



## DIALOGO INFORMAL SOBRE POLÍTICAS DE DROGAS

Una iniciativa del Transnational Institute (TNI) y la Oficina en Washington para asuntos Latinoamericanos (WOLA)

Montevideo, 17-19 de febrero, 2011



La séptima 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 el hotel *NH Columbia*, Montevideo, Uruguay. Recordamos que el primer Diálogo Informal se llevó a cabo también en Montevideo en septiembre de 2007. El encuentro contó con el auspicio 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 35 personas de 16 países de América Latina, Europa y Estados Unidos, todas las cuales están activamente involucradas en los debates de las actuales políticas.

Los dos días de diálogo se estructuraron en cuatro sesiones centradas en torno a los siguientes temas: **(1)** Microtráfico y proporcionalidad de las sentencias. **(2)** Retos a las reformas en políticas de drogas. **(3)** La marihuana en América Latina: ¿llegó la hora de abrir el debate? **(4)** Opciones y debates en los organismos internacionales y regionales. También hubo una discusión sobre el impacto de la descriminalización del consumo de drogas en Portugal.

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 un breve comentario para animar el debate de la mesa redonda. Este informe pretende brindar una visión general de las opiniones expresadas durante el encuentro que, en su conjunto, reflejan el tono general de las jornadas. 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 Junta Nacional de Drogas de Uruguay, en su calidad de anfitrión, agradeció al TNI/WOLA la organización del evento. Destacó la importancia de estos intercambios dadas las dificultades que hay para debatir sobre estos temas. Las representantes de WOLA/TNI informaron brevemente sobre el origen de los diálogos los cuales se concibieron originalmente como una manera de crear espacios de debate cuyo primer objetivo era examinar la revisión de los objetivos propuestos en la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) de 1998 sobre el sistema global de fiscalización de estupefacientes, transformándose en espacios para expresar libremente sus opiniones. Estos diálogos permiten dar una mirada crítica y generar la posibilidad de crear nuevos consensos para avanzar tanto a nivel nacional como internacional.

Facilitan también el contacto de la gente que trabaja en políticas públicas con representantes de la sociedad civil.

La **primera sesión (microtráfico y proporcionalidad de las sentencias)** estuvo dedicada a “una de las peores distorsiones de la política de drogas en América Latina”: las respuestas penales para el microtráfico han generado un aumento de la población carcelaria. Hoy las cárceles de la región están llenas con personas relacionadas con microtráfico. La sesión se inició con las palabras de un alto oficial quien destacó que el crimen y la desigualdad son los dos grandes problemas que caracterizan la región contra los que hay que luchar.

Un reciente estudio del TNI/WOLA sobre leyes de drogas y cárceles en América Latina [*que se puede consultar en: <http://www.druglawreform.info/es/publicaciones/sistemas-sobrecargados>* ] reveló que las duras legislaciones vigentes en la mayoría de los países de la región han contribuido de manera importante a una crisis carcelaria que se evidencia hoy en el hacinamiento de las prisiones. Entre otras conclusiones el estudio encontró que las penas por casos de drogas son desproporcionadas y que las leyes no distinguen entre delitos de bajo y de alto nivel.

La experiencia salvadoreña, destacada por uno de los panelistas de la sesión, es la de que mientras la ley distingue a veces las cantidades en casos de posesión para consumo, no hay distinción en los casos de tráfico. La decisión está en manos del juez. La situación es aún más compleja cuando el consumidor es también un narcomenudista. ¿Qué se hace en esos casos? “¿Qué hacemos cuando ellos lo hacen por razones económicas, porque son gente de bajos ingresos?” Las acciones contra el consumo a través del castigo sirven sobre todo para mostrar la eficacia policial, pero es difícil probar cuándo la posesión es para consumo y cuándo no. En 2009 se cambió la ley con la intención de mejorar la eficacia policial. El panelista destaca también el problema salvadoreño de las pandillas (*maras*), que han incrementado su actividad en el narcomenudeo y el sicariato, lo que ha generado violencia en algunas zonas por el control de territorios. Y opina que es necesario trabajar en particular en las zonas en donde operan estas pandillas. El panelista propone penas sustitutivas a la cárcel para los pequeños traficantes no violentos. En el caso de los consumidores, debería existir la posibilidad de atención sanitaria, la imposición de sanciones administrativas en vez de cárcel; la sustitución de penas por tratamientos. Pero para esto, dice, en un país como El Salvador se necesitan recursos. Sin estos recursos, la despenalización podría generar un vacío institucional.

En el caso del Brasil, la Ley aprobada en 2006 tuvo gran acogida popular en su momento. Pero aunque esta ley representó algunos avances, prohibió la imposición de penas alternativas a la prisión en los casos de microtráfico. La prisión quedó como obligatoria aunque fuera por poco tiempo. Un problema grave en Brasil es que el sistema está orientado a la encarcelación del microtraficante y no distingue entre delitos con y sin violencia. Después de promulgada la ley se esperaba que hubiera una estabilidad carcelaria, pero lo que hubo fue una explosión carcelaria. En estos cuatro años, mientras el número de personas encarceladas por otro tipo de delitos creció un ocho por ciento, el número de los encarcelados por delitos a las drogas creció un 66 por ciento. En 2006 había 60 mil presos por drogas, en 2010 eran ya 100 mil presos por este mismo delito. El hecho de que la Ley de 2006 prohíba la pena alternativa para delitos de drogas ha influido en este aumento. Otra razón es la selectividad judicial, que depende de la decisión del juez que ve el caso. Por ejemplo, un consumidor de drogas en las favelas no es visto como un consumidor sino como un

traficante. En cambio un consumidor en la ciudad es por lo general visto como consumidor. Es decir, la gente de los sectores más pobres y la población negra es discriminada de entrada aunque no haya habido acto de violencia. La ley también tuvo un impacto por género. Ahora hay más mujeres en la cárcel.

