



## DIALOGO INFORMAL SOBRE POLÍTICAS DE DROGAS

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



Buenos Aires, 22 al 24 de Octubre de 2009

En el marco de la serie de Diálogos Informales sobre Políticas de Drogas en América Latina, la sexta reunión se llevó a cabo en el Hindú Club, Provincia de Buenos Aires - Argentina; organizada por WOLA y el TNI, con el auspicio del Gobierno de Argentina a través del Jefe de Gabinete de Ministros y el Comité Científico Asesor, y con el apoyo de la Asociación Civil Intercambios.

Participan 38 personas de países de América Latina, Europa y Estados Unidos, quienes se involucran directa o indirectamente en los procesos actuales de reforma en los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales en materia de drogas. Los debates se realizan en torno a tres temas clave: (1) Reformas en políticas de prevención y tratamiento de uso problemático de sustancias; la suerte de los programas de Reducción de Daños en América Latina (2) Descriminalización del porte; límites y alcances de las reformas penales actuales; y (3) Reformas legales en el ámbito internacional: el caso de la hoja de coca.

El Diálogo – como todos los anteriores - se rige bajo las reglas de Chatham House con el fin de fomentar el intercambio libre de ideas y la confidencialidad. Como resultado, el presente reporte brinda una visión general de las opiniones expresadas durante el encuentro, los procesos en que se encuentran cada una de las temáticas tratadas y los principales puntos de debate o de acción a futuro, manteniendo el anonimato de las opiniones expresadas y omitiendo algunos puntos de los debates tácticos. En conjunto, el reporte no recoge conclusiones pero sirve de insumo para el análisis actualizado de la temática<sup>1</sup>.

### Introducción

El presente Diálogo viene a ser el primero después del proceso de revisión de los avances en políticas de drogas a nivel de Naciones Unidas. En este contexto, ponemos al enfoque de Reducción de Daños (RD) como el lente para retomar las discusiones que se dieron en Viena y revisar los planteamientos jurídicos que han surgido en América Latina, en respuesta a la necesidad de un nuevo curso en políticas de drogas.

En los últimos años, la región ha ido generando proyectos de legislación y/o reformas que apuntan a debatir y cuestionar elementos críticos en materia de políticas de asistencia, prevención, tratamiento y otros; dando cuenta de las falencias del paradigma vigente, de la continua vulneración de los derechos de las personas, y del incumplimiento de principios y garantías establecidas desde los orígenes del derecho internacional público. Así, se evidencia un escenario de nuevas propuestas, donde se deberán recuperar aprendizajes de aquellos procesos históricos que han sido efectivos en hacer prevalecer los principios de derecho a la salud y el bienestar, proporcionalidad de penas y respeto a la dignidad del hombre.

---

<sup>1</sup> Informes de anteriores diálogos llevados a cabo en América Latina, pueden encontrarse en <http://www.tni.org/es/article/dialogo-informal-sobre-politicas-de-drogas-en-america-latina>

## **Primera Sesión: Reformas en políticas de prevención y tratamiento de uso problemático de sustancias; la suerte de los programas de Reducción de Daños en América Latina**

La Reducción de Daños (RD) sigue siendo un tema de amplio debate y polarización en los ámbitos nacionales e internacionales. Varios países en América Latina han aplicado gradualmente la lógica de este enfoque, sin embargo, la ideologización del tema ha conducido a conflictos y ambigüedades que hoy se traducen en desafíos para el planteamiento de reformas en políticas públicas.

**Desafío 1. Des-ideologizar la Reducción de Daños:** La RD en América Latina ha sido planteada tanto como un enfoque conceptual único para cambiar el manejo del tema drogas, como en calidad de una herramienta más para plantear políticas o estrategias que recuperen los derechos básicos de todos los ciudadanos. En cualquier caso, es evidente que se ha ido generando múltiples interpretaciones del concepto y esto ha planteado resistencias, complementadas por cargas ideológicas predominantes en la región.

Se ve aún la percepción predominante de que la RD apunta a la legalización de drogas y esto ha limitado la introducción del enfoque para una mejor lectura de patrones vinculados al tema de consumo de sustancias y sus variantes. Si bien la estructura institucional de salud pública ha ido paulatinamente aceptando planteamientos de la RD, esta “medicalización” del enfoque ha significado también limitados avances en otros ámbitos donde es evidente la omisión del Estado en materia asistencial y donde aún predominan leyes penales altamente punitivas.

La ideologización de la RD no ha permitido procesos que vayan más allá del sistema penal y el razonamiento de políticas de drogas se ha mantenido de alguna forma concentrado en el ámbito de consumo considerado problemático y delincuencial, dejando postergado el desarrollo conceptual y práctico en torno a mejorar sistemas educativos, plantear políticas apoyadas en redes sociales y accesos a determinadas prestaciones sociales donde existe absoluta marginación y criminalización de grupos vulnerables, etc.

