

Serie reforma legislativa en materia de drogas No. 21
Junio de 2012

Un proceso en ciernes

Cambios en el debate sobre políticas de drogas en América Latina

Por Amira Armenta, Pien Metaal y Martin Jelsma¹

El debate político sobre las drogas en América Latina está dando pasos notorios. Los cambios legislativos que están introduciendo varios de los países de la región revelan también una tendencia innegable a alejarse de la “guerra contra las drogas”. Este informe explica los antecedentes de la apertura del debate sobre las políticas de drogas en la región, resume los aspectos más relevantes de las reformas a las leyes de drogas que actualmente cursan en algunos países y propone una serie de recomendaciones de políticas que podrían ayudar a avanzar el debate de manera productiva.

DESPUÉS DE LA CUMBRE DE CARTAGENA

Las grandes expectativas sobre un debate de alto nivel respecto a las actuales políticas de drogas en la VI Cumbre de las Américas (OEA, abril de 2012), en Cartagena, Colombia, muy pronto quedarían empañadas y reducidas a no más que el comentario moderado de que al menos el tema llegó a tocarse a tan alto nivel. Lo que podría verse como un éxito y un fracaso a la vez: no se discutió sobre alternativas a la prohibición, aunque todos coincidieron en que debía examinarse la evidente ineficacia de las estrategias actuales. También se acordó que la OEA realice un estudio y examine las pruebas reunidas en busca de estrategias alternativas más efectivas en 2013.

La *Conferencia internacional de ministros de Relaciones Exteriores y jefes de organismos nacionales especializados contra el problema mundial de las drogas*, que se celebra los días 25 y 26 de junio en Lima, será la próxima



RECOMENDACIONES

- Garantizar que el estudio encargado a la OEA sobre opciones alternativas para las políticas de drogas sea una reflexión honesta y sin prejuicios sobre los diferentes modelos y estrategias
- Apoyar los pasos que se están dando para la regulación legal del mercado de cannabis y explorar, con una coalición de países voluntarios, la mejor manera de resolver el conflicto legal con las convenciones de la ONU
- Elaborar propuestas para las sustancias específicas con miras a la gestión de los diversos submercados de drogas
- Experimentar con medidas de reducción de daños para reducir los niveles de violencia relacionada con las drogas
- Apoyar el derecho legal a la masticación de la coca y permitir el desarrollo de un mercado lícito de coca en toda la región
- Asegurar la participación de la sociedad civil en el debate sobre la reforma de la política de drogas
- Cuestionar las disposiciones de las convenciones de la ONU que obstaculizan los avances de las reformas basadas en la evidencia empírica.

oportunidad para que los gestores de las políticas discutan la forma y el contenido de esta evaluación o estudio. Otra oportunidad estará teniendo lugar al mismo tiempo, el 26 de junio, en Nueva York en donde habrá un debate temático sobre “*Drogas y delito como una amenaza para el desarrollo*” en ocasión del Día Internacional de la Lucha Contra el uso Indebido y el Tráfico Ilícito de Drogas en el marco del 66° periodo de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Gracias a la insistencia y los esfuerzos de los presidentes Otto Pérez Molina (Guatemala) y Juan Manuel Santos (Colombia), y a la atención mediática en el período previo a la Cumbre de abril en Cartagena, el tema llegó a estar presente en la agenda de la Cumbre. Finalmente, algunas de las frustraciones por las políticas de control de drogas promovidas por Estados Unidos pudieron ser puestas en la mesa a un alto nivel político, “liberándose el genio de la botella”.² Los presidentes y jefes de delegaciones discutieron “temas calientes pero secretos”³ la tarde del domingo a puerta cerrada, y según palabras del presidente Santos, de “manera abierta y franca”.⁴

El surgimiento de una América Latina cada vez más independiente y segura de sí misma para insistir en un cambio de rumbo en la política contra las drogas refleja un importante cambio en los términos de la relación con Estados Unidos.⁵ La demanda de una “democratización” del debate y de alternativas a las actuales políticas se deriva de la percepción de que las sociedades latinoamericanas pagan un precio desproporcionado en vidas perdidas, secuestro de los sistemas judiciales, abusos y hacinamiento en las cárceles, y desplazamiento de pequeños campesinos, debido a la estrategia liderada por Estados Unidos que da prioridad a la reducción de la oferta sobre la reducción de su propia demanda. La bancada del Senado estadounidense sobre fiscalización internacional de narcóticos lo reconoció en su último informe, diciendo que “*Estados Unidos debe hacer mucho más para reducir la demanda de nuestro país de drogas ilegales. En última instancia, es el consumo de drogas en los Estados Unidos lo que alimenta la violencia en toda América Latina y el Caribe*”.⁶ Esto no quiere decir que la sociedad

estadounidense no haya pagado también un alto precio en términos de violencia relacionada con las drogas y de aumento de la población carcelaria, por la aplicación de leyes nacionales para reprimir las drogas.

LO QUE SE DECIDIÓ EN CARTAGENA

En Cartagena se aprobó por consenso una propuesta mexicana de crear un Sistema Interamericano contra la Delincuencia Organizada.⁷ Aunque estrechamente relacionados, los temas de delincuencia y los de drogas fueron tratados por separado. El presidente mexicano Calderón dijo que antes de finales de este año cada país habrá designado un delegado para este centro. Los líderes acordaron establecer un sistema de intercambio de información con el objetivo de fortalecer la cooperación internacional en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional en sus diversas manifestaciones. La Procuraduría General de la República (PGR) de México sería la entidad encargada de coordinar el nuevo sistema y debe convocar a los países de la región a una reunión para su constitución formal más tarde este mismo año. Curiosamente, y a diferencia de lo que sucede con la política de drogas, al parecer hay consenso en este debate, ya que no hay señales de que se quiera revisar el modelo actual de lucha contra la delincuencia organizada.

La reunión de Cartagena produjo una declaración sobre la cuestión de las drogas que expresa la intención de discutir más a fondo el tema durante la cumbre especial sobre drogas en Lima mencionada antes. En este documento no aparece ninguna señal de nuevos enfoques y es bastante cuidadoso en el reconocimiento del fracaso de las políticas actuales: “Conscientes que frente a los ingentes recursos y el accionar violento y corruptor del narcotráfico, la sola suma de esfuerzos no coordinados y aún aquellos que han tenido éxito, han tenido un limitado impacto sobre el problema mundial de las drogas y, por lo tanto, es necesario determinar medidas efectivas bajo un enfoque integral y equilibrado”.⁸ Sin embargo la declaración se cuidó de no ir más allá del lenguaje ya aceptado en declaraciones y resoluciones previas de la ONU y la OEA.

La Cumbre de Cartagena decidió no obstante encomendar a la OEA “analizar la actual política antidrogas en el hemisferio, y explorar nuevos enfoques y alternativas para fortalecerla y hacerla más efectiva”.⁹ El esfuerzo será coordinado por una secretaría técnica dentro de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), supervisado por el Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza. En la última reunión anual de la CICAD en mayo de 2012 y en la reunión de Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres a comienzos de junio en Cochabamba, se discutieron algunos detalles sobre la metodología y la naturaleza del estudio.

El estudio de la OEA deberá ofrecer una visión general de los problemas en torno a las drogas en las Américas, y mostrar tanto los éxitos como los ‘retos’ (o ‘fracasos’) de las estrategias de control de drogas que se han apli-

“

No podemos erradicar los mercados mundiales de drogas, pero sí podemos regularlos como lo hemos hecho con los mercados del alcohol y del tabaco. El abuso de drogas, el alcoholismo y el tabaco deben ser tratados como problemas de salud pública, no como cuestiones de justicia penal. Nuestros hijos y nietos nos exigen una política de drogas más efectiva y no una respuesta más ideológica.

