



DIALOGO INFORMAL SOBRE POLITICAS DE DROGAS



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

Río de Janeiro, 26 al 28 de febrero de 2009

En el marco de la serie de Diálogos Informales sobre Políticas de Drogas en América Latina, la quinta reunión se lleva a cabo en el Scorial Rio Hotel, Rio de Janeiro, Brasil; organizada por *Washington Office on Latin America* (WOLA), el *Transnational Institute* (TNI) y en coordinación con la Secretaría de Salud Mental del Ministerio de Salud y el Ministerio de Justicia de Brasil.

Participan 35 personas de países de América Latina, Europa y Estados Unidos, quienes se involucran directa e indirectamente en los debates relacionados a la implementación de políticas de drogas. El diálogo en esta oportunidad se enfoca en la revisión de la UNGASS y la Declaración Política que se piensa consolidar en la serie de sesiones de alto nivel del 52° período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, a celebrarse en Viena los días 11 y 12 de marzo de 2009¹. De esta forma, se desarrollan debates en base a tres temas importantes: (1) La Declaración Política y las Perspectivas Latinoamericanas (2) La Efectividad de las Convenciones: El Caso de América Latina y (3) Los Derechos Humanos y las Políticas Relacionadas con la Aplicación de la Ley para las Drogas.

El Diálogo – como todos los anteriores - se rige bajo las reglas de *Chatham House* con el fin de fomentar el intercambio libre de ideas y la confidencialidad. Como resultado, el presente informe brinda una visión general de las opiniones expresadas durante el encuentro, los procesos en que se encuentran cada una de las temáticas a tratar y los principales puntos de debate o de acción a futuro, manteniendo el anonimato de las opiniones expresadas y omitiendo algunos puntos de los debates tácticos. En su conjunto, el informe no recoge conclusión alguna pero sirve como insumo de análisis y debate en la situación actual de la temática².

Introducción

En su calidad de anfitriones, los representantes del gobierno de Brasil dan apertura al Diálogo resaltando la importancia del proceso de revisión de UNGASS. El proceso en teoría no solamente significa un nuevo escenario para la coordinación de criterios de políticas a nivel internacional sino que se constituye en una oportunidad de construir nuevos enfoques en las políticas de drogas de los países de América Latina específicamente. De esta manera, se abre ahora el espacio para pensar en una mayor especificidad de políticas de drogas que incorporen enfoques de salud pública, derechos humanos u otros, para analizar los fracasos y dar mayor coherencia a las acciones implementadas en los últimos diez años. También, se abre el

1. Fifty-second Session Commission on Narcotic Drugs; <http://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/session/52.html>

2. Informes de anteriores diálogos llevados a cabo tanto en América Latina como en Europa, pueden encontrarse en http://www.tni.org/detail_page.phtml?&act_id=17656

espacio para establecer metas e indicadores más realistas y pensar en una posición más cercana a los contextos de América Latina y más concertada a nivel de la región.

Primera Sesión: La Declaración Política y las Perspectivas Latinoamericanas

La Declaración Política (DP) se encuentra en la recta final de su elaboración y su aprobación será puesta a consideración en la serie de sesiones de alto nivel en Viena. A la fecha, las principales contradicciones y puntos de desacuerdo entre los -bloques de- países se centran en la inclusión del término Reducción de Daños, que se refiere a prácticas de intervención en el campo del tratamiento a consumidores de drogas, aplicadas en muchos países, que encuentra oposición ideológica por otros, y por el otro lado el condicionamiento de la cooperación al desarrollo previo a la erradicación (secuencia) en materia de Desarrollo Alternativo. Para países como Colombia es fundamental en la aplicación de su política actual y no acepta cambios, con el apoyo de EEUU.

A la fecha, **el proceso de negociaciones para llegar a la DP** ha sido muy exigente a las representaciones de los países, partiendo del hecho de que no todos los Estados estaban de acuerdo con realizar un periodo de reflexión entre marzo 2008 y marzo 2009 desde un inicio. Al momento, los resultados de los análisis y negociaciones de los cinco grupos de trabajo sobre los componentes que aborda el plan de acción³ han sido compilados por la presidencia de la Comisión de Estupefacientes en un documento que se ha denominado Anexo o Plan de Acción, y que sería adjuntado a la DP. Se puede considerar que el procedimiento de consolidación del Anexo ha sido poco ambicioso. Si bien las conclusiones reflejan un consenso de los países, este consenso refleja un mínimo de acuerdo con limitada incorporación de elementos clave, como la Reducción del Daño.

