

Nota para la incidencia política del IDPC

Inicio del debate: Los informes de la OEA sobre la política de drogas del hemisferio

Julio de 2013

Tras la publicación del Informe de la OEA, “El Problema de las Drogas en las Américas”, el IDPC publicó un análisis de este documento escrito por Lisa Sánchez, coordinadora de políticas de drogas de México Unido Contra la Delincuencia y de Transform Drug Policy Foundation, que se puede leer [aquí](#)¹. La presente nota tiene por objeto complementar este análisis enfocándonos específicamente en las oportunidades de incidencia que ofrecen los informes de la OEA. Coletta A. Youngers es la autora de esta nota para la cual contó con aportaciones de Donald MacPherson, Pien Metaal, Martin Jelsma, Steve Rolles, Lisa Sánchez, John Walsh y Zara Snapp, quien escribió la sección sobre el informe de los escenarios.

Introducción

La mayoría de los presidentes del hemisferio reunidos en la Cumbre de las Américas en Cartagena, Colombia, en abril de 2012, celebró una reunión a puerta cerrada cuyo único tema fue la política de drogas. Después de esa reunión, el presidente colombiano Juan Manuel Santos anunció que se le había encargado a la Organización de Estados Americanos (OEA) analizar los resultados de las políticas de drogas del hemisferio y “explorar también nuevos enfoques para fortalecer esa lucha y para ser más efectivos”.² Así comenzó un proceso de un año dirigido por el secretario general José Miguel Insulza, con el apoyo del personal de la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la OEA y de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), así como de una serie de expertos independientes. La OEA presentó el producto final el 17 de mayo de 2013: un informe analítico, “[El problema de las drogas en las Américas](#)”³, y el resultado de un ejercicio de planificación de escenarios, “[Escenarios para el Problema de las Drogas en las Américas, 2013-2025](#)”⁴. El informe analítico se basa en seis estudios (presentados como anexos) y se compone de diez capítulos, concluyendo con un capítulo sobre las contribuciones de la OEA “para el debate” que contiene algunas de las alternativas políticas sugeridas de mayor alcance. Es importante señalar que, de acuerdo con la OEA, los informes en sí mismos no tienen la intención de proporcionar recomendaciones de políticas, sino más bien proporcionar bases para la adopción de decisiones sobre políticas de drogas.⁵

El segundo informe incluye una serie de escenarios sobre lo que *podría* suceder en el futuro. El ejercicio fue dirigido por dos organizaciones no gubernamentales, *Reos Partners* y el *Centro de Liderazgo y Gestión* con sede en Canadá y Colombia respectivamente, que reunieron a un equipo de expertos de diversas áreas que produjo un conjunto de cuatro escenarios sobre la posible evolución de la situación actual. Basándose en el

¹ Ver <http://idpc.net/es/blog/2013/05/el-problema-de-las-drogas-en-las-americas-analisis-del-informe-de-la-organizacion-de-estados-americanos>

² Según el presidente de la Sexta Cumbre de la Américas, Juan Manuel Santos, Presidente de Colombia, el 15 de abril de 2012. http://wsp.presidencia.gov.co/Prensa/2012/Abril/Paginas/20120415_04.aspx

³ http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-194/13

⁴ http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=C-194/13

⁵ Los capítulos del informe analítico comprenden: 1) el problema de las drogas, 2) salud, 3) cultivos, 4) producción de drogas, 5) distribución y tránsito, 6) venta de drogas, 7) consumo de drogas, 8) drogas, delito y violencia, 9) alternativas legales y regulatorias, y 10) contribución a un diálogo que se inicia.

informe analítico y en 75 entrevistas exhaustivas con expertos internacionales, los escenarios están diseñados para ser relevantes, desafiantes, verosímiles y transparentes. Los cuatro escenarios – titulados, *Juntos, Caminos, Resiliencia y Ruptura* – buscan el doble objetivo de promover el debate y el diálogo entre funcionarios de gobierno y otros actores relevantes y de apoyar el diseño e implementación de políticas y estrategias alternativas. Aunque los escenarios representan cuatro narraciones diferentes, no se excluyen mutuamente y están destinados a ser leídos en su conjunto.

Esta nota de incidencia no pretende ofrecer un análisis exhaustivo o crítico del contenido de los dos informes presentados por la OEA, que junto con los anexos antes mencionados suman cientos y cientos de páginas. Más bien, el propósito aquí es destacar algunos de los puntos clave que se presentan en los dos informes, los cuales, a juicio del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC), merecen de manera especial más debate y discusión.⁶ El reto para los gobiernos, los grupos de la sociedad civil y los ciudadanos de todo el hemisferio es utilizar el informe como una herramienta para el debate de las actuales políticas de drogas y, finalmente, para la elaboración de enfoques alternativos que sean a la vez más humanos y eficaces.

