programado reformas al sistema penal en América Latina para evitar el hacinamiento en cortes y tribunales, éste sigue siendo un gran problema.

En cuanto a las sentencias, el tópicico narcotráfico es el menos proporcional por sus puntos problemáticos: duración indebida de detención sin juez, mala actuación policial, incapacidad de magistrados para determinar en qué casos hay detención definitiva, y el problema de situaciones indefinidas, para poseedores y consumidores. Esto indica que

la prioridad numérica distrae la administración de justicia, pues se evita abordar con eficiencia el crimen organizado. A esto se aumenta el consumo dentro de las instituciones carcelarias, falta de infraestructuras y los dilemas entre la justicia federal y estatal.

El Caso del Ecuador

Un oficial de Ecuador enfatizó las últimas sugerencias del Gobierno del Ecuador de construir nuevos centros penitenciarios capaces de manejar con respeto a los internos, y que cumplan estándares establecidos para su tratamiento. En el 50% de los centros, hay miles de personas detenidas bajo la ley de psicotrópicos. Esta situación se ha dado porque la política del Ecuador, dentro de la tendencia mundial, apunta más hacia la penalización ignorando la situación de los DDHH de quienes se involucraron en esa actividad.

En 1990, con la ley 108, cambió el sistema penal, para adaptarse a un sistema punitivo. La carga de la prueba pasó a ser parte del imputado no sólo en Ecuador, sino en muchos otros países de Latinoamérica. Los países andinos tienen, entonces, que balancear de alguna manera su problema social-económico con su problema penitenciario. Sin ello no habrá un tratamiento adecuado del problema drogas.

En los noventa, debido el tipo de punición sobre los delitos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos observó directamente al Ecuador y a otros países en cuanto a la proporcionalidad. De hecho, en territorio ecuatoriano se puede llegar a recibir 16 años de prisión por portar cualquier cantidad de droga. Cabe anotar, sin embargo, que si bien hay una superpoblación carcelaria en el Ecuador, las cifras de incautación son altas en el país, pues la actual política se enfoca en los grandes productores no en los pequeños consumidores. El país ha diseñado una política de indulto a las llamadas “mulas”, actualmente en debate. El Presidente Rafael Correa apunta a la proporcionalidad de la pena, con posibilidad de indulto, pues éste no implica un perdón total, sino parcial (reducción a dos años y medio para quien tiene ocho años, si el crimen fue cometido por primera vez). También se está proyectando una aplicación legal justa, con resoluciones de corte social.

Otro oficial de Ecuador notó que para lograr un trabajo de proporcionalidad, el esfuerzo de indultar a las mulas y perseguir a los grandes traficantes es clave. Hay que diseñar un perfil de la gente involucrada en el narcotráfico, teniendo en cuenta la ‘migración a la ilegalidad’ producto de la pobreza. El indulto en Ecuador será una política diferente en la lucha antidroga. La embajadora de EEUU acepta la soberanía ecuatoriana en este tema, puesto que la política ha dado más resultado. Proporcionalidad y discriminación se atienden en primer lugar, luego se llegará a una reforma de estupefacientes, para determinar los elementos de esta ley.

Intercambio y debate

En Brasil se intenta lograr mejores políticas, aunque también hay prioridad en mejorar la seguridad e infraestructura de los centros de detención. Un ex diputado colombiano indicó el problema de la prisión en Colombia, donde se encontrarían pequeños productores o transportadores de insumos para la pasta base (en zonas productoras como Nariño, Caquetá, Putumayo, se encarcela a pequeños productores considerados como traficantes). Para los centros carcelarios no hay recursos, infraestructura, y hay un grave hacinamiento: en 2003, 44 mil de los 63 mil internos carcelarios colombianos estaban presos por narcotráfico. Colombia (en donde existe la extradición por narcotráfico) no

ha parado sus esfuerzos punitivos y la creación de más cárceles. Las penas son completamente desequilibradas: mientras que se les da ocho años a los pequeños productores, los paramilitares pagan por su violencia penas que van de seis a ocho años. Han existido tres iniciativas para despenalizar la dosis mínima en Colombia, pero al no haber sido desarrolladas en el legislativo, no se han aplicado.

