

Debate drogas: nuevas ideas y actores

SOCORRO RAMÍREZ*

En los años noventa, el nuevo ambiente político generado en la pos Guerra Fría abrió la esperanza de que la superación del mundo bipolar aportaría soluciones a asuntos globales. Para la problemática de drogas fue convocado un grupo de expertos asesores con el propósito de formular recomendaciones para mejorar la política y lograr mayor colaboración dentro del sistema de Naciones Unidas, y se puso en marcha un órgano con el mandato de crear una estrategia global. Sin embargo, pronto se pasó del espíritu de colaboración a

* Doctora en Ciencia Política, Departamento de Ciencia Política, Universidad Sorbona, París (Francia). Doctora en Ciencia Política de la Universidad Central de Venezuela. Magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos, Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo, Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: socorroramirezv@yahoo.es

Este artículo recoge escritos anteriores de la autora en la revista *Nueva Sociedad*, en *El Tiempo*, y síntesis de debates y procesos en los cuales ha podido participar como coordinadora, facilitadora y/o relatora. En especial de dos procesos que menciono a continuación.

El “Diálogo andino-estadounidense” impulsado por el Centro Carter e Idea Internacional, cuyo debate y entrevistas a los participantes dieron origen a la publicación de Ramírez, S. and Youngers, C. *Drug Policy in The Andes: Seeking More Humane and Effective Alternatives*, Atlanta-Lima, Carter Center and International Idea, 2011. <http://www.idea.int/publications/drug-policy-in-the-andes/es.cfm>.

Los diálogos informales para fortalecer la preparación de la UNGASS 2016, desarrollados en dos ciudades colombianas. En Santa Marta, en diciembre de 2014, entre varios gobiernos, redes académicas y organizaciones no gubernamentales, y organizado por la Washington Office on Latin America (WOLA) y el Transnational Institute, con apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia. Y el diálogo realizado en Cartagena en noviembre de 2015, con la convocatoria de cuatro gobiernos —Colombia, Suiza, México y Ghana— y cuatro Organizaciones de la Sociedad Civil —Open Society Foundations, Transnational Institute, Washington Office on Latin America y México Unido Contra la Delincuencia—, con participantes de 26 países de las Américas y el Caribe, Europa y África: 59 delegados oficiales de diversas dependencias estatales —ministerios de Relaciones Exteriores, Justicia, Salud, Desarrollo, Defensa; la Policía y organismos de control de drogas—; y 20 delegados de 15 Organizaciones académicas y de la Sociedad Civil.

la polarización y terminó aplicándose el enfoque impuesto por los mayores consumidores, basado en una política ofensiva que atacara productores y encarcelara consumidores y traficantes.

Desde cuando se estableció el control de narcóticos en el derecho internacional (Convención del Opio de 1912 y convenciones de 1961, 1971 y 1988), Estados Unidos se convirtió, en la práctica, en el actor dominante para la definición y fiscalización de las políticas de control de drogas y fue usando las convenciones internacionales como instrumento de su política para disciplinar a países productores y de tránsito. Si a su juicio un país no cumple las convenciones de drogas, el presidente emite una decisión que puede llevar a sanciones. En los años noventa, el gobierno federal de Estados Unidos escaló la acción militar en países productores latinoamericanos y asiáticos. Los gobiernos que querían desescalar la política represiva, impulsar el desarrollo alternativo, concitar una mayor atención a la responsabilidad de países del Norte en asuntos como la demanda por las drogas, la oferta de precursores y el lavado de activos, no lograron articularse para promover el debate, los cambios y la cooperación internacional.

En la Unión Europea se expresan distintas posiciones y formas de regulación del asunto de las drogas, y más que el debate global se ha preferido examinar experiencias específicas. Desde sus inicios, sus países miembro no se comprometieron con “la guerra contra las drogas”; en cambio, hicieron una aplicación flexible de las convenciones y experimentaron políticas de reducción de daños en la salud de los consumidores. Por otra parte, en países como China, Rusia, Tailandia, Filipinas, Malasia, Birmania o Marruecos se han ido incrementando medidas represivas que incluyen la pena de muerte hasta para delitos menores relacionados con drogas. Con esa disparidad de políticas, sin evaluación ni propuestas articuladas por un bloque de países, la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD), la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) y la Comisión de Estupefacientes (CND), en Viena, monopolizaron el tema sin tomar en cuenta las perspectivas formuladas por otras agencias de Naciones Unidas.

La “guerra contra las drogas”, lejos de liberar al mundo de las sustancias psicoactivas, aumentó el consumo y descargó los mayores costos y daños en los sectores más vulnerables, que fueron criminalizados: campesinos pobres sometidos a la erradicación forzada y tóxica de sus cultivos. La política establecida endureció las leyes de drogas, lo que tuvo un fuerte impacto en los sistemas judicial y penitenciario así como en las vidas de las personas encarceladas, las de sus familias y sus comunidades pues consumidores y pequeños transportistas colmaron las cárceles. La aplicación de la política entró en conflicto con otros regímenes internacionales como, por ejemplo, de Derechos Humanos, armas o ambiente. En lugar de proteger a las sociedades y fortalecer a Estados débiles y no preparados para enfrentar estas problemáticas, esa estrategia aumentó las dificultades de gobernabilidad, la delincuencia, la inseguridad y la violencia. Esto se debió, en parte, a que los esfuerzos se centraron casi exclusivamente en el narcotráfico más que en el ataque a lo que le da cabida al crimen organizado, el cual desarrolla otras diversas actividades ligadas tanto a lo ilegal como a lo legal, pervierte la política, destruye instituciones y captura Estados.