Así, la des-ideologización del enfoque implicará revisar alternativas de nomenclatura que, si bien no utilicen el término de Reducción de Daños como tal, sean capaces de comunicar de forma más efectiva sus planteamientos, apuntando a una mejor construcción de ciudadanía y a una mejor interpretación de las convenciones internacionales. Para esto, pueden revisarse experiencias como Brasil donde se ha logrado construir política pública con este enfoque; o Colombia que ha utilizado términos como “mitigación”; o experiencias como Chile, donde no se ha utilizado directamente el concepto pero ha incorporado el enfoque en estrategias concretas. En cualquier caso, la pregunta que queda pendiente es si la resistencia a la RD es producto de un enfoque no bien socializado o de un cambio propuesto que no es reconocido.

Finalmente, des-ideologizar la RD implicará también el promover una mayor reflexión de otros elementos críticos como la exclusión social (donde el consumo de drogas está permeado por temas estructurales), la realidad en materia judicial de los países (donde el usuario problemático sigue sujeto a limitaciones en acceso a redes de protección), y la participación de la comunidad (donde aún hay limitaciones en el involucramiento de actores que están mejor posicionados para entender el problema y abordarlo).

**Desafío 2. Trabajar con la Opinión Pública:** Los países de la región mantienen un carácter conservador en materia de opinión pública y mensajes de los medios de comunicación, donde prima el criterio generalizado de que el usuario de sustancias es, en principio, un delincuente y figura de daño a la sociedad.

Prevalece la creencia de que el adicto viene a ser un contestatario social y de que las políticas de drogas son un tema de seguridad. Esto genera contradicciones en las percepciones de la opinión pública, donde vemos casos como en Argentina, donde las Madres Contra el Paco piden que sus hijos vayan a la cárcel<sup>2</sup>, o colombianos que consideran las políticas actuales como un éxito porque han logrado el repliegue de la guerrilla.

En respuesta a esta situación, se deberá retomar al usuario de sustancias como el punto de partida para revisar el paradigma e insistir en la necesidad de preservar a los ciudadanos desde el marco de la legalidad, es decir, mirar a la persona que consume, como un ciudadano antes que como un delincuente; y asegurar el abordaje de su condición desde la mirada de salud. Todo esto implica que la comunicación en materia de RD y el relacionamiento con la opinión pública tiene que integrarse con el usuario, desde una mirada a hacer prevalecer sus derechos.

En todo caso, una precaución a tomar en el manejo de mensajes hacia la opinión pública, es que el empujar el concepto de las dependencias como un tema de salud pública y una condición permanente cuyo cuidado y atención debe ser permanente también, puede perpetuar la imagen de que la sustancia hace al adicto y esto es para toda la vida.

**Desafío 3. Contar con interlocutores validos:** La respuesta en los países a las políticas de drogas debe contar con una representación cultural e interlocutores legitimados para facilitar un debate serio y transparente. Las distorsiones de realidad y especulaciones son una práctica prevaliente en la región y los procesos de reforma de política requieren actores clave involucrados con sus redes sociales para generar planteamientos más efectivos.

**Desafío 4. Consolidar información válida, medición de impactos y evidencia:** Los sistemas de investigación e información siguen siendo deficientes en América Latina y, en materia de RD, no se han establecido mecanismos valederos para mostrar evidencia de los impactos antes, durante y después de los ajustes de políticas que se plantean.

Se siguen manejando indicadores de consumo y sus tendencias como las medidas más certeras para comprender la temática en los países, y no se garantizan mecanismos para contar con información del todo veraz. Así, no se pretende continuar replicando instituciones e instancias nacionales para monitorear el ciclo de políticas públicas de drogas (ej. los observatorios de drogas), pero sí, posicionar una mayor cultura de evaluación de impactos y de recurrir a estadísticas sólo si nos ayudan a comprender un fenómeno

Reconocemos entonces los fracasos y deficiencias de las políticas actuales y sus mecanismos de medición de impactos, pero es imperante incorporar estos aprendizajes en los avances en materia de RD y proyectar los impactos que las reformas puedan traer. Las deficiencias en sistemas de información van a ser una limitación para los cuestionamientos ideológicos de fondo, donde el prejuicio ante la RD puede acentuarse al contar con evidencia ni pretender comprobar elementos puntuales de sus planteamientos.

En este sentido, se debe admitir que hay un costo altísimo de promover políticas sin evidencia y sin prever claramente los impactos derivados de estas construcciones. Más allá de medir la prevalencia en el consumo, debemos asegurar que las políticas inspiradas en la RD vayan a contribuir a indicadores de calidad de vida, sea de quien consume o de su entorno.