”

El presidente Otto Pérez Molina de Guatemala¹⁰

cado en el hemisferio hasta ahora. De acuerdo con Rafael Bielsa, jefe de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico de Argentina (SEDRONAR) y presidente de la CICAD durante las sesiones de mayo, el estudio se encargará de la “... exploración de opciones y escenarios para el desarrollo de nuevos enfoques”.¹¹ Un primer esbozo de los diferentes escenarios a tener en cuenta ya ha sido preparado y será presentado en Lima el

25 y 26 de junio.¹² El informe fue calificado como “técnico y no político”, y ofrecerá a los presidentes un menú de opciones de políticas, en lugar de recomendar una política específica, que se examinará en el segundo trimestre de 2013.

El estudio abordará diversas áreas de política en materia de drogas y muy probablemente convocará grupos de trabajo de acuerdo a los lineamientos siguientes: primero, drogas y salud pública, incluyendo la prevención y el tratamiento; segundo, drogas y desarrollo socio-económico; tercero, regímenes jurídicos existentes y sus alternativas; cuarto, crimen organizado y seguridad, incluyendo su infraestructura financiera; y por último, perspectivas de la producción y mercados de drogas, fármacos y precursores. La financiación del estudio y la selección y el perfil de los expertos que participarán en éste todavía está por definirse. Algunos se pronunciaron a favor de que los participantes fueran solamente expertos de los organismos intergubernamentales, pero otros han sugerido que los países puedan designar expertos para los distintos grupos de trabajo temáticos, entre ellos académicos independientes o expertos de la sociedad civil o pertenecientes a *think tanks*.

El hecho de que la CICAD sea el organismo responsable de la evaluación puede ser problemático, a pesar de que otras organizaciones regionales, como la Organización Panamericana de la Salud (OPS), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) o la Comunidad Andina de Fomento (CAF) probablemente se involucren también en el proceso, así como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). El problema está en que la estructura de la CICAD ha estado tradicionalmente dominada por los fondos y perspectivas políticas de Estados Unidos. Dada la historia del predominio estadounidense sobre el tema, y el deseo ahora de América Latina de desarrollar una visión más independiente sobre la futura orientación de la política de drogas, debería intentarse llevar el debate a otros mecanismos regionales de políticas de América Latina, como la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) o la Comunidad de Estados Lati-

noamericanos y Caribeños (CELAC), en donde se pueden discutir las prioridades de la política de drogas entre los países latinoamericanos sin la presencia dominante de los Estados Unidos.

Un foro de la sociedad civil que se organizó en los días previos a la cumbre de Cartagena también abordó la política de drogas, adelantando varios criterios que se deberían incorporar en el debate. La declaración final que fue entregada a los presidentes menciona la necesidad de sacar el consumo de drogas de la ley penal, la búsqueda de la proporcionalidad de las penas para los delitos relacionados con drogas, un debate serio sobre las estrategias de desarrollo alternativo para enfrentar los cultivos ilícitos, y el pleno reconocimiento de los usos tradicionales de plantas como la hoja de coca.¹³

TENSIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y AMÉRICA LATINA

América Latina tiene una tradición relativamente larga de desacuerdos con la política de control de drogas impuesta por los Estados Unidos, expresando su deseo de dejar de lado el modelo dogmático impuesto por ese país.¹⁴

La iniciativa mexicana para la UNGASS

En 1993, México, uno de los países del mundo más azotados por el fenómeno del narcotráfico y los efectos de la guerra a las drogas, comenzaría a buscar los apoyos necesarios para celebrar una conferencia internacional en el marco de la ONU con el fin de discutir diferentes aspectos relacionados con la política mundial para las drogas. Entre estos, la necesidad de revisión de las convenciones de drogas en lo concerniente a la clasificación del cannabis y de la coca, opciones de despenalización y las prácticas de reducción de daños que comenzaban a explorar algunos países europeos. México sugería que había maneras distintas a la que imponía Estados Unidos para abordar el problema. En 1993, una carta del Gobierno mexicano al Secretario General de la ONU sobre el control de drogas causó gran revuelo y marcó la pauta para una reunión especial de alto nivel de la Asamblea General para discutir el problema

mundial de las drogas. En dicha carta, México solicitaba que se diera más atención a la demanda porque “el consumo de drogas constituye la fuerza generadora de la producción y el tráfico de las mismas”. Además, hacía una fuerte crítica a las operaciones antidroga de Estados Unidos en territorio mexicano y criticaba asimismo su mecanismo unilateral de certificación. México censuraba también los “intentos de imponer la hegemonía” y abogaba por un “enfoque equilibrado” en la fiscalización de drogas.

La idea de México culminaría varios años más tarde, en 1998, con la Sesión especial sobre drogas de la Asamblea General de la ONU (UNGASS). Las manipulaciones de Washington lograron impedir que México presidiera esa reunión, a pesar de su rol predominante en el impulso de dicha sesión. Lamentablemente, al final lo que salió de esa asamblea fue una reconfirmación del enfoque prohibicionista y de la rigidez de las políticas en vigor, justamente lo que México había cuestionado desde el comienzo. La ONU misma se comprometió con un ‘mundo libre de drogas’ para el año 2008. En palabras del presidente de la sesión, el Señor Udovenko de Ucrania, “El problema de las drogas no puede dejarse de lado por las buenas intenciones, y la comunidad internacional debe estar preparada para una lucha larga y agotadora”. Sin embargo, en el proceso de la conferencia, México y Colombia en particular pudieron expresar ampliamente su frustración con respecto a los desequilibrios inherentes al sistema de fiscalización internacional de drogas, y varias de las ‘responsabilidades del Norte’ pasaron a ser elementos importantes de la Declaración Política y Plan de Acción de la UNGASS de 1998, como la reducción de la demanda, el lavado de dinero, los precursores químicos, las drogas sintéticas, y la financiación para el desarrollo alternativo.¹⁵

El Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM)

Las naciones latinoamericanas continuaron demostrando su desacuerdo con los Estados Unidos y tratando de avanzar en otra dirección en el marco institucional de la Organización de Estados Americanos (OEA). Un paso

concreto, una vez más dado por México, fue la creación en 1999 del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), cuyo objetivo era contrarrestar la evaluación unilateral del desempeño de los países en el proceso de certificación de drogas llevado a cabo por los Estados Unidos anualmente. Este último es un proceso sumamente politizado en el que, cuando los Estados Unidos tienen relaciones tensas con un país, a menudo dicho país resulta “descertificado” debido a su falta de cooperación en materia de fiscalización de drogas. Estas descertificaciones pueden conducir a sanciones inmediatas, como la retención en la ayuda al desarrollo, en créditos y en beneficios comerciales.

Si bien el MEM es importante, en tanto que expresa una fuerte discrepancia con las políticas de Estados Unidos, no ha logrado sustituir el proceso de certificación unilateral de drogas de Washington, a pesar de que éste era

“ *Deberíamos analizar si, tras las décadas transcurridas y a la luz de los resultados hasta el presente, no ha llegado el momento de comenzar un debate abierto sobre la coherencia y efecto útil de algunos de los preceptos contenidos en dichos tratados.* ”

El ministro de Salud de Argentina, Juan Manzur¹⁶

su principal objetivo. Los países de América Latina, aunque representan una mayoría, nunca han tenido suficiente control político sobre la estructura de la OEA. En tanto que mayor donante de la OEA y de su Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), Estados Unidos es quien tiene, en el fondo, la última palabra. De hecho, el director de la CICAD es tradicionalmente un funcionario estadounidense por la misma razón. En ese sentido, el debate sobre las alternativas a la guerra contra las drogas que surgió en las semanas previas y durante la VI Cumbre de las Américas en

abril de 2012, fue de particular importancia. Por primera vez los Estados Unidos no pudieron evitar dentro de la OEA un manifiesto despliegue de descontento sobre sus políticas de drogas, viéndose obligado a aceptar la apertura de un debate tendiente a considerar potenciales políticas alternativas.

