



## **DIÁLOGO INFORMAL SOBRE POLÍTICAS DE DROGAS**

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

Lima 9 – 11 de febrero de 2012

#### **El Octavo Diálogo Informal sobre Políticas de Drogas en América Latina**

tuvo lugar en la ciudad de Lima y contó con el auspicio del Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos (CIDDH). El evento contó con la participación de 32 personas de diez países de América Latina, Europa y Estados Unidos, y de organismos internacionales.

Los dos días de diálogo se estructuraron en seis sesiones en torno a los siguientes temas:

- 1. Las políticas de drogas en el Perú y sus desafíos.*
- 2. Teoría y práctica del Desarrollo Alternativo.*
- 3. Políticas de Reducción de Daños para el mercado de las drogas.*
- 4. El futuro de las reformas: despenalización del porte o cultivo para consumo personal.*
- 5. El mercado legal de la hoja de coca.*
- 6. Opciones y debates en los organismos internacionales.*

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 algunos de los participantes que prepararan unas palabras de introducción para cada una de las sesiones con el fin de animar el debate de la mesa redonda. Este informe pretende brindar una visión general de las opiniones expresadas durante el encuentro y reflejar 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.

.....

#### **Sesión I - Las políticas de drogas en Perú y sus desafíos** *(Análisis de la experiencia peruana)*

Cambios políticos inesperados en el Gobierno peruano condujeron a la renuncia del Presidente de Devida (La Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas), entidad gubernamental que originalmente copatrocinaba este Diálogo. Como se recordó, Devida fue creada en el Perú para que la Cooperación internacional tuviera una contraparte con quien dialogar. Devida fue creciendo también como una institución capaz de acopiar información y análisis, con seguimiento al control de la oferta, pero con presupuesto propio, proveniente del Estado y la cooperación internacional. La propuesta de una reformulación de la política de la erradicación de cultivos de coca (y diálogo con los cocaleros) que hiciera el ex director de Devida al asumir el mando desencadenó una polémica entre sectores políticos y medios. Su plan de trabajo para los próximos años partía de una reevaluación del concepto de 'erradicación' teniendo en cuenta la existencia previa de otras alternativas para la población y la inserción de esta estrategia en un amplio marco de desarrollo rural. Esta mirada propia del problema de los cultivos no fue bien recibida por la embajada estadounidense, quien originalmente manifestaría poco interés en colaborar con Devida. El ex presidente fue atacado desde algunos sectores políticos y medios de comunicación. Se le acusó de pro-legalización y de no ser lo suficientemente duro en materia de delincuencia. No obstante, su estrategia nacional de lucha contra las drogas sería posteriormente revisada, reformulada, modificada (cualquiera) retomada por la nueva dirección de Devida.

**Discusión** - Las propuestas planteadas por el antiguo presidente de Devida, aunque de corta duración, sirvieron al menos para abrir un espacio de discusión sobre las políticas tradicionales en un país que ha sido y es impermeable al cambio. El debate resaltó la importancia de medir el desarrollo rural en términos de desarrollo humano y no solo respecto a la situación de los cultivos de coca, y las mediciones de las hectáreas reducidas. Actualmente no hay una política agraria coordinada en el Perú y menos dirigida a la selva alta. Un alto porcentaje de campesinos no cuenta con créditos ni apoyo técnico por lo que pasan a ser potenciales cultivadores de coca. En el campo, la institucionalidad se ha quedado atrincherada en lo militar y los temas de seguridad en desmedro de lo social. El VRAE es un ejemplo específico de abandono histórico del Estado y de la empresa privada debido a razones de seguridad. Según los intentos de reforma, es sobre todo en zonas complejas como ésta en donde la intervención estatal y la cooperación internacional deberían hacerse presente con programas económicos y sociales inmediatos y sostenibles poniendo en segundo plano el asunto de la seguridad.

Analizando la experiencia peruana en la que por primera vez se presentó una posibilidad de incidir en un cambio de orientación de las políticas, se observó que faltó una estrategia de comunicación: un proyecto como el de Devida en esos cinco meses no se vendió realmente entre sectores de la sociedad favorables al cambio. En particular, al tema del lavado de activos (parte central del plan de trabajo), con el cual muchos sectores se identifican, hubiera podido dársele más cobertura. Además, lo sucedido en el Perú muestra la dificultad de los Gobiernos del continente para poner en práctica políticas públicas propias, y cuando lo hacen (como en este caso) salen a la luz los grandes obstáculos con los que se tropiezan debido a presiones, injerencias y el chantaje de EEUU y de los organismos internacionales. El tema de las drogas es un mecanismo de presión de los EEUU y con la magnitud del cambio en Devida, Perú ha perdido su capacidad de negociar en políticas de drogas. De otra parte, la dificultad para afianzar un cambio obedece también a que la cultura institucional en el continente es débil, por eso muchos Gobiernos progresistas han echado atrás en vez de avanzar en políticas públicas. Esto revela lo difícil que es deshacerse de la visión represiva, militarista.

Con su nueva dirección, proclive a las visiones tradicionales, Devida podría convertirse en una entidad más dedicada a las políticas de prevención, rectora de políticas terapéuticas, dejando a un lado el asunto de los cultivos. Algo parecido está sucediendo también con los organismos rectores de drogas de otros países de la región los cuales tienden a perder el control sobre ciertos aspectos y dejan de responder por el fenómeno integral de las drogas.