**Desafío 5: Acompañar los cambios en políticas con estructuras institucionales funcionales:** Se reconoce que toda omisión del Estado en el cumplimiento de sus roles es, en sí mismo, un acto de violencia; y que las reformas a políticas públicas que se plantean deben estar acompañadas de

---

2 Red de Madres Contra el Paco y por la Vida; <http://www.madrescontraelpaco.org.ar/>

gobernanza y de capacidades institucionales para hacerlas efectivas. Más allá del ejecutivo nacional, los acuerdos de política pública son de materia vinculante y deben pasar por lo camara, lo parlamentario y lo sectorial, y deben garantizar mecanismos de transparencia efectivos para atender a la sociedad civil

Los cambios de política en torno a RD ha sido hasta ahora un esfuerzo desde la sociedad civil, más que del Estado mismo. El caso de Argentina, está mostrando la opción de analizar políticas con una mirada de RD y conectar estrategias de Estado desde la salud hacia otros temas de educación, trabajo, u otros, que tienen que ver con el bienestar y el ejercicio de derechos de las personas.

En todo caso, las estructuras institucionales siguen siendo poco funcionales a las reformas de los sistemas de drogas que se plantean y esto tiene que ver con estructuras, mentalidades, voluntades políticas y recursos disponibles. Salvo algunas excepciones (por ejemplo Brasil y Ecuador) la coordinación política y operativa se mantiene deficiente entre los poderes del Estado y en el abordaje de la temática de drogas desde una mirada de RD. Desde el ámbito de sociedad civil y redes sociales, la principal vulnerabilidad que enfrentan son sus limitadas capacidades para exigir concordancia entre políticas planteadas y su implementación.

Para superar esta situación, los debates nacionales tienen que combinar elementos conceptuales y también operativos para hacerse efectivos. Se debe hacer hincapié en el carácter complementario que deben tener las políticas y utilizar la RD como un enfoque que puede ir más allá de un sector y conectarse con otros debates (presupuesto del estado, distribución del ingreso, leyes de transparencia, etc.). Mostrar que la integralidad no es el fin último sino la complementariedad entre políticas y que las intervenciones en el ámbito de la RD atienden a un grupo poblacional que no está siendo atendido por los sistemas sociales. Mostrar que se debe abordar la institucionalidad de la policía y sus roles. Mostrar también que es necesaria cierta veeduría sobre el sector privado, de modo que las políticas públicas también se traduzcan en acciones desde el ámbito privado.

Así, se debe insistir en que la construcción paralela (y desconectada) de la política penal y políticas de salud sigue siendo un problema serio, ya que prevalecen los esquemas de que las personas que caen en lo penal en materia de drogas, ya no tienen chance de pasar por una política de salud, y peor por otra de distinta índole.

**Desafío 6. Complementar acciones nacionales en el marco bilateral e internacional:** Partiendo de la subsidiaridad como principio básico de la función pública, los temas de reforma a políticas de drogas deben ser llevados donde mejor puedan ser manejados y esto aplica tanto a los organismos internacionales como a los propios gobiernos nacionales. En los pasados años se ha acentuado la desconexión entre ambos ámbitos y se reconoce que se ha ido perdiendo la funcionalidad de estas instancias.

El limitado involucramiento de instancias parlamentarias o camarales sobre las actividades relacionadas a materia de drogas es un reflejo del razonamiento cortoplacista y electoralista de la región al momento de formular políticas. Este también es reflejo de la mucha discrepancia entre oficialismo y oposición, donde la construcción de políticas de consenso es limitada, donde los países tienen muy poca apropiación de las instancias que los representan, y donde aun existe excesivo clientelismo hacia el ámbito internacional.

A nivel de ámbitos bilaterales, los análisis de políticas de drogas no necesariamente contemplan las potenciales contribuciones o impactos que pueden generar las estrategias de un país a otro. La articulación binacional aun se limita a la integración en materia policial, fronteriza o similar. Por

otro lado, los intercambios en instancias regionales se han limitado a transferir debates débiles hacia lo multilateral, sin mayor análisis ni legitimidad en los planteamientos desde los países.

Para subsanar esta limitación, es necesario trabajar mas en el intercambio entre los países para complementar entendimientos de la RD en temas de interés común relacionados a vulnerabilidad social, descentralización, marcos legales, intervención a nivel comunitario y participación, construcción de ciudadanías y garantía de derechos de las personas, experiencias de atención primaria a la salud, estrategias de trabajo en procesos de salud mental, salud colectiva, y otros.

**Concluyendo**, en general es visible que los avances de la incorporación de RD en reformas normativas en la región se traducen en posturas crecientes a favor de nuevas estrategias de abordaje al tema drogas. Vemos ejemplos importantes de la defensa de usos tradicionales de plantas (Bolivia), la despenalización del porte o consumo y proporcionalidad en sentencias (Brasil, Argentina, Ecuador, México, Paraguay), la participación de la sociedad civil y generación de centros de referencia (Uruguay), etc. Lo que queda a partir de esto, es continuar abordado la necesidad de los países para garantizar estructuras que hagan efectivas las reformas, lograr mayor conocimiento e involucramiento desde la sociedad civil, y asegurar sistemas judiciales que contemplen con enfoques más pertinentes a las realidades nacionales.

