

# Política internacional y sistema de Naciones Unidas

El actual régimen internacional de drogas se conformó a lo largo del siglo XX y el derecho internacional en materia de drogas fue construido mediante una lógica punitiva-prohibicionista. Esta lógica tuvo y tiene una dinámica de alcance global. Gran parte del derecho internacional actual tuvo como escenario principal a la Organización de las Naciones Unidas. Las principales convenciones, tratados y acuerdos internacionales sobre el tema drogas se produjeron en este ámbito multilateral.

Es sabido que la piedra angular del sistema internacional de control de drogas está formada por tres tratados ratificados en el ámbito de Naciones Unidas: la Convención Única Sobre Estupefacientes, de 1961, la Convención Sobre Sustancias Psicotrópicas, de 1971, y la Convención Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (Convención de Viena), de 1988. De un modo notorio, las tres convenciones se basan en la represión, sanción y punición de todos los aspectos relacionados con el tráfico ilícito de drogas. En consecuencia, la lógica adoptada por la mayoría de los países de la región castiga y criminaliza no solamente a quienes trafican, sino también a quienes consumen drogas ilícitas. La Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas Sobre Drogas (UNGASS) es parte de este sistema

internacional. Realizada en Viena en 1998, la sesión buscaba generar una reflexión global sobre la Convención de Viena adoptada en 1988. En esa sesión se establecieron metas que tenían como objetivo principal “un mundo libre de drogas”. Tales compromisos fueron considerados por muchos expertos como poco realistas.

Pasados diez años de la UNGASS, en los debates de revisión de las metas, la sociedad civil fue representada en el Foro Internacional de Organizaciones no Gubernamentales “Más Allá del 2008”. Como resultado, las trescientas ONGs delegadas al Foro concluyeron un hecho histórico y único, al lograr consenso sobre su contribución a la revisión de las metas de la UNGASS de 1998.

Por otro lado, en Latinoamérica está claro que la “guerra contra las drogas” nunca fue una metáfora. La geopolítica regional y, principalmente, la política estadounidense hacia la región resultaron ser nocivas e ineficientes.

La forma en que un Estado lidia con la problemática de las drogas es parte de su jurisdicción interna. Sin embargo, las legislaciones nacionales son resultado también del contexto y de los compromisos internacionales. Entender la lógica internacional es, por lo tanto, fundamental para entender la dinámica en nuestros países.

En los trabajos que siguen se analizan el régimen internacional de drogas y el sistema de Naciones Unidas, la complejidad de los acuerdos establecidos en la UNGASS de 1998, los principales daños colaterales y los resultados en Latinoamérica de las políticas impulsadas principalmente por Estados Unidos en la región y, también, la forma en que éstas afectan las jurisdicciones internas de los estados. El desafío principal aquí planteado es, primero, asumir el fracaso de las políticas internacionales vigentes y plantear un cambio profundo en el régimen internacional de drogas, dado que el sistema de normas actuales ha fracasado en todos sus intentos de control de las drogas. Y finalmente, buscar alternativas políticas más humanas y eficaces, una vez que es sabido que lo global no sólo afecta lo local, sino que es determinante en su éxito o fracaso.

*Marcela Vitarelli Batista*

---

Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Católica de Minas Gerais, Brasil.  
Maestranda en Relaciones y Negociaciones Internacionales, por FLACSO, San Andrés y la  
Universidad de Barcelona. Integrante del equipo de Relaciones Institucionales de Intercambios  
Asociación Civil.

---

# Drogas, democracia y derechos humanos en América Latina

*Coletta Youngers*

Analista de derechos humanos y acontecimientos políticos en la región andina de América del Sur y de la política exterior de Estados Unidos para la región. Es experta en política internacional antinarcóticos de Estados Unidos. Actualmente se desempeña como consultora independiente, representante del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas y también es investigadora afiliada de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). Entre 2001 y 2004 fue directora del proyecto sobre drogas, democracia y derechos humanos de WOLA y desde 1987 hasta 2003 trabajó como representante y luego como directora del programa andino de esta misma institución. Es coeditora de *Drogas y democracia en América Latina. El impacto de la política de Estados Unidos* (Lynne Rienner y Biblos, 2005) y autora de *Violencia política y sociedad civil en el Perú. Historia de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos* (Instituto de Estudios Peruanos de Lima, 2003). Colabora periódicamente con *NACLA Report on the Americas, Foreign Policy in Focus* y para la revista limeña *Ideele*. Ha publicado numerosos capítulos de libros, reportes y artículos sobre el impacto de las políticas estadounidenses sobre la democratización en los Andes y el ejercicio de los derechos humanos en Latinoamérica. Obtuvo una maestría en asuntos públicos de la Escuela de Woodrow Wilson de la Universidad de Princeton.

## Acerca de WOLA y las políticas de drogas

He trabajado muchos años en la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (Washington Office on Latin America, WOLA), que es una organización sin fines de lucro, que busca promover políticas por parte de la comunidad internacional y del gobierno de Estados Unidos (EE.UU.), que promuevan el respeto por los derechos humanos, la democracia y la justicia socioeconómica en América Latina y el Caribe. Hacemos investigaciones pero, sobre todo, hacemos trabajo de incidencia política. WOLA e Intercambios forman parte del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas, que es una red mundial integrada por ONGs y redes profesionales especializadas en cuestiones relacionados con el uso y la producción de las drogas ilegales; trabaja para fomentar un debate objetivo y abierto sobre las políticas de drogas en el ámbito nacional e internacional, apoyando la fundamentación de las políticas en observaciones científicas y empíricas que sean eficaces para

reducir los daños relacionados con las drogas. El consorcio está activamente involucrado en el actual debate sobre la revisión de las políticas antidrogas en la Organización de las Naciones Unidas.

Respecto al trabajo de WOLA con las políticas antidrogas, debo decir que yo me acerqué al tema como activista de derechos humanos. Trabajaba como responsable para la región andina y durante mucho tiempo dije que mi reto era asegurar que EE. UU. siguiera ignorando la región andina; pero, lamentablemente, no tuve mucho éxito en esto. Con la militarización de la guerra contra las drogas que se enfocaba en esta región de América Latina, comencé a investigar y estudiar especializándome en el enfoque de políticas sobre la oferta de drogas en esta región. En los últimos años, además de la región andina, México está tomando un papel mucho más importante en términos de recibir asistencia económica de EE. UU.; pero, por mucho tiempo han sido Perú, Colombia y Bolivia quienes han sido los mayores receptores del apoyo y la intervención de EE. UU. Con esto quiero decir que tengo muchos años documentando el impacto de las políticas antidrogas del gobierno de EE. UU. sobre la democracia y los derechos humanos en América Latina. Gran parte de este trabajo está resumido en un libro que se llama *Drogas y democracia en América Latina* que fue publicado aquí, en Argentina, por la editorial Biblos en 2005. Este libro, en el que se explican los daños colaterales de la lucha contra las drogas, es el producto de una profunda investigación de tres años que involucró a más de veinte profesionales en la investigación del impacto de los programas antidrogas de EE. UU. Creo que desde que fue publicado, las tendencias que documentamos se han profundizado en muchos sentidos.