CRISIS DE SEGURIDAD EN AMÉRICA CENTRAL

Durante décadas, la militarización ha sido parte de las políticas que Estados Unidos promueve para luchar contra la oferta de drogas. Esta política ha sido especialmente perjudicial en los países de tránsito de América Central y en México, donde los problemas de seguridad los han convertido en algunos de los países más violentos del mundo. Esto explica por qué los países centroamericanos, que han sufrido profundamente los excesos resultantes de la guerra contra las drogas, se han hecho particularmente activos en este campo. A principios de 2012, el presidente guatemalteco Otto Pérez Molina hizo un llamado a favor de un fuerte debate sobre la guerra a las drogas, poniendo una serie de estrategias alternativas sobre la mesa, entre las cuales la opción de un mercado legalmente regulado.

Manuel Zelaya, ex presidente de Honduras, había hecho lo mismo en 2008, poco después de haber sido anfitrión de la primera conferencia del SICA (Sistema de Integración Centroamericana) sobre las causas de la inseguridad en la región. Zelaya, sin embargo, encontró poco apoyo para sus propuestas y sería posteriormente derrocado por un golpe de Estado en junio de 2009. Una nueva estrategia de seguridad regional se desarrolló en el marco del SICA y se hicieron intentos para llamar la atención internacional y el apoyo de donantes para su implementación. La fuerte correlación entre el aumento de la violencia, el mercado de las drogas y la guerra en su contra, llevó a que la presidente de Costa Rica, Laura Chinchilla, presentara el esbozo de un mecanismo de financiación basado en un esquema de compensación financiera por las incautaciones de drogas. La Señora Chinchilla explicó su propuesta en una conferencia internacional de donantes en Guatemala en

junio de 2011, organizada para reunir apoyo para la estrategia de seguridad regional.¹⁷ En diciembre, la crisis de seguridad en la región se discutió de nuevo en el contexto de la integración de ‘Mesoamérica’ promovida por el Mecanismo de Tuxtla para el Diálogo y la Concertación. Aparte de los ocho países del SICA (Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá, Belice y República Dominicana), Tuxtla también incluye a los dos vecinos grandes de la región, México y Colombia. En este foro las frustraciones de los países del SICA sobre la falta de apoyo de los donantes se entrelazaron con el debate mexicano sobre la forma de romper la espiral de violencia. El Presidente Calderón se refirió a las “opciones de mercado” como un eufemismo para la regulación de las drogas. Su discurso se reforzó con el incipiente llamado del Presidente Santos de Colombia para abrir un debate sobre las drogas.

Esto condujo a la adopción de un párrafo en uno de los documentos finales pidiendo a ‘los países consumidores’ reducir la demanda de drogas o “explorar todas las alternativas posibles para eliminar las ganancias exorbitantes de los criminales, incluyendo opciones regulatorias o de mercado orientadas a ese propósito”.¹⁸ En febrero de 2012, el Grupo de Amigos de la estrategia de seguridad del SICA se reunió de nuevo en Washington, donde se hizo evidente que muy pocos de todos los compromisos de financiación contraídos el año anterior se materializarían en la realidad. En la declaración final de la cumbre del SICA, a principios de marzo en Honduras, los presidentes, en presencia del vicepresidente estadounidense Biden, dieron la bienvenida a la propuesta de Pérez Molina para seguir discutiendo en Guatemala ese mismo mes la búsqueda de mecanismos alternativos de control de drogas.

Pérez Molina convocó una cumbre especial regional, “Nuevas rutas contra el narcotráfico”, en Antigua, Guatemala, el 24 de marzo de 2012 para hablar sobre las medidas urgentes necesarias para reducir la desenfrenada violencia vinculada al narcotráfico. Afirmó que las actuales políticas han sido tan ineficaces que todas las opciones, incluyendo la “despenalización” de las drogas, deberían

estar sobre la mesa. La prensa y numerosos activistas de políticas de drogas en todo el mundo se apresuraron a calificar la iniciativa de Pérez Molina como un ‘llamado a la legalización’. El marco polarizado de las propuestas contribuyó a alimentar aún más las tensiones políticas en la región y la resistencia de los Estados Unidos, llevando la discusión casi a un punto muerto incluso antes de haber comenzado realmente. Los Estados Unidos dejaron saber públicamente que ellos estaban abiertos a discutir todas las opciones a pesar de que estaban seguros de que la despenalización sólo empeoraría las cosas. Para evitar que el debate se saliera de control en la región, los Estados Unidos pusieron en marcha un intenso esfuerzo diplomático por medio de una serie de visitas en la región de altos funcionarios estadounidenses.

Todos los presidentes centroamericanos aceptaron inicialmente la invitación, pero llegado el día de la conferencia, sólo la mitad de los líderes de los países acudieron a la cita.¹⁹ En la reunión estuvieron presentes los presidentes de Costa Rica, Laura Chinchilla, y Panamá, Ricardo Martinelli, además de representantes de otros países de América Central, el ex presidente de Colombia y miembro de la Comisión Global de Políticas sobre Drogas, César Gaviria, y representantes de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y del Centro Carter.

En Antigua, Pérez Molina presentó cuatro opciones de estrategias a considerar, las cuales no se excluyen mutuamente. En primer lugar, la intensificación de los esfuerzos de interdicción haciendo uso de los mecanismos de financiación propuestos por Costa Rica, a través del cual el valor de los cargamentos de droga incautados sería reembolsado por el país consumidor hacia donde se dirigía la carga. Los Estados Unidos, por ejemplo, pagarían el 50 por ciento del precio de mercado en ese país de los kilos de cocaína interceptados en Guatemala, en compensación por los altos costos sociales y los gastos de aplicación de la ley invertidos en la lucha contra las drogas en los países de tránsito. En segundo lugar, la creación de un Tribunal Penal Centroamericano para delitos de narcotráfico con jurisdicción regional y su propio sistema

penitenciario, para aliviar los sistemas nacionales de justicia penal de la alta carga de procesamiento y encarcelamiento por delitos de drogas. En tercer lugar, la ‘despenalización’ del tránsito de drogas, estableciendo un corredor a través del cual podría fluir libremente la cocaína desde Sur a Norteamérica sin desestabilizar las regiones en el medio. Y, por último, la creación de un marco jurídico que regule la producción, comercio y consumo de drogas, sin dar más detalles acerca de cómo debería funcionar tal mercado regulado o sobre la posibilidad de aplicar diversos mecanismos para las diferentes drogas.

Al parecer, en la reunión se desarrolló un buen debate acerca de las etapas y otras precisiones de las diversas propuestas. Pérez Molina, refiriéndose al hecho de que el 15 por ciento de la población carcelaria en la región está presa por delitos de consumo de drogas, mencionó también que la despenalización del

cluirlo en la agenda de la cumbre de la OEA en Cartagena en abril.