.....

**Sesión II - Teoría y práctica del Desarrollo Alternativo (DA). Principios rectores, y el caso de los parques nacionales** *(La introducción del tema estuvo a cargo de participantes de Bolivia, Perú y Colombia que se refirieron a la situación en sus respectivos países).*

Las políticas impulsadas por las federaciones cocaleras de Bolivia (como la del “cato”) y el Gobierno nacional no han podido parar el incremento de la superficie sembrada con coca en el país. La consecuencia negativa de esto es que la coca se ha extendido también a territorios indígenas y parques naturales causando un impacto ambiental, social y de seguridad. La última iniciativa del Gobierno de construir una carretera que atraviesa el Territorio nacional del Parque Isoboro Secure (TIPNIS), sin consultar previamente con los pobladores, es hoy fuente de conflicto en el país. Los indígenas no se oponen a la coca pero quieren proteger los recursos naturales de sus territorios que ahora están siendo amenazados por una creciente economía de la coca y una apertura de sus áreas protegidas. Los pueblos indígenas no se sienten respaldados por el Gobierno de un presidente que lidera estas federaciones.

En el contexto del “modelo de San Martín”, programa de DA impulsado en el Perú con apoyo de la cooperación internacional, se examinaron los síndromes más comunes del DA en general. Síndromes como el ‘obrismo’ (inauguración de instalaciones que luego no tienen mantenimiento; la ‘monoproducción’ que afecta la ecología andino-amazónica; el ‘demandismo’ de fondos para luchar contra las drogas sin tener una estrategia de desarrollo rural sostenible, entre otros, ejemplifican las enfermedades de la aplicación del DA en el Perú. El problema ambiental es central en la actual coyuntura peruana. Actividades ilícitas con un fuerte impacto socio ambiental como la producción y fabricación de drogas (también otras como la minería informal, tala, contrabando) suceden con frecuencia en áreas naturales y corredores biológicos, la mayoría de carácter bi y trinacional. Este problema requeriría de un trabajo conjunto de los países relacionados. En muchos casos estas zonas están permanentemente militarizadas y, en los casos de Perú y Colombia, el DA que se aplica está fuertemente marcado por la imposición del discurso de la seguridad.

En Colombia el DA ha dejado de ser una alternativa a los cultivos ilícitos y es parte de la estrategia de seguridad para consolidar territorios ganados por el Gobierno como resultado de la ofensiva de guerra. Debido a esto no hay hoy en Colombia una política para parques naturales, zonas en las que también se aplica el modelo de seguridad. Al Gobierno central lo que le importa es la consolidación territorial, y con esta óptica perciben regiones sensibles ecológicamente como la Amazonía y la Orinoquía que tienen gran potencial de recursos petroleros y mineros. La presencia de bandas ilegales y guerrillas en esas zonas con los mismos intereses de control territorial para el usufructo económico, las vuelve además zonas de conflicto en donde el tema del cultivo ilícito pasa incluso a un segundo plano. Además, el Estado promueve la entrada del capital privado en todas las zonas ganadas. Mucho de este capital proviene de ganancias del narcotráfico que ahora se están reinvertiendo en sectores económicos lícitos como los grandes cultivos de palma aceitera, o la minería. En importantes regiones agrarias de Colombia se ha consolidado una elite de origen ilegal la cual, irónicamente, se está beneficiando de la cooperación internacional. Finalmente, la asociación

DA-seguridad genera una institucionalidad desconectada del ministerio de agricultura, dejando el DA por fuera de las políticas de desarrollo rural.

**Discusión** - *Sobre la derivación del DA en un asunto de seguridad*: si bien la guerra a las drogas ha fracasado en contener la oferta y demanda, ha sido exitosa en su instrumentalización geopolítica. Una dificultad para acabar con la guerra a las drogas es que es funcional a los intereses de EEUU. Ahora que los recursos naturales son un factor clave, la seguridad se seguirá imponiendo sobre otros intereses. Esto se observa en la cuenca amazónica en donde los indígenas han puesto en cuestión este modelo y por ello han sido perseguidos y reprimidos. Es importante que el concepto de DA salga del esquema represión-ayuda, un tema que se viene debatiendo desde hace años. Los países latinoamericanos deberían unirse en este tema y discutirlo en los organismos subregionales en busca de soluciones comunes.

*Sobre DA y desarrollo rural*: mientras los campesinos vean en la coca una alternativa la situación no cambiará. La pobreza rural en países como Colombia ha empujado a masas campesinas sin tierra a zonas de parques naturales y reservas indígenas. El desplazamiento de los campesinos a los parques es una consecuencia de la falta de una política integral de desarrollo rural. En Bolivia se proyecta un DA sostenible y participativo acompañado por coca. En ese país, un número de cultivadores establecidos aplican un control social para garantizar una superficie fija por cultivador.