Revisando el proceso, las posiciones de los países de América Latina han sido intensas para algunos, en distintos momentos, pero también hubo ausencias. Ecuador, Bolivia y Colombia estuvieron muy activos (al mismo tiempo que opuestos en sus posiciones) en cuanto a la discusión sobre Desarrollo Alternativo. Argentina se enfocó en facilitar el diálogo y lograr consenso. Brasil estuvo relativamente ausente al discutir Reducción del Daño y por su parte, México se enfocó en la temática de tráfico de armas y de drogas.

En este contexto, **la preparación de las delegaciones para marzo 2009** tendrá que concentrarse en generar posiciones claras de los países, a ser visibilizadas en Viena. Desde la perspectiva de **Brasil**, la posición se centraría en cinco puntos principales: 1) la necesidad de que todo documento internacional sobre drogas contenga el concepto Reducción de Daño; 2) que el abordaje en la cuestión de drogas sea prioritariamente de salud pública; 3) que se abra paso al reconocimiento de los derechos humanos de los usuarios de drogas y el tratamiento inclusivo por parte de la sociedad y el Estado; 4) que se otorgue un tratamiento no criminal a actividades relacionadas a drogas mediante la concesión de indulto a presos por tráfico de drogas; y 5) que prevalezca el respeto a las culturas y tradiciones de América Latina en el diseño e implementación de políticas de drogas.

Desde la perspectiva de **Uruguay** y en su calidad de miembro pleno en la Comisión de Estupefacientes, se esperaría que esta representación viabilice la perspectiva de los países de

3. Grupos de trabajo: 1) Lucha contra el lavado de dinero y fomento de la cooperación judicial, 2) Reducción de la oferta (producción y tráfico), 3) Cooperación internacional en materia de erradicación de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo, 4) Reducción de la demanda de drogas; 5) Control de precursores y estimulantes de tipo anfetamínico.

Latino América; sin embargo, es evidente que se han tenido dificultades en hacer seguimiento a nivel de las misiones diplomáticas de la región y que una perspectiva regional no ha sido alcanzada. La posición de Uruguay se alinearía a lo planteado por “Mas allá del 2008”⁴, reconociendo que la DP ha llegado a una situación de bloqueo pero que se debe mantener una posición clara en cuanto a 1) la incorporación de un enfoque de derechos y de Reducción del Daño en las políticas de drogas; 2) refutar el criterio de que las convenciones y sus evaluaciones son inalterables; 3) insistir en subsanar la falta de integralidad e integración del tema de drogas con el conjunto de problemas que tiene la humanidad y los elementos que afectan la calidad de vida de las personas; 4) insistir en un concepto de Desarrollo Alternativo mejorado, donde sea integral y sostenible más allá de apuntar al equilibrio entre oferta y demanda. Adicionalmente 5) insistir en un tema aun no presente pero clave: la crisis penitencia latente en America Latina y la necesidad de incorporar opciones de penas sustitutivas y alternativas al debate sobre políticas de drogas. En resumen, Uruguay apunta a avanzar en una conceptualización del tema drogas en el marco de un “desarrollo humano integral y equitativo” con un alto enfoque de derechos.

Desde **Bolivia**, la posición gubernamental se enfocaría en tres ámbitos: 1) político diplomático, reconociendo que la DP no satisface las expectativas que se tenían del proceso, ya que las negociaciones han sido herméticas y hasta dogmáticas, y donde no se han logrado incorporaciones sustantivas a las discusiones internacionales sobre políticas de drogas; 2) mediático, apuntando que el proceso de revisión de UNGASS ha sido poco visible y se ha limitado a procesos tales como la difusión del informe de la JIFE; 3) social o de movimientos sociales, donde se ha generado escepticismo en la sociedad civil en cuanto a los avances y las negociaciones en el proceso de revisión UNGASS y los grupos sociales han evidenciado la dificultad de cambiar posiciones en Viena, y de (des)estigmatizar prácticas culturales nacionales.