El informe analítico, “El problema de las drogas en las Américas”

El informe de la OEA es un esfuerzo innovador para una institución de ese tipo, aunque por desgracia el título del informe oculte un tanto este hecho. Al referirse al “problema de las drogas”, el título resulta simplista, tratando de abarcar una serie de cuestiones complejas en una frase sencilla y sin siquiera definir “el problema”. De hecho, el estudio de la OEA presenta un análisis más sofisticado de lo que el título implica. Se parte de la premisa de que no hay un problema relacionado con las drogas, sino más bien múltiples temas y que cada país se enfrenta a un conjunto diferente de desafíos que requieren soluciones políticas interrelacionadas aunque distintas. A continuación se explican los puntos clave del informe analítico que merecen un mayor debate.

El informe de la OEA reconoce los “costos económicos y sociales de las leyes y políticas promulgadas para controlar las drogas” (p. 7)

No es sorprendente que a lo largo del informe haya descripciones de los daños causados por la producción de drogas, el tráfico y el consumo. Al mismo tiempo, numerosas secciones del informe señalan francamente **los daños causados o exacerbados por las mismas políticas de drogas**. El informe ofrece a veces también puntos de vista cercanos a las políticas de drogas basadas en las estrategias pragmáticas de “reducción de daños” para hacer frente a la dependencia de las drogas. En otras palabras, a la necesidad de mitigar los daños de la política actual, aunque sin usar específicamente esos términos. (Más adelante daremos más explicaciones sobre este punto). Por ejemplo, en un análisis sobre drogas y desarrollo, el informe destaca que, “El gran desafío, por lo mismo, es plantearse alternativas de política de Estado para enfrentar este problema a fin de que tenga los menores efectos negativos sobre la sociedad y el desarrollo (p. 25)” y advierte sobre las consecuencias perniciosas de criminalizar a grandes sectores de la población. También se plantea la cuestión de “hasta qué punto las políticas vigentes hasta ahora, bajo el paradigma de la penalización y criminalización, reducen más daños de los que precipitan (p. 25)”. Además, en diferentes partes del texto, el informe reconoce que las políticas prohibicionistas crean una economía ilegal que genera delincuencia, violencia y corrupción (véase, por ejemplo, p. 21). En otras palabras, el informe analítico (y el anexo sobre Drogas y Seguridad) reconoce, al menos indirectamente, los efectos negativos creados por los mercados ilegales, en particular en lo que respecta a la inseguridad y la violencia. El reconocimiento de que tanto el consumo de drogas **como** las políticas de drogas causan daños es el primer paso hacia una discusión más racional de enfoques más eficaces.

⁶ También podría decirse que esta nota es parcial, pues se centra en las referencias a las reformas de las políticas de drogas impulsadas por el IDPC y sus organizaciones miembros. Quienes tengan diferentes puntos de vista leerán sin duda el informe de manera diferente.

El consumo de drogas debe abordarse desde una perspectiva de salud pública

Una lectura detenida del informe lleva a la conclusión de que existe la necesidad de repensar el paradigma actual del control de drogas desde una perspectiva de salud pública. A lo largo del informe se hace referencia a la necesidad de tratar la dependencia de drogas como un problema de salud pública. El informe también afirma claramente que “Lo cierto es que la mayoría de la población mundial no usa drogas, que entre quienes llegan a probarlas solo un pequeño grupo las seguirá usando regularmente y que de estos sólo una fracción aún más pequeña desarrollará patrones de uso nocivo y dependencia” (p. 67), reconociendo una realidad fundamental que suele estar ausente en los documentos oficiales. Con respecto a los programas de tratamiento y prevención, el informe ofrece también una crítica coherente a la limitada (y en algunos casos inexistente) cobertura la falta de integración, los enfoques de tratamiento coercitivos y los potenciales abusos contra los derechos humanos. El informe reconoce asimismo una serie de factores de riesgo relacionados con el entorno - incluyendo la situación de la familia, la escuela, los compañeros y el estatus social, entre otros - que cuestionan la noción de que los individuos ejercen un control total sobre sus decisiones y comportamientos.

Un punto débil importante es, sin embargo, el hecho de que en el informe analítico y anexos sólo se menciona una vez la “reducción de daños”, en la introducción. Hay referencias a algunos esfuerzos de reducción de daños - como el sitio de inyección supervisado en Canadá, los programas de agujas y jeringuillas y la terapia de sustitución de opiáceos - pero sin referirse a ellos como esfuerzos de reducción de daños. La ausencia de la más mínima discusión sobre el concepto básico de la reducción de daños es preocupante: las políticas, programas y prácticas dirigidas principalmente a reducir los perjuicios sanitarios, sociales y económicos del consumo de sustancias psicoactivas legales e ilegales sin reducir necesariamente el consumo de drogas.⁷ Este concepto – central en la guía de mejores prácticas⁸ de la ONUDD, ONUSIDA y la OMS - reconoce que a pesar de las consecuencias negativas asociadas al consumo de drogas (y dada la falta de pruebas en torno a algunos programas de prevención y tratamiento eficaces, así como el acceso muy limitado a los servicios de tratamiento en América Latina) muchas personas no están dispuestas o no pueden dejar de consumir drogas. Las intervenciones de reducción de daños son de bajo costo, altamente efectivas, y son reconocidas internacionalmente como medidas que protegen la salud y los derechos humanos de las personas que usan drogas.