Una señal positiva en Brasil es que el pasado mes de noviembre, la Suprema Corte dio un paso interesante al decir que es inconstitucional la prohibición de penas alternativas para casos de drogas. Aún no se sabe aún el impacto que esto va a tener pero se ve como una posibilidad de cambio.

Otro aspecto importante relacionado con el microtráfico es que el tema está estigmatizada por la opinión pública, lo que dificulta que se le trate de manera objetiva.

**Debate** - En la discusión se destacaron dos visones del problema: una que responsabiliza principalmente a las duras legislaciones de drogas y en consecuencia lo que hay que hacer es reformarlas; y otra que sitúa el problema más en la mentalidad imperante (estimulada por la gran prensa y otros sectores) de rechazo indiscriminado a todo lo asociado con drogas, y en consecuencia lo que hay que buscar es cambiar esta mentalidad: el factor 'Doña Rosa', la señora del barrio que reacciona frente al (pequeño) delito de drogas llamando a la policía y pidiendo la acción de la ley. Más que en la ley misma, el problema estaría en su interpretación y aplicación: la práctica en la calle, en donde la policía implementa la ley de manera errónea y los vecinos reaccionan atemorizados.

Además, en el tema de las drogas predomina un imaginario hegemónico conservador y autoritario. Uruguay, un país con una ley relativamente benévola, sería un buen ejemplo de que no es suficiente tener buenas leyes para evitar que las cárceles se sigan llenando. De modo que, antes que una batalla para reformar las leyes, se trata de una batalla política. Para ganarla habría que cambiar la mentalidad de los actores políticos, de los comunicadores, y de la gente. Más que una reforma legal se necesita una reforma mental. Si bien sólo un 11 por ciento de todos los delitos que se cometen en Uruguay es por drogas, los medios de comunicación hacen hincapié en éstos. Son los medios los que han inflado los temas de pasta base, paco, delitos, violencia. En Uruguay, *Doña Rosa* antes que llamar a la policía llama a los medios de comunicación.

Un elemento imperante en la región es que la asociación de los asuntos de drogas con el crimen organizado y la violencia dificulta que las políticas públicas para drogas no se dirijan al castigo como la principal solución. La sociedad percibe (o se le anima a ello) el tema de las drogas asociado a la seguridad. En esa medida se repite el ciclo de violencia.

Pero más allá de la simple percepción pública, dado el contexto de desigualdad, pobreza y exclusión que caracteriza la región, las duras legislaciones han influido indudablemente en el crecimiento del problema. Los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad han sido los más perjudicados. Por otro lado, las leyes no son siempre claras, esto resalta particularmente en lo relacionado con la tenencia para el consumo y el comercio. Es esta ambigüedad lo que le permite al agente de policía hacer su propia interpretación, y aprovechar de la situación y extorsionar a la persona detenida. La tenencia para uso personal (en el caso Argentina) con el fallo Arriola implica que un detenido tendría que demostrar *inequívocamente* que la tenencia- sean plantas o sean drogas- es para fines de uso personal. La tenencia simple, aparte de siempre criminalizar al consumidor, abre las puertas

para que la justicia detenga a narcotraficantes o vendedores bajo esta figura, sin la obtención de pruebas de comercio y haciéndose más difícil obtenerlas una vez realizado el procedimiento, lo cual les facilita la obtención de penas menores o nulas. Otro problema de la tenencia simple es que gracias a esta figura tanto la policía como la justicia inflan las estadísticas de detenidos y procedimientos, que en el caso de derogarse quedaría de manifiesto la poca voluntad o capacidad de la justicia para combatir el narcotráfico.

Las leyes han tenido un enorme impacto social que se observa en el hecho de que hoy con frecuencia el detenido no tiene un perfil criminal sino que es un ama de casa que vende droga como medio de subsistencia. Pero también en el caso de los hombres, la mayoría de los detenidos por narcotráfico no pertenece al crimen organizado, y por esa razón la cárcel les repercute de manera grave.

De ahí la importancia de que la ley distinga claramente entre las cantidades de drogas, entre las personas que trafican por lucro y las que lo hacen para mantener su consumo, y entre tráfico violento y no violento. Y especialmente, la ley debe poder ofrecer la posibilidad de disuasión, y recursos sanitarios en vez de penitenciarios.

Las leyes de drogas hoy vigentes no sólo violan los derechos humanos sino también principios penales y procesales en todos los países. “La guerra a las drogas ha distorsionado el funcionamiento del sistema de justicia”. Los jueces y policías se están dedicando a perseguir a pequeños traficantes. El argumento de que se persigue al pequeño para llegar al traficante grande no funciona. La prueba es que estos últimos nunca caen. Otro aspecto del impacto de la legislación de drogas está relacionado con la pésima situación que se vive en las cárceles, el maltrato que sufren los presos y el estigma que marca a un delincuente de drogas por pequeño que sea. En muchos países la gente entra en la cárcel por tenencia simple sin que se le haya probado otro delito, pero una vez en la cárcel pueden adquirir habilidades criminales. De ahí también la necesidad de trabajar el tema de las penas alternativas. Alguien detenido por microtráfico, luego de tres años de cárcel podría salir vinculado con el tráfico de gran escala.