Las representaciones oficiales de los países para Viena aún no se encuentran definidas. En la mayoría de los casos se esperan representaciones de los gobiernos y solo algunas estarían considerando la incorporación de representaciones oficiales de la sociedad civil.

Las reacciones a la DP por parte de los gobiernos latinoamericanos en las sesiones de alto nivel tendrían que visibilizarse en las intervenciones que cada país tendrá por cinco minutos. Esta será la oportunidad más abierta de los países a exponer puntualmente sus posiciones en cuanto a los matices políticos y las limitaciones de los resultados plasmados en la DP y el Anexo.

A nivel de América Latina, se hubiera esperado que las delegaciones encuentren un eje común, más orientado y pragmático en cuanto a la Reducción de Daño y Desarrollo Alternativo. Sin embargo, se considera inviable (a estas alturas) el pensar en generar una política común a ser expuesta en las sesiones de alto nivel, ya que existen posiciones aún muy diversas y opuestas dentro de los mismos países de la región. En cualquier caso, sería importante expresar la carencia de consenso que ha sido evidente en el proceso de revisión UNGASS, expresar la diferencia de posiciones que se han encontrado y reflejar las limitaciones de los resultados planteados en la DP y Anexo, que contienen un “mínimo contenido aceptable para todos”, pero que no reflejan todas las discusiones del proceso y no van a dar solución a los problemas.

4. Beyond 2008 - A Global Forum on the 1998-2008 Review of the United Nations General Assembly Special Session on Illicit Drugs; http://www.vngoc.org/details.php?id_cat=8&id_cnt=27

Más allá de la participación en Viena, es importante mantener el impulso para operativizar un análisis franco de las posibilidades reales de tener una política latinoamericana compartida, tanto al interior de los países como en la región en su conjunto. Buscar consenso quizás sea una búsqueda errónea porque es evidente que nos encontramos en un periodo de búsqueda de alternativas, sean éstas comunes o distintas. Sin embargo, se puede apuntar a la consolidación de políticas de drogas autónomas o soberanas en los países latinoamericanos y considerar los posibles nuevos planteamientos de Estados Unidos bajo la actual administración.

La evaluación de los alcances de los convenios internacionales en torno a UNGASS no es necesariamente el paradigma que definirá procesos decisionales en América Latina. El paradigma de seguridad y desarrollo es aún mucho más fuerte que cualquier otro y el incorporar nuevos paradigmas demandará fuertes cambios en los procesos decisionales internos de cada país. La debilidad en las negociaciones no es siempre la falta de preparación de sus delegados, sino que los mismos gobiernos deciden temas que no serán abordados. Es importante tener claro que varios países de la región sostienen políticas de drogas que no sólo responden a un tema de seguridad interna, de salud pública o de derechos humanos, sino que responden también a agendas económicas o geopolíticas que generan un marco de relacionamiento específico con otras naciones.

Segunda Sesión: Efectividad de las Convenciones: El caso de América Latina

Los tratados internacionales sobre drogas han tenido limitaciones en reflejar la realidad de la problemática que enfrentan las sociedades en los países de América Latina. Distintas iniciativas han surgido en los países, resultando en reformas de instrumentos jurídicos y prácticas culturales/ nacionales que generan tensiones a nivel internacional (consumo de la hoja de coca, proporcionalidad de las sentencias, (des)criminalización de usuarios por tenencia de drogas, etc.).

La realidad actual en **Bolivia**, por ejemplo, refleja un reconocimiento pleno de la “cuestión indígena”, donde el país se adhiere a las convenciones internacionales pero busca hacer prevalecer la revalorización de la identidad nacional, representada –entre otros elementos– por la hoja de coca. La nueva Constitución Política del Estado reconoce que la hoja de coca en su estado natural no es un estupefaciente, creando un impasse con el marco internacional. En este contexto, se abre un escenario de cuestionamiento entre la posición del Estado de ratificar sus compromisos internacionales de luchar contra el tráfico ilícito de drogas pero al mismo tiempo reivindicar valores culturales y tradición ancestral.