### **Segunda sesión: Descriminalización del porte; límites y alcances de las reformas penales actuales**

Varios gobiernos de América Latina están trabajando reformas del marco judicial y penal en relación a la posesión y el tráfico de drogas, enfocando esfuerzos en la re-definición del uso de la ley penal para castigar (o no) la posesión de ciertas sustancias. En este marco, es importante revisar el desarrollo del debate en los países sobre dichas reformas, sus alcances y limitaciones, e identificar los argumentos destacados en cuanto a seguridad ciudadana, trato humano a los que delinquen y proporcionalidad de sentencias.

Previo a esto, es importante también comprender la **evolución actual de las políticas de drogas a nivel de países influyentes en el debate**, y sus repercusiones para la región. En este sentido, se percibe que EEUU apunta a planteamientos nuevos en materia de política doméstica de drogas, incluyendo la posibilidad de eliminar la prohibición de uso de fondos federales para programas de intercambio de jeringuillas; la revisión de sentencias diferenciadas para tenencia de cocaína, polvo y crack; cambios en instrucciones desde el fiscal general respecto a no seguir operaciones en contra de usuarios y proveedores de marihuana para uso medicinal en los estados donde eso es legal, etc. Por otro lado, no se percibe la misma tendencia en materia internacional y las expectativas de cambios con la administración Obama son limitadas en materia de drogas, ya que la temática no fue parte de la campaña electoral y no se esperan cambios significativos en el debate. Por el contrario, se dan señales de mayores acciones negativas en la región (ej. bases militares en Colombia; el Plan Mérida en México, la no renovación del ATPDEA con Bolivia).

Inglaterra por su lado, y como escenario gestor de la RD, mantiene un esquema donde se incorporan elementos de la RD pero prevalecen medidas penales. Donde una persona es criminalizada antes de acceder a tratamiento, y donde el primer tratamiento es coercitivo, siendo esta la forma menos constructiva para establecer políticas de drogas más efectivas. Se reconoce que el Estado no ha sido del todo honesto con el enfoque planteado y esto ha conllevado cuestionamientos.

A pesar de esto, los países de la región están dedicando esfuerzos a un cambio de paradigma que evolucione del enfoque exclusivamente represivo y que vale la pena revisarlos. **En Argentina, el debate** se ha centrado en el artículo 3 de la Convención de Tráfico del 1988, con la noción de eliminar la persecución de personas a partir de la tenencia. La Convención del 88 dio lugar a

cambios normativos en América Latina a inicios de los '90s (Argentina, Brasil, Paraguay, Venezuela, Republica Dominicana, Chile, Ecuador), advirtiendo la adopción de un paradigma represivo predominante, no necesariamente un señal de coordinación legislativa en la región, sino de la toma de decisión de una política aplicada a raja tabla. Aquí, se resalta que Uruguay logra armar un concepto distinto al común de los países.

Así, la ley 23737 en Argentina se consolida como base de la política criminal, donde se persigue al que porta sustancias para consumo personal, asumiendo que esto conduce a encontrar al traficante. En contraposición, la Corte logra en algún momento consolidar una interpretación de esta ley con un tamiz de constitucionalidad a favor de derechos individuales, aduciendo al artículo 19 con conceptos de autonomía personal, privacidad y derechos y garantías civiles y políticas. Este hallazgo en su momento dio cuenta de que las políticas de drogas no tenían que ver solo con temas penales y de crimen transnacional, sino con una política criminal donde la gente no solo desaparecía por temas políticos asociados a las dictaduras, sino por temas de consumo de sustancias.

Hoy, **el avance en reformas** se centra en el trabajo de la Corte Suprema para revisar nuevamente si es constitucional o no la tenencia para consumo personal. Para esto, se han analizado los procesos de reforma de las Constituciones de los países de la región, y los instrumentos internacionales pertinentes, concluyendo que todas las Constituciones incluyen elementos de derechos humanos y principios de legalidad, reserva, debido proceso legal, derecho a igualdad, etc., y entonces, el incriminar el porte de drogas no pasa el tamiz Constitucional de las naciones y que ninguna de las convenciones en materia de estupefacientes obliga a criminalizar el consumo personal. Del mismo modo, sostiene el cumplimiento del principio *pro homine* en respeto a los derechos humanos, y plantea que la victimización, estigmatización, y concepto de peligrosidad de la persona que usa, abusa o es adicto a sustancias no responde a ninguno de los fallos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Con estos elementos, el fallo de la Corte Argentina agota la discusión de la prohibición y la valoración de los derechos humanos y los instrumentos internacionales, haciendo hincapié al respeto a la autonomía personal y al principio de reserva, que constituyen fronteras infranqueables del Estado para punir a una persona. A partir de esto, **los siguientes pasos para consolidar las reformas** incluirán la modificación de legislatura nacional poniendo en regla los derechos individuales, dirigiéndose al Ejecutivo para incorporación de acciones desde los sectores (Salud en temas de tratamiento, Justicia en cuanto a persecución al tráfico). Se espera además que los parlamentarios aborden aspectos temáticos más específicos en definición de competencias concurrentes en torno a prevención y tratamiento, lavado de dinero, incautación de bienes, etc.