Se sugirieron algunas posibles soluciones, como la elaboración de estudios dedicados a los costos que representa el incremento carcelario. Esto serviría también como argumento para impulsar las penas alternativas. Hacer evaluaciones basadas en estadísticas que examinen si las leyes y políticas de drogas están cumpliendo sus objetivos. Y por el lado de cómo contribuir a sensibilizar la opinión pública, se recalcó que es importante mostrar la cara humana de los detenidos, hacer visible el costo social de estas políticas en seres humanos concretos. *(Fin de la primera sesión)*

**La segunda sesión - Retos a la reforma en políticas de drogas** – comenzó haciendo referencia al debate que se ha venido dando en los últimos años en América Latina sobre la necesidad de mejorar las legislaciones. Con los años ha habido algunos avances pero también estos procesos de cambio han sufrido retrocesos, invocando distintos paradigmas. ¿Qué ha pasado en esta materia en los últimos años? ¿Qué tipo de estrategia asumir teniendo en cuenta los principios de los derechos humanos? ¿Qué hay que hacer en términos estratégicos para posicionar mejor estos temas? Y, ¿cuál ha sido el rol de la prensa en generar opinión al respecto?

Ecuador es un ejemplo de este ‘retroceso’. El país había demostrado que sí es posible avanzar en estos temas, no sólo llevando a la práctica medidas jurídicas sino creando las condiciones para hacerlas posibles. Pero, el gran reto que ha debido afrontar esta tendencia es el tema de la seguridad y su politización. El hecho de que los temas de **seguridad** hayan pasado a ser dominantes en el debate político y de preocupación del continente ha contribuido a retrocesos en términos de derechos. Por eso es importante establecer la relación entre el debate sobre drogas y el debate político. El tema de las drogas está relacionado con las amenazas contemporáneas a los regímenes democráticos: tanto la amenaza de las mafias que le disputan al Estado el uso de la fuerza, como las que provienen de la cooptación del Estado por la vinculación de dineros con el aparato.

La politización del debate sobre la criminalidad ha contribuido a un deterioro de las condiciones en el ámbito de lo penal. Una reflexión sobre la seguridad en un Estado de derecho debe partir de que la seguridad es un bien público no privado, y es en estos términos que debe discutirse. En la relación seguridad y Estado, se deben resaltar y diferenciar los fenómenos de conflictividad pública, los casos policiales, y el avance descontrolado de las agencias de inteligencia que pueden conducir a cambios en las grandes instituciones del Estado, incluso en la presidencia. La actual legislación de drogas (en los países de la región) ha conllevado a gastos desproporcionados con relación a la naturaleza de los delitos que se persiguen.

En lo referente a la prensa: en general, los medios de comunicación tienden a destacar lo escandaloso y lo anecdótico, y no se preocupan por generar un debate constructivo respecto al tema de las drogas. “Yo mismo me cuido, cuando escribo algo, trato de no irritar al lector”, dice un periodista panelista de esta sesión. Los espacios artísticos (la cultura, la música, el cine), ofrecen en cambio más posibilidades de presentar un discurso no alineado con lo hegemónico, y se atreven a cuestionar. La prensa ha sostenido los discursos sobre drogas desde una visión muy provocativa, lo que ha llevado a una radicalización de las posturas en los temas de drogas. Lo que se pide es encierro, tratamiento compulsivo, estigmatización. No obstante, en los últimos tiempos ha ido surgiendo un discurso favorable a la descriminalización como una idea que valdría la pena considerar.

**Debate** - En términos de drogas y seguridad ciudadana, la opinión pública es importante para abrirle espacio a las reformas ¿Cómo podríamos influenciar la opinión pública teniendo en cuenta el problema de la seguridad? ¿Qué mensajes queremos promover y cómo? ¿Cuáles son los mensajes a utilizar en términos de seguridad?

Cada vez se aumenta la participación de los aparatos bélicos del Estado para el control de la “Guerra contra las Drogas”. Esta participación en muchos casos ha activado prácticas poco formales en términos democráticos, y que hoy en día son parte de la agenda legislativa en el Ecuador, como las conocidas entregas vigiladas mediante agentes encubiertos, interceptación de mensajes de texto, correos electrónicos y llamadas telefónicas, premiación penal a la delación, etc. Por otra parte, existe una preocupante autonomización de estos aparatos frente al Estado que vulnera de cierta forma nuestra soberanía para el tratamiento del tema. En todo caso, cabe recordar que el Ecuador ha sido condenado varias veces ante el sistema interamericano de derechos humanos, precisamente por la violación a las garantías constitucionales en los arrestos y encierros de las personas sospechadas por delitos de drogas."

Aunque se producen muchos más accidentes relacionados con el consumo de alcohol, que con el consumo de drogas, sin embargo, esto no cambia la percepción pública tolerante para el alcohol y de rechazo a las drogas. De por medio están los miedos y tabúes respecto al tema de la despenalización antes mencionados.

Es muy difícil construir argumentos racionales en un ambiente en el que domina el miedo. El tema de la despenalización/descriminalización de las drogas no se trata de la misma manera como se hace con cualquier otro asunto de política pública. Cuando hay miedo la respuesta es aumentar la pena, con lo cual sigue y aumenta el miedo, creando un círculo vicioso. Por eso hay que impulsar el tema de tratar la política penal como política pública. Hoy la única posibilidad de intervención del Parlamento en términos políticos es el aumento de las penas. Y cuando la única respuesta posible para un diputado es aumentar las penas, lo más seguro es que lo haga. Entonces, antes que una reforma a la legislación, más útil sería abordar el tema de las drogas desde una perspectiva de política pública.