Es innegable que “se ha producido un estancamiento entre el derecho internacional y el derecho interno” (Informe JIFE 2008, capítulo I párrafo 30⁵). Los tratados internacionales son instrumentos interdependientes que crean jurisdicciones que someten a los Estados y que han generado considerables inconsistencias. La desproporción entre el delito y el cumplimiento de penas sigue siendo un ejemplo de estas inconsistencias, donde el marco internacional en cuanto a Derechos Humanos obliga a los países a redireccionar políticas públicas, pero cuando se trata de aplicar este marco de proporcionalidad en penas relacionadas a drogas, el espacio de acción es limitado.

5. Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2008; <http://www.incb.org/incb/annual-report-2008.html>

El gobierno de **Ecuador** ha hecho un esfuerzo importante en subsanar esta situación con el tratamiento del indulto y haciendo prevalecer el marco internacional de la Corte Interamericana de Derechos Humanos⁶. En este sentido, tres medidas han sido consideradas: 1) se proclamó un indulto para personas que se encuentran encarceladas y juzgadas por tráfico de hasta dos kilogramos de droga cumpliendo ciertos requisitos; 2) establecer un principio de proporcionalidad en la ley, definiendo un gramaje, espacio o monto que no sea penalizado y 3) establecer claramente la diferencia entre narcotráfico y el problema social /salud de la sustancia. Al tomar estas medidas, se intenta que las personas dejen de ser el objeto de la penalidad.

Desde la experiencia en **Argentina**, se cuenta con marcos normativos que plantean la incorporación de la Reducción del Daño pero sin mayores logros en su implementación y está en estudio la (des)criminalización de la tenencia. A nivel de la sociedad se ha dado un cambio paradigmático en las nuevas generaciones en cuanto al contacto con las drogas, donde las sustancias se han vuelto una forma de “incorporación” de las sociedades y hoy son parte de la dinámica endógena de los países. Al mismo tiempo, es evidente que las políticas han generado una nueva categoría de criminales que actualmente representan el 75% de las causas penales de la justicia federal.

En **Brasil**, la propuesta nacional en cuanto a indulto ha generado dos grandes elementos innovadores: 1) el respeto a las personas con deficiencias mentales, estableciendo una pena máxima proporcional a las personas con esta condición y 2) una definición clara de lo que se considera tráfico de drogas, donde una persona es pasiva de indulto si no se halla en una relación directa de actividad mercantil con la posesión de drogas.

Si bien los avances son aun limitados, en Méjico se están trabajando 3 proyectos de ley en cuanto a proporcionalidad de penas y posesión de marihuana, planteando además la oficialización de penas educativas a poseedores de drogas. Estas reformas apuntan a separar el mundo del criminal traficante con el de los consumidores y paliar de alguna forma la excesiva extorsión policiaca que sufren grupos vulnerables.

Las opciones para abrir el debate y hacer que el marco jurídico que rige el sistema internacional tenga una relación menos ambigua con las realidades locales son aún limitadas. En materia de leyes, los parámetros internos del desarrollo y el rango constitucional de los países han superado al marco internacional; sin embargo. Así, es imperante analizar cómo abordar el derecho internacional acorde a las éticas mínimas del derecho interno en los países de America Latina.

En la mayoría de legislaciones latinoamericanas, la carencia de definiciones legales específicas para proteger a los pequeños usuarios sigue siendo una limitación, ya que la aplicación de la ley se sujeta al criterio de los jueces al momento de procesar casos. Adicionalmente, las penas aún no responden a una concepción de tratamiento social a las personas y son aún muy deficientes los marcos legales en atención a la salud y el problema de drogas en su conjunto.

Existe acuerdo en que el narcotráfico en America Latina debe ser visto conjuntamente como un tema de criminalidad organizada y de disrupción social y política que genera efectos devastadores en los procesos de desarrollo de los países. En muchos casos, estas disrupciones son resultado de la (errónea) tolerancia de los Estados a comportamientos que atentan a la

6. Corte Interamericana de Derechos Humanos; <http://www.corteidh.or.cr/>

democracia. En este ámbito y otros, se repite la carencia de políticas comunes a nivel de la región, demostrando limitada capacidad para articular las prioridades nacionales en una plataforma mayor.

Si bien es considerablemente ambicioso el pensar en América Latina como un espacio integrador en esta materia, es importante iniciar este tipo de discusiones en base a los principios de selectividad, proporcionalidad y transparencia como elementos conceptuales de debate.