*-Sobre los ‘principios rectores’* para el DA se recordó que en noviembre del año pasado, el Gobierno de Tailandia auspició un taller, en colaboración con el Gobierno del Perú y las NNUU, para desarrollar y aprobar un borrador de estos “*Principios Rectores*” en el que se hicieron avances para la definición de estos principios que se enfocan en el desarrollo rural, en la consolidación previa de medios de vida antes de practicar la erradicación. Es importante observar qué países apoyan estos principios. Una debilidad de los ‘principios rectores’ señalada durante la discusión es que pueden ser muy limitados frente a situaciones complejas, como son las de conflicto armado en donde la coca y el opio son el sustento de economías de guerra, como en Afganistán, Birmania y Colombia. Entonces, el documento sobre principios rectores debería considerar estos casos específicamente dado que estos escenarios vinculan el asunto de la seguridad. Además, la presencia de recursos naturales en determinadas zonas hace particular el tema del DA en dichas zonas. El DA ya no es lo que era hace 15 o 20 años, hay que saber reconocer los cambios si se quiere que los ‘principios rectores’ sean eficientes y logren una incidencia real en el campo. Un punto clave es proponer un claro concepto de ‘territorio’ que integre toda su riqueza holística, en el que no sólo la tierra sea vista como un potencial espacio productivo sino que se tengan en cuenta sus dimensiones culturales, sociales, ambientales, que hoy se dejan por fuera.

.....

**Sesión III - Políticas de reducción de daños (RD) para el mercado de las drogas.** (*Los enfoques de RD en la oferta de droga son relativamente nuevos. El objetivo de esta sesión es comentar las experiencias e iniciativas al respecto en la región. El tema fue introducido por participantes de México, Venezuela, Brasil y Estados Unidos*).

La política del escalamiento militar de la estrategia de drogas ha aumentado los daños en México. Antes se medía el éxito según el número de hectáreas erradicadas, ahora es según el número de muertos. La guerra ha generado violaciones a los DDHH tanto en acciones policiales como militares. Los militares rechazan las acusaciones y el fuero militar es un obstáculo para la investigación. La introducción de las fuerzas militares ha generado niveles

más altos de corrupción que lo habitual. Esto ha tenido un efecto perverso al desencadenar la desertión de militares a filas del narcotráfico, que paga mejor. La relación de la autoridad legítima y la ciudadanía se ha visto afectada. Se ha generalizado la creencia de que hay que aumentar el castigo, obviando las garantías mínimas procesales y derechos de las personas dado que la impunidad es el principal problema de la justicia. Algunas sugerencias para subsanar el daño que causa la intervención de las fuerzas del orden en México: **1.** Enfocar la acción hacia los sectores más violentos; **2.** Dar más autonomía a los poderes locales para que puedan controlar mejor la circulación de armas; **3.** Más protagonismo de los partidos políticos sobre cómo tratar con el narcotráfico. **4.** Aprovechar la influencia de los nuevos actores en el debate (una clase empresarial preocupada por sus negocios; gobiernos locales; y la Iglesia).

En Venezuela, las medidas endurecidas para contrarrestar el delito por drogas han causado un aumento de la población carcelaria al aumentar los operativos policiales, y enfocarse las acciones en el microtráfico. Pero los efectos perversos de las políticas de drogas en el ámbito de la oferta no sólo dependen del carácter de estas políticas sino también de los problemas estructurales subyacentes en las sociedades. Por otro lado, hay indudablemente una relación de la oferta con el aumento de la violencia (delitos violentos de los usuarios bajo el efecto; los procesos de criminalidad que generan la disputa por el mercado, etc.) por eso hay que tener cuidado con lo que se apoya en este aspecto porque hay riesgo de que el público no entienda.

En Venezuela, la relación drogas-violencia, subrayada por el discurso policial, no es muy clara. De hecho la policía de seguridad oscila entre una negación del problema (es la agenda de los medios pro gubernamentales para desviar la atención) y una postura ideologizada que muestra al criminal como enemigo del pueblo. No hay una relación mecánica lineal que pruebe que la violencia (del microtráfico) es un efecto de la política de drogas para la oferta, que dicha política acentúa la violencia. Se necesitarían estudios comparativos más finos para ver la relación drogas-violencia en sus diferentes ámbitos y poder plantear propuestas de RD acordes. También, el debate sobre RD en la oferta hay que acoplarlo con un debate más amplio sobre una política democrática incluyente de seguridad.

La experiencia brasilera es un ejemplo de que sí se puede intervenir positivamente con una perspectiva de RD en el mercado de las drogas. Con la emergencia del mercado de drogas en la década de los ochenta, en Río de Janeiro se produjo un control territorial de las zonas de la ciudad, con fronteras reales armadas. Río es una ciudad de marcados contrastes en donde las zonas marginales han estado ausentes de las políticas públicas y de seguridad del Estado. En este contexto se implementaron las políticas de enfrentamiento del Gobierno. Pero ese enfoque ha sido devastador para la ciudad y en determinado momento empezó a recibir fuertes críticas. El paso siguiente fue entonces el de focalizar las áreas recuperadas por el Estado y garantizar una presencia permanente de la policía en un modelo novedoso: las Unidades Policiales Pacificadoras (UPP), en varias favelas específicas de la ciudad. La función de esa policía pasó a ser no tanto el combate a las drogas y a los narcotraficantes, como la de garantizar los derechos básicos de la gente. En los años noventa no había en las favelas presencia del Estado. Hoy se puede hablar de un primer intento de intervención del Estado con respaldo público, en una tercera parte de las favelas/ zonas urbanas violentas que existen en la ciudad. Aunque sigue existiendo venta de drogas y cotidianamente se presentan hechos delictivos, de la misma manera que en otras áreas urbanas, la incidencia de violencia se ha reducido de manera substancial, y en un contexto en que la zona hace de manera plena parte del Estado. La gente que vive en aquellas favelas sabe que cuenta con una policía de verdad que, aunque no esté libre de problemas, en un momento de necesidad puede ser accionada para cumplir su papel.

