



Políticas de drogas en América Latina

Construyendo una agenda concertada entre gobiernos y sociedad civil

5 de agosto de 2009

Hotel Napoleón, Rivadavia 1364, Buenos Aires

Objetivos:

1. Fortalecer el diálogo entre gobiernos y sociedad civil en la región en torno al tema drogas.
2. Delinear una agenda de trabajo que articule las diversas iniciativas de gobiernos y sociedad civil.

Ejes de trabajo:

- a) Antecedentes de diálogo y articulación entre gobiernos y sociedad civil en la región en torno al tema drogas. ¿Qué ha resultado bien? ¿Cuáles han sido los obstáculos?
- b) Futuras oportunidades para acciones conjuntas. ¿Cómo se puede iniciar/fortalecer un trabajo de acercamiento con gobiernos de países como Colombia, Chile, Paraguay, Perú, México? ¿Cómo impactar en el proceso de revisión iniciado recientemente por la CICAD? ¿En qué otros foros regionales pueden incluirse estas discusiones?

RESUMEN DE LA REUNIÓN:

En cuanto a los antecedentes de diálogo y articulación entre gobiernos y sociedad civil en la región, los participantes mencionaron:

- Los diálogos informales sobre Políticas de Drogas en América Latina organizados por la Washington Office on Latin America (WOLA) y el Transnational Institute (TNI).
 - o Aunque se consideró la importancia de estos encuentros, se efectuaron algunas críticas: se señaló que en México se convocó a funcionarios del gobierno que hablaron de la aplicación de las políticas de drogas, en

términos de cantidad de drogas incautadas, narcotraficantes encarcelados, etc., lo que no produjo un diálogo entre ONGs y gobierno. Se dice que fue “una oportunidad perdida”.

- El trabajo de articulación del Capítulo Latinoamericano del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC).
- La declaración de la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia: se subrayó la importancia que tuvo la participación de los ex presidentes César Gaviria, Ernesto Zedillo y Fernando Henrique Cardoso (a pesar de que se analizó que durante su gestión, estos ex mandatarios no trabajaron en el mismo sentido), ya que promovió el debate sobre la despenalización del uso de marihuana. Al respecto, se mencionó que los usuarios de marihuana suelen ser rechazados y es necesario lograr un cambio de percepción sobre el problema en la opinión pública.
- El proceso de revisión de metas de la UNGASS en políticas de drogas.
 - o Se efectuaron críticas al proceso. En principio, se mencionó la dificultad para reunir a los miembros de la sociedad civil que trabajan en distintos temas (sida, derechos humanos, etc.) en torno a la discusión de las políticas de drogas. También se señaló que no se logró “cambiar las cosas” en forma sustantiva.
 - o Por otra parte, se advirtió que muchos de los funcionarios que participaron de las reuniones de UNGASS no tenían formación en el tema.
 - o En cuanto al tema del cultivo de hojas de coca, se advirtió cierta desinformación, ya que fueron reiteradas las referencias al “cultivo de cocaína en la región andina”, cuando lo que se intentaba debatir era la producción de la coca como producto agrícola para el consumo tradicional o para la industria legal.
- El Documento de Magistrados Latinos sobre políticas públicas en materia de drogas y derechos humanos, Declaración de Oporto, en julio de 2009.
 - o Se relató que en Argentina hubo una declaración previa de los magistrados, que tuvo un importante impacto en la opinión pública y en el ámbito judicial, y que fue replicada en Europa.
 - o Se señaló la importancia del trabajo con el sistema judicial, ya que son los magistrados quienes aplican la ley, y en cada caso concreto, deciden la penalización o la desincriminación de los usuarios de drogas.
 - o Se advirtió que la discusión sobre las políticas de drogas tendría que tener como eje la defensa de los Derechos Humanos. Asimismo, se señaló que es importante tener en cuenta que todos los países hicieron reservas a la Convención de Viena de 1988, en lo que atañe a “todo aquello que esté en contra de la Constitución de cada país” y que la mayoría de los países latinoamericanos han modificado sus constituciones desde entonces.