Los debates latinoamericanos pueden ser planteados en plataformas como UNASUR, partiendo de temas que dan señales de mayor interés común en las agendas nacionales y que pueden generar recursos para financiar otro tipo de programas en atención a la problemática de drogas de cada país (temas de crimen organizado, corrupción, recuperación de activos y confiscación). Si se apunta a “latino-americanizar” el desarrollo de políticas para enfrentar el problema de drogas, se considera que ya no es válido hablar de conceptos de corresponsabilidad, sino que es importante generar marcos normativos alternativos que respalden un nuevo paradigma evidenciando los problemas críticos de nuestras sociedades.

Un otro elemento que puede abrir espacios de interés común a nivel de la región es el desarrollo de sistemas de conocimiento e información nacional, regional y subnacional. Los países han logrado avances con la operativización de observatorios de drogas, manejan los cuestionarios estandarizados de la CICAD y otros instrumentos, pero estos esfuerzos se limitan a mostrar indicadores de incidencia del fenómeno de la droga en estadísticas. Poco se ha avanzado en crear y difundir información para construir conocimiento o medidas eficaces de evaluación.

Tercera Sesión: Los Derechos Humanos y las Políticas Relacionadas con la Aplicación de la Ley para las Drogas

Uno de los argumentos utilizados para sustentar cambios en las actuales políticas de control de la producción, tráfico y consumo de las sustancias controladas es el respeto a los Derechos Humanos de las personas involucradas. En este ámbito y recuperando experiencias latinoamericanas, en 1995 en **Colombia**, la Corte lanzó sentencia de (des)criminalizar la dosis personal de consumo de drogas; sin embargo, el gobierno nacional ha mantenido la postura de que es inadmisibles promover una práctica que fomenta la confrontación y que no tiene coherencia con la línea de no tolerancia. Al ser éste un planteamiento del Magistrado y no tener arraigo en una agenda política (partidaria), el tema y su relación con la defensa de los DDHH no se ha permeado en la sociedad colombiana y no ha tenido mayores desarrollos en políticas públicas.

En relación con la producción de cultivos, el problema fundamental es que la guerrilla usa el cultivo como moneda y las decisiones de gobierno no van a la contención de la oferta, sino a evitar que las guerrillas se fortalezcan y mantengan su presencia. Por esto, la erradicación y fumigación siguen siendo una actividad imperante, a pesar de los efectos en los DDHH de los cultivadores. El cultivador es aún considerado apoyo a los insurgentes, donde todos son potenciales participantes de la estrategia de control de la guerrilla. Adicionalmente, el cultivador es sujeto a extinción de dominio de tierras por el hecho de cultivar coca, lo cual ha provocado una creciente ocupación de tierras del Estado y bosques naturales, generando un impacto ambiental muy fuerte.

En el caso del tráfico de drogas, la paradoja sigue siendo la inexistencia de un componente estratégico sobre este tema en el Plan Colombia. Si bien el enfoque sigue concentrado en la guerrilla, difícilmente puede ser implementado con medidas de control al tráfico de drogas, ya que la guerrilla se ha consolidado como resultado de un proceso de empoderamiento mafioso, donde la amenaza, el asesinato selectivo, los mecanismos de información represiva son los que operan actualmente y son resultado de un proceso de criminalización del Estado.

En **México**, el Ejército se ha consolidado como principal operador de las agendas de seguridad pública en muchas regiones. En este contexto, el discurso que se maneja en materia de drogas es que los DDHH pueden ser obviados cuando se trata de drogas, ya que se trata de una práctica inaceptable. El debate general sobre las drogas y el respeto a los DDHH es aún incipiente, rudimentario y se limita al tema del narcotráfico, reflejado en un 95% de recursos que se destinan a acciones de represión, sólo un 5% de recursos destinados a información, educación y comunicación para la prevención, 8000 muertes en dos años y un 98% de los delitos no denunciados por desconfianza con el sistema de justicia.

Se tienen avances en la generación de propuestas de ley para legalizar usos de la marihuana pero son aún limitados los logros en consolidar un marco jurídico oficial. En relación a los consumidores, sus derechos no sólo son vulnerados en cuanto a acceso a información y salud, pero también en cuanto a la ambigüedad jurídica (diferencia inexistente entre traficante y consumidor). Como en casos mencionados anteriormente, el tratamiento jurídico queda a disposición del juez quien determina las categorizaciones de crímenes y penas, generando un escenario de corrupción o extorsión nocivo en las sociedades.