Los balances de las estrategias aplicadas muestran el fracaso de esta política y estimulan el debate sobre sus alternativas. En febrero de 2009, el informe “Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma” —firmado en Río de Janeiro por la Comisión Latinoamericana que lideraron los expresidentes Fernando Henrique Cardoso, de Brasil, Ernesto Zedillo, de México y César Gaviria, de Colombia, y de la que hicieron parte exministros, escritores y otras personalidades regionales— cuestionó tanto la “guerra contra las drogas” como el temor de evaluarla. Propuso romper el silencio frente al fracaso de esa estrategia, debatir sus consecuencias y analizar alternativas dentro de las que se encuentran los esfuerzos dirigidos a tratar el consumo de drogas como una cuestión de salud pública, realizar campañas innovadoras de información y prevención dirigidas en particular a la juventud, focalizar la represión sobre el crimen organizado, reorientar las estrategias de represión a los cultivos y con la más avanzada ciencia médica analizar la conveniencia de descriminalizar el uso cultural de las hojas de coca y la tenencia de marihuana para consumo personal.

También mostró la conveniencia de hablar no solo de cultivos alternativos sino de desarrollo social del campo, de fuentes de trabajo, de educación democrática y de búsqueda de soluciones en un contexto participativo¹.

En 2011, la Comisión Global —conformada por 19 miembros: ocho europeos, cinco latinoamericanos, cuatro norteamericanos, un africano y un asiático, que habían ejercido como presidente, canciller, secretario de la ONU, director de organismo internacional, secretario de Estado, director de la reserva de Estados Unidos, comisario de política exterior y de seguridad de la Unión Europea, escritor, líder no gubernamental, banquero y empresario— mostró la “guerra contra las drogas” como una “guerra perdida” con grandes costos en la gobernabilidad regional y global, y presentó cuatro principios a tener en cuenta en el debate: 1) ni la ideología ni la conveniencia deberían reemplazar la evidencia científica en la construcción de una política cuyo objetivo debería ser la reducción de daños a la salud, la seguridad y el bienestar de los individuos y la sociedad; 2) un enfoque basado en Derechos Humanos y salud pública permite reducir más daños que la estigmatización, criminalización y marginalización de las personas que usan ciertas drogas o están involucrados en los niveles más bajos del cultivo, la producción y la distribución; 3) la responsabilidad compartida global sobre la problemática de las drogas no puede ocultar las realidades políticas, sociales y culturales de cada nación, de las que deben partir las políticas para hacerles frente, ni puede impedir la experimentación y el desarrollo de alternativas que respeten tanto los derechos como las necesidades de los afectados por la producción, el tráfico y el consumo; 4) la política de drogas debe ser integral, no puede reducirse al enfoque de aplicación de la ley y el castigo, ni a los intereses y la participación de las agencias policiales o militares; debe involucrar a organismos gubernamentales encargados de salud, educación y desarrollo; a las familias, los especialistas y la sociedad civil.

¹ www.drogasydemocracia.org

El debate hemisférico

Con esos estímulos para el debate sobre los resultados de la “guerra contra las drogas” y con el agravamiento de sus efectos contraproducentes, fue cambiando la opinión en el hemisferio americano y se fueron desplegando una serie de iniciativas y presiones que han ampliado el debate al menos en una triple dimensión: la forma de abordar el fenómeno de las drogas y sus consecuencias, los resultados contradictorios y contraproducentes causados por la política para hacerle frente y la flexibilización de las políticas nacionales o subnacionales para ensayar alternativas. Para observar algunos de esos cambios en la forma de entender, asumir y hacerle frente al problema mundial de las drogas hago el siguiente recuento —no exhaustivo— de algunos procesos en curso.

Estados Unidos ha vivido un proceso contradictorio. Distintas encuestas han mostrado que al menos la mitad de los estadounidenses de todo el espectro ideológico está de acuerdo en regular la marihuana, como se hace con el alcohol y el tabaco. A nivel estadual, el debate avanza con consecuencias concretas en la mayoría de los estados de la Unión que han legalizado su producción y uso terapéutico y/o han despenalizado el consumo recreativo o en pequeña escala, con el fin de controlar y reducir daños, montar prósperos negocios y recolectar impuestos.

A nivel federal, el cambio en Estados Unidos tiene altos costos políticos tanto por el peso del prohibicionismo y la religión como por la presión de las agencias encargadas de patrocinar la estrategia represiva. Con todo, las nuevas realidades y los graves daños que en su territorio le han generado sus propias políticas represivas —la distribución se ha hecho más amenazante y peligrosa, faltan recursos para la “guerra contra las drogas” o para encarcelar a usuarios problemáticos pues acumuló más de dos millones de personas en la cárcel por delitos de drogas menores y no violentos— han presionado por la apertura de un espacio a la controversia sobre el fracaso del prohibicionismo, el examen de alternativas y las redefiniciones oficiales.

La llegada al poder de Barack Obama generó expectativas sobre un posible reconocimiento por parte de Washington del fracaso de las actuales estrategias de lucha contra las drogas, el daño que han causado y la urgencia de cambiar las políticas. Pero la búsqueda de soluciones a la grave crisis económica y la polarización política interna y, en el exterior, las guerras en Iraq, Afganistán, Libia y la situación del Medio Oriente, las relaciones con China y Rusia, concentraron los esfuerzos. Hay que reconocer, sin embargo, que bajo su administración se ha atenuado el enfoque de las drogas como supuesta amenaza a la seguridad de Estados Unidos (fortalecido desde el 11 de septiembre de 2001), contra la cual habría que librar una guerra (Franco, F., Ramírez, S. y Tobón, M. (Eds.), 2011). Como lo había prometido en la campaña electoral, Obama logró, en agosto de 2010, un primer paso con la ley sobre penas justas, que redujo parte de la disparidad en las condenas entre los usuarios del crack (en un 80 % afroamericanos) y la cocaína en polvo, y eliminó la pena mínima obligatoria de cinco años por simple posesión. Para cumplir otra promesa de campaña, el Departamento de Estado anunció, en el otoño de 2009, que pondría fin a la dura aplicación de las leyes federales de drogas en aquellos estados que habían adoptado leyes que legalizaban el uso de la marihuana con fines médicos. Y en cuanto a su tercera promesa, a fines de 2010, firmó la ley que levanta la prohibición sobre la asignación de fondos federales a programas de intercambio de agujas y jeringas esterilizadas para la prevención del VIH. Desde su primer *Informe sobre la Estrategia Nacional de Fiscalización de Estupefacientes*, Obama enfatizó las iniciativas de prevención de base comunitaria, la inserción del tratamiento para el uso problemático de drogas en los programas de asistencia sanitaria con el fin de ampliar el acceso a estos servicios, y reconoció indirectamente los daños colaterales provocados por la política vigente al generar instrucciones a los fiscales de no enviar a prisión a consumidores o a microdistribuidores sino de encontrar alternativas al encarcelamiento. Luego, en un video publicado en YouTube, legitimó el debate sobre la política de drogas estadounidense. El presupuesto federal para la política de drogas se hizo más transparente y tiene un leve incremento de los recursos destinados al tratamiento y a la educación (Youngers, C. A., 2011b).