Bolivia intenta la reforma de la ley 1008, reconsideración judicial necesaria para complementar la legalización de la hoja de coca. La ley 1008, que tiene 20 años de vigencia en Bolivia, afecta de manera tácita al productor y al recolector de coca, y no al traficante. La experiencia ecuatoriana le resulta interesante a Bolivia, pues es una reconsideración nueva del sector penitenciario. Para 2009, en correspondencia con la revisión de la UNGASS, se intentaría cambiar la ley 1008.

Alguien señaló cómo todo el problema carcelario latinoamericano, en cuanto a la política de drogas, es un asunto sistémico con encadenamientos y falencias. Una parte inicial de esta lectura está en manos de las policías y hasta de las FF.AA. en países “securitizados”. El país puede tener control, ingerencia y *accountability* en la policía, pero la falta de gobernabilidad es el obstáculo. Se comentó que se podría solicitar que la ONU asuma los costos del cumplimiento de las convenciones de derechos humanos y de drogas. Al hacerlo se superarían muchos de los supuestos que hoy tienen vigencia.

Día 2

Experiencias en Venezuela y Colombia

Se comenzó el segundo día con un panorama de la primera sesión, indicando los pormenores de dos zonas: Colombia (con la situación de San José de Guaviare) y el papel de Venezuela, como país de tránsito de estupefacientes. Un funcionario de la UE hizo referencia a un proyecto de Europa y la Oficina Antidrogas de Venezuela por un total de 4.600.000 euros. El proyecto se centró en una ideología de la prevención, y observó temas no muy reconocidos, como es el consumo y el lavado de activos. El proyecto busca incluir 24 estados más dos zonas distritales, como la Capital y la frontera con Colombia; el esquema es preventivo, de tratamiento social. Otro componente es la elaboración de estadísticas serias de consumo, y un sistema nacional antidrogas a través de mayores tecnologías y software especializado.

La comunidad de San José de Guaviare se presenta como un ejemplo de lo que implica el conflicto colombiano. En el Guaviare, hay una base antidrogas desde 1985. Hacia 1996 había 16.000 hectáreas de coca sembradas. Actualmente persisten unas 9.000 hectáreas de cultivos ilícitos. La violencia no se hizo esperar: para 1998, los grupos paramilitares se desplazaron al sur, a los departamentos de Caquetá, Putumayo, Nariño, Meta y Guaviare. En una época hubo en esta zona 19 dirigentes cocaleros. En 2000 solo quedaban vivos dos de ellos. Además de asesinatos, se registran casos de desaparición forzada y un desplazamiento no registrado de 24 mil personas (muchos no fueron nunca inscritos como desplazados, pues las fumigaciones y la acción de la fuerza pública no son causa para el desplazamiento). El aumento de la deforestación en la zona del Guaviare, de 12 mil hectáreas en 1996, a 83 mil en 2002 son una muestra de los efectos del conflicto en el ecosistema, junto con el aumento del cultivo de la palma africana, sobre todo en el departamento del Meta, que viene con créditos y facilidades de trabajo, pero que provoca una concentración de la propiedad de la tierra.

En la zona del Guaviare, han sido fumigadas más de 300 mil hectáreas desde 1994. Se fumiga 11 meses al año. Cuatrocientos colonos han denunciado las fumigaciones, sin embargo sólo una de estas quejas ha sido indemnizada (puesta por el Secretario de Agricultura del departamento). Para 1992 había una pequeña base militar, cuyos efectivos salían a cortar manualmente las plantas de coca. Hoy van en helicóptero y protegidos. A pesar de que se ha incrementado la fuerza no ha disminuido la violencia.

Sesión 4

I Parte

La revisión de la UNGASS

Esta sesión se propone lograr propuestas concretas para llevar a la CND. En la primera parte de la reunión se discutió sobre lo que está en juego en el proceso, desde la perspectiva de América Latina, para la revisión de la UNGASS. También se determinó la ubicación de las oportunidades y debilidades y el rol que se puede jugar de manera individual y colectiva, al momento de la toma de decisiones.

Se discutieron las facilidades y estrategias para llegar a determinar un proceso colectivo. Para 2008 y 2009 se tiene la oportunidad de que el GRULAC tenga una agenda de trabajo, para lo cual están los mecanismos de discusión de las reuniones bilaterales (comisiones mixtas). El involucramiento de la sociedad civil de América Latina es importante para evitar la fragmentación y las disputas entre los Estados en temas como el de la reducción de daños. El apoyo técnico para lograr esta conjunción de ideas es imprescindible. Esta es una oportunidad para dejar ver los puntos fuertes de América Latina, por lo que el GRULAC debe ser más activo.