Como aprendizaje, es importante que los procesos de reforma cuenten con instancias que revisen el cumplimiento (o no) de competencias de los órganos del Estado. La incorporación del Comité Científico Asesor en Argentina, le dio por primera vez al Estado la posibilidad de actuar de manera sistémica con un grupo destacado de profesionales que reconozcan que no todo se resuelve por la cárcel. El reto siguiente esta en encontrar un lenguaje para que la ciudadanía comprenda los cambios planteados.

En **Ecuador, el debate** se ha enfocado la incorporación de la legislación de drogas al ámbito Constitucional. Así, se ha logrado el reconocimiento constitucional de que “*las adicciones son un problema de salud pública*” (Art. 364) y se ha planteado el reconocimiento de los derechos constitucionales de las personas, independientemente de si son o no usuarios de drogas. A partir de esto, **los siguientes pasos** incluyen la adecuación de la legislación para abordar y explicitar la diferenciación entre consumidores ocasionales, problemáticos; también, la derogación del código penal, procedimiento penal y ejecución de penas, ya que constituyen tres textos que responden a

realidades distintas y que fueron elaborados en temporalidades distintas. Así, la Constitución Ecuatoriana plantea un Estado Constitucional de Derechos, donde la parte sustantiva, ejecutiva y procesal en materia de drogas sería llevada a un solo libro para darle coherencia normativa.

En **Brasil, el debate** tiene distintas características, ya que se ha logrado el involucramiento de diputados y senadores como actores clave para facilitar la desideologización de los temas y sin politizarlos partidariamente. Los **avances en reformas** se han visto fortalecidos por un programa de investigaciones jurídicas del Ministerio de Justicia donde las universidades participan generando argumentos sólidos, apuntando siempre a poner racionalidad en el debate, reconociendo que la existencia de drogas es inevitable y que el prohibicionismo es el paradigma predominante.

Con esto, se adoptó unas reformas en el 2006, introduciendo la posibilidad de penas alternativas a prisión para el consumidor, reconociendo sus derechos y garantías básicas. En el tema de tráfico, se han incorporado penas mayores a traficantes (5 a 15 años), pero se ha tipificado al pequeño traficante. Esto ha dado lugar a una situación carcelaria agravante, donde en el 2008, 70% de condenados son pequeños traficantes y equivalen a 80.000 personas que no necesariamente participan de instancias criminales. La ley prohíbe claramente la conversión de las penas relacionadas a tráfico de drogas en penas alternativa y se sigue prohibiendo la libertad mientras se está siendo procesado por tráfico. A partir de esto, **los siguientes pasos en el proceso de reforma incluyen** consolidar un esquema de libertad provisoria a pequeños traficantes y de penas alternativas.

En resumen, el éxito brasileño en materia de reformas se centra en dialogar la realidad de una manera des-ideologizada; reconociendo que se sigue encarcelando a personas que consumen drogas y que no tienen un nexo directo con el crimen organizado, y que después de un año de cárcel, siguen consumiendo drogas y acaban totalmente ligadas con el crimen organizado.

En **México, el debate** se centra en reformas al código penal federal y procedimientos penales, reflejadas en la nueva ley del narcomenudeo, que establece los delitos contra la salud en modalidad de narcomenudeo y el programa nacional contra la farmacodependencia, como conceptos “progresistas”.

La ley tipifica los delitos y las competencias para perseguir estos delitos, donde -por ejemplo- el delito será federal si involucra grupos organizados, y dependiendo del monto encontrado, se definirá la instancia que tenga competencia para procesarlo. Complementariamente, la ley define también aquellas conductas que no ameritan pena privativa de libertad. Estas no fueron despenalizadas ni perdieron carácter de delito, no se sancionan pero sí se persiguen, no se remiten al juez pero sí a la autoridad de salud. Así, se establece un umbral debajo del cual las representaciones federativas sancionan e intervienen estas conductas y arriba del cual (multiplicado por 1000) es asumido por el código penal federal.