Además, ha habido un cambio de tono y de lenguaje. El jefe de la Oficina de Política Nacional de Control de Drogas (ONDCP) anunció que no utilizaría el término “guerra contra las drogas”, habló de la necesidad de tratar el consumo de drogas como un problema de salud pública y puso como indicador para medir los buenos resultados de la estrategia, en este campo, la reducción tanto del número de muertes como de jóvenes que van a los servicios de urgencias a consecuencia de las drogas. Otros funcionarios gubernamentales han insistido en la necesidad de un mayor énfasis en la demanda y en la atención del consumo problemático de drogas como un asunto de salud y no de seguridad. El enviado especial a Afganistán, en marzo de 2009, señaló la campaña de erradicación de la adormidera en ese país como “el programa más infructuoso e ineficaz que he visto en 40 años”, y agregó que era contraproducente, generaba apoyo político para los talibanes y minaba las iniciativas de construcción nacional. Y, un mes después, en una cumbre de los países del G-8, agregó: “El agricultor de adormidera no es nuestro enemigo; lo es el talibán, y la destrucción de los cultivos no es una política eficaz. Los Estados Unidos han malgastado cientos y cientos de millones de dólares en este programa y eso se va a acabar. No vamos a apoyar la erradicación de los cultivos”. Ese mismo año el gobierno estadounidense dejó de financiar la erradicación forzosa en Afganistán y canalizó los recursos hacia la interceptación y el desarrollo económico. Ese cambio, generó división entre funcionarios encargados de la erradicación y poco respaldo político en el Congreso (Youngers, C. A., 2011a).

Todas esas variaciones han tenido, sin embargo, poco impacto en la redefinición de las políticas de drogas aplicadas. En el congreso estadounidense el debate se ha estancado, los republicanos, con resultados electorales favorables, presionaron por mantener el *statu quo* que enfoca la ayuda militar y policial hacia la lucha contra la producción y el tráfico de drogas. Quedaron paralizadas las evaluaciones de la política de drogas y del sistema de justicia penal que incluye las políticas de control de drogas, y el debate ha girado en torno a la relación “drogas-terroristas” y a la violencia relacionada con las drogas en México y Centroamérica como a su posible desbordamiento hacia Estados Unidos.

La burocracia que ha hecho carrera en la “guerra contra las drogas” y en los programas para su control sigue siendo la misma y es casi idéntica la asignación de los recursos federales: tres quintas partes se destinan al control de la oferta de drogas, incluyendo la aplicación de la legislación nacional, y solo dos quintas partes a la prevención y el tratamiento de la demanda. Las evaluaciones oficiales sobre la eficacia de la política de drogas estadounidense se siguen basando en arrestos, incautaciones y encarcelamiento; no en indicadores sociales, sanitarios y de control de la delincuencia y el crimen.

William Brownfield, como subsecretario para Asuntos Internacionales de Narcóticos y Aplicación de la Ley, argumentó que “Las cosas han cambiado”, y habló de un nuevo enfoque de cuatro pilares —respeto de la integridad de las convenciones, interpretación flexible, tolerancia de distintas estrategias nacionales de drogas, lucha contra las organizaciones delictivas—. Esas declaraciones ambiguas pueden obedecer a varias necesidades: evadir el reconocimiento de la contravención en su propio país de las convenciones de control de drogas, ponerse a tono con las discusiones en curso, apoyar reformas sin cambios sustanciales, preservar el actual sistema de fiscalización, y reservarse —a la particular conveniencia del Estado federal— la decisión de cuáles experimentaciones caben dentro de la interpretación flexible, en qué convenciones, y cuándo son aplicables. Esa autoasignación de Estados Unidos del poder de recurrir a una interpretación flexible según sus propios intereses, afecta el derecho internacional y dificulta el debate y las reformas a las políticas de drogas.

Aunque Obama ha mostrado mayor disposición a los debates en la ONU, ha sido moderado y ha tenido menor propensión intervencionista ante las reformas progresistas emprendidas por gobiernos latinoamericanos y caribeños. Bajo su gobierno no se han producido giros significativos en la política de control de drogas hacia la región, salvo cambios de montos y de focos. Así se observó en el Plan Colombia, que adoptó una cierta reorientación de los recursos hacia los problemas económicos y sociales, ahora con la petición al Congreso de convertirlo en Paz Colombia. De igual forma, en la Iniciativa Mérida hubo un mayor énfasis en las reformas institucionales y en el

fortalecimiento de iniciativas comunitarias de prevención. Son, sin embargo, significativos sus gestos en viajes a la región. En su visita a los presidentes de México y Centroamérica, Obama reconoció que el gran problema de consumo en su país alienta la narcoactividad, y que no tenía interés “en militarizar la lucha contra el narcotráfico”, sino en un “enfoque renovado e integral”, que incluya acción por la seguridad ciudadana y contra los flujos financieros ilícitos y el contrabando de armas. Y en Jamaica afirmó: “Creo firmemente que el camino que hemos tomado en Estados Unidos en la llamada ‘guerra contra las drogas’ ha puesto demasiado énfasis en la represión y el encarcelamiento, y eso ha sido contraproducente”.