La reunión de Antigua mostró claramente que no es fácil llegar a acuerdos políticos sobre cambios importantes en las políticas en esta área. Pero sin duda dejó sentada de manera firme en la agenda política la necesidad de políticas alternativas y dejó en claro que la cuestión no va a desaparecer fácilmente. En palabras de la presidente Chinchilla, “Para Costa Rica, el camino – el nuestro, por lo menos – no es la guerra contra las drogas, porque no tenemos ejército y no estamos dispuestos a que nos enganchen a ese convoy de destrucción, de militarismo, de gasto exorbitante, que distrae a los Estados de sus esfuerzos para la inversión social. Por eso es por lo que decimos que hay que buscar alternativas ... Costa Rica ya ha avanzado en despenalizar el consumo de drogas, que creemos que es un asunto de salud pública y no un asunto de derecho penal”.²¹

REFORMAS A LAS LEYES DE DROGAS EN AMÉRICA LATINA

A nivel de las legislaciones nacionales para las drogas varios países latinoamericanos han comenzado también a distanciarse del modelo guerrillero y punitivo que se les ha impuesto desde fuera y que ha tenido tan graves consecuencias para los sistemas judiciales de los países y la sociedad en general. La grave congestión del sistema judicial y la crisis carcelaria resultante de la aplicación de leyes, en algunos casos extremadamente severas, es una de las principales razones que ha motivado los intentos de cambio, así como también la desproporcionalidad de las penas por delitos de drogas. El razonamiento de estos países es que es preciso tener respuestas más efectivas y justas hacia los actores involucrados en el mercado de drogas de lo que ha sido el caso hasta ahora con la receta de una represión penal dirigida hacia las figuras más visibles: consumidores y pequeños cultivadores.

Durante la última década se observa en la región latinoamericana una cautelosa tendencia hacia la despenalización del consumo y posesión de drogas para uso personal. En varios países han surgido también últimamente

“
Son muchas las voces que se han alzado en nuestra región reclamando una reflexión crítica respecto de los éxitos y fracasos de las estrategias y acciones que venimos materializando. Al respecto y como ha sido reconocido por la comunidad internacional, transcurrida más de una década de los compromisos asumidos por la asamblea general de la organización de las naciones unidas para abordar el problema mundial de las drogas, el problema continúa siendo un desafío frente al que resulta más preciso hablar de fracasos que de éxitos.

”

Rafael Bielsa, Presidente de la CICAD²⁰

consumo y posesión de drogas podría aliviar el hacinamiento en las cárceles. El único punto en el que los presidentes se pusieron de acuerdo fue en la continuación del diálogo en los próximos encuentros del SICA y de in-

propuestas a favor de la despenalización en particular del cultivo de la planta de marihuana con fines de consumo personal. Este es el caso de Uruguay en donde el Gobierno ha anunciado recientemente sus planes de una legislación regulada y controlada del cannabis incluyendo su producción y distribución bajo control estatal, para lo cual próximamente se introducirá una propuesta legislativa.²² Las diferentes propuestas de leyes alrededor de estos temas han generado un intenso debate. En algunos casos se trata de reformas a las leyes de drogas vigentes o su reemplazo por nuevas leyes, en otros casos se busca modificar los códigos penales u otros cuerpos legislativos que prescriben conductas relacionadas con el mercado de las drogas controladas.

Las reformas actualmente en curso están siendo impulsadas desde diferentes ámbitos y por distintos actores, entre los cuales destaca el sector judicial, jueces y fiscales, y sectores políticos. Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil de varios países han tenido un papel clave en la formulación de peticiones a favor de cambios en las leyes y en la práctica legal. A continuación, se presentan algunos ejemplos de países que están hoy emprendiendo importantes procesos de reforma.

Uruguay

A pesar de que en el Uruguay el consumo de drogas ilegales y su posesión para consumo personal no es un delito, un número elevado de personas identificadas como consumidoras terminan en la cárcel con penas considerables.²³ La Ley 14.294 de 1974, que castiga el narcotráfico y prohíbe el cultivo de plantas de las que puedan extraerse estupefacientes, deja a la discreción de los jueces cómo aplicar exactamente en casos específicos su artículo 31 que dice que “quedará exento de pena el que tuviera en su poder una cantidad mínima, destinada exclusivamente a su consumo personal”. Como lo señalan los grupos de la sociedad civil que abogan por la legalización y despenalización, la actual ley refleja importantes contradicciones y deja a la cortes demasiado espacio de interpretación. También la Junta Nacional de Drogas (JND) está a favor de un debate abierto sobre la política de

drogas a nivel mundial y regional, ya que considera la prohibición como un modelo fracasado. La nueva estrategia de seguridad del Gobierno, presentada el pasado 20 de junio, incluye también varias disposiciones que reformarían la práctica jurídica actual. La más notable es la propuesta de regularizar el mercado del cannabis, para la que se está preparando una propuesta legislativa.

Actualmente existe una propuesta legislativa que ha unificado tres proyectos de reforma diferentes y cuenta con el apoyo de una amplia coalición de partidos políticos. Esta propuesta se encuentra ahora en debate. Según este proyecto de ley, quedan prohibidos la plantación, el cultivo, la cosecha y la comercialización de cualquier planta de la que puedan extraerse estupefacientes. Sin embargo, un individuo podrá plantar, cultivar y cosechar en su hogar hasta ocho plantas de cannabis para su propio consumo y podrá llevar consigo hasta 25 gramos de marihuana. Este proyecto de ley sobre el ‘auto cultivo’ que se propone reducir los riesgos de criminalización y mejorar la calidad de la sustancia, se discute actualmente en la Comisión parlamentaria de drogas y adicciones. De aprobarse, se permitirá el establecimiento de cooperativas de consumidores de cannabis que quieran organizar su ‘auto cultivo’ colectivamente de la manera como lo hacen los ‘clubes sociales’ en España.²⁴ El proyecto de ley estaba a punto de ser aprobado por ambas cámaras del Parlamento, pero ahora deberá ser adaptado para incorporar los elementos de las nuevas propuestas del Gobierno para la regulación legal.²⁵

Argentina

El debate sobre la reforma de las políticas de drogas y la ley actual obtuvo un fuerte impulso después de una sentencia de la Corte Suprema de Justicia en 2009, conocida como el “fallo Arriola” que declaró inconstitucional la represión por tenencia para consumo. Desde entonces se está buscando resolver la tensión creada entre la ley y la práctica policial y judicial que sigue reprimiendo la tenencia para consumo. Algunos proyectos de ley en debate van mucho más allá de la simple reformulación de algunos artículos, y lo que

se proponen en realidad es refundar la política de drogas.

En junio de este año se ha iniciado en la Cámara de Diputados el debate sobre una reforma de la Ley de Estupefacientes (Ley 23.737) y del Código Penal. Inicialmente había ocho diferentes proyectos de reforma en la mesa, en varios de los cuales se considera también la despenalización del cultivo de marihuana para consumo personal –una figura que solamente existía en la ley actual para la hoja de coca– conducta que en la actualidad está penada con prisión de un mes a dos años. Una propuesta relativa al ‘auto-cultivo’ de cannabis busca diferenciar entre la persona que cultiva con fines comerciales y la que lo hace con fines de consumo personal. Será la discreción del juez la que establezca cuándo se trata de uno u otro caso. En el caso de la posesión, la propuesta consensuada que surgió de la negociación entre varios partidos

resumidas cuentas, las propuestas buscan modificar el rumbo de la política penal del país en materia de drogas, y en algunos de los proyectos, reemplazar la ley vigente por una nueva ley.

Ecuador

La amnistía que otorgó la Asamblea Constituyente del Ecuador en 2005 a los *couriers* (mulas de drogas) es otro ejemplo de una reconsideración de los efectos de la ley sobre los individuos y la sociedad en su conjunto. Concebida como una medida para aliviar temporalmente el hacinamiento carcelario, gracias al indulto unas dos mil personas pudieron recobrar la libertad bajo una serie de condiciones estrictas.²⁸ El indulto concedido a las ‘mulas’ ha tenido resultados positivos, pues menos del 1 por ciento ha vuelto a caer en este tipo de delitos. El problema es que después del perdón las cárceles se han llenado de nuevo porque la ley sigue en vigor.

Desde entonces, el país comenzó un proceso político para la reforma de la ley vigente, la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (Ley 108). Un nuevo Código Orgánico Integral Penal, actualmente en proceso de negociación en la Asamblea Nacional, plantea una reforma integral a toda la legislación penal y su implementación, incluyendo la ley de drogas y sus sentencias. La sección titulada “Delitos por la producción o tráfico ilícitos de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización” consta de 13 artículos y prevé la despenalización de los consumidores estableciendo umbrales para las sustancias controladas. También crea la categoría de microtráfico, anteriormente inexistente, y crea un artículo especial para los *couriers*, con penas reducidas.