Primero, la política actual no está funcionando: nosotros, ni en esa época ni ahora hemos encontrado evidencias que muestren una reducción significativa de las sustancias ilícitas saliendo de los países de la región andina u otros países, pero sí hemos visto el aumento del consumo. Si bien es cierto que antes EE. UU. era el mercado principal de drogas ilícitas, ahora en toda América Latina el consumo es un problema grande. En síntesis, después de dos décadas de haber comenzado la guerra contra las drogas y miles de millones de dólares más tarde, no hemos observado ningún impacto positivo. Sin embargo, el daño colateral de las políticas antidrogas de EE. UU. es extenso: el impacto negativo sobre las poblaciones y los países en donde se ha llevado a cabo la guerra antidrogas, se nota a lo largo del hemisferio. Dicho impacto varía por país, pero uno puede llegar a conclusiones similares.

Las políticas del control de drogas de EE. UU. desestabilizan a los gobiernos democráticos de varias maneras. Contribuyen a confundir las funciones militares con las funciones de los organismos de aplicación de la ley, militarizando a las fuerzas policiales y, a su vez, insertando a las fuerzas armadas en actividades de seguridad interna. Por lo tanto, en una región con una trágica historia de dictaduras militares, estas políticas fortalecen a las fuerzas armadas al costo de las autoridades civiles. En países plagados de impunidad em-

peoran los problemas de derechos humanos. Estas políticas llevan al deterioro de las libertades civiles a través de la adopción de leyes duras antidrogas, que frecuentemente fracasan en el cumplimiento de los estándares mínimos del debido proceso legal. Generan conflictos sociales significativos e incluso violencia política. Han llevado a oficiales estadounidenses a perseguir metas de corto plazo mediante alianzas con personajes indeseados –como Manuel Noriega, en Panamá, o Vladimiro Montesinos, en Perú– en perjuicio del desarrollo a largo plazo de la democracia. Y, con mucha frecuencia, el impacto de estas políticas es sentido en los sectores más pobres de la sociedad, tal como es el caso de mi propio país, EE. UU., donde la guerra contra las drogas es más que todo una guerra contra los pobres.

Voy a hablar brevemente de la política de EE. UU., a desarrollar algunos de los puntos que acabo de señalar con un enfoque centrado en la región andina y voy a terminar con algunas recomendaciones para una política alternativa.

Quisiera antes hacer algunas aclaraciones. Primero, hay algo que ha cambiado desde que publicamos el libro en 2005 y es que hay muchos gobiernos nuevos, elegidos por el voto, que están buscando políticas alternativas. Estoy hablando de Bolivia, Ecuador, Paraguay y, por supuesto, tenemos a Brasil, Uruguay y Argentina, que ya estuvieron en este camino. Entonces, creo que ahora hay muchas más posibilidades que antes de buscar políticas alternativas que sean más eficaces y más humanas. Esperamos que nuestro trabajo pueda ayudar a estos gobiernos en su esfuerzo de cambiar las leyes, buscando alternativas políticas. Segundo, quiero ser muy clara en señalar que reconocemos el daño hecho por el tráfico de drogas en sí. El tráfico de drogas puede generar criminalidad, violencia criminal y política, y alimenta a los grupos armados. A lo largo de la región, la corrupción relacionada con el tráfico de drogas ha debilitado a gobiernos nacionales y locales, al sector judicial y a la policía. La producción de cocaína causa daños ambientales y sus ingresos monetarios distorsionan las economías locales. El uso de drogas ilícitas, si bien antes era considerado un problema esencialmente del Norte, actualmente es un grave problema en toda América Latina y el Caribe. Aunque soy crítica de las políticas actuales, creo que reducir el tráfico de drogas ilícitas es una meta legítima. La pregunta sería, entonces, qué camino elegir para lograr esta meta garantizando el respeto de la democracia, el estado de derecho y los derechos humanos. Yo, personalmente, creo que la estrategia militar implementada por EE. UU. resumida en la frase “la guerra contra las drogas” es equivocada y, también, creo que existen alternativas que causan menor daño y quizás lleven a mejores resultados.

### **El impacto de las políticas en los sistemas democráticos**

Si bien no quiero entrar en detalles sobre la política actual de EE. UU., creo que es bueno recordar la historia de esta llamada “guerra contra las drogas”. Fue el presidente Nixon quien lanzó por primera vez la guerra contra las drogas.

Años más tarde, en 1986 el presidente Ronald Reagan definió por primera vez a las drogas ilícitas como una amenaza a la seguridad nacional de Estados Unidos y tres años después el primer presidente Bush lanzó la Iniciativa Andina dirigida a los países donde la coca, materia prima para la cocaína, es cultivada. La clave de la Iniciativa Andina consistía en aumentar el rol, el papel de las fuerzas armadas latinoamericanas y de la policía para combatir a las drogas; EE. UU. aportó asistencia financiera significativa, entrenamiento y otras formas de apoyo a todos aquellos esfuerzos dispuestos a acabar con la droga. En otras palabras, con el fin de la guerra fría, la guerra contra las drogas surgió como un instrumento para mantener la presencia de EE. UU. en América Latina. Al mismo tiempo, el congreso estadounidense declaró al Pentágono como la agencia principal para detectar y monitorear envíos de drogas ilícitas hacia EE. UU. Entonces, debido al papel otorgado a las fuerzas de seguridad, tanto de EE. UU. como de Latinoamérica, el término “militarización” se empezó a usar ampliamente para describir los esfuerzos realizados por EE. UU.

Adelantando una década, en 2000 fue lanzado el Plan Colombia, la iniciativa antidrogas más grande y costosa hasta la fecha. Quiero destacar que desde 2000 hasta la fecha, EE. UU. ha gastado más de 6.000 millones de dólares en el Plan Colombia. La mayoría de estos fondos han sido otorgados a las fuerzas armadas, a las fuerzas de seguridad colombianas y al programa de fumigación de cultivos de coca y amapola. Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos, cuyo objetivo principal era reducir la cantidad de coca sembrada y la cantidad de cocaína producida en Colombia, en junio de este año Naciones Unidas anunció que, en 2007, la cantidad de coca cultivada en Colombia aumentó un 27 % con respecto a 2006. En 2008 tenemos el Plan México, o Plan Mérida, por el cual el Congreso de Estados Unidos ha aprobado un proyecto de 400 millones de dólares para ayudar a México en el combate a la violencia social y el narcotráfico. Pero al igual que con el Plan Colombia, otra vez el énfasis está puesto en el sector militar, reforzando la capacidad de acción del ejército mexicano en un momento en que EE.UU. debería preocuparse en incentivar el desarrollo de la capacidad de acción de las fuerzas civiles mexicanas.