Con todo, las diferencias de enfoque entre Estados Unidos y los gobiernos latinoamericanos y caribeños han crecido. La controversia llegó al más alto nivel hemisférico e involucró a presidentes en ejercicio. En la X Cumbre de las Américas, en Cartagena, en abril de 2012, sin estar en la agenda, el tema de las drogas centró los debates preparatorios y la sesión cerrada de los presidentes que acordaron pedirle a la OEA preparar un análisis plural e informado con un examen de balances y alternativas. Al año siguiente, la OEA presentó su informe donde muestra la complejidad de los problemas de la producción, el tráfico y el consumo de drogas ilegales y legales; examina la relación entre ilegalidad, aumento de la criminalidad, encadenamiento de tráfi-cos ilícitos, violencia y debilitamiento del Estado de derecho; reconoce efectos nocivos de la política de drogas y propone examinar fortalezas y debilidades de las alternativas disponibles. La asamblea de la OEA, en febrero del 2014, tenía que ajustar la Estrategia Hemisférica sobre Drogas y el Plan de Acción a los criterios contenidos en su informe del año anterior, pero este no es un esfuerzo que genere consenso.

La sociedad civil de las Américas también ha contribuido al debate. Organizaciones sociales instaron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a incorporar el tema de drogas para evaluar cómo la estrategia actual ha contribuido a su violación, como lo ha hecho el Consejo de Derechos Humanos de la ONU. En el décimo foro hemisférico, previo a la asamblea de la OEA que examinó el informe sobre drogas, los actores sociales se unificaron en propuestas como

las siguientes: evitar políticas que exacerbén la violencia, debiliten el Estado de derecho o vulneren los Derechos Humanos y las instituciones democráticas; enfocar los esfuerzos en la prevención, atención, tratamiento y reducción de riesgos y daños; despenalizar el consumo; priorizar tratamientos ambulatorios y atender la salud de consumidores en las cárceles; aceptar la proporcionalidad de las penas; crear alternativas al encarcelamiento para acusados por delitos de drogas no violentos; reconocer que los problemas de la producción, tráfico y comercialización de drogas competen a la seguridad ciudadana y no a la defensa; coordinar la acción entre Estados colindantes y fortalecer su presencia en zonas marginadas para incluirlas en el desarrollo.

Iniciativas y procesos regionales

En medio del avance del debate en las Américas y del debilitamiento de la cruzada antidrogas impuesta desde Washington para enfrentar la producción, el tráfico y el consumo de drogas, varios gobiernos y legisladores latinoamericanos y caribeños —incluidos los de países que habían sido aliados o habían aplicado toda la estrategia antidroga de Estados Unidos— empezaron a abrir el debate sobre el fracaso de la guerra contra las drogas y han comenzado a examinar alternativas. Un rápido recuento de algunas de esas iniciativas nos permite ver avances que presionan por una política de drogas basada en el respeto de los Derechos Humanos, que asuma las dimensiones culturales y del desarrollo ligadas a la producción, que trate el consumo como asunto de salud y educación, que se concentre en las redes criminales y no en los consumidores y pequeños transportistas, que incluya alternativas diferentes a la cárcel, descriminalización regulada de la marihuana, inclusión social en las acciones preventivas e intentos de redirigir la producción indígena o campesina de cultivos declarados ilícitos hacia mercados lícitos.

México promulgó, en 2009, una legislación que descriminaliza la posesión de pequeñas cantidades de drogas para consumo personal, el cual fue despenalizado por la reforma de la Ley de Salud que, además, ordena la provisión de programas de tratamiento y prevención.

Los distintos partidos prometieron cambiar la prioridad de capturas por causa de las drogas a la reducción de la violencia y de las desigualdades que llevan a los jóvenes a vincularse a redes criminales, y los expresidentes Vicente Fox y Felipe Calderón han pedido profundizar el debate de balances y alternativas a la política de drogas.

En Centroamérica, diversos sectores han insistido en no reproducir los planes Colombia y Mérida sino en aprender de las lecciones que esos procesos ofrecen como la de entender que en los Estados débiles, la corrupción y la vinculación de la política y la criminalidad son un espacio muy favorable para el desarrollo de los distintos negocios de la criminalidad organizada, que convierten a estos países en presas fáciles. El general presidente de Guatemala, luego depuesto, llamó a discutir dentro de las alternativas la legalización de algunas drogas. En El Salvador han intentado bajar la tasa de homicidios con reformas judiciales y esfuerzos de prevención, han hablado de la necesidad de una aproximación integral a la problemática que incluya el mejoramiento de la capacidad, transparencia y democracia del Estado, y en particular de las fuerzas policiales y de las instituciones encargadas de la justicia y el desarrollo incluyente. En Costa Rica, la entonces presidenta Laura Chinchilla dijo: “el mejoramiento de la seguridad de Centroamérica sigue aún condicionado a la necesidad de fortalecer la democracia, de consolidar el Estado de derecho, de promover la justicia social superando la pobreza, de combatir la corrupción y poner fin a la impunidad. Sin un esfuerzo decidido por cumplir esas tareas, el combate a la criminalidad y la violencia no tendrá nunca el éxito que deseamos”. Además, hizo énfasis en la importancia de tener un “debate en torno a algunos aspectos de nuestras políticas de persecución criminal. Resulta evidente que las cárceles no darán abasto si persistimos en criminalizar el consumo de drogas en lugar de abordarlo como un problema de salud pública y si nos dedicamos a apresar a quienes están en la base de la pirámide delictiva, dejando impunes a quienes la encabezan”. Otras voces similares se han escuchado en la subregión.

Colombia, que ha aplicado todas las dimensiones de la “guerra contra las drogas”, empezó a generar un relativo y contradictorio viraje. El

tabú que impedía avanzar en la discusión acerca de las evaluaciones de la política y de sus alternativas se rompió no solo por estudios y debates académicos sobre el tema, sino por la vinculación del expresidente César Gaviria a las comisiones Latinoamericana y Global y los llamados del presidente Juan Manuel Santos a repensar la política de drogas. En 2010, en su primera intervención en Naciones Unidas, Santos recordó que en junio de 1998, al comenzar la Asamblea sobre las Drogas, se leyó una carta que él firmó, en la que muchas personalidades del mundo pedían un debate porque “la guerra mundial contra las drogas está causando más daño que el mismo abuso de narcóticos”, y aunque pidió construir “una política global única” llamó al examen de la estrategia aplicada; en la siguiente Asamblea aseguró que “es la hora de las decisiones” y firmó el manifiesto internacional *Es hora de actuar*.