La agenda de políticas urbanas en Brasil va hoy más allá de lo policial. Esta es una nueva interpretación del trabajo policial en su tarea de fortalecer a la ciudadanía. Es un ejemplo claro de RD en la oferta. El combate a las drogas no tiene que ser la prioridad de la política de seguridad ciudadana. Cumplir con los derechos básicos de la gente es lo más importante. En Río mucha gente percibe esta nueva misión de la policía de manera positiva porque piensa que su objetivo es la paz y no la guerra, y tiene una función positiva aún en un contexto de fronteras armadas. Los resultados obtenidos hasta el momento han provocado un cambio de actitud por parte de sectores conservadores y progresistas. Si seguimos por esta vía (más presencia del Estado democrático, interlocución con el Estado, y una agenda social y económica urbana) con un proceso de inclusión social, habrá buenos resultados.

El concepto de RD tiene gran potencial en el ámbito de la oferta. Este es un concepto flexible, amplio, en el que las políticas de drogas se pueden considerar desde nuevas perspectivas, sabiendo que los daños causados por las políticas de drogas pueden llegar a ser más graves que los daños asociados al mercado mismo. En el imaginario público las drogas ilícitas y el crimen están unidos, pero la realidad es más compleja. De hecho existen mercados ilícitos sin altos niveles de violencia. El objetivo de la RD en el área de la oferta es minimizar los daños de las políticas de control. Las políticas podrían influir el comportamiento del mercado y conducir a los involucrados a ver la violencia como una desventaja, identificando a los actores más violentos (que son una minoría), dejándoles ver las consecuencias de su comportamiento. Hay muchas investigaciones en este sentido que muestran que hay cosas que funcionan, así como experiencias en Estados Unidos a partir de las cuales se podría explorar más. Un ejemplo son las experiencias en ciudades estadounidenses que practican enfoques de intervención del mercado cuyo principal objetivo no es tanto la interrupción del mercado como la restauración de la comunidad. Esto ha demostrado que es posible la existencia de mercados ilícitos sin altos niveles de violencia. En EEUU muchos de los mercados anteriormente más violentos ya no están en la calle sino que funcionan a puerta cerrada. Esto tiene que ver más con la tecnología que con tácticas policiales, pero ha contribuido a hacer el escenario más sano, por eso se ha vuelto más tolerado, porque no hay desorden en las calles.

**Discusión** - Varias de las intervenciones insistieron en el tema de la seguridad ciudadana, y cómo cambiar la asociación drogas-delito que prevalece en la opinión pública.

Asumir la agenda de seguridad ciudadana es inevitable para los que hacen política públicas de drogas. Independientemente de la relación drogas-delito, la seguridad ciudadana no es un problema policial, es político, del mismo modo que la defensa militar no es un problema militar sino político. “Si no aplicamos RD les estamos dejando el problema a los militares”. Por otro lado, es cierto que las violencias sociales han crecido enormemente. El público espera una respuesta a esto.

La creación de policías especializadas en drogas es también una manera de aplicar RD en la oferta. En este sentido, también Bolivia ofrece un ejemplo. La policía especializada en drogas ha hecho un mapeo del microtráfico en la Paz. La intención es desplazar a los traficantes y evitar que se concentren en puntos específicos. Pero todavía hay mucho por hacer en este campo con el fin de cambiar en la opinión pública la relación de las drogas ilícitas con el crimen. También se podrían explorar otras experiencias que tiendan a buscar cómo llegar a niveles ‘normales’ de delincuencia con los que se puede convivir.

A pesar de algunos buenos ejemplos como los mencionados en las presentaciones, hay todavía muchos retos y confusiones en este tema y su relación con el concepto de seguridad ciudadana. Se necesitan más estudios que aclaren los diferentes contextos en los que se produce la violencia, además de una buena estrategia de comunicación a la opinión pública.

Para implementar una política de seguridad progresista hay que conocer mejor cómo funcionan los mercados de drogas y la gran diversidad del narcotráfico. Esta información no se mide solo con datos estadísticos, cuántos kilos se incautan. Las políticas deben ser capaces de distinguir entre las situaciones que genera el accionar de las bandas internacionales y las acciones de los pequeños traficantes de barrio.

.....  
**Sesión IV - El futuro de las reformas: despenalización del consumo y porte/cultivo para consumo personal.** *(Qué está pasando en América Latina: avances y retrocesos. Las introducciones estuvieron a cargo de participantes del Uruguay, Argentina y Ecuador).*

En Uruguay el proceso de reforma a las políticas de drogas lleva siete años. Se comenzó por identificar el problema de drogas en el país y la región. Qué es lo que más afecta a los ciudadanos. Las drogas no afectan por igual a clases altas y bajas, la inequidad y la pobreza juegan un rol. Otro factor clave es la fragilidad de los Estados, fragilidad del sistema político, de los servicios públicos, y de los servicios de salud. En Uruguay comenzaron regulando el tabaco y el alcohol, dos sustancias lícitas no reguladas con alta prevalencia de consumo. En el caso de las drogas ilegales se partió de que en el país el consumo no es punible. Se pusieron en evidencia las incongruencias legales entre la legislación nacional y las políticas prohibicionistas que hacen prohibir actos preparatorios de una conducta no punible. Esta es un área en la que es posible avanzar. Algunos políticos se han mostrado favorables a la regulación de mercados de marihuana para cultivo, tenencia y uso personal. De aprobarse una ley sobre la marihuana el gran desafío será establecer su reglamentación sin desconocer o descuidar los riesgos en su uso. Un aspecto favorable al respecto es que en Uruguay el 30 por ciento de la población se manifiesta hoy a favor de la legalización de la marihuana, el porcentaje más alto de América Latina.