Pero, como señala un participante activo en política en su país, el tema de la despenalización de las drogas es tan difícil para los políticos como el del aborto o los matrimonios *gays*. Son temas muy controvertidos, y para un político podrían representar un suicidio político. Esto es algo que la incidencia debe tener en cuenta. En el caso de las drogas los políticos han empezado a dar la cara utilizando el argumento de los beneficios económicos que traería la regularización. Hay sectores liberales y económicos susceptibles a apoyar el tema. El argumento económico es fuerte entre la opinión pública.

Un reto para hacer avanzar el debate en relación con el consumo es hacer visibles a las personas que consumen drogas, que se vea que hay de todo, no sólo los aspectos negativos y marginales del consumo de drogas. Que se expresen los usuarios sanos y que el público pueda simpatizar con sus costumbres, y que se vea que no todos los que consumen drogas son viciosos sino gente común y corriente. El trabajo con la prensa es clave pero es difícil porque los grandes medios de comunicación son estructuras enormes que controlan a los periodistas. Hay que saber llegar al periodista usando recursos prácticos como proveerlos de material audiovisual (en el caso de la TV) para evitar que usen el material de archivo que suele ser negativo para las ideas de cambio.

Es cierto que el tema del narcotráfico es complejo porque supone el crimen organizado, muertes, violencia, pero tiene también un componente de carácter social que hay que hacer más visible. Distinguir los diversos segmentos del tráfico de drogas es esencial. Es decir, distinguir entre bandas, líderes, pequeños traficantes, usuarios. Otro reto es evitar que la discusión se polarice entre la falsa dicotomía de legalización o prohibición. Hay que buscar brechas que no sean objeto de persecución, y que nos permitan acercarnos a usuarios problemáticos. Con esto se lograría un avance sustancial, que es acercar a los usuarios al sistema sanitario y a formas de inclusión social.

Alguien pregunta si se sabe de alguna experiencia de campañas exitosas relacionadas con drogas y seguridad ciudadana. Se menciona los aspectos positivos que se evidenciaron con el indulto a las *mulas* en el Ecuador, con una cifra de reincidencia muy baja, no obstante el indulto nunca fue reconocido realmente en la sociedad como algo positivo. La oposición utilizó el tema en su beneficio, enfatizando en que el indulto no era popular. Esto sirvió para cuestionarse sobre el rol que juega el argumento de los derechos humanos para sensibilizar al público y promover

cambios en las políticas y leyes. Puesto que al parecer, dada la experiencia ecuatoriana, el tema de los DDHH no está teniendo mucho éxito, ¿no será necesario buscar otros argumentos que tengan más resonancia y que incluyan la seguridad ciudadana?

Cuando el tema de la (in)seguridad está de por medio, no hay racionalidad que valga. Por eso es importante poder identificar un lenguaje que nos permita dirigirnos a personas como Doña Rosa. ¿Qué tipo de argumentos habría que identificar que signifiquen algo para Doña Rosa? Para las doñas rosas de México por ejemplo, la figura del microtraficante no existe, para ella todos son simplemente traficantes. Para ella las personas vinculadas a las drogas no tienen derechos humanos. Además de los DDHH, hay que hacer hincapié en la persona, en el Estado de derecho y la defensa de la democracia. Las actuales políticas de droga atentan contra valores democráticos. Hemos llegado a situaciones límite que atentan contra la democracia.

El tema de las drogas lleva a temas políticos, a la relación de los países latinoamericanos con EEUU. Para los países de la región es importante que EEUU cambie su mentalidad hacia las drogas, por eso hay que hacer presión a favor de esos cambios. Mientras tanto, cada país tiene que empezar a jugar con los niveles de autonomía necesarios para encontrar alguna salida. No existen políticas de drogas perfectas, que les sirvan a todos para resolver el problema. (*Fin de la segunda sesión*)

La **tercera sesión** estuvo dedicada al tema: **la marihuana en América Latina: ¿llegó la hora de abrir el debate?** El moderador introdujo brevemente el tema destacando que aunque está extendido el uso de la marihuana en todo el mundo, los Estados aún no responden a esta situación. La sesión se inicia con una presentación sobre cómo funcionan las asociaciones de cannabis en España [*El contenido de esta presentación se encuentra en el informe del TNI sobre clubes sociales de cannabis en España: <http://druglawreform.info/images/stories/documents/dlr9s.pdf>* ]. Las asociaciones o clubes son autosuficientes: producen las cantidades que consumen sus miembros y se encargan de la distribución entre estos; pagan los impuestos de sociedades, el IVA; controlan la calidad y ejercen una función de control sobre el consumo de sus propios miembros. La experiencia del funcionamiento de los clubes es en general positiva. El hecho de que en España desde los años setenta estén despenalizados el consumo personal y los actos asociados, ha servido como base legal para empezar a crear cultivos colectivos para suministro de las asociaciones. Es decir, para éstas no ha sido necesario denunciar los tratados internacionales ni abogar por cambios en la legislación. Ellas solo han hecho una interpretación más laxa de la ley, posicionándose como algo intermedio a la legalización total. Para los clubes no es necesario cambiar las convenciones, lo único que se necesita es abrir un campo en el ámbito nacional. El panelista cree que este tipo de cambios es posible dentro del actual régimen de control, y en la coyuntura actual representa una opción económica que además es legal.

El debate sobre el cannabis requiere sobre todo de información, no sólo relacionada con los riesgos asociados al uso de las drogas, sino sobre las formas sanas de consumo. No se trata de defender las drogas, sino de defender el derecho de la gente a usarlas, “porque las sustancias no son ni buenas ni malas, el problema está en el uso que se les da”. La mirada hacia las drogas está ideologizada, es moralista, y hay mucha ignorancia promovida por el propio Gobierno.