El presidente Santos objetó el Código Único Disciplinario porque aplicaba las mismas penas a un genocida que a quien fuma marihuana y ha apoyado medidas que cambian la política de drogas. Se propuso más bien asumir el consumo como asunto de salud a prevenir. Bogotá impulsó un programa para ayudar a los consumidores problemáticos a salir del entorno marginal y delictivo que agrava su situación. La Corte Constitucional reiteró que no puede haber detención por porte y consumo de la dosis mínima, y los intentos de revisión del código penitenciario y carcelario han examinado alternativas penales. El Congreso aprobó y el gobierno propuso un mecanismo para regular la producción y distribución de marihuana para usos medicinales, y hay propuestas de sectores sociales para regular los usos culturales, alimentarios y terapéuticos de la coca. El Consejo de Estupefacientes acogió en 2015 la petición del Ministerio de Salud de suspender la aspersión aérea de glifosato sobre cultivos declarados ilícitos y el gobierno la ha defendido a pesar de las presiones militares, policiales, del anterior procurador y del actual fiscal para volver a fumigar cambiando de veneno. En el intento de modificación del estatuto de drogas, se flexibiliza el tratamiento al pequeño cultivador. Programas como “Nariño sin Coca, sí se puede” —con la participación voluntaria de los campesinos y del liderazgo local— acompaña a las comunidades afectadas a transitar hacia economías lícitas, mejoras

en la seguridad, desarrollo rural, cultura de la legalidad e inversión social. El acuerdo firmado con las FARC el 26 de septiembre de 2016 contempla pactos de erradicación y sustitución con campesinos y acompañamiento del Estado para construir alternativas productivas en esos territorios. Avanza el plan piloto sobre pactos con los pequeños productores de coca que se comprometan a reemplazarla por cultivos legales, a no volver a sembrarla y a no involucrarse en su producción o comercialización ilegal; los hace partícipes del diseño y monitoreo de los planes de sustitución, y el gobierno se compromete a impulsar opciones alternativas de desarrollo sostenible, proyectos productivos o de conservación ambiental, vías para la comercialización e infraestructura social.

En Ecuador, el Artículo 362 de la Constitución de 2008 declara: “Las adicciones son un problema de salud pública. Es responsabilidad del Estado desarrollar programas coordinados de información, prevención y control de alcohol, tabaco, así como de sustancias psicotrópicas y narcóticas; igualmente, ofrecer tratamiento y rehabilitación para los usuarios ocasionales, habituales y problemáticos. Bajo ninguna circunstancia estos serán criminalizados ni se violarán sus derechos constitucionales”. Aunque la demora en reglamentar ese artículo y el no determinar la cantidad específica permitida como porte para consumo personal generó ambigüedad en su aplicación, una iniciativa de reducción de penas para delitos menores y no violentos asociados con drogas permitió excarcelar a personas acusadas de transportar, adquirir o poseer pequeñas dosis de sustancias ilegales, descongestionó algunas cárceles y benefició especialmente a las mujeres.

En Bolivia, Evo Morales, líder cocalero convertido en presidente, defiende el sentido tradicional de la hoja de coca para los indígenas, pide sacar de las convenciones y del control internacional los usos tradicionales de la coca, adopta un enfoque de “racionalización” de la coca en vez de su erradicación forzosa, presiona en favor de un abordaje de la problemática asociada a los cultivos de coca como asunto cultural o de desarrollo, y reclama que la evaluación de la aplicación de la política sea multilateral, no unilateral por Estados Unidos.

Ante la crisis carcelaria, Brasil aprobó, en 2006, una ley que reemplaza las sentencias de prisión por tratamiento obligatorio y servicios comunitarios. Se trata de una descriminalización parcial, en la medida en que los delitos relacionados con las drogas aún se procesan a través del sistema judicial penal. En 2008, un juez en São Paulo decidió que es inconstitucional imponer sanciones por posesión de drogas para consumo personal, y algunos legisladores trabajaron en la descriminalización completa de la posesión de pequeñas dosis para consumo personal con el refuerzo de la campaña “Es hora de cambiar”, que respalda el proyecto de ley que distingue entre traficante y consumidor. Las Unidades de Policía Pacificadora en las favelas de Río de Janeiro, antes que la confrontación armada con narcotraficantes, han dicho —no siempre cumplen— que prefieren la protección de la población, el refuerzo a la institucionalidad y la inversión social para mejorar la vida de la gente.

En Argentina, en agosto de 2009, la Corte Suprema dictaminó que la imposición de sanciones penales por la posesión de pequeñas cantidades de drogas para consumo personal es inconstitucional. Proyectos de ley en el Parlamento sobre descriminalización de la posesión de dosis personal y cultivo de cannabis para consumo propio ponen fin a la detención tanto de los consumidores como de quienes cultiven plantas prohibidas mientras no las comercialicen, y excarcelan pequeños transportistas de drogas declaradas ilegales. Chile indultó a presos por delitos menores, entre ellos, los relacionados con drogas, y el Congreso ha debatido la legalización del cultivo y consumo personal y terapéutico de cannabis. En Uruguay, el Congreso aprobó someter al control estatal la producción, distribución y venta de marihuana, y reforzar la lucha contra los narcotraficantes y policías corruptos.

Esas y otras iniciativas de diversos países de la región han abierto caminos nacionales necesarios, pero no tendrán por sí solas el efecto que pudiera alcanzar una concertación regional sobre el tema. La Comunidad del Caribe (Caricom) y algunos de sus países miembro han avanzado en discusiones y decisiones sobre la regulación del uso del cannabis. En UNASUR y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) se ha debatido la problemática de drogas y se

han elaborado declaraciones. Con miras a la UNGASS 2016, ambos organismos intentaron construir unos mínimos comunes pero concertar posiciones y aplicar los acuerdos pero el intento se demostró muy difícil por la fragmentación regional. Algunos países del ALBA tienen una posición rígida en favor del prohibicionismo, mientras otros han tomado iniciativas de cambio. En Mercosur hay gobiernos que no quieren hablar del tema, el mecanismo de altas autoridades en drogas no se reúne y, aunque podría abordar la discusión sobre el asunto, el consejo de Derechos Humanos no lo ha hecho.