La reforma en general tiende a enmendar el carácter desproporcionado de las penas y a hacer hincapié en la efectividad de políticas menos represivas. En estos cambios el Gobierno tiene que respetar el principio conservado en la nueva Constitución de 2008 que dice que el problema del consumo de drogas es un problema de salud pública y, en referencia a los usuarios, “en ningún caso se permitirá su criminalización ni se vulneran sus derechos constitucionales”.²⁹

“

Nuestra propuesta ... es la de abandonar cualquier posición ideológica (ya sea la prohibición o la liberalización), y fomentar un diálogo intergubernamental mundial sobre la base de un enfoque realista, la regulación de la drogas.

”

El presidente Otto Pérez Molina de Guatemala²⁶

y que tiene el respaldo de la mayoría en el Parlamento, dice que “será reprimido con prisión de uno a seis años ... el que tuviere en su poder estupefacientes” cuando la cantidad y el tipo de sustancias poseída y las circunstancias de tiempo, lugar y modo sugieren que la tenencia no es para uso personal.²⁷

Las propuestas de reforma en discusión crean excepciones y garantías para la despenalización de los usuarios de drogas, y el cultivo para tal efecto. También plantean la reducción de penas para ofensas menores de narcotráfico, especialmente para la categoría de *couriers* o ‘mulas’, generalmente personas en situación de marginalidad y pobreza. En

Brasil

También en el Brasil se estudia el cambio en las leyes de drogas tendiente a la descriminalización del porte de drogas para consumo personal en el marco de una reforma del Código Penal. El consumo como tal está despenalizado desde 2006, pero según la Comisión Jurídica del Senado, entidad a cargo del estudio, la ley vigente (Ley 11.343/2006) no es clara al respecto. La Comisión sugiere que la cantidad estipulada para consumo propio sea la que una persona necesita para su uso durante cinco días. También es parte de su propuesta despenalizar el cultivo para consumo personal y bajar la pena máxima por tráfico de 15 a 10 años. Las recomendaciones de la Comisión serían enviadas al Senado para su debate en junio de 2012.

A la vez, en el ámbito judicial se han producido algunos desarrollos que reflejan un cambio de enfoque en la realidad judicial del país. Recientemente, el 10 de mayo de 2012, la Corte Suprema Federal calificó de inconstitucional la detención preventiva de una persona sospechosa de delitos de drogas.³⁰ Dentro de esta mentalidad de cambio, muchos en Brasil piensan que la detención preventiva obligatoria para delitos de drogas hoy vigente es uno de los ejemplos más aberrantes de la discriminación en la ley brasilera. Decenas de miles de personas permanecen encarceladas por ese motivo, lo que ha agravado la situación de sobrepoblación de las cárceles en el país.

Colombia

El consumo de drogas quedó despenalizado en el país con la Sentencia³¹ de la Corte Constitucional en 1994 que establece que la posesión de drogas para consumo personal (dosis mínima) “no puede ser objeto de ninguna sanción”, cuando el incidente ocurre “en ejercicio de sus personales e íntimos derechos, [y] el acusado no afectó los ajenos”. En 2009 el Gobierno colombiano reformó su Constitución suprimiendo la mencionada excepción de 1994, volviendo a penalizar el consumo y la posesión para consumo, tal como lo establece la Ley 30 de 1986 o Estatuto Nacional de Estupefacientes. Puesto que la Corte Suprema sigue defendiendo la dosis mínima, en la práctica, una persona detenida con droga

para uso personal sólo recibe una sanción administrativa, no una sanción penal. Además, el Gobierno colombiano aprobó en julio de 2010 una Ley de Seguridad Ciudadana³² que modificó el Código Penal, imponiendo penas severas a quien sea sorprendido portando determinadas cantidades de marihuana y cocaína. El porte mínimo de marihuana estaba establecido en 20 gramos. El Gobierno ha presentado ante el Congreso un nuevo estatuto de estupefacientes que contempla la reducción del porte mínimo de marihuana de 20 a 5 gramos.

No obstante estos retrocesos hacia los esquemas punitivos que contrastan con lo que sucede en los otros países, en Colombia se están expresando también tendencias fuertes que favorecen la despenalización y la visión del tema de las drogas como un problema de salud. En junio de este año, la plenaria de la Cámara aprobó un proyecto por el cual el Estado colombiano reconocerá “que el consumo, abuso y adicción a sustancias psicoactivas, lícitas o ilícitas es un asunto de salud pública”. También amplios sectores de la sociedad civil y expertos en políticas de drogas³³ se han pronunciado contra los aspectos criminalizadores del nuevo estatuto de estupefacientes.

Por otro lado, en el Congreso se discute nuevamente un proyecto de ley presentado por varios sectores políticos (Liberal, Verdes y Polo Democrático) para despenalizar el porte y consumo de la dosis mínima, y en abril de 2012 el Congreso comenzó a debatir un proyecto de ley para despenalizar los cultivos de cannabis, coca y adormidera para opio, un asunto que había sido tabú hasta la fecha. En la propuesta la producción y tráfico de drogas seguiría siendo ilícita.³⁴ No menos importante es también el hecho de que el presidente Santos ha cuestionado abiertamente el régimen prohibicionista existente a nivel internacional, y en lo doméstico apoya la idea de considerar como un asunto de salud pública los temas de consumo.

México

En agosto de 2009, México introdujo la llamada Ley de Narcomenudeo, que despenalizó

la tenencia de pequeñas cantidades de sustancias ilegales para uso personal, la cual ya no será objeto de enjuiciamiento. La ley se introdujo inicialmente para combatir el narcotráfico de pequeña escala como parte de un paquete para mejorar la situación de seguridad deteriorada como resultado del crecimiento exponencial de la delincuencia organizada, la violencia y el alarmante aumento en el consumo de drogas en México en los años anteriores.³⁵

En el marco legal, el cambio que introdujo esta ley fue mucho más modesto de lo que inicialmente se pensó, y sigue haciendo hincapié en la criminalización y el encarcelamiento como la principal solución a la problemática de las drogas. En vez de mejorar la situación jurídica de los consumidores de drogas, la ley más bien sirve para fortalecer las facultades legales de la policía. Los límites cuantitativos para distinguir entre un usuario

violencia en los mercados de droga locales. Varios ataques sangrientos contra los centros de tratamiento en diferentes partes de México indican que los usuarios vulnerables a menudo terminan sufriendo las consecuencias de la complejidad de las guerras entre pandillas por el control de los mercados locales de drogas y rutas de tránsito a los Estados Unidos.

Aunque en términos de mercado, y de acuerdo con estimaciones aproximadas de la *RAND Corporation*, el cannabis sólo representaría de un 15 a 26 por ciento de los ingresos de los cárteles mexicanos,³⁸ el movimiento hacia la despenalización del cannabis en muchos estados de Estados Unidos podría tener un efecto contundente en las leyes sobre drogas en México, así como en el mercado de las drogas y la violencia que éste genera en el país. La sociedad civil mexicana está pidiendo cada vez más un cambio radical de curso en la guerra a las drogas en el país. Un importante sector del mundo de los negocios ha hecho un llamado a favor de la regulación legal.³⁹

CONCLUSIONES

América Latina está dando pasos notorios en materia de políticas de drogas y discursos relacionados, así como en el ámbito legislativo sobre drogas. Varios países se han sumado a la tendencia innegable en la región a alejarse de la ‘guerra contra las drogas’. Por supuesto, ni la apertura del debate político ni las reformas a las leyes de drogas surgen de la nada. Se ha hecho bastante en estos últimos años para llegar a este potencial punto de inflexión. Existen precedentes de declaraciones de presidentes latinoamericanos pidiendo un debate sobre alternativas para la actual política, así como de las graves tensiones políticas generadas por la imposición estadounidense de un enfoque militarizado sobre la oferta y por el mecanismo de certificación unilateral para poner en cintura cualquier disidencia en el hemisferio. Estas tentativas que cuestionaban los dogmas hegemónicos condujeron, de hecho, a la UNGASS de 1998 y a una posterior moderación en el discurso internacional. Se introdujo un nuevo lenguaje hoy ampliamente aceptado, conceptos como el de un ‘enfoque equilibrado e integrado’, y

“

Alguien tiene que ser el primero, porque estamos perdiendo la batalla contra las drogas y la criminalidad en el continente. Tenemos que buscar otro camino, aunque algunos lo consideren osado. Uruguay es un país pequeño, donde se pueden hacer las cosas más fácilmente”.