La marihuana representa hoy día un icono del paradigma prohibicionista. La prohibición es una política social muy cara. El narcotráfico aparece con la prohibición. La marihuana, en países como

México y Paraguay está asociada a una enorme actividad criminal. Siempre habrá gente interesada en lucrarse con el negocio mientras las drogas sean ilegales. También los problemas penales y sanitarios asociados a las drogas son consecuencia de la prohibición. La ilegalidad genera problemas de seguridad que en países como México están catalogados ya no solamente como de seguridad pública sino de seguridad nacional. Insistir en los posibles impactos de la despenalización en la reducción del crimen es importante, porque la violencia y la inseguridad de hoy se producen por la disputa de los mercados. El debate es complejo porque nada garantiza que una despenalización del cannabis se traduzca en una reducción del crimen. Pero, desde que se inició la guerra a las drogas no ha habido ni un solo indicador positivo. La regularización de la marihuana podría al menos representar ganancias de miles de millones de dólares. Esas cantidades ahora las lava el crimen organizado permitiéndole penetrar las instituciones del Estado.

La despenalización del cannabis hay que promoverla en todos los niveles de la sociedad, ofreciendo una mirada más pragmática, más eficiente y menos costosa. Una mirada que contrarreste las estrategias del aumento de penas y la criminalización. Hay que hablar con todos, que haya debates públicos en la televisión. Es importante que los países más involucrados organicen grandes foros de discusión, que sean los Gobiernos los que abran debates nacionales e internacionales. Esto ayudaría a que se acercaran sectores empresariales, religiosos, y en general otros sectores de la sociedad para influenciar las decisiones en Naciones Unidas. Este es un objetivo en el que se han hecho avances en los últimos años.

**Debate** - ¿Podría extrapolarse a América Latina la experiencia española de las asociaciones de cannabis? Hay varias dudas. Los países del Norte tienen con frecuencia un doble discurso sobre las drogas. Un participante cree que si un país como Bolivia intentara algo parecido sería duramente atacado por la comunidad internacional. No obstante, un país como Bolivia ofrece también un ejemplo de la importancia que hay en promover el debate, que es lo que está sucediendo ahora con el proceso sobre la enmienda de la hoja de coca. El proceso ha servido para brindar información y estimular la discusión, lo cual representa ya un importante avance.

En estos momentos en América Latina se registra un aumento de detenciones por tenencia simple de marihuana. Algunos piensan que hay que comenzar por cambiar la imagen del consumidor de drogas como enfermo o como narcotraficante, por la idea de un consumidor responsable. Hay que romper los estereotipos del usuario. Promover la existencia de usuarios responsables es clave en la lucha contra la penalización.

Si bien la marihuana podría tener un trato especial en las legislaciones penales locales, o en su trato en las cortes, a nivel regional el asunto es más complejo. A este nivel sería mejor hablar de una regulación fuerte de la producción, distribución y consumo. La regulación es importante también en términos de la protección de la salud. Bajo un sistema regulado se pueden promover programas de reducción de daños. Además de que, como lo demuestra el caso de España, se le quitan recursos a la mafia, contribuyendo a acabar con ciertas lacras unidas a la prohibición, todo ello en beneficio de la sociedad.

La apertura del debate que se ha producido últimamente en México permite observar la reacción de algunos sectores sobre el tema de la despenalización de la marihuana. Los sectores industriales,

religiosos, académicos se están metiendo cada vez más en el debate. Esto es algo que hay que aprovechar.

La discusión se orientó también hacia el tema de qué tan necesario es cambiar las convenciones para poder introducir modificaciones en las políticas. Hacer valer las convenciones de DDHH que tienen una jerarquía institucional más alta e incluso tienen jerarquía constitucional permitiría cambios en la práctica sin necesidad de cambiar las convenciones. (*Fin de la tercera sesión*)

**Comentario de un funcionario de Portugal: “Desde la experiencia portuguesa con el modelo actual. ¿Qué lecciones aprendidas son relevantes para el debate de hoy?”** - Las drogas llegaron a ser el primer problema social y político en Portugal, un país que salía de una dictadura de 48 años. Con la democracia y la libertad se disparó el consumo y la adicción por la introducción de la heroína. A comienzos de los noventa había unas 100 mil personas adictas a la heroína y apareció el sida, todo lo cual tuvo consecuencias devastadoras para la sociedad. ¿Qué hacer?

Aunque surgieron algunas respuestas de tipo judicial y de salud, el problema parecía seguir aumentando. A finales de los noventa el primer ministro se planteó la cuestión de un cambio de paradigma. Había que buscar algo nuevo para tratar el tema. Entonces invitó a un grupo de expertos para proponer medidas que permitiesen cambiar el estatus. Así se definió una primera estrategia que tenía medidas en la reducción de la oferta -a cargo de policías, aduanas, etc.- pero sobre todo en la reducción de la demanda, la inserción social, etc. Se propuso la descriminalización del consumo de drogas con argumentos humanistas, con el principio de que el problema no es que la gente use drogas sino que sufra con este consumo. Es decir, la atención se dirigió a los problemas que pueden ocurrir con el consumo. De este modo el tema salió del dominio de lo penal y pasó al del sistema administrativo que analiza la cuestión de un ciudadano concreto y da una propuesta específica. El tratamiento es igual así se trate del cannabis o del alcohol, partiendo de la posición de que lo que importa es la relación que uno tiene con la sustancia y no la sustancia en sí. Los organismos que se encargan de esto están ubicados en el ministerio de la salud.