Las reformas en México dan entonces ejemplo de manejos conceptuales y definiciones penosas incorporadas a la norma, donde -por ejemplo- se habla de “personas que presentan (o no) síntomas de dependencia”, y supuestos que equiparan a un micronarcomenudista con un consumidor minorista. La ley sigue siendo ambigua y desproporcional en la penalización a la posesión, estableciendo rangos de 10 meses a 3 años para quien posee entre 5 gramos y 5 kilos, y dando categorías adicionales altamente cuestionables, como “aquellos que poseen sustancias con ánimo de consumir”. Si bien establece umbral de 5 kilos de posesión para ser considerado mayorista, la ley sostiene la penalización de la tenencia y se considera un estancamiento o retroceso hacia un enfoque punitivo, que obliga a estructuras del Estado a participar de acciones más prohibicionistas con mayor encarcelamiento y desproporcionalidad.

En cuanto a los **avances en reformas**, se ve que el programa contra la fármaco dependencia introduce el tratamiento basado en libre decisión y en estudios científicos. También plantea una distinción entre farmacodependiente y consumidor, y reconoce el uso ceremonial del peyote y hongos alucinógenos. Lo complicado aquí, es que todo sigue enmarcado en un esquema de delitos, donde queda poca cabida al tema de derechos.

**Concluyendo**, es importante el seguimiento e intercambio entre los distintos procesos de reforma de los países, de modo que se puedan capitalizar aprendizajes y se vayan resolviendo las necesidades de análisis más profundo y definiciones en cuanto a: **i)** ordenamiento normativo diferenciado para consumidores e involucrados en tráfico de drogas, **ii)** pertinencia del establecimiento de dosis mínimas y máximas para umbrales que definan categorías de delitos, **iii)** diferenciación entre delito y falta (ej. En Chile el consumo en espacios públicos, el porte o cultivo para consumo personal son considerados faltas y no delitos), **iv)** pertinencia del fortalecimiento del plano legislativo frente al judicial, o ambos **v)** abordaje del tema carcelario; **vi)** fortalecimiento de capacidades en los operadores de las leyes para comprender reformas y cambiar la discrecionalidad con que se manejan procesos; **vii)** abordaje de la necesidad de promover la inserción social desde los ministerios públicos (ej. caso Brasil) **viii)** pertinencia de ampliar las reformas normativas hacia otros sectores gubernamentales, con carácter administrativo en vez de punitivo; **ix)** abordaje de la justicia de clase: mejor lectura antropológica y demográfica de quienes están inmersos en el tema, de qué manera y con qué opciones; **x)** abordaje de aquella zona gris que une el tema de salud con el tema penal en un solo sujeto: el trafi-adicto (o usuario que vende drogas para sustentar su propia dependencia) **xi)** abordaje de la situación de las denominadas mulas y su tratamiento en la norma; **xii)** abordaje del ámbito investigativo para eliminar la discrecionalidad: ¿Cual el tratamiento para operaciones encubiertas? ¿Que acciones investigativas están ligadas a las leyes de inteligencia o al judicial?; y finalmente, **xiii)** generar mensajes claros en cuanto a las definiciones de descriminalización y despenalización vs. Legalización y despenalización.

En este último aspecto, es importante contar con buena conceptualización y armonización de ciertos elementos. Al momento, será importante debatir si entendemos todos a la despenalización como la situación donde no hay pena de prisión pero hay un control del derecho penal y a la descriminalización donde se dan sanciones administrativas que no caen en el derecho penal. Lo valioso de este ejercicio será garantizar que las reformas hablen de las realidades de la región y que se superen limitaciones de interpretación de términos, hasta por temas de idioma.

### **Tercera sesión: Reformas legales en el ámbito internacional: el caso de la hoja de coca**

**El Gobierno Boliviano** viene desarrollando un proceso de gestión ante Naciones Unidas que apunta a la **despenalización del masticado de la hoja de coca**. Durante las sesiones de junio 2009, presentó la solicitud de enmienda (derogación) enfocada en los Artículos 49 1.c y 2 e de la Convención Única de 1961, solicitando se permitan la opción de reservas de los países en torno al uso de la hoja de coca. La solicitud de Bolivia fue aceptada por el Secretario General y transferida al ECOSOC y las partes. Los 64 países que componen el ECOSOC no presentaron objeciones a la propuesta de enmienda, lo cual implica que en 18 meses los países que son parte de la Convención deberán pronunciarse sobre la enmienda y si no se objetase, entraría en rigor.

El desafío actual para Bolivia está entonces en conseguir apoyo de la comunidad internacional para el proceso. Tras una serie de gestiones (unas más exitosas que otras) el balance a la fecha muestra apertura de apoyo desde los gobiernos de Paraguay, Uruguay, integrantes de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Venezuela y Cuba principalmente), Argentina,



y miembros de Unión de Naciones Suramericanas, exceptuando Colombia. Adicionalmente, se han llevado gestiones a la Cumbre América del Sur-África, donde el gobierno de Libia ha mostrado apertura, sin embargo, el resto de países africanos han mostrado cautela frente a los mensajes emitidos desde la representación Colombiana. Los países árabes son el ámbito más desafiante, por constituirse regímenes donde el enfoque prohibicionista prevalece en relación a las drogas y otras temáticas.