En Argentina, al contrario de Uruguay, la legislación castiga la tenencia para consumo personal, acompañada de medidas educativas. Hace años que esto se viene debatiendo. El Fallo Arriola 2009 planteó la inconstitucionalidad de penalizar el consumo personal. El problema es que a partir del Fallo se ha producido una serie de pronunciamientos tanto en la Cámara Federal de casación como en las diferentes Cámaras de Apelaciones de la Justicia Federal. En la práctica hay dificultades respecto a los criterios utilizados por la justicia en el tratamiento de causas vinculadas a la tenencia de estupefacientes para consumo personal a partir del Fallo Arriola. En muchos casos no se aplica el Fallo, no está claro cuándo aplicarlo, y hay disparidad de criterios. Por ejemplo, cuando se constatan daños a terceros, o cuando la cantidad es excesiva y se trata de diferentes estupefacientes. Arriola no resuelve el conjunto de la situación.

En Argentina el ambiente es favorable a la reforma. La Corte ha sido crítica frente a las políticas de drogas, ha dicho que la estrategia dirigida a la criminalización del adicto ha agravado el problema, y ha planteado temas de debates en relación al incumplimiento de los acuerdos internacionales. En el país hay nueve proyectos de ley, unos se dirigen más hacia el tema de los cultivos, otros al consumo, pero todos comparten la no punibilidad. Por otro lado, si bien el Fallo es un precedente jurisprudencial importante (porque es un intento de reforma

normativa, que es lo que se necesita) hace falta trabajar más con los medios, los sectores políticos y la opinión pública. La Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR) tiene una nueva dirección con una mentalidad más abierta al cambio.

Ecuador es un ejemplo de retroceso en las reformas. Hasta hace poco tiempo las noticias eran buenas: la Constitución estipula que no se criminalice a los consumidores, hay mínima intervención represiva del Estado, el indulto, aplicación de la proporcionalidad. Ahora otra vez las cárceles se están llenando. A tres años del indulto, ahora está presa por ejemplo una señora de 70 años por tenencia de 20 gr. de marihuana, todo porque no se reformó la ley, y aún no hay diferencia entre menudeo y mayoreo.

La política de drogas en Ecuador es considerada errática y no responde a la situación de seguridad, la tasa de homicidios se ha incrementado. El presidente quiere reformar la Constitución para posibilitar más intervención del Ejecutivo y ha presentado un proyecto para cambiar el Código y procedimiento Penal. Se plantea el incremento de la pena, medidas socioeducativas, e internamiento desde la edad de 10 años. El presidente ha presentado a la Asamblea un proyecto para que las Fuerzas Armadas se metan en seguridad a pedido del presidente directamente. Es un proyecto polémico, señal de cómo ha cambiado el Gobierno. La parte del código que corresponde a drogas tiene aspectos positivos: la propuesta para marcar la diferencia mejor entre el menudeo y el mayoreo, la dosis de consumo personal, y artículos diferenciados para mulas y narcotraficantes. Pero los sectores conservadores (la Iglesia y la derecha) se oponen a la despenalización de la dosis personal. Hay una proliferación de clínicas de rehabilitación que ofrecen servicios no científicos.

**Discusión** – Aunque una buena legislación de drogas representa un avance importante, la legislación es solo un primer paso que no garantiza una buena aplicación. Un cambio legislativo no trae por sí solo ni enseguida un cambio en la práctica. Una ley por muy progresista que sea puede tardar mucho tiempo en reflejarse en la práctica. Brasil es un buen ejemplo de esto. En 2006 la ley despenalizó el consumo pero cuatro años después de esa ley hubo un incremento de la población carcelaria de diez por ciento. Así, aunque la ley es progresista al despenalizar el consumo, su aplicación ha encontrado trampas que la han hecho más dura que antes. Es la clase de problemas que generan las reformas parciales. Por otra parte, de qué sirve la despenalización si no hay una infraestructura de salud capaz de atender a los usuarios problemáticos. Los avances en la ley se afianzarían mejor con una estrategia de comunicación para ganar adhesión social.

La región presenta la situación paradójica de Gobiernos progresistas con políticas no muy progresistas. Gobiernos como el de Brasil (en donde un alto funcionario fue excluido por defender una tesis modesta sobre prisión para micro traficantes) prefieren concentrarse en temas socioeconómicos y no les interesa dispersar capital político en temas controvertidos. Por eso a veces toman posiciones incluso muy conservadoras en políticas de drogas para ganar apoyo, evitar el rechazo de amplios grupos. Esto no es fácil de cambiar.