Los meses siguientes al diálogo son clave para la coordinación de las regiones, que contará con la colaboración de la UE. En marzo, durante una reunión entre la UE y el Caribe, habrá la oportunidad de crear una coordinación política y de cooperación. La UE puede lograr un papel importante para trabajar más con las agencias latinas, y balancear la cooperación. Ahora, mientras la UE habla todavía del desarrollo alternativo, Bolivia propone un paradigma del desarrollo integral y social. Esto implica encarar nuevos conceptos y llegar a la cooperación latinoamericana, que podría incluso reemplazar el apoyo europeo. Europa debe entender las nuevas expectativas que surgen del desarrollo alternativo.

Un participante intervino en este punto, señalando la destrucción del andamiaje jurídico sobre drogas en Ecuador, al impulsarse cambios como la Ley de extinción de dominio para disuadir el crimen organizado. De hecho, desde 2006, existe una “nueva carpeta de cooperación”, como reemplazo de la cooperación estadounidense, de manera que el dinero de la cooperación llegue directamente a los beneficiarios y a sus necesidades.

La proposición final de esta parte del diálogo fue el requerimiento de una refinación de los temas que se van a discutir en la revisión de la UNGASS, con características diferentes, pero bajo una coordinación latinoamericana. Se discutirá el estatus de la hoja de coca. La lucha contra el narcotráfico (desde el micro productor hasta el crimen organizado) tiene un conjunto de estrategias que deben discutirse independientemente. Las

nuevas estrategias, como el indulto a las mulas en el Ecuador, el enfoque en la inteligencia, la comprensión de la micro comercialización y el desarrollo integral son categorías de trabajo que deben ser determinadas, haciendo la diferencia o categorización de los temas dentro de su especificidad.

Un asistente remarco que en el debate es importante alejarse lo más posible de un tratamiento ideologizado, o sea conciente o inconscientemente, del tema de las drogas y de la política anti-drogas. Mientras el tema es obviamente altamente político, y hay que tratarlo como tal, debería buscarse reducir lo más posible su ubicación sobre un mapa ideológico.

II Parte

En la siguiente parte de la sesión se analizaron los siguientes apartados:

- Mecanismos de Evaluación
- Derechos Humanos y resultados concretos como proyectos de resoluciones
- Responsabilidad compartida
- El Desarrollo Alternativo con las nuevas experiencias y evaluaciones

Mecanismos de Evaluación

Un punto para la “hoja de ruta” de Viena está constituido por los mecanismos de evaluación. Argentina señaló que los cuestionarios bianuales y anuales para los países en la ONU, son unilaterales y no están verificados. También está la evaluación multilateral de la CICAD (Comisión Interamericana de Control de Abuso de Drogas), que surge de la evaluación de los distintos países y de su informe. Si bien los cuestionarios presentan carencias de participación y de verdadera evaluación, la CICAD puede presentarse como una oportunidad para lograr mejores indicadores, los cuales se trabajarán en marzo de 2008.

Son pocos los países que han cambiado el proceso de recogimiento de los indicadores de los problemas sociales, o que incluyen la reducción de daños como una cuestión de salud social y DDHH. Una participante opinó que los documentos de la ONU desde 1998 hasta 2008 hablan continuamente de la ineficiencia de los cuestionarios de evaluación que deben mejorarse comprendiendo la reticencia que algunos países tienen hacia el proceso. No se conoce si las políticas implementadas han tenido en cuenta el impacto en el problema de las drogas, pues el consumo no ha sido bien determinado de manera cualitativa. Se requiere una mejor incorporación de los mecanismos y de los actores involucrados en el problema, para mejorar la observación del fenómeno. Se debe construir una responsabilidad compartida sobre el tema. El actual proceso de evaluación constituye una evasión de los problemas reales para concentrarse en formalismos, lo que habla de una posición acrítica, fragmentada y débil.

Generalmente, la metodología diseñada para la evaluación está en la epidermis del fenómeno (cantidad). En Washington, no hay una posición crítica, por lo que la subjetividad se vuelve el instrumento. Cada país debe contar, entonces, con un sistema de seguimiento de evaluación con los Ministerios, para apuntar al perfeccionamiento de la evaluación regional.