Desde la experiencia de **Perú** en zonas productoras de coca como el VRAE, se hace un balance de diez años de aplicación de políticas de drogas y de búsqueda de opciones alternativas, y es evidente que se siguen incrementando los niveles de pobreza y se siguen vulnerando los derechos de los más vulnerables. El gobierno peruano lanza el Plan VRAE en el 2006 para recuperar la presencia del Estado y generar una propuesta de desarrollo social económico para la región. A la fecha, este plan demuestra un carácter (reincidente) en el enfoque represivo y militarizado, más que un enfoque de desarrollo social económico.

El desarrollo de operaciones militares con el objetivo de capturar remanentes terroristas ha demostrado -en la práctica- la continua vulneración de los derechos de las personas. Las poblaciones vulnerables que habitan las zonas productoras de coca siguen siendo consideradas narcoterroristas sin diferenciación alguna, siendo objeto de excesos del control militar que resultan en casos calificados como matanzas civiles, torturas, interrogatorios, violaciones y otros. Adicionalmente, el desplazamiento de poblaciones por la priorización en la instalación de bases militares es también un fenómeno resultante de la aplicación de estas políticas.

En este contexto, se hace necesario rescatar que el problema no es solo del diseño de las políticas sino también de la ineficiencia en su implementación. En la mayoría de los países, el componente civil ha sido ineficiente en su rol y se ha visto disminuido por el componente militar, que ha demostrado más agilidad en implementar acciones de control de drogas. Lo desalentador del componente militar es que mantiene un discurso triunfalista donde cada muerto es erróneamente interpretado como un avance en la aplicación efectiva de las políticas de control de drogas.

Si bien en **Ecuador** se ha desarrollado una nueva ley de control de sustancias psicoactivas, son evidentes aún las contradicciones con la garantía de los DDHH. Una debilidad latente,

por ejemplo, es que la ley en general contempla varias tipologías de sanciones para un mismo delito (multa, sanción, diferenciación en el cumplimiento de la pena), sin embargo, cuando se trata de la ley de drogas, la libertad condicional no es una opción, viendo comprometido al principio de presunción de inocencia y de libertad de las personas.

Entre las **propuestas que los países pueden abordar para salvaguardar y proteger los derechos de las personas** está la opción de fomentar y promover un mejor debate sobre drogas fuera de la discusión del narcotráfico, generado un proceso de “*public awareness*” donde la seguridad de las personas sea concebida con igual importancia que el acceso a la salud y la garantía de los derechos.

En el marco de la revisión de UNGASS, los esfuerzos de algunos países se han concentrado en incorporar la temática de DDHH en los debates, cuestionando la estrategia vigente que atiende la problemática de drogas. Tal como han evolucionado los convenios internacionales, la conclusión es que se han generado más daños en vez de solucionar los daños. Los derechos individuales y colectivos, el derecho a cultura y derecho a soberanía de los Estados son los puntos donde los países de América Latina deberían seguir impulsando el debate.

Por otro lado, es evidente y existe acuerdo en que el derecho a la vida sin miedo es un derecho humano fundamental como principio del Estado democrático, por lo tanto, es necesario promover diálogo con el ejército, generar proximidad con la policía para asegurar una implementación adecuada de las políticas.

En **Brasil** se cuenta con un modelo interesante, reflejado en el “Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania”⁷. Del punto de vista conceptual, el modelo por primera vez genera estrategias de trabajo de seguridad ciudadana con una participación activa de la sociedad civil y generando capacidades de servicio policial con un enfoque mayor de respeto a los derechos humanos.

Con estas experiencias en la región, es importante que los países insistan en una mayor cooperación no-militar en atención a la problemática de las drogas. El pensamiento militar es muy simplista, y los países en Latinoamérica han asumido lineamientos de un enfoque de seguridad (de Estados Unidos) que poco o nada se adecuan a los contextos internos.

Así, el desafío no es solo modificar las leyes pero también garantizar todo un sistema judicial que las soporte. Hay estudios que demuestran que, aunque se apliquen políticas extensivas sobre los narcotraficantes, esto tiene un efecto limitado sobre el efecto multiplicativo de los precios y las estructuras que sustentan al narcotráfico. ¿Cómo subsanar esta realidad?