En materia de seguridad no hay en Venezuela y Ecuador una política progresista. Por eso, si bien el chavismo ha resuelto problemas urgentes, ha fracasado en seguridad y delito, una demanda de la ciudadanía. Frente a esto la respuesta ha sido la negación del problema y el regreso a tesis punitivas. Se valen de la figura recobrada del lumpen: el delincuente es producto del capitalismo y el egoísmo y por eso se justifica la mano dura. Coinciden con el prohibicionismo impulsado por Washington. La seguridad en relación con las drogas sigue



siendo un monopolio de la derecha. Se nota incluso en la definición que tienen de la ‘dosis personal’, dosis que no son realistas, no se adecuan a las prácticas de los usuarios, y sirve para la corrupción policial.

Algo común en toda la región es que las fuerzas de seguridad se han apropiado de estas temáticas durante mucho tiempo porque las autoridades sobre drogas se las han cedido. Los encargados de las políticas de drogas deben ser capaces de interponerle a la seguridad otros aspectos, como la búsqueda de la convivencia. Esto es sustancial para el desarrollo de buenas políticas de drogas.

Esto refleja también el poco debate de la izquierda con la sociedad misma. Hoy día es posible debatir sobre las drogas sin ser visto como algo malo, pero éste es todavía un debate nuevo, con poca trayectoria e información acumulada en las sociedades. Iniciativas como la de la Comisión Global de Políticas de Drogas y similares han creado una circunscripción. Pero para que haya un cambio, además de una legislación adecuada, debe haberse forjado una mentalidad, una masa crítica (académicos, figuras de opinión que generen un espacio favorable a la reforma). No se reforma la salud sin reformar a las personas que trabajan en el sector, ni se reforma la educación sin los maestros. Una idea podría ser invitar a policías para generar más apoyo a favor de una agenda política despenalizadora.

.....

#### **Sesión V - El mercado legal de la hoja de coca: opciones para su regularización.** *(Las introducciones estuvieron a cargo de participantes de Bolivia, Inglaterra y Holanda)*

El presidente Morales ha hecho una petición de reservar el derecho de permitir en su territorio el masticado tradicional de la hoja de coca, pero también en general el consumo y el uso de la hoja de coca en su estado natural, así como el cultivo, el comercio y la posesión de la hoja de coca en las cantidades necesarias para estos fines lícitos. El país ha denunciado la Convención y espera reintegrarse en el plazo establecido para ello como miembro, con una reserva. A nivel nacional, Bolivia busca tener un sistema de registro estatal y control de la producción de coca a cargo de los mismos productores, bajo una racionalización consensuada y sin coca en los parques nacionales. Actualmente, aunque hay un control del menudeo, hay desviación de hoja de coca para la elaboración de cocaína.

Por diversas razones, Bolivia ha retrasado la publicación de los resultados del estudio integral sobre la demanda de hoja de coca. Los motivos parecen ser políticos y económicos. El estudio no ha considerado la demanda y consumo fuera del país. Por ejemplo, no se ha calculado el consumo en Argentina (que es considerable), país en donde la coca también tiene un marco legal que la protege, para coqueo o infusión. La hoja de coca triplica su valor una vez cruza una frontera y produce una renta. Quienes se lucran con esta renta prefieren que no se hable mucho del tema.

El mundo occidental ha tenido una ‘relación esquizofrénica’ con la hoja de coca desde hace siglos. Esta relación ha pasado por diversas fases. La fase actual la define la Convención de 1961 que tuvo que ver con que la Coca-Cola era la única empresa con autoridad para comercializar la hoja. Todos los demás usos debían ser eliminados paulatinamente. Pero el consumo de los productos naturales de coca ha aumentado. DEVIDA hizo hace cinco años un estudio en Perú que concluyó que el uso de la hoja tendía a desaparecer. La experiencia contradice estas conclusiones: el consumo de la hoja sobrevive en Bolivia, Perú, Argentina y en menor medida en Colombia, el norte de Chile, y entre algún grupo indígena de la

Amazonía brasilera. Si Brasil lo quisiera, podría unirse a los países andinos y defender el concepto de que en su territorio nacional existe el precedente del uso de coca (*ipadú*). La coca no está desapareciendo, aunque el uso tradicional es una práctica de personas mayores, los jóvenes casi no lo practican. Pero más allá de los usos tradicionales hay también usos no tradicionales en auge, como el té y la harina de coca que consume la gente de clase media en la cocina. Estos tienen un enorme mercado en el noroeste argentino hasta Córdoba y Rosario. En este país la coca no está asociada con grupos indígenas sino que la consumen personas de clase media y alta. Pero no hay estadísticas sobre este flujo no tradicional de la hoja. Es necesario empezar a documentar esos nuevos usos para contrarrestar la noción de que la coca está desapareciendo. La existencia de un mercado de usos modernos es un reto. También se podría destacar la importancia de la coca como producto farmacológico. La coca tiene potencialmente aplicaciones en el tratamiento de usuarios problemáticos de cocaína. En temas de RD la zona andina se ha limitado a reproducir modelos que vienen de Europa. Con el potencial uso terapéutico, la coca permite ahora que la zona andina ofrezca una perspectiva propia para la RD.