- El Foro de Cultivos Declarados Ilegales, en Barcelona. Se expresó que el Foro fue un evento que convocó a agricultores de distintos países y que fue muy importante la repercusión de la organización del movimiento cocalero entre los asistentes. Se concluyó que los foros pueden ser un importante espacio para la articulación de distintos movimientos de agricultores de diversos países.

En la discusión entre los participantes, también se analizó la articulación entre sociedad civil y gobierno en cada país:

México:

Se analizó que la cercanía geográfica, económica y política de México y Estados Unidos hace difícil la discusión del paradigma prohibicionista. La articulación parece “un deseo de la sociedad civil, pero no del gobierno”. Pero también se advirtió que la sociedad civil no es homogénea, por el contrario, las ONGs con más recursos son las más conservadoras.

Se relató que en México existen amplios territorios bajo el control de los narcotraficantes. El Plan Mérida significó que todos los aspectos de la vida social pueden ser considerados “seguridad nacional”, lo que lleva a una militarización del país. Para la opinión pública, los militares son menos corruptos que la policía y por lo tanto, cuentan con apoyo público, a pesar de las denuncias sobre violaciones a los derechos humanos. Se opinó que es difícil que las cosas cambien, ya que se crean leyes que legalizan la ocupación militar y cada vez hay más policías encubiertos en las calles. Pero también se advirtió que a medida que pase el tiempo, es posible que los militares, al igual que la policía, pierdan credibilidad.

Se indicó que la militarización debilita el Estado de Derecho y provoca muchas muertes. Se analizó que la “Guerra contra las drogas” no tiene por objetivo detener el narcotráfico, sino controlar los movimientos sociales, sobre todo teniendo en cuenta que el 2010 se asocia con la emergencia de movimientos revolucionarios (como en 1810 y 1910).

También se comentó que la reducción de daños se introdujo en la normativa mexicana, pero que no se implementa porque lleva tres años en revisión.

Colombia:

Se expresó que en Colombia “no hay margen para la incidencia de la sociedad civil en las políticas de drogas, que se deciden en parte en Bogotá y en parte en Washington, y que tienen el enfoque de la seguridad nacional”. Se propuso diferenciar las estrategias de incidencia de la sociedad civil en torno al uso, al tráfico y a la producción de sustancias ilegales.

En cuanto a la producción, se trabajó sobre el desarrollo de proyectos alternativos. Se relató una experiencia en la que se encontró una vía para la cooperación entre organizaciones no gubernamentales y el gobierno de Colombia. Se explicó que al inicio del Plan Colombia, el presupuesto se destinaba en un 80% para el gasto militar y en un 20% al desarrollo social, y que actualmente esta proporción cambió a un

57% para el gasto militar y un 43% para el desarrollo social. Este cambio favoreció el diálogo entre ONGs financiadas internacionalmente y el gobierno de Estados Unidos. Sin embargo, a partir del "11 S" la economía también fue considerada parte de la lucha antiterrorista. Para el gobierno estadounidense, la producción de sustancias ilegales era la fuente de financiación del terrorismo, lo que limitó el margen de acción de la USAID. El gobierno colombiano reprodujo esta concepción, que incluye el trato hacia los usuarios. Las políticas de desarrollo alternativo se vinculan a las políticas de seguridad y se las considera como una forma de combate al terrorismo. Pero a pesar de estos problemas, se concluyó que el diálogo entre las ONGs y la USAID fue interesante.

Por otra parte, se subrayó la importancia de distintas experiencias de articulación entre entidades de base y entidades gubernamentales a nivel local, regional y nacional. Estas experiencias buscaron desarrollar procesos comunitarios que impactaran de "abajo hacia arriba". Se trabajó con la cooperación internacional y el gobierno en modelos de inclusión social, en proyectos que podrían ser catalogados como de reducción de daños, aunque nunca fueron considerados de esta manera.