A nivel del apoyo de la Unión Europea, se ha logrado involucramiento en el estudio integral de la hoja de coca. La UE ha establecido como condicionamiento del estudio, que los resultados que salgan deberán encausarse a garantizar el uso tradicional y el excedente deberá ser erradicado. Sin embargo, el gobierno de Bolivia se encuentra proyectando opciones de industrialización mayor de la hoja de coca, capturando experiencias de Irlanda y Singapur y Perú en este tema.

Así, quedan muchos esfuerzos pendientes a nivel de las representaciones del gobierno Boliviano a nivel internacional y es importante que se revisen experiencias y realidades de otros países para fortalecer la sustentación de Bolivia en esta solicitud. En caso de lograrse esta abrogación, la siguiente fase sería solicitar el retiro de la hoja de coca de la lista 1, pero son aun evidentes las deficiencias en contar con estudios categóricos actualizados, que sustenten la posición de que el consumo de hoja de coca no es dañino para la salud.

**El norte Argentino es uno de los escenarios donde se encuentran elementos para apoyar la sustentación de Bolivia en esta solicitud**, en una región donde el masticado de hoja de coca se remonta a la época colonial y donde éste se ha desarrollado como una práctica inicialmente de consumo popular, rural, indígena y de trabajadores de ciudades, pero que ha evolucionado hacia un consumo de todas las clases sociales, favorecida por las posiciones de diputados que han fortalecido mensajes tales como “yo estudié, tengo hijos, coqueo, soy diputado y si tengo problemas mentales, háganmelo saber”.

En esta región, se evidencia que el consumo de hoja de coca genera una **renta de frontera**, donde se observan escalas de precios que van desde 4 USD en finca en Bolivia, alrededor de 6 USD el kilo en mercados de Bolivia, y 34 USD en Salta. Se ve también, que hay opciones de industrialización que deben ser analizadas a fondo, reconociendo que el campesino boliviano es quien posee el “know-how” de producir coca con estándares de sabor, aroma, calidad y otros aspectos que podrían generar alternativas. Se ve que se puede abordar el consumo de hoja de coca desde la satisfacción de un derecho de las personas de consumir hoja de coca desde los distintos países.

Como esta, existen realidades en los distintos países que deben ser revisadas y rescatados para sustentar la posición de Bolivia y permitir alianzas. La pregunta que sigue vigente es ¿qué planteamientos de cambio ofrece este proceso?

Los **planteamientos de cambio que este proceso ofrece** incluyen **i)** un nuevo paradigma de inclusión social, de nuevas relaciones de poder y de políticas dirigidas a mejor distribución de renta, y tolerancia a costumbres de minorías; **ii)** un nuevo entendimiento desde el ámbito farmacológico: aceptamos que el organismo absorbe alcaloides cuando se masca coca, pero lo absorbe en ínfimas cantidades. Recalcar que los estudios realizados han sido con cocaína, y no con hoja de coca, lo cual no los hace comparables. Refutar la enseñanza farmacológica de que la hoja de coca puede ser algo nocivo y profundizar análisis sobre su potencial como complemento alimenticio (fuente de calcio); **iii)** el respeto a una realidad ritual, donde las formas sociales y disciplinas de los pueblos son también potenciales formas de control de cualquier sustancia. Explicar las diversas formas de uso: molida, acullico, hoja entera y recalcar que no hay una sola regla social para su uso.; **iv)** la elevación de un plano ético del debate de la coca: la Convención es una re-edición de una visión medieval donde existen males y diablos que amenazan a las

sociedades. En contraste a este esquema, el proceso actual da una oportunidad de entender cómo las dinámicas sociales y responsabilidades individuales llevan a controlar usos problemáticos de sustancias desde las mismas personas; v) el abordaje del uso tradicional de la coca que nos enseña una idea de inter-subjetividad entre hombre y otras especies (ej. La concepción de la mama coca) donde se visibilice la noción de que estamos en diálogo con otra especie y no es apenas una fuente de materia prima o un objeto de consumo.

Con todo esto, es importante reconocer que el **movimiento de RD no ha encontrado una respuesta y propuesta para tratar temas claves relacionados a los usos la hoja de coca**. En cuanto a usos problemáticos de derivados de la hoja de coca, por ejemplo, existe la posibilidad de pensar en usos de la hoja de coca como forma de prevención de usos indebidos, no solo de tratamiento de usuarios problemáticos y desintoxicación, sino como forma de re-educación general de la demanda por coca y sus derivados.