”

El President José Mujica de Uruguay³⁶

y un distribuidor son muy bajos y, por lo general, no se ajustan a las cantidades que circulan en la calle. Por ejemplo, un usuario sólo puede poseer medio gramo de cocaína, ello a pesar de que esta droga se vende en la calle por gramo. Debido a esto, la ley ha contribuido muy poco en términos de la despenalización de los consumidores de drogas y de reducción de las detenciones.³⁷ Sin embargo, la ley tiene algunos aspectos positivos en cuanto a la aceptación de la despenalización del consumo, y la reorientación de la atención hacia los aspectos de salud pública podría tener un impacto en la disminución de la

se le dio más atención a las responsabilidades del 'Norte' en lo referente a la reducción de la demanda, control de precursores, medidas contra el lavado de dinero y financiación para el desarrollo alternativo.

En el momento de la UNGASS de 1998, muchas figuras públicas de América Latina firmaron una carta pública dirigida al secretario general de la ONU, Kofi Annan, pidiéndole garantías para que la sesión especial sobre drogas fuera "un diálogo verdaderamente abierto y honesto respecto al futuro de las políticas globales de control de drogas". Una lista impresionante de signatarios de esta carta manifestó que: "Creemos que la guerra global contra las drogas está causando ahora más daño que el abuso de las drogas en sí ... Persistir en nuestras políticas actuales sólo se traducirá en un mayor abuso de las drogas, mayor poder para los mercados de drogas y los criminales, y más enfermedad y sufrimiento. A quienes piden un debate abierto, un análisis riguroso de las políticas actuales, y una seria consideración de nuevas alternativas se les acusa de 'rendirse'. Pero la verdadera entrega es cuando el miedo y la inercia se combinan para cerrar el debate, suprimir el análisis crítico, y descartar todas las alternativas a las políticas actuales".⁴⁰

Entre los firmantes de junio de 1998 estaba Juan Manuel Santos, entonces presidente de la *Fundación Buen Gobierno* en Colombia y hoy día presidente del país, quien sigue haciendo llamados para un debate abierto. El destinatario de la carta, Kofi Annan, se unió en 2011 a la Comisión Global de Políticas sobre Drogas iniciada por los ex presidentes Fernando Henrique Cardoso (Brasil 1995-2002), Ernesto Zedillo (México 1994-2000) y César Gaviria (Colombia 1990 -1994, y Secretario General de la OEA 1994-2004). La Comisión Global y su predecesora en América Latina han jugado un papel importante para cambiar los términos del debate en la región.

La UNGASS sobre drogas trajo un mayor equilibrio Norte-Sur en las directivas mundiales sobre fiscalización de drogas, pero no logró hacer una evaluación honesta de la eficacia y las consecuencias no deseadas de las

políticas existentes ni una exploración sin prejuicios de posibles alternativas de control. El establecimiento del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) en 1999, otro intento de reducir las tensiones por políticas de drogas entre los Estados Unidos y América Latina, fue en gran parte infructuoso porque este mecanismo nunca sustituyó – como se pretendía originalmente – el controvertido mecanismo estadounidense de certificación unilateral. Tanto la UNGASS como el MEM en cierto sentido sirvieron entonces como válvulas de seguridad para evitar que la presión subiera demasiado. Para algunos, sin duda, el estudio de la OEA/CICAD puesto ahora en marcha está destinado a cumplir un objetivo similar: un gesto político para mostrar que se toma en serio el descontento revitalizado, mientras a la vez se trata de controlar el proceso lo suficientemente como para evitar que cualquier desviación radical del actual modelo de control pueda aparecer como una alternativa viable. Como lo comentara alguien después de la Cumbre de Cartagena: "Ya que no pudieron llegar a un pronunciamiento unánime sobre el tema de las drogas, los presidentes recomendaron que la Organización de Estados Americanos, un reconocido cementerio de cualquier tipo de iniciativa radical, estudiara el problema".⁴¹

Para hacer avanzar el debate sobre políticas de drogas en América Latina hay que partir del reconocimiento de que no hay una solución *única* para 'el problema de las drogas' y que se requiere de una gama más sofisticada de políticas para reducir los niveles de violencia relacionada con el narcotráfico, y los problemas sanitarios y sociales relacionados con las drogas. Estas políticas deberán también ser capaces de aliviar la sobrecarga de los sistemas de justicia y el hacinamiento carcelario. Este enfoque necesitará, además, diferenciar entre los distintos submercados, ya que el cannabis, los estimulantes y los narcóticos requieren de una respuesta política propia hecha sobre medida. Las cumbres de Antigua y Cartagena muestran claramente que llegar a acuerdos políticos sobre importantes cambios en las políticas en este campo no será tarea fácil. Lo más importante ahora es encontrar los ajustes y procedimientos adecuados para

llevar adelante este debate de una manera productiva y evitar que la OEA/CICAD se convierta, efectivamente, en su cementerio.

Para esto se requiere de un esfuerzo concertado que haga confluir las diferentes discrepancias, las cuales, aunque son cada vez más pronunciadas, parecen estar en gran medida desconectadas. Entre estas, en primer lugar, el llamado politizado a abrir el debate sobre las alternativas. Esta iniciativa estuvo encabezada por Colombia y Guatemala (con un apoyo considerable de Costa Rica, México y Honduras), motivada principalmente por el nexo entre drogas y delincuencia y la urgencia de reducir los niveles incontrolables de violencia. En segundo lugar, las pragmáticas reformas de la ley de drogas hoy en curso, especialmente en Argentina, Brasil, Ecuador y Uruguay, fuertemente basadas en argumentos de derechos humanos y en la situación inmanejable a la que ha llegado el sistema de justi-

mantener el impulso de la reforma en marcha y para asegurar que el estudio de la OEA/CICAD resulte ser algo más que una válvula de seguridad. Al mismo tiempo, esto podría ayudar a reorientar parte de la energía política en la búsqueda de otros espacios y alianzas para consolidar y avanzar en este debate. Un consenso político global o hemisférico sobre la dirección de la reforma de la política de drogas todavía no está a la vista en ninguna parte y sería una pérdida de energía concentrarse ahora en la búsqueda de un nuevo ‘consenso de Viena’. Las declaraciones finales que resulten de la Asamblea General de junio y de la reunión de Lima serán muy previsiblemente anodinas y aburridas.

Por eso una manera de seguir avanzando productivamente en estos momentos es por medio de la generación de espacios informales de diálogo sobre las políticas y de reuniones de expertos tendientes a elaborar y debatir una serie de propuestas de reforma viables. Estos foros podrían sacar el debate de la dicotomía inútil y simplista de ‘guerra contra las drogas’ versus ‘legalización’, y hacer a un lado las negociaciones tediosas que se centran en la búsqueda del mínimo común denominador más aceptable políticamente en lugar de buscar la mejor solución práctica. Estos eventos ya han demostrado su utilidad durante los últimos años para construir una masa crítica afín y generar el impulso político necesario para alejarse de la comodidad política de mantenerse dentro del statu quo.