Las opciones reales en la región e internacionalmente para la comercialización - como también una movilización política ante la propuesta de Bolivia - podrían considerarse según varios criterios: en primer lugar países que ya cuentan con un nivel de consumo de hoja (o de productos) de coca; países en donde existe un mercado potencial de coca; países que cuentan con comunidades inmigrantes de países andinos (como España en donde viven 200 mil bolivianos. Esta población representa un mercado grande que hoy se comporta como economía ilegal). Se podría argumentar el derecho cultural de esas personas a acceder a la coca. Para todos estos grupos de países se podría explorar la posibilidad de permitir en su territorio la importación de (mate de) hoja de coca, a través, por ejemplo de acuerdos bilaterales.

En cuanto a la estrategia para apoyar a Bolivia en su desafío al sistema internacional de control de drogas - aunque sea solamente por el caso de la hoja de coca - hay opciones distintas también. Los aliados naturales son los diferentes países cuyas legislaciones reconocen el consumo. Por otro lado, a través de grupos de afiliación ideológica, como el ALBA, el G70 o los países no alineados, Bolivia podría también movilizar apoyo.

**Discusión** - Lamentablemente no se conocen todavía los resultados del estudio sobre la demanda legal en Bolivia (siete estudios: uno cuantitativo y seis cualitativos) para determinar la cantidad de hoja necesaria para el consumo, aunque estaba previsto para 2009. Según algunos rumores, la gran preocupación del Gobierno boliviano es que no logra demostrarse la necesidad de la cantidad establecida de 20 mil hectáreas para el mercado de usos legales. El retraso en la publicación de los resultados del estudio ha creado una atmósfera de irritación entre las delegaciones internacionales, principalmente los países europeos que financiaron gran parte de la investigación, algo que no le conviene al Gobierno de Bolivia porque está perdiendo credibilidad. Bolivia debería darse prisa con el estudio y dar claridad a la comunidad internacional.

Argentina podría realizar un estudio propio sobre el consumo en la región de Salta. Este tema ha sido discutido antes, y si no se ha plasmado ha sido por preocupación del Gobierno de Argentina en donde este asunto (consumo de hoja) puede constituirse en un problema con la JIFE. Bolivia y Argentina podrían, de proponérselo, formalizar el tráfico entre los dos países. Por el momento esto no es fácil debido a que, aunque la hoja es legal, la importación no lo es. Es improbable que Argentina quiera dar el paso de legalizar la importación. También podría

estimularse a los diferentes países a que hagan acuerdos bilaterales en beneficio de sus poblaciones indígenas en ambos lados de la frontera. Las alianzas binacionales y regionales son una buena opción para impulsar la comercialización.

Una opción a explorar para la comercialización de la coca podría inspirarse en la propuesta que alguna vez se hiciera sobre la compra del opio afgano como solución al problema. El temor en aquel entonces fue que la compra indujera a una mayor producción. En el caso de la coca, dado que tiene muchos más usos que la (sulfato de) cocaína, podría ser diferente. En estos momentos de crisis económica en Europa, podría pensarse en la promoción de una coca lícita en Europa como fuente de ingreso. Pero el problema de la comercialización de la coca sigue siendo el riesgo de desvío, aunque haya razones económicas que lo contradicen. La marihuana tiene otros usos conocidos, y sin embargo no ha sido posible todavía impulsarlos. Mientras la hoja de coca esté proscrita es muy difícil impulsar su comercialización internacional. Por otra parte, el comercio de plantas está controlado por las grandes multinacionales.

Muchas plantas con potencial medicinal (como la ayahuasca y el peyote) no están prohibidas por las convenciones mientras no salgan de su ámbito tradicional o cultural. Por ello el discurso sobre la 'revalorización de la hoja' para impulsar su comercialización es débil, porque la revalorización es coherente solamente si la coca se restringe a su ámbito cultural. Cuando sale de este ámbito el discurso se vuelve problemático no solamente debido a la fiscalización. Por ejemplo, el discurso sobre las 'virtudes' de la hoja de coca se debilita cuando no se considera el problema agrario de las zonas en donde se produce afectando las economías campesinas locales. La coca no es solamente una planta 'virtuosa' sino una planta que compete en el mercado. Como té o harina, la coca tiene un potencial comercial estrecho, a menos que se logre demostrar que la coca es importante como biocombustible.

Una posibilidad más realista es la de los potenciales usos terapéuticos de la coca como desintoxicante o como un agente reemplazante inocuo en casos de uso problemático de la cocaína. En países como Uruguay (con problemas de consumo de *paco*) en donde no hay tratamientos adecuados, ésta podría ser una respuesta con una perspectiva de RD. Pero, todavía no existen estudios científicos que demuestren este potencial. Aunque ya se está comenzando a hablar con algunos Gobiernos europeos para hacer un proyecto piloto con usuarios problemáticos de cocaína

.....

## **Sesión VI - Opciones y debates en los organismos internacionales y regionales.**

*(Introducido por participantes de Uruguay, Venezuela y Brasil).*

El sistema de fiscalización de la ONU tiene grietas profundas. Esto ha permitido hacer avances, ampliar los espacios de debates, y la posibilidad de generar alianza a nivel de los organismos multilaterales. También ha habido retrocesos. El sistema de fiscalización internacional es muy resistente a cambios, la discusión en drogas está determinada por los intereses políticos de todos los países, no solo de EEUU. El sector prohibicionista lo conforma también China, los países árabes, Suecia. Pero por fuera de Viena hay numerosos espacios que los países pueden aprovechar para impulsar un debate democrático y cambiar sus políticas.