Sobre el Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), los países tienen la intención de mejorarlo. Para evitar problemas, se debe definir mejor el concepto del indicador -ver quién produce, vende y consume-, pues éste suele responder a una concepción ideológica. Se señaló que el MEM no es un instrumento político que debe ser dejado de lado, sino que tiene que ser perfeccionado. Alguien remarcó que la CND es un proceso de evaluación que permite discutir los puntos álgidos y dar voz a los gobiernos. En este contexto, la resolución sobre los mecanismos de evaluación es la de llegar a un consenso antes de llegar a la CND, algo que puede fortalecer la posición latinoamericana. Para esto se deben garantizar no solo las vías diplomáticas, sino grupos de trabajo, pues si no se discuten las instancias técnicas, la diplomacia puede ser un problema. Finalmente, durante esta parte del diálogo hubo una buena discusión sobre la resolución propuesta por la UE para la revisión de la UNGASS y la importancia del apoyo de los países de América Latina y el Caribe para asegurar que haya una evaluación profunda y objetiva.

Derechos Humanos

Sobre los DDHH y su relación con las formas de lucha contra el tráfico de estupefacientes, la misma ONU y su Asamblea General confirman que el control internacional de drogas debe estar sometido a los principios y tratados de DDHH. Por eso, los participantes llamaron a la ejecución de la interdicción dentro de las leyes anti drogas con conciencia del respeto a los derechos humanos, y un trabajo más cercano del Alto Comisionado de Derechos Humanos con las actividades de la ONUDD, dentro de los procedimientos de cuidado de los DDHH. La ONUDD debería reportar la auditoría sobre estos temas a la CND, llamando también a relatores especiales para la evaluación de 2009.

Para incorporar los DDHH en el proceso de evaluación de la UNGASS hay varias posibilidades. En la reunión de marzo de 2008 de la CND, se puede debatir el informe de la JIFE que da posibilidades para poner sobre la mesa los temas de la proporcionalidad de las sentencias por delitos de drogas y el retiro de la hoja de coca de la Lista I. También existe un espacio para la discusión del principio de la responsabilidad compartida, así como la propuesta de poner en el debate la reducción de daños, o la reducción de la oferta y los resultados del desarrollo alternativo. El informe final, punto de partida de los grupos de trabajo, también se muestra como una posibilidad.

Se intentó que se integrara la reducción de daños y el sistema de justicia dentro de los derechos humanos, sobre todo cuando hay países que castigan con pena de muerte el uso de drogas. No obstante, los asistentes señalaron que no se debe entrelazar la reducción de daños con los DDHH, pues desviaría el debate. La amplitud del tema impediría llegar a estrategias concretas. Constituye una ventaja que se incluya la reducción de daños en el informe de la CND. Ecuador también pidió incluir la labor de la justicia dentro de los DDHH, para garantizar el cuidado de los mismos -en cuanto a equilibrio de penas y perfil del delincuente- en quienes están implicados, condenando al gran productor en vez del pequeño.

Finalmente, en el Diálogo hubo buena discusión sobre la idea de presentar una resolución sobre DDHH en la próxima sesión de la CND. Un participante explicó que un colega de una ONG había redactado un borrador de una resolución, pero necesitaba un país para auspiciarlo. Los participantes en el Diálogo estuvieron de acuerdo en que una resolución planteada en términos generales podría ganar apoyo en la CND.

Con respecto al borrador circulado entre los participantes, se destacaron varios puntos:

- Es mejor una resolución amplia -un enfoque global- que destaque los temas de los derechos a la vida y a la salud de los usuarios, así como de los pueblos indígenas. El control internacional de drogas debe estar bajo los principios y tratados de derechos humanos.
- Por lo tanto, puede ser mejor no usar la terminología de ‘reducción del daño’ en la resolución en sí, pero si debería usarse en las declaraciones en Viena, para que salga en el informe final.
- Incluir el tema de la pena de muerte aseguraría que un bloque de países no lo apoyara. Por lo tanto, puede ser mejor eliminar eso del borrador de la resolución.
- Podría incluir algo sobre la importancia al acceso a un sistema de justicia ágil, la proporcionalidad de las sentencias, y cárceles que cumplan con condiciones básicas de derechos humanos.

Además, un participante recordaba que había que estar seguros de que una resolución sobre DDHH no implicase un mayor gasto de recursos porque podría ser la excusa para no discutirla. Representantes de varios países, incluyendo Uruguay y Ecuador, expresaron interés en hablar con sus colegas sobre la posibilidad de auspiciar una resolución de esta naturaleza en la CND.