A partir de ejemplos como este, se puede ver también que la hoja de coca puede tener un rol importante en el cambio de paradigmas y las políticas de RD. Si Bolivia ha logrado iniciar un proceso de cuestionamiento al paradigma, es evidente que esto revive el derecho de pueblos, tradiciones y culturas y cuestiona el discurso predominante, sin embargo, cabe reconocer que el consumo de hoja de coca no es actualmente un elemento crucial del debate y es posible que no tenga mayor evolución en el futuro cercano. Esto agravado por las propias resistencias internas de la sociedad civil para comprender y debatir costumbres y derechos al interior de los países, y la capacidad disminuida del Estado para asegurar procesos participativos en este debate.

Un elemento clave que debe ser también atendido es el mejoramiento de las tesis manejadas, con el fin de evitar la reproducción de ambigüedades. Por ejemplo, la tesis de “coca no es cocaína” genera ambigüedades al pretender negar que la hoja de coca contenga cocaína. La tesis de “desarrollo con coca” es también ambigua cuando la erradicación sigue siendo la estrategia predominante. La tesis del “uso tradicional de la coca” tiene que saber explicar por qué lo tradicional es necesariamente la mejor condición. Para esto, se debe reconocer que los países de la región compartimos ciertos fenómenos respecto al uso de la coca u otras plantas, pero no sus particularidades y las tesis que se manejan al respecto (masticado de coca en el norte Argentino, uso ritual en Ecuador, infusiones en Colombia, cultivo para consumo personal de marihuana en Paraguay, etc).

Finalmente, muy poco será lo que se pueda lograr en el ámbito internacional si no se generan instrumentos y argumentos que resuelvan los cuestionamientos principales de los demás países, principalmente respecto a la valoración cultural del consumo de hoja de coca, el reconocimiento de derechos económicos en torno a la producción de coca, la fácil extractabilidad de la cocaína a partir de la hoja de coca y la potencial amenaza de expansión del cultivo de coca en caso de despenalizar su uso. Si bien es un reto el pensar en estudios para sustentar este cambio, la estrategia estará en lograr suficientes consensos científicos y sociales.

### **Conclusiones; la viabilidad de las reformas en las políticas de drogas.**

Los procesos que se van dando en América Latina constituyen a la fecha una importante fuente de experiencias, avances y aprendizajes en el abordaje de las políticas de drogas. Se ve que los planteamientos de la Reducción de Daños permiten alternativas para revisar el carácter penal y/o criminal del uso de sustancias y el acompañamiento de distintas iniciativas en la región para mejorar el debate y facilitar la construcción de consensos.

En todo caso, estos procesos irán generando resultados al mismo tiempo que nuevas necesidades para resolver, donde se requerirá revisar más a fondo **i)** elementos discursivos, **ii)** elementos de

investigación y monitoreo de impactos asociados a las reformas, **iii)** mecanismos de aprendizaje y rendición de cuentas, **iv)** elementos de articulación de los debates con la construcción de consensos con la opinión pública (sobrellevar la dicotomía usuario-delincuente), **v)** elementos ideológicos en torno a RD, **vi)** mecanismos de identificación de interlocutores validos, **vii)** estructuras institucionales para hacer viables las reformas, y otros que vayan surgiendo.

Dos preguntas claves surgieron durante el curso del dialogo: 1) Cuales son los obstáculos a los procesos de reforma en la región y como enfrentarlos; y 2) Como asegurar que estos procesos logran que sus objetivos de asegurar que los consumidores no terminan en el sistema penal.

Así, el destino de los procesos de reforma de políticas de drogas en la región dependerá mucho de la forma en que se transparenten los debates, en que se generan planteamientos precisos y se recuperan experiencias para establecer posicionamientos. Si bien el sistema internacional sigue siendo poco permeable, las realidades de América Latina presentan ejemplos valiosos para plantear y operar reformas.

Los procesos de reforma en los países pueden parecer muy coincidentes u opuestos (si comparamos las reformas en México con las de Argentina por ejemplo), sin embargo, es en los detalles donde se pueden encontrar estrategias comunes y el intercambio de aprendizajes será valioso para identificarlas.

A corto plazo, el Consejo Sudamericano de Tráfico de Drogas proporciona una plataforma importante para que muchos de los planteamientos y debates de los países puedan ser elevados a una instancia- regional- nueva. Al momento, el Consejo se encuentra formulando sus estatutos, estrategias y plan de acción. Lo importante es asegurar que no opera según las líneas tradicionales, o sea, que incorpora maneras de trabajar y contenidos nuevos.

En general y finalizando, tendremos que tener presente que los paradigmas que vayamos planteando desde los países deberán contener una mezcla de rigurosidad y creatividad en sus planteamientos. Tenemos que tener claro que los procesos de reforma son largos y que aún estamos debatiendo nuevos esquemas en un ámbito donde predomina el contrario.