La falta de un debate significativo sobre las enseñanzas extraídas y sobre las pruebas obtenidas de los programas efectivos de reducción de daños en todo el mundo es una de las mayores deficiencias del informe analítico. En contraste, la reducción de daños se menciona en el informe de escenarios más de 30 veces en diversos contextos y hay un recuadro dedicado al tema (Informe de Escenarios, p. 46-47). Además, el concepto se discute extensamente en el escenario de *Resiliencia*. El informe de los escenarios va más allá del sentido más tradicional del término (por lo general vinculado a medidas de salud pública), destacando su potencial significado más amplio y su relevancia para el debate de las políticas, diciendo que el término 'reducción de daños' “... también alude a los cambios en las prioridades políticas para lograr la reducción de los daños relacionados con el mercado ilícito y con la aplicación de las leyes vigentes sobre drogas, como la violencia, la corrupción o el deterioro ambiental, sin que ello implique necesariamente la reducción del mercado”. (Informe Escenarios, p.16) El tratamiento tan diferente que le dan al tema de la reducción de daños el informe analítico y el de escenarios nos lleva a preguntarnos si el primero fue más susceptible a presiones políticas.

⁷ Esta es la definición de reducción de daños que usa *Harm Reduction International*

⁸ Organización Mundial de la Salud, Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, y Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (2013), OMS, ONUDD y ONUSIDA: Guía técnica para países. Prevención, tratamiento y atención relacionados con el VIH para usuarios de drogas inyectables – Revisión 2012. <http://idpc.net/es/publications/2013/01/oms-onudd-y-onusida-guia-tecnica-para-paises-prevencion-tratamiento-y-atencion-relacionados-con-el-vih-para-usuarios-de-drogas-inyectables-revision-2012>

<http://idpc.net/publications/2013/01/who-unodc-un aids-technical-guide-for-countries-to-set-targets-for-universal-access-to-hiv-prevention-treatment-and-care-for-injecting-drug-users-2012-revision>

“La despenalización⁹ del consumo de drogas debe ser considerada en la base de cualquier estrategia de salud pública”. (p.109)

Una conclusión lógica de la aplicación de un enfoque de salud pública es la descriminalización del consumo de drogas y del transporte de pequeñas cantidades de drogas para ese propósito. El informe de escenarios define la descriminalización así: “Alude a la eliminación de las sanciones penales por el consumo y posesión no autorizada de sustancias controladas, usualmente en cantidades lo suficientemente reducidas como para que califiquen únicamente como dosis personal. En un régimen con despenalización del consumo y de la posesión, ya no hay lugar a sanciones penales como el encarcelamiento, aunque en algunas jurisdicciones pueden dictaminarse sanciones administrativas como multas, servicio comunitario o citaciones de comparecencia ante las respectivas autoridades. En algunos lugares, el consumo y la posesión de sustancias controladas para fines personales ya no constituye en absoluto una conducta punible o una infracción de la ley y, por ende, no se aplica ninguna sanción penal o administrativa”. (*Informe Escenarios* p.13)

Como se ha señalado, el informe reconoce que la gran mayoría de las personas que usa drogas está compuesta por consumidores recreativos que no se causan ningún daño a sí mismos, a sus familias o a sus comunidades. Los que son usuarios dependientes de drogas deben recibir asistencia del sector público de salud, en lugar de encerrándolos en la cárcel dificultándoles más sus posibilidades con el estigma de los antecedentes penales. El informe afirma: “Las políticas nacionales, internacionales y hemisféricas sobre drogas han adoptado gradualmente la visión de la dependencia como una enfermedad crónica y recurrente, que requiere un enfoque orientado hacia la salud que integre una amplia gama de intervenciones. El cambio fundamental en esta materia va desde considerar al usuario como una víctima, un adicto crónico y no como un delincuente o un cómplice del narcotráfico”. (p. 109). Parte del lenguaje utilizado en el informe es problemático, sobre todo la forma un tanto despectiva en que se tiende a describir a las personas dependientes de drogas y la falta de reconocimiento de bastante gente escoge libremente consumir drogas y tiene positivas experiencias cuando lo hace. Sin embargo, la descriminalización del consumo de drogas es una de las opciones de políticas más fuertes planteadas en el informe. Esto debería ayudar a apoyar los esfuerzos de países como Argentina donde la legislación está pendiente de descriminalizar la posesión de pequeñas cantidades de drogas para consumo personal, y debería enviar un llamado de atención a países como Estados Unidos, que continúan poniendo a un número excesivo de personas tras las rejas por el simple consumo de drogas o posesión.