Brasil:

Se explicó que en Brasil existe una Coordinación Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (CONAD) que depende de la Secretaría Nacional de Políticas de Drogas y cuya composición es plural: hay representantes de la sociedad civil, del Consejo Federal de Medicina, del Congreso y de otros organismos. Se analizó que aunque este tipo de organización parece facilitar la participación de la sociedad civil, los debates públicos se dan en el ámbito del gobierno, lo que favorece el control gubernamental sobre la agenda y las consecuencias del debate, sobre todo si se tiene en cuenta que el órgano que ejecuta las políticas es gubernamental y está a cargo de un militar.

Se analizó que es necesario prestar atención al tipo de articulación que se produce entre sociedad civil y gobierno, para que ésta conserve cierta autonomía como esfera de actividad pública distinta del gobierno y se establezca el diálogo.

Al respecto, se relató que en la mayoría de las grandes capitales brasileñas se prohibieron las marchas a favor de la legalización del uso de marihuana. Sin embargo, los magistrados han autorizado estas marchas en Porto Alegre, porque distintas ONGs se presentaron como "amigas de la Corte", que se anticiparon a los pedidos de prohibición, solicitando que las autorizaran.

Bolivia:

Se consideró que en Bolivia se está asistiendo a un proceso de acumulación histórica de la lucha social del movimiento cocalero, que se expresa en la simbología social que muestra el gobierno (por ejemplo, la presentación del presidente Evo Morales en Viena acompañado de productores de hojas de coca). En esta coyuntura, la concertación entre gobierno y sociedad civil es bastante fluida, aunque en algunas oportunidades se presentan diferencias de opiniones y posiciones debido a la aplicación de políticas de racionalización de cultivos de coca.

Ente los avances, se mencionó la implementación de una Comisión de Alto Nivel (COAN) para la realización de la Encuesta Nacional sobre consumo de hoja de coca y de una Mesa de Concertación en materia de desarrollo integral (MESDI), el debate sobre la Ley de sustancias controladas y la Ley General de la Coca (que regulará la producción, industrialización y comercialización de ese cultivo) y la carta de Evo Morales para solicitar la despenalización del *acullicu* mediante una enmienda de la Convención Única de 1961, que está a la espera de la consulta a los países miembros.

Entre los aspectos negativos, se mencionó que a raíz de algunos focos de violencia ocasionada por bandas de narcotraficantes, se acrecentaron los controles policiales en Pando. Se explicó que los medios de comunicación presentan continuamente al gobierno como "cocalero y narcotraficante", discurso que impacta en la opinión pública. El gobierno ha respondido acrecentando los controles y la racionalización de la producción de coca. Pero ante el aumento de la demanda, se extendieron los cultivos a zonas subtropicales, lo que tiene efectos negativos a nivel económico y social.

Chile:

Se dijo que en Chile existe un deseo de la sociedad civil de trabajar con el gobierno, ya que no se trata de una realidad. Se advirtió que en Chile, la "política es cosa de expertos, que están en el gobierno y no en las ONGs", pero que "aunque la política es algo técnico, sus resultados no son técnicos, son políticos."

Sin embargo, hay elementos positivos. Se señaló que en Chile no está penalizado el consumo de drogas, y que un poco "esquizofrénicamente", la Red Chilena de Reducción de Daños está financiada por el Estado. La Red está formada por personas y no por instituciones, lo que facilita la participación, ya que la representación institucional suele imponer limitaciones.

Se comentó que en diciembre de este año habrá elecciones, lo que representa una coyuntura favorable para el diálogo político.

Los participantes acordaron en la dificultad de efectuar un diagnóstico regional debido a la heterogeneidad de la situación en cada país. Sin embargo, analizaron distintas problemáticas comunes.

Se discutió si el gobierno de Obama va a cambiar la política de drogas de los Estados Unidos. Algunos participantes de la reunión consideraron que se registraron algunos cambios: por ejemplo, se invitó a Uruguay a visitar Estados Unidos, a pesar del apoyo que este país dio a Bolivia. Por otra parte, la participación de la delegación norteamericana en la reunión de UNGASS fue diferente a la de otras oportunidades y el nuevo "Zar de las Drogas" no demonizó la reducción de daños. Sin embargo se analizó que la "Guerra contra las Drogas", basada en la Doctrina de la Seguridad Nacional, es una política de estado, lo que limita el margen de acción del gobierno de Obama para modificarla.