Además del impacto de estas asistencias, es importante reconocer o, mejor dicho, notar, la manera en la cual las políticas de control de drogas de EE. UU. son llevadas a cabo. A veces los programas son gestionados de manera conjunta entre los países, pero con mucha más frecuencia el gobierno estadounidense hace uso de su ventaja económica y diplomática para garantizar cooperación al utilizar un proceso de certificación anual por el cual niega asistencia económica a los países que se cree que no están cooperando efectivamente en la tarea. Quizás en Argentina esto no ha sido un tema de debate, pero para países como Perú y Bolivia, que dependen de la ayuda económica y del apoyo económico de EE. UU., es muy problemático. Debido a su dependencia del apoyo económico y al deseo de conseguir tratados comerciales, algunos países se ven obligados a adoptar políticas y programas promovidos

por Washington. También hay una serie de problemas en la manera en que estos programas han sido negociados e implementados. El proceso de certificación y las más recientes leyes que ligan a los tratados de libre comercio con los objetivos antinarcóticos, impiden a los gobiernos locales diseñar e implementar estrategias más adecuadas a su propio país. Estados Unidos tiene una estrategia que promueve la “talla única” para toda la región. Es necesario flexibilizar esto y dejar a los propios países desarrollar sus políticas basadas en la realidad de cada uno. Las políticas y programas tienden a ser negociadas por un pequeño grupo de elites, en el poder ejecutivo o directamente con los líderes de la policía o del ejército. Es muy común que Estados Unidos firme acuerdos con los militares sin avisar al gobierno civil. Rara vez el poder legislativo es involucrado de forma significativa, y en ciertas ocasiones ocurre que los procesos legislativos constitucionales son invalidados intencionalmente. Por ejemplo, hace unos años EE. UU. y Ecuador firmaron un acuerdo para establecer lo que en inglés se llama Forward Operating Location, que es una base militar instalada en la ciudad de Manta sin autorización del Congreso, el cual según la constitución de Ecuador debe aprobar y apoyar este tipo de resolución. No es sorprendente que hubiera mucha oposición popular en Ecuador al establecimiento de esta presencia militar estadounidense y el nuevo gobierno ecuatoriano ha anunciado que no va a renovar el convenio y EE. UU. va a tener que salir de Manta. Es un buen ejemplo de la dificultad de llevar a cabo programas sin tener ningún consenso social y, en este caso, evitando el debate a nivel popular.

En conclusión, la supervisión legislativa en el ámbito de control de drogas hace muchísima falta. Puede ser que Argentina sea una excepción a esto, por el debate actual sobre la despenalización del consumo. Pero muchos otros países no han entrado en esta discusión en sus legislaturas. Creo que es importante señalar que no se ha visto un esfuerzo significativo para impulsar debates públicos, ni para tomar en cuenta a las organizaciones no gubernamentales u otros agentes de la sociedad civil. Argentina otra vez puede ser una excepción, pero en general no ha habido debates públicos. En muchos países, el simple hecho de intentar obtener información básica sobre los programas antidrogas es muy difícil o casi imposible. Hay una falta de transparencia sobre cómo se están llevando a cabo los programas. Tengo esperanza de que, con los nuevos gobiernos, esto esté comenzando a cambiar; es muy importante que comencemos a democratizar este debate.

En términos de la reformulación de las políticas, otro reto es la revisión de las formas en que está siendo evaluado el progreso y el impacto de las políticas. Los funcionarios del gobierno hacen énfasis en las hectáreas de coca erradicadas, los laboratorios de cocaína destruidos, el número de individuos arrestados o la cantidad de drogas ilícitas confiscadas para mostrar el éxito de estos programas. Estas estadísticas de conteo son buenas para las relaciones públicas y transmiten una sensación de que algo se está haciendo, pero

de ninguna manera indican si estas tácticas se traducen en un progreso real hacia las metas básicas. No indican si menores cantidades de drogas están entrando al mercado y, más importante aún, no indican nada sobre si el consumo está siendo afectado.

## **El impacto de las políticas de drogas sobre los derechos humanos**

Una de las preocupaciones principales de los daños colaterales de la llamada guerra contra las drogas ha sido el impacto de las políticas antidrogas en los derechos humanos en los países que reciben asistencia de EE.UU. En el contexto de esta lucha, el gobierno estadounidense ha generado alianzas con fuerzas armadas y policías, y ha apoyado a autoridades con una historia larga de violaciones a los derechos humanos y altos niveles de impunidad. Un ejemplo de eso es Colombia, cuya situación ha empeorado como resultado del involucramiento directo, a partir del Plan Colombia, de EE. UU. en el conflicto. Hay otros casos donde la política de EE. UU. resulta indirectamente en violaciones de derechos humanos. El mejor ejemplo de esto es Bolivia, antes de la elección de Evo Morales. En Bolivia, los esfuerzos para la erradicación forzosa de la coca, respaldada y demandada por EE. UU., han resultado en violaciones de derechos humanos perpetuados por autoridades locales hacia los campesinos cultivadores de coca, los cocaleros. En especial en la región cocalera del Chapare, donde ha existido un indeseado patrón de asesinatos, detenciones arbitrarias y abuso hacia la población local. Recuerdo una vez que estuve visitando al entonces jefe de la Unidad Móvil de Patrullaje Rural, que es la policía antidrogas en la base del Chapare, y estuve hablando de mis preocupaciones sobre derechos humanos, específicamente del problema de la tortura ¿Saben que me dijo este general? “¡Señora! si los campesinos nos dieran la información que necesitamos no sería necesario torturarlos”. Aunque he tenido muchas entrevistas con muchos generales y policías, nadie ha admitido practicar tortura. Creo que este tipo de impunidad reflejaba el ambiente que había en ese momento.

Las matanzas o asesinatos, en Bolivia, usualmente ocurrían en el contexto de la erradicación de la coca o también como consecuencia del uso excesivo de fuerza en las protestas sociales. Como he señalado, esto generó más conflicto social, un círculo de violencia y conflicto que sólo terminó con la elección de Morales en la presidencia. Hasta hoy día, todos esos casos han quedado en la impunidad.

Para darles un ejemplo: hubo un dirigente cocalero llamado Casimiro Huanca, que durante una protesta de los campesinos por la falta de mercados para productos alternativos fue asesinado por un general de una unidad especial que operaba como un grupo paramilitar. Como en ese momento había allí un canal de televisión está toda la protesta grabada y se escuchan los disparos. Había más policías que campesinos y en un momento Casimiro, dirigente coca-



lero, sale en dirección a la sede de la Federación Cocalera y es asesinado. Hay testigos de este hecho, de como él muere desangrado por las heridas. Hasta el final, los militares dijeron que fue una situación de autodefensa. Estuve en la embajada de EE. UU. en Bolivia hablando específicamente de este caso, porque era un hecho donde hay mucha evidencia, testigos y videos de lo ocurrido. Pero sostuvieron que fue un acto de autodefensa; y me dijeron que el problema, la culpa, la tuvieron los grupos de derechos humanos que no lo llevaron al hospital a tiempo. Estamos hablando de una zona sin hospital. Esto es otro ejemplo del sentido de impunidad que hubo en Bolivia en esa época.

La represión de los cocaleros, la continua impunidad frente las atrocidades cometidas y, en particular, las preocupaciones sobre las consecuencias económicas de las políticas de erradicación de coca son factores que contribuyeron a la inestabilidad política en Bolivia, llevando a la caída de los gobiernos de Sánchez de Lozada y Meza; y, por supuesto, fue un factor clave en la elección de Evo Morales en 2005. El gobierno de Morales ha adoptado una política diferente, en vez de la erradicación forzosa ha adoptado una política de concertación con los cocaleros, o sea, de reducciones voluntarias llevadas a cabo con proyectos de desarrollo económico. Creo que esto, a largo plazo, tiene muchas más posibilidades de éxito que la política anterior.

Para cerrar este punto quiero señalar la necesidad urgente de enfrentar el problema de la falta de coherencia entre las políticas antidrogas y las políticas para promover los derechos humanos, tanto en EE. UU. como en Naciones Unidas. Otro asunto relacionado a los derechos humanos son las restricciones de las libertades civiles, los derechos civiles. La política antidroga de EE. UU. también ha promovido la adopción de leyes duras contra las drogas, que limitan las libertades civiles y que violan normas y estándares mínimos de debido proceso. En la investigación que hemos realizado para el libro, vimos que en la mayoría de los países estas leyes fueron frecuentemente aprobadas creando procedimientos que limitan las garantías del debido proceso legal, tales como asumir la inocencia hasta que se demuestre lo contrario, el derecho a la defensa adecuada y el requisito de que el castigo sea correspondiente con la gravedad del crimen, o sea la proporcionalidad de las penas. Obviamente, también el problema de la criminalización o penalización del consumo.