Las leyes de drogas son a menudo injustas: los culpables de delitos menores de drogas están siendo encarcelados por períodos desproporcionadamente largos de tiempo

“Es importante determinar” según el informe analítico, “si la legislación y las actuales sanciones tienden a castigar a los menos culpables” (p.63). El informe ofrece un análisis interesante de cómo el consumo de drogas y el tráfico tiende a afectar a los sectores más marginados de la población. Y añade que “Las condenas por venta de drogas en ocasiones son tremendas y exceden incluso las condenas por actos graves de violencia” (p.63). Se destaca la tendencia a encarcelar a delincuentes de poca monta y señala el creciente fenómeno de “feminización de los delitos de drogas”. En algunos países hasta el 70 por ciento de las mujeres en la cárcel están allí por delitos de drogas. Esto pone una gran carga en los sistemas de justicia penal, ha llevado al hacinamiento de las cárceles y causa sufrimiento a las personas, familias y comunidades. Por otra parte, el tener como blanco a los eslabones más bajos de la cadena del tráfico de drogas a los que se les aplican penas desproporcionadas también se socava el respeto por la ley. En respuesta, el informe sugiere considerar la reforma de la ley de drogas para garantizar sanciones proporcionadas de acuerdo a la función,

⁹ Existe mucha confusión, tanto en la literatura como en el debate público, sobre los términos “descriminalización” y “despenalización”. No hay una definición universalmente aceptada y las interpretaciones varían mucho, incluso en un mismo idioma. Según el uso más habitual en inglés, la “descriminalización” (traducción del inglés “decriminalisation”) supone eliminar una determinada conducta o actividad del derecho penal, mientras que la “despenalización” (traducción del inglés “depenalisation”) implica rebajar el nivel de las sanciones penales asociadas con un delito. En español, la confusión se hace aún más manifiesta porque a menudo se emplea el término “despenalización” para aludir a la palabra inglesa de “decriminalisation”. Es el caso en el informe de la OEA sobre drogas. Para más información, leer: Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (2012), *Guía sobre políticas de drogas* (Londres: IDPC), p. 27, <http://idpc.net/es/publications/2012/05/guia-sobre-politicas-de-drogas-segunda-edicion>

el poder y el alcance de las personas que intervienen en la cadena del tráfico, así como cualquiera las circunstancias atenuantes, tales como la vulnerabilidad socio-económica.

El informe también recomienda alternativas al encarcelamiento para los delincuentes de drogas de bajo nivel. Existe no obstante el peligro de que se vea el modelo estadounidense de los tribunales de drogas - en el que las personas dependientes de drogas permanecen en el sistema de justicia penal en tratamiento obligatorio en lugar de la prisión - como una alternativa eficaz a la encarcelación.¹⁰ Como se indica claramente en el informe, el consumo de drogas o el porte de pequeñas cantidades de drogas para consumo personal se deberían descriminalizar. Sin embargo, son precisamente las personas que usan drogas -no quienes han cometido otros "delitos"- las que son llevadas a los tribunales de drogas de EE.UU. Promover este modelo en América Latina podría dar lugar a un importante retroceso en las reformas de la legislación sobre drogas. El concepto de alternativas al encarcelamiento es sólo un principio valioso cuando se aplica a aquellos de otra manera enfrentarían el encarcelamiento- a menudo acusados de delitos más graves de narcotráfico o a delitos como el robo o el hurto cometido para financiar la dependencia de las drogas (como algo opuesto a aquellos solamente sentenciados por posesión de drogas para uso personal) En estos casos, entre las alternativas más eficaces (y humanas) al encarcelamiento están el acceso a los programas de tratamiento de la dependencia basados en pruebas, servicios comunitarios, educación y oportunidades de capacitación para el empleo, y otros programas para promover la reinserción social y la inclusión.

La inseguridad ciudadana es principalmente el resultado de la pobreza y la marginación. Los mercados de drogas y la violencia no están vinculados intrínsecamente

El informe reconoce que son múltiples los factores que contribuyen a la inseguridad ciudadana y que es difícil establecer relaciones causales entre la inseguridad ciudadana, la violencia y el narcotráfico. Es decir, no hay una conexión necesaria o inherente entre los mercados de drogas y la violencia. De este razonamiento se podría deducir que el temor popular de que las políticas menos punitivas o las reformas legislativas de drogas pudieran aumentar la inseguridad ciudadana y la violencia relacionada con las drogas no está necesariamente basado en la realidad. El anexo sobre drogas y seguridad afirma que las causas fundamentales de esta inseguridad no son las drogas en sí mismas sino las condiciones sociales generadas por la pobreza y la marginación. Al final, el informe analítico concluye que la reducción de la violencia y la inseguridad vinculada con el narcotráfico "está relacionada con la reducción de esa vulnerabilidad social y demanda una atención integral del Estado y la sociedad civil en los ámbitos de la educación, el empleo, la igualdad de oportunidades y la habitabilidad urbana" (p.108). El informe analítico indica también que "el tráfico ilegal de armas ha devenido en uno de los principales problemas para la seguridad ciudadana en la región" (p.81), un problema que cada vez se plantea más en los debates sobre políticas de drogas del hemisferio. Por último, el informe pone de relieve el grado en que la impunidad, la corrupción, la debilidad de las instituciones y la ausencia del Estado de derecho fomentan la violencia (p.108).