Debate final: Conclusiones con Relación a la Revisión UNGASS: ¿Qué viene después? El periodo post UNGASS.

A nivel del marco internacional y con miras al 52º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, los resultados de la DP y el Anexo pueden darse en tres escenarios posibles: El primer escenario es que la presión por llegar a un consenso se haga efectiva y se llegue a un documento final de la DP y del Anexo. Son pocos los países que siguen insistiendo en sus posiciones y es evidente que el proceso de revisión de UNGASS ha

7. O que é o Pronasci;

<http://www.mj.gov.br/data/Pages/MJE24D0EE7ITEMIDAF1131EAD238415B96108A0B8A0E7398PTBRIE.htm>

significado un año de mucho trabajo para las representaciones (reuniones formales, reuniones informales y reuniones informales-informales), sumando aproximadamente 80 días de negociación para llegar a los textos con que ahora se cuenta.

El hecho de que Reducción del Daño y Secuencia en Desarrollo Alternativo y Erradicación hayan sido temas que permanecen en el debate, es una señal que debe interpretarse como positiva. Si bien parece ser un simple juego de palabras, el debate simboliza toda una aproximación más humana a los conceptos. Lo lamentable a la fecha es que aquellos países que han insistido en defender principios más progresistas no hayan alcanzado resultados finales favorables en el proceso.

En un segundo escenario, sigue la posibilidad de que no se llegue a un acuerdo, lo cual sería crítico a nivel diplomático ya que reflejaría la debilidad de llegar a consenso. Finalmente, un tercer escenario es la opción extrema de que se extraigan de la DP y del Anexo aquellos párrafos en los cuales no se logra consenso y que todo el proceso de revisión se reduzca a una constatación de que el mundo ya no puede acordar en las líneas básicas de principios de las políticas de drogas.

A nivel de las representaciones de cada país en la reunión de alto nivel del 52º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes, es imprescindible que los países se preparen con discursos que vayan más allá del criterio ya conocido de que las políticas de drogas han sido un fracaso en los pasados diez años, y que se enfoquen en expresar su posición sobre el proceso de generación de la DP y -en términos puntuales, reflexivos y propositivos- expresen también su propia opinión en qué dirección se debe ir para los próximos años.

Una posibilidad analizada pero considerada poco viable (a estas alturas) es plantear a los gobiernos de América Latina que generen una declaración política alternativa con su propio listado de puntos clave. Esta habría sido una opción, apoyada por actores de la sociedad civil y que exprese una opinión diferente sobre los elementos que no han sido suficientemente reflejados en la DP.

En relación a **lo que viene post UNGASS**, se hace evidente la frustración de las misiones y la imposibilidad de pensar en otro momento de análisis de este tipo, a corto o mediano plazo. Entre **las posibles siguientes fechas importantes para continuar el proceso** a nivel internacional, se tienen:

- 2011: Celebración de 50 años después de la Convención Única de 1961
- 2012: Celebración de 100 años después de la Convención del Opio de 1912
- 2014: Posible revisión de la DP lograda en el 52º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes
- 2019: Posible nuevo UNGASS

A nivel de la región de América Latina y el Caribe, los pasos siguientes para abordar y asumir el desafío de construir una visión regional recaen en generar los mecanismos y medios para analizar una visión propia y una propuesta alternativa.

En este sentido, es importante capitalizar experiencias como la de UNGASS sobre VIH/SIDA, aprender del proceso de negociaciones que se dieron en la incorporación de la Reducción del Daño frente a posiciones muy fuertes de los países en cuanto a salud sexual reproductiva, homosexualidad y otros temas. Si bien la DP en tema de drogas ha sido elaborada, es importante seguir buscando mecanismos que la cuestionen y que cuestionen a los propios mecanismos de la Comisión de Estupefacientes y de las estructuras internacionales relacionadas a las políticas de drogas. Debemos tener en mente lo que consideramos “solicitaciones imposibles” y “costos inaceptables”. Cuando se negoció la declaración política en VIH/SIDA, el criterio de asegurar el acceso a medicamentos de todas las poblaciones vulnerables parecía una solicitud imposible pero al mismo tiempo era un costo inaceptable que poblaciones enteras sigan siendo afectadas. El resultado de este proceso fue la generación del Fondo Global, donde se dio una solución a la problemática en un ámbito fuera de la Organización de Naciones Unidas como tal.