La situación es peor aún cuando la tendencia es colocar a estos procedimientos como indicadores de éxito, por ejemplo, el número de arrestos que tienen que ser alcanzados. Hace unos años EE. UU. firmó un acuerdo antidrogas con Ecuador donde exigía un incremento del 12 % en los arrestos a individuos relacionados con el tráfico de drogas: al cumplimiento de este aumento estaba condicionada la sustentabilidad de la ayuda económica de EE. UU. Esta estrategia hace que criminales de bajo perfil o consumidores, e incluso gente inocente, sea condenada y encarcelada; pero de ninguna manera garantiza que los narcotraficantes más corruptos sean detenidos, lo que sería mucho más eficaz y significativo que el encarcelamiento de cientos de mulas.

El mejor ejemplo de esto es Ecuador, que no es un país clave en el tráfico de drogas comparado con sus países vecinos, pero en una época fue muy susceptible a la influencia de EE. UU. y, por lo tanto, tiene una de las más estrictas leyes anti-drogas en América Latina. Los abogados ecuatorianos se quejan de la facilidad de convicción que tienen los jueces para determinar que sus clientes son traficantes de drogas. Los jueces, muchas veces, sólo basan sus decisiones en el informe de la policía y éstos, a su vez, pueden escribir cualquier cosa en el cumplimiento de las metas propuestas por EE. UU. La presión política es ejercida sobre los jueces para que declaren culpables a los acusados de ser narcotraficantes, y se han visto casos en donde EE. UU. ha cancelado las visas de los jueces que no son vistos como suficientemente estrictos en sus decisiones. Ecuador también es un buen ejemplo de cómo las políticas antidrogas contradicen el código penal local. La sentencia mínima obligatoria para cualquier crimen relacionado con el tráfico de drogas, consumidores, mulas que venden pequeñas cantidades, es de 12 años, y la sentencia máxima es de 25 años. Pero la sentencia máxima por homicidio es 16 años. Eso quiere decir que un consumidor puede recibir una sentencia equivalente a la de un traficante pequeño, y un traficante pequeño puede recibir una sentencia mayor a la de una persona que ha cometido varios asesinatos.

Hoy, en Ecuador, el proceso de cambio está en marcha; recientemente las autoridades han anunciado un indulto que puede afectar unos 1.200 sentenciados por tráfico de drogas de pequeñas cantidades. Hay requisitos para el indulto, por ejemplo, el preso tiene que haber cumplido el diez por ciento de la sentencia y haber sido acusado de transportar menos de dos kilos de droga. Pero es un esfuerzo muy positivo para asegurar que las sanciones correspondan a la gravedad del crimen cometido. En síntesis, es necesario hacer que las políticas antidrogas de EE. UU. y América Latina respeten los estándares internacionales del debido proceso; y eso implica la necesidad de hacer reformas en la legislación antidrogas en casi todos los países del hemisferio.

Otro tema importante es la forma mediante la cual el gobierno de EE. UU. ha mantenido relaciones con individuos indeseados para lograr objetivos a corto plazo. El caso de Perú durante el gobierno de Fujimori es un claro ejemplo para ilustrar las contradicciones de las políticas antidrogas de EE. UU. Es un caso en el cual el gobierno estadounidense apoya a las fuerzas que dice estar combatiendo, a la vez que refuerza un gobierno autoritario y antidemocrático. Seguramente muchos recuerdan a Vladimiro Montesinos, que tenía un pasado bastante gris como abogado de narcotraficantes antes de terminar como asesor directo en temas de seguridad nacional para Fujimori; era visto por EE. UU. como el zar anti-droga y terminó siendo su interlocutor principal en todos los temas de las drogas. En Washington se creía que Montesinos se estaba desempeñando muy bien, que la producción de la coca había disminuido y, por lo tanto, Montesinos era visto como un aliado en el Perú. Sin embargo, al mismo tiempo Perú se convirtió en un país productor de cocaína. Es un buen ejemplo de como un país puede reducir la cantidad de coca pero a la vez aumentar la producción de cocaína.

Hoy, gracias a la información revelada después de la caída de Fujimori, sabemos que mientras EE. UU. lo tenía como un aliado para combatir la droga, él estaba básicamente manejando el negocio. Para entrar en el mercado de drogas en Perú había que hacerlo por medio de Montesinos, estableció conexiones con los carteles mejicanos y mantuvo lazos con los narcotraficantes colombianos, trabajó en algún momento con Pablo Escobar y ha sido condenado por tráfico de armas a cambio de drogas con las FARC. Todo esto sucedió mientras EE. UU. lanzaba el Plan Colombia. En otras palabras, el principal aliado de EE. UU. en el Perú era un traficante de drogas y armas. Es un ejemplo muy preocupante de las contradicciones en las políticas estadounidenses.

Finalmente, quiero regresar al tema de la erradicación de cultivos de coca y políticas alternativas para el desarrollo económico. Como he señalado anteriormente, existe evidencia sólida de que la erradicación forzosa es ineficiente en el largo plazo. En todos los casos, los logros alcanzados a corto plazo son rápidamente invertidos. La erradicación de cultivos hace trasladar la producción a nuevas áreas, y al expandirse la producción de coca se crean retos aún mayores para el futuro. Los analistas de estas políticas llaman a esto “efecto globo”: cuando se ejerce presión en una parte del globo el contenido se desplaza a otra parte. De manera similar, cuando la producción está suspendida en un área aparece rápidamente en otra, a la vez que los avances tecnológicos hacen que en muchos lugares se pueda producir más cocaína con menos coca o producir más coca en un área ya sembrada.

Siguiendo los mismos datos del gobierno de EE. UU., a pesar de todos los recursos invertidos en los últimos veinte años, la cantidad de coca sembrada en la región andina básicamente se ha mantenido igual, más o menos en 200.000 hectáreas. No ha habido un cambio fundamental, cambia por país pero en la región no se ha modificado. Una razón fundamental para ello es que la gran mayoría de la coca es cultivada en pequeñas parcelas por campesinos o inmigrantes que no tienen otras oportunidades económicas. El ingreso obtenido por medio del cultivo de la coca garantiza su subsistencia, la subsistencia de sus familias, y es el único ingreso en efectivo que tienen. Eso significa que hasta que no haya una alternativa de ingreso, la coca va a seguir siendo cultivada. Hay muchísima evidencia de que los esfuerzos actuales de erradicación son incompatibles con políticas de desarrollo alternativo. La naturaleza represiva de la erradicación impide una necesaria cooperación para lograr el desarrollo económico de estas zonas. Primero tiene que ser el desarrollo alternativo y después la reducción del área de sembrado en colaboración con la comunidad local.

### Recomendaciones para una política alternativa

En la última década se han realizados avances notables en una mejor comprensión del impacto del desarrollo rural en zonas productoras de coca y de

amapola, y de las lecciones extraídas existe un mejor cuerpo de conocimientos para desarrollar políticas alternativas más eficaces.