Los organismos multilaterales pueden servir para: 1) Hacer valer el derecho a debatir que está siendo escamoteado. Todavía es difícil debatir. 2) Proponer acciones comunes entre los países

con ideas afines políticamente. Esto aún no se está haciendo. El debate sobre las convenciones es una oportunidad. Hubiera sido mejor que Bolivia hubiese dado este paso luego de un consenso con países amigos, en una acción coordinada con otros países. La batalla contra las convenciones no sólo incluye el problema de la coca, hay más temas que se hubieran podido presentar juntos. 3) Hay batallas que no se pueden dar en los espacios de drogas pero que se podrían dar en los espacios de DDHH, y en la OMS. Se podría abrir y coordinar debates en la Comisión de DDHH de la OEA. Aunque espacios como UNASUR, MERCOSUR y CELAC no poseen todavía la institucionalidad capaz de respaldar esto, tienen una agenda política fuerte en cuyo marco se podrían pensar acuerdos sobre drogas.

Uno de estos es la CICAD, entidad en la que también hay grietas que se podrían aprovechar. Si hubiera una coordinación latinoamericana al interior de la CICAD se podría incidir mejor. Hoy ese ámbito está fuertemente controlado por EEUU, su principal financiador. Los organismos multilaterales que se encargan de la salud descuidan las otras facetas relacionadas con el problema de las drogas como la oferta o el tráfico, los problemas sociales, marginación, pobreza. La Organización Panamericana de la Salud (OPS) está intentando ahora inscribir la visión sanitaria de las drogas dentro del marco más amplio del derecho a la salud. Cada vez hay más interés en temas de RD. Las políticas deberían reflejar el severo impacto del consumo en la salud de la población.

Desde el punto de vista geopolítico, por fuera de Viena, el impacto de la acción de Bolivia en sus relaciones con los otros países ha sido insignificante. Esto es algo que vale la pena evaluar más, las reales repercusiones del paso de Bolivia frente a las convenciones. Por ejemplo, la denuncia fue en Junio, y sin embargo en enero, Bolivia, EEUU y Brasil firmaron un acuerdo de cooperación para control en las fronteras. Entonces no es verdad que después del retiro Bolivia se haya convertido en paria. Si bien el acto de denunciar y re acceder con reserva es algo inusual para la Convención de 1961, no lo es en la practica del derecho internacional.

¿Cuáles son los peligros reales de desafiar el sistema de control? Hasta qué punto la reacción es solo algo concentrado en Viena, y no en las relaciones entre países en general. Tener claridad sobre esto contribuirá a que se siga intentando la revisión de los tratados y a proponer interpretaciones que justifiquen cambios desde el punto de vista nacional y dentro del respeto a otras resoluciones de organismos internacionales. Para esto hay que jugar un rol más activo en organismos de DDHH, Sida, etc., en donde las posiciones no son tan cerradas como las de Viena. Limitarse al ámbito de Viena no tiene sentido por dos razones: 1) los funcionarios que trabajan ahí tienen interés en mantener el sistema que les da empleo. No les interesa el cambio. Por eso es que a menudo se ve una distancia entre las posiciones que se llevan a las organizaciones internacionales y las posiciones de los países en otros ámbitos. 2) La posición y acción que se desarrolla dentro de estos organismos no son paralelas con las posiciones y acciones que se desarrollan en los países. Es decir, una cosa son los organismos internacionales como productores del derecho internacional y otra los intereses nacionales. Es más importante insistir en los cambios nacionales (susceptibles de ampliarse) capaces de desafiar el sistema, que desafiar al sistema en su interior. Un buen ejemplo de esto es el proceso hoy en curso que está posibilitando en la región latinoamericana la descriminalización de la tenencia para consumo. Cuando esto sea una realidad en muchos países de la región se podrá decir que es algo regional y su influencia será innegable. Del mismo modo, las políticas de salud de RD deben plantearse a nivel regional a partir de las experiencias nacionales, y no al revés, ni esperando comenzar en los organismos internacionales para después ir a lo nacional.

***Discusión*** – Se necesita que una tercera parte de los miembros de la Convención Única del 1961 se oponga a la reserva para que ésta no tenga validez. Bolivia dijo que en este caso no regresaría a la Convención. Aunque este tema en sí mismo no tiene mucha importancia para la mayoría de los países, algunos se preocupan por la integridad de los tratados internacionales y la creación de un precedente usando ese mecanismo. Es importante trabajar con Gobiernos proclives a apoyar a Bolivia en la región latinoamericana, en particular con los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), un espacio que Bolivia no ha sabido aprovechar para ganar fuerzas. Se necesita una buena estrategia diplomática y de comunicación para generar un ambiente favorable, y neutralizar la oposición. Se podría comenzar hablando con países amigos para que no objeten. Un argumento fuerte es la (pretensión de) universalidad de las convenciones. Con Bolivia por fuera, la convención perdería su universalidad.

En el marco de la 55 CND, el comité de ONG está organizando un testimonio formal de la sociedad civil y buscará el apoyo de algunos Gobiernos. Sin embargo, sigue pesando mucho el ambiente de temor en Viena que llevó a que muchos países rechazaran la denuncia y reaccione con reserva por miedo al precedente que esto sentaría, y para evitar que otros países quieran hacer algo similar.

*Relatoría: Amira Armenta*