En lugar de limitarse a lluvias de ideas conceptuales, estas reuniones deberían estar firmemente arraigadas en las realidades políticas de la región, en el marco jurídico del sistema de tratados de Naciones Unidas (incluyendo opciones legítimas de reforma de los tratados) y en las muchas iniciativas de reforma que ya están en marcha en América Latina con respecto a la despenalización y la proporcionalidad de las penas. Los siguientes serían temas de especial relevancia para la agenda: (1) pensar y aplicar con urgencia posibles medidas de reducción de daños para reducir el nivel de violencia relacionada al narcotráfico; (2) apoyar los esfuerzos legales de Bolivia sobre el derecho a masticar hoja de coca y permitir el desarrollo de un mercado

“
Lo único que estamos proponiendo a estas alturas es abordar el tema, que ya de por sí es un paso muy importante, porque hasta este momento muchos países, incluido Estados Unidos, se negaban a hacerlo. Ahora lo van a hacer, sin que eso quiera decir que están dispuestos a cambiar sus políticas.

”

El Presidente Juan Manuel Santos de Colombia⁴²

cia penal. Y en tercer lugar, la iniciativa de Bolivia de defender en el derecho internacional su mercado interno de coca sobre la base de los derechos indígenas y culturales. Las tres expresan claramente la urgencia política para definir de manera más independiente las respuestas de América Latina a los temas más relevantes relacionados con las drogas en la región.

Una mayor convergencia entre estas diferentes dinámicas podría marcar la diferencia y crear la sinergia política que se requiere para

legal de coca en la región; (3) apoyar la intención de Uruguay de regular legalmente el mercado de cannabis y conformar una coalición de países latinoamericanos y europeos con ideas afines para seguir este ejemplo; (4) elaborar propuestas más detalladas y sobre medida según la sustancia para la regulación o la gestión de los diferentes submercados de drogas.

Varias de las reformas pueden avanzar haciendo uso de la flexibilidad legal de los tratados internacionales de fiscalización de drogas; otras tendrán que cuestionar algunas de sus disposiciones.⁴³ Por eso es simbólicamente significativo que este año –100 años después del primer tratado internacional de drogas firmado en 1912– por primera vez el régimen de los tratados ha sido cuestionado fundamentalmente por algunas de las Partes.

Bolivia se convirtió en el primer país en denunciar la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes y volver a acceder con una reserva dejando claro que ya no puede aceptar la prohibición injustificada que el tratado impone a la hoja de coca y sus usos tradicionales. Uruguay anunció su intención de optar por una regulación legal del mercado nacional de cannabis, con el riesgo de que tal medida ponga al país en conflicto con sus obligaciones en virtud de los tratados internacionales. Y también por primera vez este año dos países latinoamericanos, Guatemala y Argentina, mencionaron la necesidad de una reforma de los tratados durante la sesión de la Comisión de Estupefacientes en Viena. El ministro de Salud de Argentina dijo en la sesión plenaria de clausura que “... en este punto quizás deberíamos analizar si, tras las décadas transcurridas y a la luz de los resultados hasta el presente, no ha llegado el momento de comenzar un debate abierto sobre la coherencia y efecto útil de algunos de los preceptos contenidos en dichos tratados”.⁴⁴

América Latina está claramente tomando el liderazgo en la reforma de las políticas de drogas y en esta ocasión no va a ser fácil encontrar una válvula de seguridad, lo que nos hace concluir con algún nivel de prudencia que quizás nos encontramos frente a un importante avance histórico en ciernes.

NOTAS

1. Martin Jelsma es coordinador del programa Drogas y Democracia del Transnational Institute (TNI) en Amsterdam, Países Bajos. Amira Armenta y Pien Metaal son investigadores del TNI.
2. Youngers, C., *Drug-Law Reform Genie Freed From Bottle at Summit of the Americas*, Foreign Policy in Focus, 18 de abril, 2012. http://www.fpip.org/blog/drug-law_reform_genie_freed_from_bottle_at_summit_of_the_americas
3. Wyss, J., *At Summit, drug talk likely to be hot but hidden*, The Miami Herald, 13 de abril, 2012. http://www.miamiherald.com/2012/04/09/2747033_p2/at-summit-drug-talk-likely-to.html
4. *Lucha anticrimen tendrá carácter hemisférico: FCH*, El Universal, 16 de abril, 2012. <http://www.eluniversal.com.mx/notas/841683.html>
5. Sample, K., and McCoy, J., *War in drugs: There has to be a better way*, The Miami Herald, 24 de abril, 2012. <http://www.miamiherald.com/2012/04/24/2765878/war-on-drugs-there-has-to-be-a.html>
6. *Reducing the U.S. Demand for Illegal Drugs*, A Report by the United States Senate Caucus on International Narcotics Control, Washington D.C., junio de 2012. <http://drugcaucus.senate.gov>
7. Pachico, E., *At Summit, Americas Unanimously Back New regional Crime Body*, InSight Crime, 16 de abril, 2012. <http://www.insightcrime.org/insight-latest-news/item/2494-at-summit-americas-unanimously-back-new-regional-crime-body>
8. OEA/Ser.E, CA-VI/CO.4/12, Comunicado de los jefes de Estado y de Gobierno sobre la realización de la Conferencia internacional de ministros de relaciones exteriores y jefes de organismos nacionales especializados contra el problema mundial de las drogas, 15 de abril, 2012. http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/reunion_drugs_es.pdf
9. OEA/Ser.E, GRIC/M.2/INF.4/12, *Intervención de la Señora Ministra de Relaciones Exteriores de Colombia, María Ángela Holguín Cuéllar, ante la Segunda Reunión Ministerial del Grupo de Revisión e Implementación de Cumbres (GRIC)*, 5 de junio, 2012. http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/060512/col_es.doc
10. *We have to find new solutions to Latin America's drugs nightmare*, opinión de Otto Perez Molina en The Observer, 8 de junio de 2012; <http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/apr/07/latin-america-drugs-nightmare>
11. OEA/SER.L/XIV.2.51, CICAD/doc.1957/12, *Discurso inaugural del Presidente de la CICAD, Sr.*