El análisis pone de relieve dos puntos importantes: 1) la necesidad de más investigación sobre los vínculos entre las drogas, el crimen y la violencia, y 2) que la reforma institucional y el fortalecimiento institucional son fundamentales para mitigar el impacto del tráfico de drogas y la violencia relacionada. Pero éstas son soluciones a mediano y largo plazo. En el corto plazo se necesitan estrategias viables para reducir la criminalidad y la violencia para dar a los Gobiernos el espacio que necesitan para seguir una agenda de reformas a largo plazo. Una opción, que no se discute en el informe analítico pero que constituye un elemento importante en el escenario de "Juntos", son las estrategias centradas en la disuasión y enfoques dirigidos selectivos, destinadas a reducir la violencia asociada con el mercado de drogas en lugar de la escala del mercado de drogas en sí.¹¹

¹⁰ Para más información, véase: Guzmán, D.E. (Mayo 2012), *Informe del IDPC/DeJusticia - Las Cortes de Drogas: los alcances y retos de una alternativa a la prisión* (Londres: International Drug Policy Consortium), <http://idpc.net/es/publications/2012/05/informe-del-idpc-dejusticia-las-cortes-de-drogas-los-alcances-y-retos-de-una-alternativa-a-la-prision>

¹¹ Para información adicional, véanse las publicaciones del IDPC sobre cómo modernizar la aplicación de las leyes sobre drogas: <http://idpc.net/es/incidencia-politica/modernizar-la-aplicacion-de-las-leyes-sobre-drogas>

Un capítulo del informe, un escenario y uno de los anexos se dedican a las alternativas legales y regulatorias

Varios capítulos del informe - como los que tratan los temas de cultivo, producción y distribución – se leen como el *Informe Mundial sobre las Drogas* de la ONUDD o el *Informe sobre la Estrategia Internacional de Control de Drogas* del Departamento de Estado de EE.UU. Mientras que algún argumento interesante se puede encontrar aquí o allá, la mayoría de la información proporcionada ha sido compilada a partir de otras fuentes disponibles. Por el contrario, el capítulo en el informe analítico, el anexo sobre las alternativas legales y regulatorias y el escenario “*Caminos*” abren nuevos rumbos.¹² Estos textos cubren una gran cantidad de material y revisan la terminología clave y el potencial impacto de la descriminalización de la tenencia para uso personal, así como la legalización y la regulación. La OEA reconoce que hay muchos enfoques posibles para hacer las drogas legales, y proporciona ejemplos de los numerosos estudios de casos de políticas que se mueven en dirección de la regulación, tales como los *coffee shops* en los Países Bajos, los clubes sociales de cannabis en España, las iniciativas de regulación legal de la marihuana en los estados de Washington y Colorado (EE.UU.), y la regulación de las nuevas sustancias psicoactivas en Nueva Zelanda.

Sin embargo, la presentación de los posibles daños de la aplicación de la prohibición como una compensación (*trade off*) por los perjuicios del consumo de drogas ilícitas establece una dicotomía falsa basada en el supuesto dudoso de que la prohibición es en sí misma eficaz para reducir el consumo de drogas y los daños relacionados. Del mismo modo se pueden ver algunas suposiciones infundadas en la lista de potenciales aspectos positivos y negativos de la aplicación de un marco regulatorio, como la idea de que este modelo llevará inevitablemente a un mayor consumo, sin formular un debate serio sobre cómo las intervenciones reguladoras pueden influir positivamente el comportamiento del consumo (aunque se ofrecen algunos ejemplos de cómo ha funcionado esto con el alcohol). En resumen, aunque el capítulo puede incitar más preguntas que respuestas, ofrece una visión útil y por lo general equilibrada de las cuestiones relacionadas con la implementación de mercados de drogas legales y regulados. El hecho de que la discusión se haya incluido en un informe oficial de una agencia inter gubernamental es un gran paso hacia delante.

De particular importancia, el último capítulo del informe pone de relieve el valor de la evaluación señalando que “corresponde evaluar los signos y tendencias existentes, que se inclinan a que la producción, venta y consumo de la marihuana puedan ser despenalizados o legalizados”, y anotando que “Tarde o temprano deberán tomarse decisiones al respecto (p. 110).” En ese sentido, el informe reconoce que algunas jurisdicciones ya han avanzado en la creación de mercados legales y regulados de marihuana, como los permisos para el cultivo para uso personal a través de los clubes de cannabis en España, la puesta en marcha de los mercados legales de cannabis en los estados de EE.UU. de Colorado y Washington, y los que han sido recientemente aprobados por el Gobierno de Uruguay. En resumen, el informe de la OEA implica que tarde o temprano, el sistema de fiscalización internacional de drogas tendrá que adaptarse a esta nueva realidad.