Hay, pues, muchas iniciativas y procesos que con avances y retrocesos han abierto ya posibilidades de experimentar estrategias de reducción de riesgos y de daños como una forma de tomar medidas de acuerdo a las propias realidades políticas, económicas, sociales y culturales de países latinoamericanos y caribeños, iniciativas que tendrían mayor impacto si hubiera una concertación a escala regional.

El proceso oficial de UNGASS 2016

El debate y la experimentación con algunas alternativas en las Américas en los últimos años acaba de generar un significativo impacto global. Una conferencia internacional sobre drogas estaba programada para 2019 —año establecido en 2009 como fecha límite para eliminar la oferta y la demanda de drogas o para lograr al menos su reducción significativa—. Sin embargo, en septiembre de 2012, luego de insistir en la urgencia de un debate sobre el fracaso de la política de drogas, los presidentes de Colombia, México y Guatemala pidieron en Naciones Unidas la evaluación de la política en curso y el examen de alternativas. La Asamblea convocó una Sesión Especial (UNGASS), que sesionó en Nueva York del 19 al 21 de abril de 2016, luego de más de tres años de un intenso debate.

El proceso en el marco de Naciones Unidas fue contradictorio. El secretario general de la ONU consideró que UNGASS 2016 debía posibilitar un debate amplio, abierto e inclusivo, que considerara todas las opciones en la preparación y en la realización de la Asamblea

Especial. El presidente de la Comisión de Estupefacientes propuso una agenda de talleres preparatorios para examinar la relación de las drogas con la salud, la delincuencia y los Derechos Humanos, el desarrollo sostenible y la cooperación, pero al mismo tiempo pidió centrar la UNGASS 2016 en la ratificación de la declaración de 2009 y de sus metas para la reducción de la demanda y la oferta. ONUDD adoptó como lema de UNGASS 2016: “Alcanzando las metas para 2019: un mañana mejor para la juventud mundial”. Al mismo tiempo se abrieron otras perspectivas. El Consejo de Derechos Humanos, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ONU Mujeres, ONU Sida, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), se manifestaron a favor de un enfoque equilibrado, centrado en las personas y los Derechos Humanos, que revierta las consecuencias sociales negativas. El PNUD elaboró un diagnóstico sobre el vínculo entre el desarrollo y la problemática de las drogas, el debate avanzó en la Organización Mundial de la Salud y el Consejo de Derechos Humanos pidió al alto comisionado de Derechos Humanos realizar un informe como insumo para el debate, el cual se publicó en septiembre de 2015.

Aunque el proceso oficial en torno a la UNGASS 2016 profundizó el debate mucho más que las asambleas anteriores, siguió interferido por dos dinámicas. De un lado, las inercias y disputas burocráticas que intentaron limitar la Asamblea Especial a un evento preparatorio de la reunión de Viena 2019, a una mera ratificación de una meta fracasada e inalcanzable como es la de eliminar la demanda y la oferta de drogas, y a una validación de la estrategia vigente pese a que ha resultado fallida y contraproducente. De otro lado, la discusión resultó limitada por las posiciones dogmáticas que se resisten a cualquier cambio de la política de drogas y tratan de usar incluso aspectos procedimentales para impedir debates sustanciales. De ahí que no fue posible hacer una sistemática evaluación multilateral de la actual política ni redefinir principios para una completa reformulación concertada.

A la Asamblea no llegó, pues, una propuesta de evaluación y cambio sustancial de la política. El documento oficial titulado “Nuestro compromiso conjunto de afrontar y combatir eficazmente el problema

mundial de las drogas” no reconoce el fracaso de la política vigente ni sus consecuencias devastadoras, ignora muchos de los insumos surgidos en el debate preparatorio y ratifica metas fallidas, aunque no las de 1998. Gracias a esto último, en vez de buscar “un mundo libre de drogas” habla de “un mundo libre del abuso de las drogas”.

No obstante esas limitaciones, el documento de UNGASS 2016 incorpora algunos enunciados alternativos, acepta cierta flexibilidad tanto en la interpretación de las convenciones como en el diseño de políticas nacionales según necesidades y prioridades propias. Reitera que la política de drogas debe ser coherente con la Carta de Naciones Unidas, el derecho internacional, los Derechos Humanos y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; debe tener un enfoque integrado, multidisciplinario, equilibrado, amplio y basado en datos científicos; y dar respuestas proporcionadas y eficaces en el proceso penal, aunque se muestra muy débil el llamado a terminar con la aplicación de la pena de muerte o la cadena perpetua por delitos relacionados con drogas. Avanza en medidas de reducción de la demanda y de tratamiento del consumo como asunto de salud pero, en lo relativo a la oferta, conserva un enfoque represivo. Algo del debate informal preparatorio se reflejó en las Mesas de la Sesión Especial de la Asamblea, en Nueva York, y contribuyó a que se centraran en una perspectiva de Derechos Humanos, salud pública y desarrollo sostenible así como en el concepto de reducción de daños más allá de las consecuencias asociadas al consumo, ampliándolo a la revisión de los efectos de la política de drogas e incluyendo daños sociales, indicadores de impacto del mercado ilícito de drogas y de la política para hacerle frente.

UNGASS 2016 generó, además, otros cambios. El tema ya no está monopolizado por los encargados de la fiscalización de las drogas. La discusión preparatoria oficial e informal, conectó el proceso en las sedes de Naciones Unidas en Viena, Nueva York y en Ginebra y aumentó la vinculación de distintas entidades del sistema ONU que han avanzado en la formulación de otros abordajes en políticas de drogas y en propuestas para incorporarle una perspectiva transversal de salud, Derechos Humanos, ambiente y desarrollo.