Se advirtió que la política de drogas en Latinoamérica no registra cambios, ya que el problema de las drogas sigue siendo considerado un problema de **seguridad nacional** (y no de desarrollo humano, de educación, de cultura) y por lo tanto, las respuestas gubernamentales sólo pueden ser de tipo militar. Se trata de un enfoque ofertista, ya que se considera que si se controla la oferta, se reducirá la demanda. Al respecto, se señaló que “la “guerra contra las drogas” tenía tres objetivos: elevar los precios, empeorar la calidad y disminuir la violencia urbana. Ninguno de ellos se ha cumplido, ya que las drogas ilegales son cada vez más baratas, de mejor calidad y ha aumentado la violencia en las ciudades. Sin embargo, el enfoque sigue orientando las políticas públicas.

Se opinó que la Iglesia Católica (a nivel jerárquico) tiene un papel importante en el sostenimiento del paradigma prohibicionista. Por eso, se propone el fortalecimiento del Estado laico.

Sin embargo, se advirtió que el consenso de Viena parece estar en cuestión, en tanto que aumenta la percepción del fracaso de las políticas de drogas ejecutadas en el pasado.

Se observó como un hecho positivo que en varios países de Latinoamérica, personas que habían trabajado en el campo de la defensa de los derechos de los usuarios de drogas estaban siendo incorporadas al gobierno, lo que facilitaba se propusieran políticas “desde arriba” y que se ejecutaran algunas de ellas. Al mismo tiempo, se profundizó la militarización y la criminalización de los movimientos sociales de consumidores y productores de sustancias declaradas ilegales, en Colombia y Perú, lo que posiblemente, tenga que ver con el control de los recursos naturales de esos países.

Se indicó que “se ha avanzado en la sistematización de experiencias y de investigaciones científicas lo que podría contribuir a la formación de una masa crítica para lograr consensos adicionales.”

En cuanto a la asistencia de los usuarios de drogas, se mencionó que en los distintos países, no se brinda atención integral al problema. Se explicó que generalmente, se atiende a los usuarios en la desintoxicación sin ofrecer tratamiento posterior. Asimismo se manifestó preocupación por la falta de asistencia a las personas privadas de su libertad y se insistió en la necesidad de reforzar el derecho a la salud de los detenidos.

Por otra parte, se señaló que el enfoque de Reducción de Daños ha infiltrado los dispositivos de asistencia, aunque no se lo reconozca conceptualmente. Por lo tanto, se consideró que resulta contraproducente oponer Abstinencia vs. Reducción de Daños, porque se está generando consenso por “infiltración”.

Propuestas de acción:

Con la opinión pública:

- Replicar la experiencia de Viva Rio, que logró la adhesión de tres ex presidentes a la Declaración Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. Los participantes coincidieron en que la adhesión de personas conocidas por la opinión pública y que no están asociadas a la militancia en el campo de las drogas puede facilitar la discusión del paradigma prohibicionista.
- Discutir las políticas de drogas con actores que no se dedican específicamente al tema. Por ejemplo, se puede trabajar con sindicatos en el tema de la prevención laboral, discutir la reforma penitenciaria, etc. De lo contrario, el tema se deja en manos de los “expertos” lo que focaliza el problema. La propuesta implica “avanzar en la opinión pública de otra manera (no que dejemos de trabajar en forma específica) sino sumar otros actores”.
- Se mencionó que la CICAD invitó a las Facultades de Medicina para incluir el tema “drogas” como problema de salud, de manera que se propuso contactar a las universidades para discutir el concepto.
- Discutir el tema en diferentes foros (de jóvenes, de trabajo, etc.) aunque éstos no se centren en el tema de las drogas, a la manera de los “empresarios morales” que promovieron la prohibición. Esta propuesta apunta a ganar consenso en la opinión pública, que suele reproducir el discurso hegemónico, a partir del debate.
- Identificar interlocutores en los medios de comunicación, ya que la “opinión pública está *moldeada* por los medios”. Al respecto, se mencionó que en el discurso mediático el problema se presenta como un antagonismo entre la prohibición y la liberalización del consumo, sin matices.
- Divulgar el marco legal sobre el consumo entre la población de los países, ya que en general, la gente tiene “poca cultura de derechos” o “no los conoce”.
- Difundir el enfoque de reducción de daños, especialmente en Bolivia, donde el enfoque no es conocido.