El informe de la OEA echa por tierra el mito de un enfoque de “talla única” para las políticas de drogas

“Concluimos” dice el secretario general Insulza in su introducción “que el problema de las drogas debe ser abordado de manera diferenciada y flexible entre nuestros países, en función de la forma cómo éste los afecta en particular” (p.9). Del mismo modo, el último capítulo del informe afirma: “El problema de las drogas debe ser abordado de manera diferenciada y flexible entre nuestros países, en función de la forma cómo éste los afecta en particular” (p. 110). En resumen, los informes de la OEA hacen hincapié en que cada país se enfrenta a distintos retos derivados del cultivo, producción, tránsito y consumo y en que los diferentes aspectos requieren de diferentes soluciones. La OEA pide un enfoque multifacético y flexibilidad para permitir la incorporación de nuevos elementos para mejorar la eficacia de las políticas. Esto representa un cambio de la tendencia que se centraba en desarrollar largas listas de programas y políticas para ser

¹² El único informe previo que el IDPC ha identificado es el Informe Mundial sobre las Drogas de 1997 (el informe anual de lo que ahora es la Oficina de la ONU contra las Drogas y el Delito, ONUDD) que abarca cuestiones de legalización.

puestas en práctica por los distintos países. Igualmente importante es que el informe diga claramente que “algunas drogas son más perjudiciales que otras” (p. 106), introduciendo otro cambio afortunado con respecto al enfoque de los tratados de fiscalización internacional de drogas que tratan todas las drogas fiscalizadas como si fueran igualmente peligrosas.

El informe aboga por una reforma de la ley internacional de drogas, abriendo la puerta a una reforma de las convenciones

Después de abogar por la flexibilidad, el informe concluye con una referencia a la reforma de la ley internacional de drogas. Tal vez la frase más importante de todo el informe se encuentre en la última página: “Una mayor flexibilidad podría llevar a aceptar la posibilidad de transformaciones de las legislaciones nacionales o de **impulsar cambios en la legislación internacional**” (p. 110, énfasis añadido). Tales cambios pueden requerirse debido a la necesidad de flexibilidad y para permitir que “las partes exploren opciones en materia de políticas de drogas, que tengan en consideración conductas y tradiciones particulares de cada una de ellas” (p. 110). Aquí se encuentra también la referencia directa a la cuestión de la creación de mercados regulados legales de cannabis, que actualmente se encuentra fuera de los límites de las convenciones internacionales sobre drogas existentes. Numerosos países, entre ellos Estados Unidos y la Federación Rusa, se oponen ruidosamente a cualquier cambio en las convenciones vigentes por temor a que incluso iniciativas menores - como la de Bolivia para cambiar el estatus de la hoja de coca en los acuerdos internacionales - pudieran abrir una “caja de Pandora” de iniciativas de reforma. Sin embargo, desde la revisión de 2009 de la Asamblea General sobre drogas de las Naciones Unidas (UNGASS), las grietas en el ‘consenso de Viena’, que constituye la base de los tratados de fiscalización internacional de drogas, son muy claras. Ahora, por primera vez, un organismo regional multilateral ha planteado la cuestión de la reforma de las convenciones, un punto que puede ser particularmente importante en vista de los próximos debates de la que se celebrarán en la próxima UNGASS sobre drogas en 2016.

Escenarios para el problema de las drogas en las Américas, 2013 – 2025

En muchos aspectos, el informe de escenarios de la OEA provee una herramienta aún más innovadora para el debate de políticas de drogas y para informar los procesos de toma de decisiones. Los escenarios no hacen una descripción de la situación actual, ni recomendaciones, sino que son historias acerca de lo que es posible - lo que *podría* suceder - y por lo tanto proporcionan un marco común para la celebración de diálogos con actores gubernamentales y no gubernamentales a nivel local, nacional e internacional sobre los retos, oportunidades, opciones y próximos pasos a seguir alrededor de las drogas y las políticas de drogas. Son un conjunto de cuatro relatos distintos, aunque no excluyentes destinados a ser leídos en conjunto.¹³

El escenario titulado “Juntos”¹⁴ considera el problema de las drogas como parte del tema de la inseguridad, ya que las instituciones débiles son incapaces de controlar el poder del crimen organizado y la violencia que éste produce. La respuesta propuesta es fortalecer las instituciones judiciales y de seguridad pública mediante la profesionalización, las alianzas con los ciudadanos y la mejora de la cooperación internacional.

Las oportunidades en este escenario son el incremento de la seguridad, de la credibilidad de las instituciones estatales y de las alianzas mundiales, pero entre los obstáculos están los intereses profundamente arraigados, una cooperación internacional tradicionalmente débil y el muy conocido efecto globo de las actividades delictivas organizadas.

¹³ Para más información sobre la metodología del ejercicio de planeación de escenarios, ver Kahane, A. (2012), *Transformative Scenario Planning* (Reos Partners), disponible en Amazon

¹⁴ La descripción de cada uno de los escenarios es de una presentación de diapositivas de Adam Kahane en la reunión de la Sociedad Internacional para el Estudio de la Política de Drogas en Bogotá, Colombia, el 17 de mayo de 2013.