En Portugal la sociedad aceptó que el tema de los consumos problemáticos es transversal. La señora en su ventana, ya no piensa en llamar a la policía sino en cómo llamar a alguien que venga a ayudar a ese chico (consumidor problemático) en la calle. Es decir, se produjo una aceptación pública consensual de que a esa persona había que ayudarla. Esto se logró en base al trabajo hecho con periodistas, a sesiones públicas de debates en todas las capitales de distrito, debates abiertos con la población, la prensa, para explicar el problema. Esto fue sin duda importante para la aceptación de las políticas. En Portugal, existe una red de atención de salud para los drogadictos que es de lo más sólido de Europa. Hay muchos centros gratuitos, sin limitaciones de acceso, sin listas de espera, muy bien aceptados por los profesionales de la salud y la población.

Desde la implantación de estas políticas (dirigidas a la salud) la evolución ha sido positiva. Los progresos son evidentes. Las cifras indican que el consumo ha disminuido. El uso problemático existe pero los adictos ya no arrojan un número importante, los avances aparecen en todos los indicadores. Hay un número récord de gente en tratamiento (35 mil, de los cuales 40 por ciento está trabajando, o estudiando, o de alguna manera integrado). Entonces, del problema grave que había en 1997 ya casi no se habla, no hay discusión política, dada la reducción.

En este tema hay que dar espacio a los cambios pequeños, no intentar ir de un extremo al otro. Querer cambiar el paradigma pasando directamente a la legalización es muy abrupto. Primero hay que pensar en ir cambiando poco a poco el paradigma, en cambiar la mentalidad. El primer paso es lograr la aceptación de que el tema de las drogas es un tema de salud pública. También hay que tener cuidado con no mezclar la cuestión del uso de sustancias con fines recreativos y con fines terapéuticos. El uso terapéutico hay que fomentarlo entre los profesionales de la salud para situaciones concretas. Pero valerse de esta discusión para introducir el tema del uso recreativo podría ser contraproducente.

**Debate** - Este año, cuando se cumplen diez años de descriminalización en Portugal, una universidad va a hacer un estudio sobre la reducción de costos que ha traído esta política. Lo que se sabe con seguridad es que la inversión en el sistema judicial ligada a estos temas ha disminuido, y que el Ministerio de Salud es más eficaz. Todavía hay crimen relacionado con drogas, crimen de tráfico - Portugal es una puerta de entrada a Europa - pero hay una disminución del crimen violento relacionado con drogas. Hoy los problemas de drogas asociados con violencia aparecen en el tercer lugar. En términos de costos económicos esta política le representó a Portugal la introducción de cerca de 1.800 profesionales. La mitad del presupuesto viene del Estado. La otra mitad de las loterías. Portugal atraviesa ahora un periodo de crisis económica. Ha habido recortes del 15 por ciento. El terreno social es propicio a que haya un recrudecimiento del problema drogas/violencia/criminalidad. Pero el Estado mismo ha recortado sólo el 4 por ciento, con lo cual el Estado ha demostrado que es sensible al tema y por eso han reducido poco los aportes.

¿Cómo lograron esa transformación en un escenario de criminalidad, o sea, que Doña Rosa desde su ventana viendo a un adicto no llamara a la policía? Con Doña Rosa no se hizo nada, fueron las condiciones sociales las que se encargaron de modificar la actitud de la gente cuando estuvieron conscientes de que el problema es transversal. En esto influyó la ayuda de la prensa para cambiar la opinión pública, que Doña Rosa se diera cuenta de que el adicto de la calle no era un ser despreciable, sino que podía ser su hijo, su sobrino, y adoptara una actitud cariñosa hacia los drogadictos.

El rol de la policía antinarcoóticos en Portugal fue importante también. Mientras en un comienzo hubo escepticismo hacia la reforma, con el tiempo se fueron dando cuenta de que la ley fue lo mejor que le pudo pasar a la policía, porque ahora la policía puede enfocarse en el gran crimen organizado. El trabajo de la policía es ahora más efectivo. La opinión que la policía tiene de los jóvenes ha cambiado. La evaluación que hace la policía de la reforma es muy positiva. Esto es importante porque cuando se habla del caso de Portugal, por lo general solo se hace referencia a la cuestión de la salud pero no a este otro aspecto importante de la eficacia del trabajo policial.

Respecto a los riesgos de mezclar lo recreativo con lo terapéutico: ese no ha sido el caso de las asociaciones cannábicas de España, en donde claramente el principal objetivo es recreativo y luego les han pedido atención terapéutica. Sin embargo, es cierto que la mezcla de estos dos ámbitos puede generar temores entre el público como posiblemente sucedió en California cuando se hizo el referendo, que el tema se fue desacreditando al perder claridad estos dos ámbitos. Pero teniendo en cuenta que la mayoría de los consumidores son recreativos, en algún momento tendrá que abordarse el tema.

Dados los problemas de seguridad de América Latina, la aplicación de políticas como la portuguesa sería más difícil. Mientras en Portugal las sanciones administrativas funcionan dentro del sistema de salud, en Latinoamérica se tendría que cambiar primero todo el paradigma para que esto funcionase. En Latinoamérica el asunto está marcado con el rótulo de la seguridad.