Primero, como enfoque central de las iniciativas internacionales, se deben adoptar medios de vida alternativos que acentúen el desarrollo socioeconómico y la protección de los derechos humanos. Estas iniciativas deberían ser incorporadas en las agendas de desarrollo más amplias de los gobiernos locales y nacionales, países donantes e instituciones financieras internacionales, para mejorar la calidad de vida en general, la educación, la salud, etcétera, y fomentar el desarrollo económico, además de oportunidades de empleo y generación de ingresos.

Segundo, también se debe insistir en que se otorgue apoyo financiero y se adopte un compromiso a largo plazo para abordar las causas fundamentales que se vinculan con el cultivo de coca y amapola, como los conflictos armados, la inseguridad humana y la pobreza, con miras a conseguir alternativas sostenibles para las comunidades de las zonas afectadas. Me pregunto, ¿si hubiéramos gastado toda la plata que se ha enviado a las fuerzas de seguridad de Colombia en desarrollo económico, dónde estaríamos? de repente otra sería la situación de Colombia y de otros países.

Tercero, los campesinos, pequeños cultivadores de coca, no deberían ser tratados como criminales. Por el contrario, son socios para promover el desarrollo económico. Un alto oficial especial de EE. UU. estuvo en Bolivia hace dos semanas y dijo a la prensa que los acuerdos sobre programas de cooperación económica en el Chapare debían ser negociados entre gobiernos y no con la influencia de privados. Privados, por supuesto, quería decir cocaleros. Pero ¿cómo se van a llevar a cabo estos programas sin el apoyo de la población local, que es la que tiene la responsabilidad de implementar los programas? Todos los que han estudiado sobre desarrollo económico y social, saben que no considerar la cooperación de las comunidades locales va contra todo lo aprendido. Por lo tanto, se deben terminar los programas de erradicación forzosa, incluyendo la fumigación aérea, y se debe adoptar el principio de que la ayuda para el desarrollo nunca debe ser condicionada a la reducción de cultivos de coca o amapola. Una vez que se han establecido vías alternativas, los gobiernos pueden trabajar con las organizaciones y miembros de las comunidades locales para reducir, y si es posible eliminar, las cosechas destinadas al mercado ilícito. Eso es lo que Bolivia está intentando hacer hoy día. Los atributos tradicionales, culturales y beneficiosos de la hoja de coca deben ser reconocidos a nivel internacional.

La ayuda al desarrollo en entornos de drogas ilícitas se debería emprender en plena conformidad con los objetivos fundamentales de protección de los derechos humanos, mitigación de la pobreza, resolución de los conflictos, consolidación de la paz y mejora de la seguridad humana.

Para concluir, quiero referirme a otros dos puntos importantes para una política alternativa. Primero, hay una tendencia a responder al narcotráfico y a la violencia que genera, con mano dura y acciones militares. Pero la ex-

perencia nos ha mostrado que lo que funciona es la aplicación de la ley, y las investigaciones sólidas y profesionales enfocadas en los grandes narcos y sus redes criminales. Eso implica desarrollar la capacidad de investigar, juzgar y sancionar a los narcotraficantes, e implica confrontar los problemas de impunidad y corrupción que prevalecen todavía en la región. En medidas de corto plazo, es mejor invertir en la reforma y fortalecimiento de las fuerzas policiales y el sector judicial, y fomentar una cultura dentro de estos sectores que promueva el respeto de un Estado de derecho.

Finalmente, lo que realmente tendría un mayor impacto en el tráfico y la producción de drogas ilícitas es la reducción de la demanda. El consumo de drogas se ha convertido en un problema en todo el hemisferio, pero es el mercado estadounidense quien continúa engrosando en muchos sentidos al tráfico de drogas. Como estadounidense, creo que mi país tiene que ponerse seriamente en la tarea de reducir la demanda de drogas en su interior y muchos más recursos deberían ser destinados a programas de educación, rehabilitación, prevención, que hayan mostrado ser efectivos. Me da mucha vergüenza que la gran mayoría de los adictos a drogas ilícitas en EE. UU. no tengan ningún acceso a servicios, ni siquiera a servicios de tratamiento. Tenemos que encontrar la manera de reducir los perjuicios causados por las sustancias ilícitas y eso implica pensar en políticas de drogas desde el punto de vista de la Salud Pública. Y, de la misma forma, se debe buscar reducir los daños causados por las políticas internacionales de oferta que se han venido implementando hasta ahora. Debemos concentrar nuestros esfuerzos en reducir tanto el daño causado por el uso y la producción de drogas, como el causado por las políticas antidrogas; y, más que todo, tenemos que buscar políticas alternativas que sean más humanas y eficaces.

---

Buenos Aires, 25 de agosto de 2008.



# Geopolítica regional del narcotráfico y las políticas antidrogas

*Ricardo Soberón Garrido*

Abogado por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Lima y magíster en Política Internacional y Estudios de Seguridad del Departamento de Estudios por la Paz, de la Universidad de Bradford, Inglaterra. Ha trabajado con la Comisión Andina de Juristas, la organización Acción Andina y el Transnational Institute. Es analista internacional en asuntos de drogas, seguridad y Amazonia, profesor de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas y autor de las publicaciones *La Amazonia en el nuevo (des) orden internacional* (Centro de Estudios Teológicos de la Amazonia, 2002), *Asilo y refugio en fronteras de Colombia* (2003) y *Leyes, justicia y drogas en el Perú* (2005). Fue asesor parlamentario y de productores de hoja de coca del Perú. Actualmente es director del Centro de Investigación en Drogas y Derechos Humanos en Lima, Perú.

## En vistas a la reunión de UNGASS

No es posible tratar de identificar la dinámica de una geopolítica del narcotráfico si no consideramos que esa geopolítica debe incorporar a las políticas sobre drogas que se han dictado en distintas escalas, a nivel internacional, regional, nacional y local. Deberíamos lograr que las experiencias locales puedan ser adoptadas en escalas mayores y que a nivel de nuestros países pudiéramos lograr que el paradigma de la prohibición y la represión pueda ser, al menos, puesto en duda.

Creo que 2007 es un año estratégico, no en muchos regímenes internacionales se logra que la comunidad internacional se ponga metas y objetivos, y que, finalmente, pretenda o intente evaluar esos objetivos. En el caso de la carpeta de drogas, en 1998 la comunidad internacional se planteó metas en reducción de la oferta, en reducción de la demanda, y se planteó metas en otros espacios relacionados al tema drogas (desvío de precursores, lavado de activos, cooperación judicial, etcétera). Hace unos meses estuve escuchando en Viena a los funcionarios de Naciones Unidas señalar que, 10 años después, ellos pensaban que el problema de las drogas a nivel global se había contenido.

Me parece que es fundamental que en este proceso de evaluación que comienza en 2007, se va a dar en 2008 y va a culminar en 2009 al más alto nivel político, como sociedad civil y como actores que tenemos experiencias loca-

les tan importantes y legítimas, tengamos la posibilidad de decir: “acá no hemos contenido nada, estamos tratando de responder al problema de los usos problemáticos y de los otros efectos no deseados del uso de drogas”. ¿Podrá ser eso posible? Hay un grave riesgo en que la comunidad internacional interesada en mantener el *status quo* señale que sí, efectivamente, hemos contenido el problema, y hay que seguir haciendo más de lo mismo. ¿Qué significa hacer más de lo mismo? Fundamentalmente no modificar el régimen internacional, mantener los tres tratados internacionales,<sup>1</sup> señalar y aceptar que en los últimos 20 años hay un país que ha secuestrado el discurso sobre drogas, que ha secuestrado los presupuestos internacionales sobre drogas, que ha secuestrado la institucionalidad internacional y hemisférica sobre drogas, y que ha secuestrado también las legislaciones que sobre el tema se han dado. Y cuando digo “se han dado” es porque en la gran mayoría de los casos, al menos en América Latina, en las primeras etapas de conformación legislativa sobre el tema de drogas, nuestros congresos nacionales, provinciales, nuestros partidos políticos, han estado completamente ajenos a la discusión y a la identificación de la problemática. Esto es algo que debemos cambiar si queremos hacer una evaluación, que como dice Naciones Unidas en su último informe mundial, debe ser una evaluación transparente, integral, objetiva y con participación de todos los actores involucrados.