Este escenario refleja gran parte de la situación actual - centrándose en el supuesto de que el problema no es la política actual sino la forma en que se aplica - y se centra en el aumento de la capacidad del Estado respecto a la construcción de nuevas políticas de seguridad orientadas a los ciudadanos y a los derechos humanos. Esto supone el riesgo de perpetuar el desplazamiento de recursos de salud y del área social a la policía. También podría conducir a una mayor militarización de los países en nombre de la profesionalización de las agencias de seguridad y por lo tanto puede resultar en un aumento de las violaciones de los derechos humanos.

El escenario "Caminos" postula que el control de las drogas a través de sanciones penales (incluyendo el encarcelamiento) causa demasiado daño a las comunidades y por lo tanto la respuesta es explorar y aprender de marcos alternativos y regulatorios, comenzando con el cannabis.

Este escenario presenta la oportunidad de desarrollar mejores políticas de drogas a través de la experimentación, la reasignación de recursos que ahora se destinan al control punitivo de las drogas, la prevención y el tratamiento de la dependencia de las drogas, así como la exploración de la regulación legal de los mercados de drogas como una forma de reducir algunos mercados delictivos. Las posibles dificultades provienen de la gestión de los riesgos relacionados con la experimentación en la transición de mercados delictivos a mercados regulados, de las tensiones intergubernamentales que resulten de las diferencias entre los regímenes legales de las jurisdicciones, y del proceso de reforma de sistemas jurídicos internacionales arraigados.

"Caminos" es en muchos aspectos un escenario innovador (nunca antes presentado por una organización multilateral) que proporciona un reconocimiento del valor de experimentar con diferentes regímenes jurídicos con el fin de entender mejor la política de drogas y de enfrentar los temas de drogas con un enfoque más pragmático basado en la salud. Este escenario aboga por un enfoque de reducción de daños para mitigar tanto los daños causados por las drogas como los que causan las actuales políticas de drogas, explora un reajuste de la asignación de recursos con el fin de priorizar las necesidades de la comunidad y enfrenta a la delincuencia organizada en la raíz: reducir sus beneficios. Si bien cualquier experimento comporta riesgos, desde la perspectiva de la comunidad que aboga por una reforma de la política de drogas, este escenario abre el espacio para que los países comiencen legítimamente a explorar alternativas regulatorias.

"Resiliencia" ve el problema de las drogas como una manifestación de disfunciones sociales y económicas profundas que conducen a la violencia. La clave para cambiar esto es fortalecer a las comunidades, mejorar la seguridad pública y promover la salud, la educación y el empleo con la ayuda de los Gobiernos, empresas y sociedad civil.

Esto crea una oportunidad para la inclusión, para que haya menos violencia y comunidades más sanas que asuman un papel activo en la lucha contra la delincuencia. Este escenario refuerza algunos de los argumentos presentados en el informe analítico sobre que la drogadicción no es en sí misma el problema, sino más bien una manifestación o un síntoma de otras disfunciones sociales. Se plantea la necesidad de fortalecer el tejido social para enfrentar los problemas reales de las drogas cuya raíz está en la pobreza, la exclusión social, la falta de oportunidades educativas y de empleo, los conflictos, etc. También refuerza la necesidad de la salud pública y de los enfoques de reducción de daños así como la descriminalización del consumo de drogas. Las dificultades para este escenario son muchas, entre ellas la falta de recursos y un largo desfase en el tiempo entre el inicio de los programas y el momento en que se empiecen a ver resultados relacionados con la disminución de la violencia relacionada con la "guerra a las drogas".

Mientras que las preocupaciones y las políticas que se proponen en este escenario suenan convincentes, están menos centradas en el tema de la política de drogas y en su lugar ponen de manifiesto la fuerte necesidad de mayores servicios sociales en todo el continente americano. Es decir, esta situación corre el

riesgo de confundir las políticas de drogas con políticas sociales más amplias. Sin embargo, a pesar de que es cierto que el escenario podría conducir a un alejamiento de las sanciones represivas, no ofrece opciones de políticas que enfrenten los daños generados por las políticas actuales con respecto a la producción y el tráfico de drogas.

En el escenario “Ruptura” el problema de las drogas se entiende como una cuestión de una distribución injusta e insostenible de los daños y costos causados por el tráfico de drogas y las políticas de lucha contra las drogas, que afecta desproporcionadamente a los países productores y de tránsito. Se explora la posibilidad de que algunos países dejen de cumplir las políticas actuales de drogas y hagan un “pacto” con los grupos criminales para hacer efectivamente la vista gorda a la producción y tránsito de drogas.

Si bien esto puede ofrecer oportunidades a nivel nacional para reducir la violencia y la liberación de recursos que ahora se gastan en la aplicación de la ley y la seguridad, plantea problemas como la expansión de los mercados de drogas y de sus beneficios, y la posible captura de los Estados por las organizaciones criminales. Es probable que se presenten conflictos por la aplicación de los tratados internacionales.