La despenalización del consumo no viola las convenciones, lo cual le dio a Portugal un margen de maniobra dentro de las convenciones para implementar reformas. Y aunque en un comienzo hubo muchas dudas por parte de la ONUDD, que criticaba a Portugal, ahora comienzan a reconocer que la descriminalización ha traído cosas positivas. *(Fin de este segmento)*

La **cuarta sesión** trató de las **opciones y debates en los organismos internacionales y regionales**. La sesión inició con una presentación que resumió la historia de las convenciones desde comienzos del siglo XX, y cómo se fue construyendo este andamiaje de la fiscalización de drogas. Antes de 1961 primaba una visión farmacéutica del problema de las drogas, el interés de los EEUU para controlar los medicamentos. En los setenta surge y se impone una visión de las drogas asociada a la seguridad. Los países latinoamericanos adhieren a este marco de drogas-seguridad. La convención de 1988 para la lucha contra el narcotráfico apunta a castigar todo el mercado de las drogas, imponiéndose el modelo global prohibicionista. En este marco aparece la ayuda económica (de EEUU) no solo para los países productores de cultivos ilícitos, creándose organismos como las brigadas antidrogas en países donde aún este no era aún un gran problema. Esto da una visión de la importancia geopolítica del tema drogas. Diez años más tarde (1998) se abrió el debate de la UNGASS. Dicho debate habría podido ser más crítico, pero al menos permitió la inclusión del tema de los DDHH en relación con los temas de drogas.

Entre los organismos clave de Naciones Unidas para las drogas: la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), entidad destinada al monitoreo de la aplicación de las convenciones, tiende a excederse en su mandato y a hacer valoraciones políticas que van más allá de sus propias competencias. La Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Comisión de Prevención del Delitos y Justicia Penal son también ámbitos importantes del sistema de la ONU en el que se deciden temas de drogas. Al igual que las entidades de DDHH. A nivel regional está la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos (OEA-CICAD), entidad que cuenta con un mecanismo de evaluación multilateral creado para contrarrestar las evaluaciones unilaterales de EEUU. Esta entidad no ha sido receptiva a la importancia de las prácticas de la reducción de daños y la participación de la sociedad civil. El Mercado Común del Sur (MERCOSUR), otro posible ámbito para incidir en políticas, tiene el problema de la burocratización, frecuente en los organismos grandes, lo que hace difícil hacer avanzar agendas. Al igual que con la ONU, muchas cosas terminan solo en declaraciones. Y en cuanto a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), aunque hay allí una visión integral del problema de las drogas y los problemas son vistos desde la realidad de los diferentes países y la problemática de la región, respetando las normas y soberanía de cada país, el plan de acción para las drogas todavía es incipiente.

El debate sobre las drogas actualmente no se limita al fortalecimiento institucional, y a lo relacionado con el control de la oferta y la reducción de la demanda. La acción del crimen

organizado ha llevado a una ampliación del tema penal que ha generado importantes modificaciones de la legislación y la cultura penal.

En el tema de cuáles son las opciones y debates en los organismos internacionales, la segunda presentación ofreció un buen ejemplo al explicar la acción promovida por Bolivia respecto a los usos tradicionales de la hoja de coca. La solicitud de enmienda busca eliminar dos artículos que establecen la abolición del masticado de la coca luego de 25 años de haber entrado en vigor la convención. El secretario de la ONU recibió la notificación de Bolivia, y luego ésta pasó al Consejo Económico y Social de donde arrancó el procedimiento de los 18 meses establecidos en la Convención para que cualquier país presentase una objeción. Ese plazo se venció a fines de enero pasado y registró 18 objeciones. Algunas objeciones que se habían presentado inicialmente - como la de Colombia, Egipto y Macedonia – fueron retiradas. Entre los objetores hay ocho países de la Unión Europea, pero en la región solo México se opuso. Para Bolivia es especialmente valioso el apoyo de Uruguay, Ecuador y España, países que han sido sólidos en su respaldo.

La prohibición del masticado de la coca y su inclusión en las listas de sustancias nocivas salió de un estudio de los años cincuenta marcado por posiciones racista. Esta posición hoy, a la luz de los avances de los derechos de los pueblos indígenas, es obsoleta, de ahí que la Convención de 1961 deba ser actualizada. Más de seis millones de bolivianos *acullican* (mastican) y toman té de coca. La nueva Constitución del país está en contraposición con la Convención.

Los escenarios posibles para Bolivia de aquí en adelante son: 1) Una conferencia de Naciones Unidas sobre la solicitud de enmienda de Bolivia al Artículo 49. 2) Un procedimiento de reclasificación de la hoja de coca ante Naciones Unidas. 3) El retiro de la Convención.

El régimen de fiscalización de drogas es complejo, está construido para que sus cambios sean difíciles y las decisiones finales dependan del régimen. La preocupación en el caso de la enmienda solicitada por Bolivia no tiene mucho que ver con los millones de usuarios de la coca sino con el hecho de que la enmienda represente la penetración de un régimen que de producirse, abriría también posibilidades a otros cambios.

La dificultad para lograr cambios en el régimen internacional es lo que ayuda a consolidar el miedo que hay de abrir el debate sobre las convenciones. El clima para modificaciones está todavía muy frío. ¿Qué podemos esperar del debate de la agenda de la próxima reunión de la Comisión de Estupefacientes (CND) en marzo? ¿Cuáles son los obstáculos y posibilidades de modernización del régimen de tratados? Todavía no se conocen todos los temas de las resoluciones de la próxima CND (21-25 de marzo), salvo algunos como los del acceso a medicinas. También se sabe que una resolución clave este año es la de la pena de muerte. Es la primera vez que se presenta este asunto en el área del control de drogas.

Como bien se sabe, el papel de la CND es dar directrices a la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) para sus proyectos. Muchos proyectos de la ONUDD están en el área de la fiscalización, cómo mejorar el sistema de aplicación de la ley, el sistema judicial. La resolución sobre la pena de muerte quiere limitar la posibilidad de acción de la ONUDD en países en donde ésta se aplica. Esto es algo que va en conflicto con los DDHH. Desde ahora nos podemos imaginar que el debate a este respecto va a ser fuerte.