Cuando hablamos de todos los actores involucrados, yo trato siempre de hacer una tipología de quiénes son esos actores: normalmente, y sin orden de prioridades, se identifica al diplomático, al político, al legislador, al juez y al médico, y se deja de lado a sujetos que, de alguna u otra manera, también están relacionados a este tema, como el emigrante, el usuario, el campesino y el delincuente de pequeña monta. Es en esa consideración que creo que es fundamental que el proceso de evaluación que se haga, tenga que reordenar esa escala de actores y esa tipología de sujetos que, hoy por hoy, están alrededor de la problemática de drogas.

### La situación actual del debate en América Latina

Sin duda, nadie puede negar que en América del Sur en el aspecto político las cosas estén cambiando de una manera bastante interesante. Algunos señalan que estamos evidenciando la conformación de un nuevo tablero de ajedrez, políticamente hablando, en donde, lamentablemente para algunos, Perú junto a Colombia quedan como dos paradigmas en lo que a drogas se refiere, de que lo hecho está bien y hay que seguir haciéndolo. Lamentablemente,

<sup>1</sup> N. del E: Hace referencia a la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, firmada por 184 países, el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, firmado por 179 países, y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, firmada por 180 países.



observamos que ese tablero de ajedrez político nuevo, en formación, que se está haciendo y que pretende fundamentalmente alejarse del paradigma del Consenso de Washington y de la democracia tal como está planteada desde Washington, no necesariamente se traslada al terreno de las drogas. Veo, por ejemplo, cómo tres países formalmente democráticos, Argentina, Perú y Colombia tienen, algunos, un discurso guerrero de “la guerra contra las drogas”, “la lucha contra las drogas”, “la cruzada contra el flagelo” o “tolerancia cero”, y otros aparecen con una flexibilidad enorme para poder repensar el problema, que es decir muchísimo.

Lo más curioso y contradictorio es que los dos países formalmente acusados en lo político de romper el consenso, Cuba y Venezuela, en el terreno de drogas conservan discursos altamente represivos, y las capacidades para poder repensar el problema alrededor se reducen a la mínima expresión.

Una vez hablaba con una consejera política de la embajada de Cuba en Perú y le planteaba la urgente necesidad de adecuar el discurso antiimperialista, el discurso de reivindicar lo latinoamericano y ponerlo en la autopista de las drogas para repensar el problema. Y me respondió: “sin haber hecho esto ya tenemos el embargo de hace 40 años ¿Tu qué crees que pueda pasar si los gobernantes de mi país plantean un nuevo paradigma de drogas? Prácticamente nos pondrían contra el paredón”. Y algo muy similar me ha pasado en Caracas, tratando de repensar y conversar con autoridades, en donde repensar el socialismo en el siglo XXI e incorporar la problemática de las drogas en ese tema es prácticamente imposible o está ausente del debate. En algún momento señalé el tema de la reducción de daños en el pensamiento de políticas públicas sobre salud y desarrollo rural, y no había nada de eso.

Fundamentalmente, me parece que tenemos que volver a apropiarnos del manejo de la información y la estadística. Este es un principal reto en términos de la conformación de la geopolítica de las drogas y de las políticas sobre drogas.

Lamentablemente, observamos que a escala global hemisférica, los sistemas, redes y observatorios que existen para el manejo de la información relacionada a las drogas, en su conjunto, son utilizados funcionalmente por aquellos que quieren perpetuar el sistema. Y ahí donde las cifras muestran contradicciones o problemas en el mantenimiento del paradigma salen por la puerta falsa a señalar los resultados de comparar un día para otro con una década, con treinta o cincuenta años de aplicación de las políticas sobre drogas, permitiendo esos *default* en el manejo de la información. Creo que ahí hay un reto fundamental para quienes queremos repensar el marco general sobre el tema de las drogas. También observamos que, en términos generales y no hablando de ningún país en particular, en el discurso sobre políticas de drogas en su componente rural, de salud pública, de administración de justicia, de derechos humanos, de relaciones internacionales, encontramos un frecuente desvío del análisis científico, en el sentido de llevar el debate hacia la mirada de los efectos visibles, escondiendo las causas que están detrás de

esos efectos visibles. Este es un problema muy serio porque no nos permite contradecir de manera adecuada los paradigmas, las guerras y las cruzadas que se nos están planteando.

Creo en estas pequeñas fisuras que hemos abierto a nivel local o regional, como es el caso de la reducción de daños, que permiten que algunos políticos capten y asuman el discurso de la reducción de daños, al menos en el discurso. El reto está en cómo llevarlo a la práctica o cómo hacer que los movimientos políticos puedan, desde su propia posición, asumir esos nuevos discursos desde una perspectiva de reducción de daños o desde la protección a los derechos humanos.

### Geopolítica del narcotráfico

Entrando propiamente a la situación geopolítica del narcotráfico, lo primero que se hace evidente es: la guerra contra las drogas ¿ha fracasado o ha triunfado? Y es frecuente que, desde alguna de las perspectivas de salud, justicia, derechos, diplomacia, señalemos que ha fracasado. Pero yo creo que hay que repensar esa conclusión preliminar de que la guerra contra la droga ha fracasado. La guerra contra la droga, tal como la pensó el señor Nixon en 1972-1973 o como la piensa el señor Bush, está siendo absolutamente funcional a todos aquellos intereses que desde los departamentos de Estado o Defensa de Estados Unidos (EE. UU.) tienen para lo que es la guerra contra las drogas en la región andino-amazónica en general. Ninguno de los instrumentos de política internacional ha logrado revertir la situación de calidad, disponibilidad y cantidad de droga que se tiene en EE. UU. Algunos ejemplos son los instrumentos, como el Plan Colombia I, el Plan Colombia II, el Plan Puebla Panamá, el Plan México y la Iniciativa Regional Andina. Eso lo señalan los organismos legítimamente considerados para poder hablar sobre este tema, en especial el National Institute for Drug Abuse. Veinte años de aplicación de estos instrumentos han conseguido otras cosas, pero no han logrado reducir la calidad o la cantidad, y sí aumentar el precio. Por tanto, desde la perspectiva estricta de lo que se pretendió en 1973, 1989, 1988, 1991 y 1992, y ahora lo que se pretende reconfirmar en el año 2008, no está teniendo resultados.

Sin embargo, ha tenido un resultado evidente para poder reformular las relaciones políticas con América Latina y con América del Sur. Han conformado un anillo de seguridad militar alrededor de Colombia a propósito de su conflicto armado, 6.300 kilómetros de frontera militarizada conjuntamente con Brasil (Fuerza Amazonas), Perú (V Región Militar), Ecuador e incluso Venezuela (dos teatros de operaciones), esperando infructuosamente que se materialice la doctrina del “yunque y del martillo” contra el secretariado de las FARC. En forma simultánea, en la selva andina se ha producido la privatización de la guerra y la criminalización de la protesta social.