Este escenario produce la sensación incómoda de que a la larga algunos países podrían ‘darse por vencidos’. Si bien esta opción hace honor a la soberanía de cada país, no busca activamente políticas alternativas y en su lugar se queda en reducir las prioridades o en abandonar totalmente las políticas policiales que forman la base del actual paradigma de control de drogas. Este podría ser un enfoque pragmático desde el punto de vista de algunos gobiernos, pero no genera un impulso para enfrentar los desafíos estructurales más amplios del sistema de fiscalización internacional de drogas.

Conclusiones y Recomendaciones

El secretario general de la OEA, José Miguel Insulza, concluye su introducción al informe analítico diciendo que: “Este Informe no es, por lo tanto, una conclusión, sino sólo el inicio de un debate largamente esperado” (p. 10). Poco después de su lanzamiento se inició esa discusión en la reunión anual de la [Asamblea General de la OEA](#)¹⁵, con la participación de los cancilleres del hemisferio en Antigua, Guatemala del 4 al 6 junio de 2013. A sugerencia del Gobierno de Guatemala, por primera vez la política de drogas fue el tema central de una reunión de la Asamblea General. La [declaración final](#)¹⁶ de la reunión de Antigua convoca a los países a iniciar un proceso de múltiples niveles de consulta sobre cuestiones de políticas de drogas en una variedad de foros nacionales y regionales¹⁷, teniendo en cuenta los estudios de la OEA que acabamos de comentar. La declaración concluye encomendando al Consejo Permanente de la OEA convocar en 2014 una sesión especial de la Asamblea General de la OEA para discutir sobre políticas de drogas. El proceso establecido en Antigua asegura que la política de drogas se mantendrá en lo alto de la agenda hemisférica en el futuro inmediato y les proporciona a los países de América Latina una mayor oportunidad para influir en la UNGASS de 2016.

Después de la publicación de los informes el secretario general Insulza comenzó a visitar los países para presentar los resultados de los informes. Los Gobiernos de algunos pocos países de América Latina - como Guatemala, Colombia y Uruguay - han expresado su interés en los informes como una herramienta para promover los debates nacionales sobre política de drogas. Sin embargo, si se le deja solamente a la iniciativa gubernamental, el impulso generado tras la publicación de los informes de la OEA podría desvanecerse

¹⁵ Ver <http://www.oas.org/es/43ag/>

¹⁶ Ver http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-010

¹⁷ Entre los cuales: reuniones a nivel nacional, grupos multidisciplinarios regionales, la próxima reunión semestral de la Comisión de la OEA, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) que tendrá lugar en Colombia en diciembre de 2013, la Reunión de Ministros en materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA), que también se celebrará en Colombia en noviembre de 2013, y en otras reuniones especializadas coordinadas por la Secretaría General de la OEA.

fácilmente. Las organizaciones de la sociedad civil tienen un papel muy importante que desempeñar para garantizar que los informes promuevan el debate nacional, regional e internacional sobre la manera de elaborar un enfoque para las drogas y las políticas de drogas más humano, centrado en los derechos humanos.

Con este objetivo, los miembros del IDPC y otros que abogan por reformas a las políticas de drogas deberían buscar:

- **Organizar foros locales y nacionales para debatir los informes sobre políticas de drogas de la OEA**
- **Involucrar a otros actores de la sociedad civil en los debates sobre políticas de drogas, incluidas las organizaciones de derechos humanos y representantes de grupos comunitarios y movimientos sociales**
- **Generar cobertura mediática de los informes de la OEA y de los debates sobre políticas de drogas en general**
- **Colaborar con los funcionarios del gobierno local y nacional para discutir los informes y, en particular, los temas destacados en esta nota de promoción, así como la forma en que esos problemas pueden incorporarse en la agenda de la UNGASS sobre drogas de 2016**
- **Participar en los foros regionales establecidos en la Declaración de Antigua, incluyendo la Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas que se celebrará en Medellín, Colombia, en noviembre de 2013, y la próxima reunión semestral de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la OEA (CICAD), que también se celebrará en Colombia en diciembre de 2013**
- **Para facilitar esa participación, las organizaciones no gubernamentales que aún no lo tienen deberían solicitar el estatus de observadores de la OEA y ECOSOC, y pedir el ingreso al Comité de ONG sobre Drogas en Viena (VNGOC)¹⁸**

El Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas es una red global de organizaciones no gubernamentales y redes profesionales especializadas en cuestiones relacionadas con la producción de drogas ilícitas y su uso. El Consorcio trabaja para fomentar un debate objetivo y abierto sobre la eficacia, la dirección y el contenido de las políticas de drogas a nivel nacional e internacional, y apoya las políticas basadas en la evidencia que son eficaces en reducir los daños relacionados con las drogas. Produce documentos de información, difunde los informes de sus organizaciones miembros, y ofrece servicios de asesoría a los responsables políticos y funcionarios de todo el mundo.

International Drug Policy Consortium
Fifth Floor, 124-128 City Road, London
EC1V 2NJ, United Kingdom

Tel: +44 (0) 20 7324 2975

Email: contact@idpc.net

Sitio web: www.idpc.net

¹⁸ Para más información sobre cómo hacerse miembro del VNGOC, visite por favor su página web: <http://vngoc.org/>