Con los gobiernos

- Trabajar con el sistema judicial de los distintos países, tanto por el lugar que ocupan los magistrados en la ejecución de las políticas de drogas, como por el impacto que tienen sus declaraciones en la opinión pública.
- Discutir la Doctrina de la Seguridad Nacional en base a los Derechos Humanos, teniendo en cuenta que en general, la adhesión a la Doctrina de la Seguridad Nacional implica un “relajamiento” en materia de derechos. Se planteó que este enfoque puede llevar a que el tema se discuta en otros foros, como en Ginebra.

En investigación

- Promover investigaciones que cuestionen el paradigma prohibicionista, teniendo en cuenta que la producción científica sobre el tema suele estar financiada por la política actual y existe cierta tendencia a confirmar el paradigma vigente.
- Profundizar los estudios de análisis normativo entre el Derecho Internacional y el Derecho Penal de cada país. También se propuso analizar y sistematizar la legislación regional sobre el tema, ya que a veces se encuentran importantes diferencias entre las normas nacionales y las regionales. Al respecto, se

mencionó que en Europa se está revisando la legislación por uso de drogas y que ese debate (por ejemplo, en torno a la definición de "consumo personal" y a la duración de las penas) puede alimentar la discusión en América Latina. También las experiencias legislativas en Brasil pueden ser debatidas en los distintos países. Se advirtió que los insumos sobre cambios en la legislación sobre drogas pueden ser útiles para aprovechar al máximo las coyunturas favorables al cambio en los distintos países.

- Analizar y sistematizar las experiencias de desarrollo alternativo en las zonas de cultivos declarados ilegales.
- Analizar y sistematizar las experiencias positivas de los consumidores de drogas, especialmente en cárceles. Aunque estas experiencias posiblemente puedan ser enmarcadas como de "reducción de daños", hay que tener en cuenta que muchas veces, éstas se desarrollan sin que sean reconocidas con ese nombre.
- Estudiar el problema del tráfico en los eslabones intermedios.

En los foros internacionales:

- Participar activamente de las reuniones de la CICAD. Se propuso realizar "reuniones paralelas" de la sociedad civil, para incidir en ellas.
- Controlar, desde las organizaciones no gubernamentales, la calificación de los representantes gubernamentales que asisten a las reuniones internacionales.
- Difundir las propuestas de los productores de coca, que se centran en la producción de coca para el consumo tradicional y la industria legal.

Sobre los instrumentos, foros y eventos en los que podría proponerse el debate sobre las políticas de drogas se menciona:

- La Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes de El Salvador (no suscripta por la totalidad de los países).
- La Sesión de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas del 2010.
- El Foro Latinoamericano de VIH-Sida en Perú.
- La Red Latinoamericana de Reducción de Daños.
- Los foros regionales e internacionales de cultivos declarados ilegales.
- Los foros de UNASUR, la Comunidad Andina y el Mercosur.
- La conferencia de la Drug Policy Alliance, en Albuquerque, noviembre 2009.
- El CONCASIDA en Cosat Rica, marzo 2010.
- La conferencia de la IHRA, en Liverpool 2010.
- La Conferencia Mundial de Sida, en Viena 2010.
- La Cumbre Mundial de Juventud, en México, setiembre 2010.

Finalmente, se acordó en mantener la comunicación entre los participantes para lograr trabajar en red y que "alguien pueda hablar en representación de todos".