Responsabilidad compartida

Un participante llamó la atención sobre la posibilidad de establecer relaciones entre el régimen de DDHH y la responsabilidad compartida. El régimen de DDHH y el de seguridad han colapsado en la frontera -con el problema del desplazamiento de colombianos al Ecuador, que ha llegado a 250 mil personas- por lo tanto, en Viena se debe plantear la corresponsabilidad estatal que atañe a países fronterizos. Se manejó también el concepto de ‘repartición de culpas’, es decir, que cada país asuma los problemas de origen propio, pero no para determinar ‘quién es más culpable’, sino desde una perspectiva de cooperación más horizontal.

El desarrollo alternativo

El desarrollo alternativo se vio como una táctica de éxitos parciales, un paliativo. En Bolivia, por ejemplo, se ha mostrado su fracaso, pues a pesar de que se envían recursos a las zonas de producción, aumenta el cultivo de coca cada vez más, ya que no ha habido mercados para la producción alternativa. El único caso de éxito está en Tailandia, donde se desarrolló un proceso en el que las zonas de cultivo de opio pasaron a la estrategia del desarrollo de la economía nacional, con una fuerte identidad estatal y respeto a la institucionalidad. Colombia es el otro extremo, con un problema de exclusión histórica y con una contrarreforma agraria que ha significado una verdadera recolonización de los terratenientes. Con estos antecedentes, el desarrollo alternativo sólo ha sido un ‘remiendo’ en el problema.

Colombia debe separar el desarrollo alternativo de la erradicación forzosa, que es una estrategia que despierta la desconfianza del productor. La alternatividad de los esfuerzos es poca, puesto que aún se sigue dependiendo del monocultivo de la coca en lo regional. Para lograr la inserción de las zonas en la economía legal se debe diseñar un monitoreo del desarrollo económico alternativo. Frente al fracaso del sistema, solo queda atacar el precio, el trabajo contra el crimen organizado y la legalización. Para que el desarrollo

alternativo tenga una esperanza de crecimiento, también hay que tomar en cuenta que ningún cultivo alternativo puede ser elegido al azar, sino que debe ser apto para la zona. Esto es clave para el éxito.

En su desarrollo integral y social, Bolivia responde a la estrategia local de desarrollo, definiendo un área de cultivo de coca para garantizar la economía campesina (cato de coca equivalente a 1600 m²), con un registro de los miembros, para tener una cantidad controlable. Esto implica que para la definición del cato, se necesita una concentración social. Esto a su vez tiene dos manejos: se racionaliza la hoja de coca de acuerdo a la producción, y se acepta que en las áreas como parques nacionales no se permiten el cultivo de coca. Se diferencian también los términos erradicación (proceso forzoso) y racionalización (de manos de los productores y el Estado). Todo el esquema está dentro de la concertación social, la racionalización y las áreas de expansión manejadas por el Estado.

Hay experiencias donde los programas de desarrollo alternativo son exitosos por una serie de acciones que han fortalecido a los gobiernos locales. Pero son triunfos localizados y limitados, por eso el desarrollo alternativo debe ser una cuestión nacional, inmersa en los temas de desarrollo integral del país, debiendo pasar de lo micro a lo regional y lo nacional.

Frente al desarrollo alternativo hay dos puntos de vista políticos: EEUU lo percibe en función de la tradicional lucha contra el narcotráfico; para la UE está ligado al crecimiento y el desarrollo. Lo claro es que, sin una concertación política no se logra el desarrollo alternativo. Además, tanto dentro de la UE como en los países andinos, hay una dispersión conceptual que se expresa en varias iniciativas, que van desde el apoyo al crecimiento rural y el manejo de bosques hasta el fortalecimiento institucional y la gobernanza local. Para la CND, esto no se vincula al tópico narcotráfico, por ello sería útil que el concepto de desarrollo alternativo superara la división política.

Finalmente, se indicó que la diferencia de percepciones y prácticas en desarrollo alternativo es algo conflictivo. Es difícil lograr un consenso con la falta de apertura, por lo que se hace necesaria la revisión del concepto. Algunos aspectos del desarrollo alternativo son mejores que otros, por eso no debe ser juzgado tan duramente o considerado como un fracaso total, sino que debe revisarse y coordinarse con vistas a la revisión de la UNGASS de 2009. Esta coordinación es el gran eje que los países de América Latina deben implementar para esa reunión.

Gilda Guerrero, relatora, febrero de 2008.