Otro tema que surge siempre en la agenda de la CND es el informe de la JIFE. Ya se ha mencionado el rol conservador de la JIFE. En su último informe hay otra vez declaraciones muy fuertes en contra de Bolivia, Perú y Argentina sobre la coca. De modo que el tema de la enmienda de los usos tradicionales de la coca surgirá, incluso si ECOSOC no pide la opinión de la CND sobre la enmienda.

Otra preocupación relacionada con el informe de 2011 de la JIFE es que a raíz del tema de la hoja de coca, por primera vez habrá una sesión especial sobre plantas y alcaloides que intenta reflexionar sobre las inconsistencias que existen ahora en el tratamiento que dan los tratados a diferentes plantas y sus derivados. Estas diferencias son las que hacen resaltar las inconsistencias (incoherencias) con respecto a la coca. Por ejemplo, la efedra no está en la lista de las convenciones, aunque sus alcaloides sí lo están. ¿Por qué no sucede lo mismo con la coca? La preocupación es que estas inconsistencias se utilicen de manera negativa y conduzcan a que metan en la lista a plantas como la efedra y otras similares. También es preocupante en la medida en que no hace parte del mandato de la JIFE recomendar meter sustancias en las listas. Esto es algo que corresponde a la OMS. Por eso hay tensiones entre las dos organizaciones. A veces la JIFE da recomendaciones directamente opuestas a lo que dice la OMS.

En términos de funcionamiento de la JIFE, otro momento importante este año son las elecciones a fines de abril, en las que hay alguna posibilidad de cambiar el carácter problemático de la JIFE. Serán elegidos cinco nuevos miembros, lo que podría cambiar bastante la composición de esa entidad. Entre los candidatos hay personas interesantes como Patricia Llerena de Argentina, Werner Sipp de Alemania. Si estas personas salen elegidas, esto ayudaría a cambiar el comportamiento de la JIFE.

Respecto al futuro de las convenciones, éste es un momento simbólico porque este año se celebran 50 años de la Convención Única, y el año entrante se celebra un siglo desde la primera convención de 1912. El proceso de modernización de los tratados no será fácil, pero éste es el momento de empezar a abrir el debate, y de reflexionar sobre 50 años de la Convención Única y un siglo de tratados, examinando cuáles son los problemas y cuáles las posibilidades de mejoras. En la CND habrá un evento paralelo sobre la Convención Única y el tema de la coca, y hay ideas sobre un evento grande a realizarse en 2012.

Contrariamente a lo expresado antes por algún participante, el cambio de los tratados es un tema importante y urgente. El sistema de control de drogas está agrietado. Las grietas siguen profundizándose, se ha pasado de la tolerancia cero a la reducción de daños, a destacar la inconsistencia sobre el tema de acceso a medicinas esenciales controladas por los mismos tratados, como la morfina, así como las inconsistencias para plantas como la coca y el cannabis. “El grupo de países dispuesto a abrir el debate sería el verdadero amigo de los tratados”.

**Debate** - ¿Es realmente posible que se amplíe la lista de plantas controladas? ¿Qué impacto habría tenido el referendo de California en caso de haberse aprobado la propuesta sobre el cannabis? La idea de la JIFE es incluir todas las plantas y no sólo sus alcaloides para solucionar el problema de las inconsistencias que hoy se presentan. Pero como la JIFE sabe que por ahora no puede dar esa recomendación, entonces está pidiendo a los países incluir voluntariamente en sus listas nacionales esas plantas. Y en cuanto al referendo en California, de haberse aprobado se habría presentado un

conflicto directo con la convención. Lo cual habría servido para estimular el debate sobre las convenciones.

México fue el único país latinoamericano que objetó la enmienda de la hoja de coca. Esta actitud habría sido motivada por la presión estadounidense, o por problemas bilaterales entre México y Bolivia, dada la posición de Bolivia en la reciente conferencia sobre el cambio climático en Cancún, y al hecho de que cuando Calderón asumió el cargo, Morales no asistió. Bolivia sigue no obstante esperando a que algunos países, incluido México, retiren sus objeciones. Mientras tanto ha ingresado una nueva objeción, de Ucrania.

¿Cuáles son las posibilidades reales que hay de poner en la agenda estos temas en UNASUR y MERCOSUR sabiendo que hasta fechas recientes no había mecanismos de interacción para la sociedad civil en esos organismos y que las ONG no tienen maneras de relacionarse con estas instituciones? A este respecto hay bastante pesimismo, pero también existe la actitud de que intentar trabajar en estos espacios es un asunto que vale la pena explorar. Ello a pesar de que por el momento, MERCOSUR por ejemplo, en lo relativo a las drogas, se limita a reproducir lo que dice la CICAD. En cuanto a UNASUR, ésta es todavía una entidad que está decidiendo su ingeniería institucional. Hay muchas cosas aprobadas pero nada ha comenzado a funcionar. Aún no se sabe cuál puede ser la participación de la sociedad civil en UNASUR, aunque parece haber margen para algún tipo de actividad amplia en la que puedan participar expertos y otros sectores, como comunidades involucradas. Este podría ser el momento para intentar crear un espacio formal en UNASUR teniendo en cuenta que algunos funcionarios de esa entidad han manifestado estar de acuerdo en que la sociedad civil desarrolle propuesta para todos los temas y en particular el tema de drogas. Pero hay que tener en cuenta que materializar la participación de la sociedad civil en UNASUR es algo que va a tomar tiempo.