La sola convocatoria de la UNGASS 2016 estimuló la ampliación de un grupo a la vez intergubernamental, no gubernamental, regional e interregional, promotor de la evaluación y de la revisión de las políticas de drogas. Abrió una ventana que en alguna medida hizo posible la participación de la sociedad civil en los espacios oficiales pero sobre todo en los diálogos informales y vinculó a Organizaciones de la Sociedad Civil que venían desarrollando redes internacionales con otras experticias: en temas como Derechos Humanos, desarrollo o ambiente y que participaron formulando recomendaciones. Generó una coordinación de estrategias sociales en favor de un debate inclusivo que se abriera a nuevas realidades, desafíos y enfoques, y que reconociera que el centro de las reformas debería ubicarse en las pequeñas familias campesinas y en las personas usuarias de drogas, afectadas por falta de medicinas para su dependencia. Pequeños agricultores que participan en cultivos de subsistencia relacionados con drogas organizaron un foro mundial que generó insumos al debate intergubernamental recogiendo una amplia gama de perspectivas representativas de las distintas regiones y comunidades más afectadas.

El debate oficial en la sesión especial de la Asamblea General no fue incluyente ni transparente según dijeron 187 organizaciones sociales que firmaron la declaración “Diplomacia o Negacionismo”. No obstante las limitaciones antes anotadas, UNGASS 2016 dejó resultados importantes a los que contribuyó el amplio debate informal que rodeó su preparación. Podría decirse que mostró la urgencia de un diálogo político informado y cambió los términos y los actores del debate.

El debate informal entre gobiernos y sociedad civil

El debate informal fue aumentando en temas y número de participantes gubernamentales y no gubernamentales. Esto fue posible gracias a un grupo promotor encabezado por los gobiernos que habían promovido la convocatoria de la UNGASS 2016 —Colombia, México y Guatemala—, junto con otros gobiernos que auspiciaron una u otra reunión en las que siempre participaron redes académicas y organismos de la sociedad civil. El grupo propició un debate sus-

tantivo, franco, abierto e incluyente sobre la política de drogas para tratar de garantizar que esa UNGASS no se diluyera en engorrosas e interminables negociaciones que anularan discusiones sustantivas, ni se redujera a la adopción de un mínimo común denominador con términos vagos o reiterativos y con declaraciones autocomplacientes, o quedara como una simple reunión preparatoria para 2019 de ratificación de metas inalcanzables o contraproducentes que desvirtuaran el carácter de la Asamblea General, principal órgano de deliberación de los 193 estados miembro y de formulación de políticas de la ONU.

Ese grupo promotor suscitó una coordinación de esfuerzos preparatorios intergubernamentales, de actores sociales, académicos, regionales e interregionales, que examinaron los documentos entregados por los Estados en Viena, los elaborados por la Unión Europea, la CELAC y Unasur; las encuestas, consultas y recomendaciones de redes de expertos, de organizaciones sociales y de consumidores y las propuestas del foro mundial de agrupaciones de pequeños productores de cultivos de subsistencia relacionados con drogas. Estimuló además el involucramiento de ONG defensoras de Derechos Humanos, salud y asuntos ambientales.

El grupo promotor del debate amplió la participación de los Estados que no tienen representación permanente en Viena, así como de diversos ministerios o entidades nacionales relacionados con la problemática de las drogas. Además, propició que distintos organismos de Naciones Unidas —y no solo la CND, la ONUDD y la JIFE— tuvieran voz en las deliberaciones preparatorias con el fin de evitar la primacía de las perspectivas represivas y de garantizar el examen de sus implicaciones sociales, sanitarias y de Derechos Humanos. Asimismo, ayudó a reenfocar la resolución Omnibus e incidió en la negociación del Documento de Resultados. También defendió la participación de los sectores más afectados por las políticas de drogas como los usuarios y cultivadores —participación que suele ser vista como una amenaza en el sistema de fiscalización de drogas— y que fuera asumida como un aporte esencial de miradas distintas y conocimientos especializados para la negociación intergubernamental.

El diálogo informal recogió objetivos de corto, mediano y largo plazo para irlos concretando de acuerdo al desarrollo del debate y las alianzas. Uno de ellos es la necesidad de discutir y adoptar nuevas metas de la política de drogas que enfrenten las consecuencias de las estrategias vigentes, que sean coherentes con las realidades actuales de los mercados de drogas, que reflejen los rápidos cambios de enfoque y la experimentación de alternativas en curso y que estén acompañadas de indicadores menos punitivos y más idóneos sobre la necesidad de solucionar problemas que en distintos países le dan espacio a la actuación de la criminalidad transnacional.

El mismo grupo promotor también revisó los mensajes que se enviaron a otros sectores y a las sesiones formales para generar diálogo y no provocar un rechazo que ratificara la cruzada contra las drogas o sirviera a otros fines políticos. Evitó un tono victimizador o triunfalista que impidiera comprender el alcance de los cambios propuestos o generar alianzas y cooperación internacional. Buscó que los mensajes no se quedaran en el discurso de la transferencia de costos pues simplificaban la realidad e impedían tender puentes con la Unión Europea, Canadá o Estados Unidos, que también han asumido costos enormes y los han llevado a ciertos cambios de la política que aplican en sus países.

En Europa, algunos gobiernos dijeron que tratan de entender las propuestas y aclarar los motivos que suscitan el interés por el debate para evitar agendas ocultas, por ejemplo de reformas hacia una nueva convención internacional de drogas pues no ven la necesidad de renegociarlas sino de adoptar una interpretación más centrada en la reducción de los riesgos en la salud de los consumidores, en el desarrollo alternativo sin erradicación forzosa. Frente a los dos polos que se fueron generando entre quienes siguen creyendo en la política actual y quienes piden una reforma sustancial, mostraron su preferencia por posiciones intermedias pues las ven como más prometedoras para construir un tercer camino a partir del contexto actual. Algunos gobiernos europeos preguntaron a los promotores del cambio por qué no han impulsado en sus países políticas de drogas más humanas y basadas en los Derechos Humanos, teniendo en cuenta que es posi-

ble hacerlo en los márgenes que dan las convenciones. Preguntaron si antes de presentar las posiciones oficiales se han reunido con la sociedad civil de cada país a discutir la política que se va a defender qué condiciones les garantizan a los actores sociales y qué poder les entregan para que puedan actuar en conjunto

Para desarrollar un diálogo amplio, los promotores del debate insistieron en la conveniencia de incorporar los procesos innovadores en curso al mensaje a enviar dentro y fuera de Naciones Unidas. Ese mensaje resulta más claro si los gobiernos que promueven el debate impulsan en sus países procesos de resignificación de términos, conceptos y prácticas. Si asumen la regulación como un *continuum* que permite procesos paralelos como la descriminalización en su normativa penal, la desestigmatización de los sectores más vulnerables y afectados, el reconocimiento del enojo e indignación pero también de las agendas de usuarios y campesinos, y si permite formular políticas nacionales de producción, acopio, distribución y expendio interno para que el Estado pueda dar respuestas más eficaces a las sociedades, como lo muestra el caso del tabaco.