- Rafael Bielsa, 9 de mayo, 2012.
<http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=1425>
12. OEA/SER.E, GRIC/M.2/INF.6/12, Palabras del Secretario General de la OEA José Miguel Insulza, GRIC a nivel ministerial en el marco de la XLII Asamblea General, 5 de junio, 2012, Cochabamba, Bolivia. http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/060512/sg_es.doc
13. *Ongs piden a la Cumbre de las Américas que tomen una decisión política sobre el tema drogas*, TELAM, 12 de abril, 2012.
<http://www.telam.com.ar/nota/21683>
14. A. Armenta, *Una creciente disensión*, Transnational Institute, abril de 2012.
<http://www.tni.org/es/article/una-creciente-disension>
15. Jelsma, M., (2003), *Las drogas en el sistema de la ONU: la historia no escrita de la sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) sobre el problema mundial de las drogas*, Transnational Institute, abril de 2003.
<http://www.tni.org/sites/www.tni.org/archives/archives/jelsma/unwritten-s.pdf>
16. *Declaración del Ministro de Salud de Argentina, Dr. Juan Manzur, en la Sesión 55 de la Comisión de Estupefacientes de la ONU, Viena, 16 de marzo, 2012.*
17. *Intervención de la Presidenta de la República de Costa Rica, Doña Laura Chinchilla Miranda*, en ocasión de la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica, Guatemala, 22 de junio, 2011.
18. XIII Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla – *Declaración Conjunta sobre Crimen Organizado y Narcotráfico*. Mérida, 5 de diciembre, 2011.
http://www.sela.org/attach/258/default/Declaracion_Conjunta_Sobre_Crimen_Organizado_y_Narcotrafico_-_XIII_Cumbre_de_Jefes_de_Estado_y_de_Gobierno_del_Mecanismo_de_Tuxtla.pdf
19. Jelsma, M., *Crónica de un debate anunciado. Las drogas en las cumbres de las Américas*, 5 de abril, 2012;
<http://www.druglawreform.info/es/weblog/item/3336-cronica-de-un-debate-anunciado>
20. Discurso inaugural del Presidente de la CICAD, Rafael Bielsa, OEA/Ser.L/XIV.2.51
 CICAD/doc.1957/12, 9 de mayo de 2012;
<http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=1425>
21. Vega, W., “No nos enganchen a un convoy de destrucción: Laura Chinchilla”, *El Tiempo*, Bogotá, 13 de abril. 2012.
22. El Gobierno presentó esta propuesta el 20 de junio de 2012 como parte de un plan integral de protección de la seguridad pública, “*Estrategia por la vida y la convivencia*”,
http://medios.presidencia.gub.uy/jm_portal/2012/noticias/NO_E582/Estrategia.pdf
23. Garibotto, G., *Cárceles y drogas en Uruguay, en Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*, Washington Office on Latin America (WOLA) / Transnational Institute (TNI), Diciembre de 2010.
http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Sistemas_sobrecargados/Resumenes/sistemas%20sobrecargados-resumen%20uruguay-web.pdf
24. Barriuso Alonso, M., *Los clubes sociales de cannabis en España. Una alternativa normalizadora en marcha*. TNI, Serie reforma legislativa en materia de drogas, No. 9, enero de 2011.
<http://www.druglawreform.info/es/publicaciones/serie-reforma-legislativa/item/1096-los-clubes-sociales-de-cannabis-en-espana>
25. Ruchansky, E., “Impacto enorme”, en *Página/12*, Buenos Aires, 21 de junio, 2012.
<http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/subnotas/196905-59446-2012-06-21.html>
26. *We have to find new solutions to Latin America's drugs nightmare*, opinión de Otto Perez Molina en *The Observer*, 8 de junio de 2012;
<http://www.guardian.co.uk/commentisfree/2012/apr/07/latin-america-drugs-nightmare>
27. Cámara de Diputados de la Nación, Proyecto de Ley 0981-D-2012, 011 (16/03/12), *Régimen contra el narcotráfico – ley 23737; modificaciones sobre despenalización de la tenencia de drogas para uso personal*.
<http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=0981-D-2012>
28. P. Metaal, *Indulto de Mulas en Ecuador. Una propuesta sensata*, Transnational Institute, Serie Reforma legislativa en materia de drogas, No.1, febrero de 2009.
29. Artículo 364, Constitución de la República de Ecuador aprobada en referéndum popular en 2008.
30. Habeas Corpus (HC 104339) presentado en defensa de un acusado, que está preso desde agosto de 2009. Fue detenido con cerca de cinco kilos de cocaína y con otras drogas en menor cantidad.
31. Sentencia No. C-221 de 1994. Se puede consultar en este sitio:
http://www.mamacoca.org/foro_legal/sentencia_C221_de_1994.htm
32. Ley de Seguridad Ciudadana (Colombia):
<http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/ley145324062011.pdf>
33. Sociedad civil colombiana pide ser consultada sobre reforma a la ley de drogas. Véase el documento:
<http://www.druglawreform.info/es/weblog/item/2805>

-sociedad-civil-colombiana-pide-ser-consultada-sobre-la-reforma-de-la-ley-de-droga-

34. 'El Quid': *La despenalización de cultivos ilícitos*, Citytv, Bogotá, 13 de mayo, 2012.
<http://www.citytv.com.co/videos/784832/el-quid-la-despenalizacion-de-cultivos-ilicitos>

35. J. Hernández Tinajero y C. Zamudio Angles, *México: ley contra el narcomenudeo. Una apuesta dudosa*, Transnational Institute, Serie reforma legislativa en materia de drogas, No. 3, octubre de 2009.
<http://druglawreform.info/es/publicaciones/serie-reforma-legislativa/item/321-mexico-ley-contra-el-narcomenudeo>

36. *Planteo uruguayo de legalizar marihuana desata polémica en América Latina*, La República, 21 de junio de 2012;
<http://www.lr21.com.uy/comunidad/1044343-propuesta-uruguay-de-legalizar-marihuana-desata-polemica-en-america-latina>

37. Hernández, AP., Legislación de drogas y situación carcelaria en México, en *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina*, Washington Office on Latin America (WOLA) y Transnational Institute (TNI), diciembre de 2010.
http://druglawreform.info/images/stories/documents/Sistemas_sobrecargados/Resumenes/Sistemas_Sobrecargados-mexico-3.pdf

38. Reducing Drug Trafficking Revenues and Violence in Mexico; Would Legalizing Marijuana in California Help? RAND Corporation occasional paper, 2010.
http://www.rand.org/pubs/occasional_papers/2010/RAND_OP325.pdf

39. Hernández Tinajero, J., *La comunidad de negocios como un factor de cambio en las políticas de drogas en México*, TNI weblog, 14 de junio, 2012.
<http://www.druglawreform.info/es/weblog/item/3532-la-comunidad-de-negocios-como-un-factor-de-cambio-en-las-politicas-de-drogas-en-mexico>

40. Carta abierta a Kofi Annan, 1 de junio de 1998.
<http://www.drugsense.org/unletter.htm>

41. A. Guillermoprieto, *Drugs: The Rebellion in Cartagena*, 7 de junio de 2012.
<http://www.nybooks.com/articles/archives/2012/jun/07/drugs-rebellion-cartagena/>

42. Santos dice que esta podría ser la última oportunidad para las Farc, *El Tiempo*, 7 de abril de 2012;
http://www.eltiempo.com/politica/ARTICULO-WEB-NEW_NOTA_INTERIOR-11517822.html

43. Bewley-Taylor, D. and Jelsma, M., *The Limits of Latitude – the UN Drug Control Conventions*, Series on Legislative Reform of Drug Policies Nr. 18, TNI/IDPC, marzo de 2012 (*próximamente disponible en español*).

44. *Declaración del Ministro de Salud de Argentina, Dr. Juan Manzur, en la Sesión 55 de la Comisión de Estupefacientes de la ONU*, Viena, 16 de marzo, 2012.

Proyecto sobre reformas a las leyes de drogas

El objetivo del proyecto consiste en promover políticas de drogas más humanas, equilibradas y eficaces. Varias décadas de políticas represivas en materia de drogas no han reducido la escala de los mercados y han derivado, en cambio, en violaciones de los derechos humanos, una crisis de los sistemas judicial y penitenciario, la consolidación de la delincuencia organizada y la marginalización de consumidores vulnerables, correos de drogas y cultivadores de plantas declaradas ilícitas. Es hora de celebrar un debate sincero sobre políticas de drogas eficaces que contemple cambios en la legislación y en su aplicación.

Este proyecto persigue fomentar el debate en torno a reformas legislativas, destacando buenas prácticas y lecciones aprendidas en ámbitos como la descriminalización, la proporcionalidad de las penas, las medidas concretas de reducción de daños, las alternativas al encarcelamiento y los criterios de clasificación de distintas sustancias. También busca estimular un diálogo constructivo entre responsables de formular políticas, organismos multilaterales y sociedad civil con miras a conformar políticas de base empírica que se fundamenten en los principios de los derechos humanos, la salud pública y la reducción de daños.



Transnational Institute (TNI)

De Wittenstraat 25
1052 AK Amsterdam
Países Bajos

Tel: +31-20-6626608
Fax: +31-20-6757176
E-mail: drugs@tni.org

www.druglawreform.info
www.undrugcontrol.info