Han logrado reconstruir el tema de las amenazas a la seguridad hemisféri-

ca, para pasar del problema puntual y concreto que significaban las FARC, Sendero Luminoso o cualquier movimiento irregular, a incorporar nuevas amenazas que van más allá del narcotráfico. Hoy por hoy se habla del nacionalismo, los movimientos indigenistas y los movimientos radicales, y todos estos elementos están incorporados dentro de las nuevas visiones y programas de reforzamiento de la seguridad hemisférica; particularmente, muchos de nuestros ejércitos y organismos de seguridad trabajan bajo ese esquema. Y, en ese sentido, la guerra contra las drogas ha sido sumamente eficiente. Sin lugar a dudas, y más allá de que el señor Bush termine desacreditado y que se den muchas posibilidades de una nueva gestión, seguimos observando que el mayor interés geopolítico de EE. UU. en los próximos años va a seguir siendo el Asia Central y el Medio Oriente. Entonces, la pregunta que surge es ¿qué cosa será América Latina para EE. UU.?

Creemos, sin duda, que nuevos vientos soplan en la región y esto es clarísimo, sobre todo habiendo constatado la pérdida de iniciativa de EE. UU. hacia los acontecimientos políticos en la región. Recuerdo que, en 1995, la policía boliviana nos detuvo en Copacabana a un grupo de dirigentes coca-leros peruanos, bolivianos, colombianos, entre los que estaba también Evo Morales; más tarde, en la cárcel de una base naval, el capitán nos dice: “Ustedes, peruanos, no son el problema, el problema es ese indio que está ahí sentado, que está durmiendo”. Y es ahí cuando Evo se levanta, se saca el sombrero y le dice “capitán, este indio que está sentado va a ser tu presidente”. Esto fue en abril de 1995, ¿no me quiero ni imaginar dónde está ese capitán de corbeta hoy en día!

Lo cierto en este caso es que lo que previó el Departamento de Estado en relación a las nuevas amenazas de los indígenas bolivianos les salió el tiro por la culata, porque resultó siendo elegido presidente de los bolivianos, con un nivel de legitimidad muy alto, no exento de problemas institucionales y sociales para llevar adelante su proyecto, pero sin lugar a dudas con la autonomía suficiente para tomar decisiones de una manera que antes no había sucedido.

Queda claro que ni la doctrina Monroe, ni la doctrina Bush son imperantes hoy en día en la región. Este es otro elemento interesante sobre la disfuncionalidad de la guerra contra las drogas, tal como está planteada por EE. UU. hoy en día. El reto está en cómo desmontamos ese enorme marco del cual nosotros sólo atisbamos pequeños pedazos. Cuando he escuchado, de manera tan motivadora, la forma en que se debaten las experiencias a nivel local de reducción de daños o de prevención, me ocurre lo mismo que cuando estoy reunido con los productores de hoja de coca de Bolivia, Perú y Colombia, que solamente se fijan en la temática de respeto al uso tradicional de la hoja de coca y no entienden, por ejemplo, que el *cannabis* es otra planta tan igual a la hoja de coca, que criminalizar una planta termina siendo un terrible error de dogmática penal y que no es posible quedarnos solamente con un aspecto del problema.

Sin duda, otro elemento que ha sido funcional a esta guerra contra las drogas es que, por primera vez, se logró el consenso internacional para armonizar la ecuación “narcotráfico = terrorismo”. Esto no es nuevo ni es posterior al 11 de septiembre de 2001, creo que los intentos de vincular el narcotráfico con el terrorismo vienen de la década de 1970. Sin embargo, había mucha reticencia de carácter político, académico y operativo para poder hacer ese equilibrio entre narcotráfico y terrorismo.

### Geopolítica y narcoterrorismo

Algunos aspectos importantes de la nueva geopolítica de las drogas aplicables tanto en la escala global, como en la escala regional latinoamericana, señalan a la dimensión del “narcoterrorismo” como fenómeno amplio, transnacional. Como decía Rosa del Olmo, “reto colectivo de seguridad global” (Del Olmo, 1998) que agrupa a terroristas, fundamentalistas, traficantes y diversas formas de protesta social. Ambos fenómenos, el del narcotráfico y el terrorismo, siguen produciéndose a escala global y de forma ininterrumpida. Desde el lado de la producción, las iniciativas destinadas a la reducción de la oferta han fracasado estrepitosamente. En 2006 hubo en Colombia 157.200 hectáreas plantadas, en Perú 50.300 y en Bolivia 27.000. Incluso se han detectado cultivos de coca en las regiones de Sucumbíos (Ecuador), Catatumbo (Venezuela) y Darién (Panamá). La respuesta a la interdicción de los cultivos es reposición, productividad y dispersión.

Por otra parte, las FARC siguen obteniendo entre 60 a 115 millones de dólares anuales por concepto de ganancias provenientes del tráfico de cocaína,<sup>2</sup> los paramilitares desmovilizados se convierten en “Águilas Negras” y en los Andes, Sendero Luminoso vuelve a recuperar espacio para un discurso social menos violento y más político. Por el otro lado del globo, los talibanes, Al Qaeda y otros *war lords* imponen su lógica en la provincia de Helmand, Afganistán, donde se produce el 95 por ciento de la amapola del mundo. Estos grupos han recuperado el apoyo popular frente a la presencia de las fuerzas de la Organización del Tratado del Atlántico Norte y EE. UU., pero también han logrado reposicionar el cultivo de amapola y la producción de opio. En 2006, la producción de opio fue de 7.286 toneladas, por un valor de 3.000 millones de dólares.<sup>3</sup>

En el mundo, las organizaciones criminales se han fragmentado y mimetizado de forma imperceptible para la policía y los servicios de inteligencia; salvo los eslabones más débiles y fungibles, que caen como moscas en aeropuertos y fronteras, y llenan las cárceles. Todavía, gran parte del dinero sucio se queda en los niveles intermedios, mientras que los esfuerzos mal dirigidos van hacia los eslabones más débiles. Solamente cuando las “cabezas” se ha-

<sup>2</sup> Según datos publicados en el *Washington Post* el 7 de julio de 2007.

<sup>3</sup> Según datos publicados por el *Financial Times* el 7 de agosto de 2007.

## V y VI Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas

cen visibles, son rápidamente reemplazadas. Ya no son las drogas solamente, sino que hoy por hoy, drogas es igual a terrorismo a todo nivel, tanto ideológico, como presupuestario e institucional. Miren ustedes, por ejemplo, que la oficina de drogas más importante de Naciones Unidas que anteriormente era Programa de las Naciones Unidas para el Control de las Drogas (UNDCP) ahora es Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC), donde crimen es delito sobre drogas y delitos es terrorismo. Llegamos a un punto tal que en las prácticas, en las calles, hoy por hoy, se comienzan a criminalizar conductas sociales que tienen que ver con reacciones críticas frente a las políticas sobre drogas. Por lo menos en mi país, el presidente García acaba de plantear un proyecto, que ya ha sido aprobado, en el que cualquier oposición social a las acciones de erradicación compulsiva de hoja de coca es criminalizada con penas de entre 8 y 12 años.