UNASUR constituye una plataforma favorable donde se podría iniciar el debate en torno a la generación de una iniciativa latinoamericana, pero siendo conscientes de que existen posiciones aún radicalmente diferentes en América Latina. Colombia mantiene su enfoque de seguridad, Perú se aprisiona en códigos semánticos y que adolecen de claridad, Bolivia se concentra en la defensa de la hoja de coca, Ecuador pone atención a Reducción del Daño, etc.

Una experiencia clara y exitosa del abordaje de temas comunes a nivel de la región (a pesar de las diferencias específicas de los criterios de los países), ha sido la Comisión Latinoamericana Sobre Drogas y Democracia (CLDD)⁸. Los resultados alcanzados por esta iniciativa se pueden considerar más simbólicos que políticos hasta ahora pero han sido valiosos en generar un proceso de consulta con expertos en la problemática y facilitar un proceso de evolución hacia una mirada común en cuanto a la perspectiva de Latino America sobre la aplicación de las políticas de drogas.

Las principales afirmaciones de consenso que salen del CLDD incluyen: 1) Se afirma que la aplicación de políticas de drogas en América Latina ha sido un fracaso; 2) Para América Latina el problema de las drogas no es solo un tema de daños individuales de salud sino también de daños institucionales y regionales; 3) Se reconoce la prioridad de contar con políticas de seguridad para abordar el crimen organizado como un campo de dominio paralelo en los poderes territoriales. Al momento, la CLDD ha terminado su trabajo, sin embargo, puede proveer un nivel político de contacto, de espacio con los medios y otros. No tiene pretensiones de permanencia ni de institucionalizarse pero, a partir de sus resultados se puede dialogar y apoyar una mejor generación de espacios de interacción entre distintos actores.

De esta manera, es primordial que toda iniciativa a futuro apunte a encontrar claridad intelectual, puntos comunes de debate y eliminar códigos semánticos que nos permitan una interpretación regional sobre el concepto de Reducción del Daño y de políticas para reducir niveles de violencia. La idea de plantear el tema a UNASUR significa una oportunidad de revisar las experiencias de los países y posicionar un nuevo modelo de pensar la cuestión de drogas y DDHH en el plano internacional. En este contexto, es necesario además el permitir un tiempo razonable para conocer las políticas y los posibles nuevos mensajes que saldrán del gobierno de los Estados Unidos en su nueva coyuntura.

8. Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia; <http://drogasydemocracia.org/>

El gobierno brasilero propone liderar un proceso de acercamiento con los países de la región, con la finalidad de analizar elementos de DDHH, de marcos legislativos, de gestión de políticas públicas, de salud pública y otros, que se puedan posteriormente elevar a UNASUR, en miras a continuar un proceso efectivo de revisión post UNGASS. En cualquier caso, es importante que los diálogos que vayan a desarrollarse en el contexto de UNASUR, MERCOSUR u otro espacio, cuenten con un plan de acción evitando la dispersión de discusiones sin un horizonte claro.

En cuanto a posibles **eventos o momentos en los países en el 2009**, el 25, 26 y 27 de mayo en Quito se realizará un encuentro entre países de America Latina y el Caribe, con la Unión Europea. Se puede aprovechar el espacio para lanzar consultas previas, invitaciones informales y buscar en el 2009 un mayor acercamiento en torno al tema de drogas.

Finalmente y **respecto a la continuidad de los diálogos**, los debates generados en los diálogos comienzan a consolidar una posición conceptual y operativa que tiene que reflejarse internacionalmente, mas allá de la revisión de UNGASS. Es importante dar continuidad a acciones donde el consenso refleje diversidad y no se vea reducido al mínimo común. Los países deberán apuntar a multiplicar los diálogos informales, fortalecer eventos regionales que permitan trascender a un debate más holístico del problema de las drogas.

En definitiva, el proceso de revisión de las políticas de drogas plantea nuevos desafíos a futuro. Es claro que se han logrado avances, que se requiere más tiempo y que entramos a una nueva etapa de acción y nuevas formas de seguir promoviendo el debate.