El diálogo informal trató, además, de construir un discurso positivo y propositivo al interior de Latinoamérica y el Caribe para que se posicionen como actores de cambios ante las nuevas realidades, nuevos desafíos y nuevos enfoques que se están abriendo paso. También estimuló su relacionamiento con otras regiones, por ejemplo, con países asiáticos o africanos podría haber convergencia sobre desarrollo alternativo ahora que intentan adoptar medidas al respecto, y con la Unión Africana, que hizo acuerdos parecidos a los de la OEA; pero como Egipto la representaba en Viena y tiene otra perspectiva, la Unión no estaba enterada de las discusiones. Además, estimuló un acercamiento con países reticentes al cambio, como los de Asia Pacífico, a partir de sus preocupaciones por las consecuencias sociales y el aumento de la violencia y las víctimas por la problemática y la política de drogas con el fin de que no incurran en los mismos errores de América Latina y el Caribe, de responder solo con la fuerza, lo que incrementa la capacidad de fuego del crimen organizado.

El diálogo informal constituyó entonces un rico aprendizaje en la discusión intergubernamental que en muchos casos involucró al debate preparatorio a las cancillerías, ministerios de Justicia, Salud, Educación, Tierras y Desarrollo, así como a sus misiones en las distintas sedes de la ONU. Fue una rica experiencia de articulación de visiones y propuestas del grupo promotor de cambios de la política de drogas y de mejoramiento de su capacidad para generar alianzas amplias y construir acuerdos específicos, por ejemplo, sobre la relación de la política de drogas con los Derechos Humanos, el desarrollo alternativo y la reducción de daños. En algunos casos llevó a incorporar expertos y organizaciones significativas de la sociedad civil en las delegaciones oficiales para que ayudaran a explicar las posiciones.

En cuanto a las organizaciones sociales, en el diálogo se mostraron dos vertientes de actividades con retos específicos que se intentaron conectar para ayudar a avanzar el debate. Una, la comunicación con los gobiernos promotores del debate para dilucidar momentos de esa coordinación en contenido y procedimientos, y para estimular el debate desde dentro y desde fuera, antes y durante la UNGASS. La otra, la explicación sobre el proceso preparatorio y sobre la UNGASS a organizaciones locales, redes de la sociedad civil no especializada en los temas de drogas, como las organizaciones de víctimas y Derechos Humanos, de género, desarrollo y ambiente. Hubo esfuerzos de traducción del lenguaje técnico y multilateral para que esas agrupaciones y los ciudadanos entendieran las negociaciones diplomáticas así como intentos de generación de conexiones con la audiencia estadounidense y con organizaciones sociales de Asia, África, América Latina y el Caribe, y Europa para nutrir a la opinión acerca de opciones de reforma, organizar consultas regionales y una audiencia interactiva de grupos de expertos y Estados con diversos actores sociales, redes y organizaciones para garantizar una participación significativa.

En esa perspectiva, sectores de la sociedad civil se preguntaron en la preparación de la UNGASS por su propia estrategia comunicativa e intentaron construir, en su interior, unos mínimos comunes y evitar polarizaciones excluyentes en distintos espacios. Además, propiciaron que la diversidad de voces y perspectivas que existen en su interior

se expresaran, presionaran a los gobiernos y estos pudieran concretar posiciones intermedias e incluyentes. También se preguntaron cómo estimular y asegurar la intervención de sectores directamente afectados por la política de drogas, cómo dejar temas planteados y escapar del “lenguaje aceptado” en los organismos internacionales que, al reducirlo a las prácticas diplomáticas, estrecha el marco del diálogo político y la toma de decisiones e impide mencionar nuevos enfoques o posibles cambios incluso en las convenciones. Además, discutieron cómo evitar la trampa del consenso que, aunque se debe buscar siempre, es legítimo amenazar con romperlo y si es del caso someter a voto propuestas concretas para que el debate democrático se exprese y sea posible defender posiciones cruciales. Asimismo, llamaron la atención, sin embargo, sobre la amenaza de voto como mecanismo de presión y disuasión, pues funciona hasta que se vota, por lo que hay que sopesar cuál es la posibilidad de consenso o ruptura, en qué decisión se estaría dispuesto a llamar a votar tomando en consideración lo que se gana o se pierde si eleva o pone fin a una interminable discusión insustancial.

UNGASS 2016 no puede entonces evaluarse solo desde los resultados oficiales de la Asamblea en Nueva York. Sus más de tres años de preparación dejan lecciones y ricos aprendizajes para todos sus participantes, gobiernos, expertos, redes y organizaciones de la sociedad civil que, de persistir, ampliarán el debate en la perspectiva de que la Asamblea Especial contemplada para 2019 logre consolidar los cambios que se han venido generando.

Referencias

- Franco, F., Ramírez, S. & Tobón, M. (Eds.). (2011). *¿Fracasaron las política anti-drogas en el continente americano?*. Universidad Nacional de Colombia sedes Caribe y Amazonia, Instituto Amazónico de Investigaciones (Imani), con el apoyo del Centro Carter, Idea Internacional, pp. 155-171.
- Youngers, C. A. (2011a). “La política de control de drogas de la administración Obama en piloto automático”. *Informe del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, IDPC*.

Youngers, C. A. Drug Control Policy: What the United States Can Learn from Latin America. *Latin American Studies Association, LASA Forum*, XLII.