Yo les decía a los productores de hoja de coca que si no se dan cuenta de eso entonces no están mirando el bosque, están mirando solamente el árbol y no se dan cuenta del peligro enorme que significa que narcotráfico sea igual a terrorismo.

Obviamente, no podemos caer en la ingenuidad de decir que no hay situaciones, relaciones, alianzas entre estas partes. Y de hecho, de esto se trata, de tener la habilidad, como gobernantes, para poder dictar políticas sensatas donde se aborden esas convergencias entre el narcotráfico y lo que corresponda al terrorismo. Pero el punto de vista fundamental es señalar que son dos fenómenos social y económicamente distintos. Lo más curioso de todo es que lo que se llama “fenómeno de narcotráfico” ha sabido responder de la manera más funcional a todos estos nuevos cambios que ha habido en la guerra contra las drogas.

En 1995 fui invitado a Asunción para un evento Mercosur-Comunidad Andina y Naciones, en donde se me invitó a plantear qué riesgos tiene la integración subregional en términos del tema de narcotráfico. Yo les decía, y lo sigo sosteniendo, que el tráfico de drogas es un fenómeno que responde a una lógica empresarial como cualquier otra a nivel regional, local, global o hemisférica. El narcotraficante, en ese contexto, va a aprovechar de la mejor manera posible los mecanismos de integración, las zonas francas, las redes hidroviales y cualquier otro elemento que esté hecho y diseñado para poder promover el comercio regional. Más aún, la comunidad andina puede fracasar, el Mercosur puede fracasar, la relación entre ambas instituciones puede fracasar, pero el narcotráfico ha sabido responder de la mejor manera posible. Si no, cómo se explica, entre otros factores, el hecho de que a partir de 2000 se produzca el auge de aparición de la pasta base en megaciudades como Buenos Aires, Río o San Pablo, procedente de Bolivia o de Perú, y constituyan un espacio nuevo de consumo que no tiene nada que hacer con los mercados de EE. UU. Según cifras oficiales de Naciones Unidas, de los actuales trece millones de consumidores de cocaína en el mundo, 6,5 están en Estados Unidos, luego viene España y América Latina. Nos estamos quedando con las soluciones falsas y con los problemas.

El narcotráfico, en ese contexto, ha sabido responder comercialmente. Acabo de estar en la triple frontera entre Perú, Brasil y Colombia, y el río Amazonas es un eje fluvial fundamental para la salida de la cocaína a Manaus o Belém do Pará y el retorno de las mismas embarcaciones que traen las armas y los precursores para las FARC y los grupos de traficantes. Y esto, sostenido por gente de la propia policía federal de Brasil. Pero, además de eso, observamos un cambio no antes visto en las estructuras criminales. Antes estábamos acostumbrados fundamentalmente a los carteles colombianos (Medellín, Cali) o los carteles mexicanos (Sinaloa, Juárez, Sonora), es decir, compuestos piramidales ocultos, claramente identificados y claramente desmontables. De hecho, el caso de la forma en que el cartel de Medellín es desmontado por una acción decidida del Estado es una muestra de cómo esas estructuras piramidales tenían un alto grado de vulnerabilidad.

Los cambios que estamos observando ahora señalan con claridad que el narcotráfico responde a esta lógica de represión al crimen organizado: segmentación, tercerización y alejarse cada vez más de la droga o, mejor dicho, aquel que se acerca más al dinero de la droga se aleja más de la droga; de modo que el material probatorio que un juez, un policía o un fiscal pueden tener para procesar a una persona de alto vuelo sea mucho más difícil.

Entonces, es claro que el narcotráfico en estos 10 años ha logrado mimetizarse, responder adecuadamente a estas nuevas estrategias y, por lo tanto, lo que estamos evidenciando es que los sistemas nacionales de represión están apuntando mal, están gastando plata, están generando problemas sociales que por ahora casi solamente son percibidos en las cárceles o en algunos barrios de las ciudades.

La pregunta es qué sucederá cuando en algunas de nuestras ciudades esto comience realmente a afectar a aquellos que hacen las políticas o aquellos que realmente deseamos vivir en democracia, tener ciertas costumbres, ciertos usos, y observemos que estos sectores comienzan a apropiarse de los espacios públicos de una manera no controlada.

En los casos de Colombia y de Perú, en los que tuvimos oportunidad de evidenciar la vinculación entre narcotráfico, corrupción y poder político a las más altas cotas del poder, evidenciamos que cualquier acción del Estado es inútil para abordar los problemas que están detrás del narcotráfico. Cuando se le señala al operador político que las cosas no funcionan, inmediatamente nos va a señalar “lo único que tú quieres es legalizar las drogas”. Si observamos en todos los discursos en donde se han intentado contrastar al prohibicionismo, inmediatamente nos llevan al concepto de legalización de drogas. A mi juicio, me parece que es un debate equivocado porque no es adecuado a lo que queremos y debemos buscar los que estamos aquí, operando en el día a día y en la realidad.

Yo, como abogado, sé que legalizar significa darle un marco legal a un documento privado; y si hablamos de legalizar, hoy por hoy, el campo de las drogas está sobrelegalizado. Hay que quitarle cáscara legislativa y permitir más bien otro tipo de respuesta que el Estado y la comunidad deben darse.

Pero de esta reacción crítica al prohibicionismo se han hecho cargo hoy en día las agencias internacionales, los países y sus embajadas, y muchos medios de comunicación. Ya no es posible controvertir, debatir, oponerse y plantear una nueva forma de debate porque inmediatamente lo que nos dicen es que lo que queremos es la legalización y que las drogas circulen libremente. Lo que pretendemos es ser más eficientes y si el instrumento penal no funciona, cambiemos a otros instrumentos de carácter administrativo.

Decía, al inicio, que una geopolítica de las drogas no puede estar separada de una geopolítica de las políticas sobre drogas, y esto significa que es necesario que miremos qué cosas están pasando en la subregión. Estamos frente a una situación donde Colombia, el conflicto armado, las FARC y el narcotráfico han sido el eje que durante muchos años siguieron el debate entre EE. UU. y el conjunto de los países de la región. Hoy estamos pasando a una situación en la que la nueva mirada de los EE. UU. hacia la región es el “eje del mal”: La Habana, Caracas, Quito, La Paz y Buenos Aires. Y para eso, la lucha contra el narcotráfico ha sido muy útil, porque si ustedes se dan cuenta, muchos de los estudios, de los análisis de las primeras planas comienzan a generar las necesidades de que, así como en 2001 a 2003 los países vecinos a Colombia generamos ese circuito militar, hoy la triple frontera entre Paraguay, Brasil y Argentina es también un escenario donde están las células dormidas del Hezbollah. Estamos evidenciando cómo los operadores políticos, de EE.UU. en particular, son muy hábiles para modificar los escenarios, cambiar los marcos y poder operar. Lamentablemente, le hemos confiado a la justicia de nuestros países una tarea demasiado grande y que nuestros jueces, fiscales, policías no estuvieron nunca en capacidad de emprender, conocer, abordar y triunfar.

En un último estudio en el que trabajamos para el Transnational Institute, tratamos de recoger la información oficial que hay a nivel de policías de siete países, a nivel de fiscalías, judicaturas y cárceles. Los resultados fueron prácticamente los mismos: la incapacidad de nuestras policías para poder identificar el blanco y ahí donde lo identificaban rápidamente se permeaba por problemas de corrupción. El poder de policía de generar el expediente y la acusación inicial contra una persona es clave y en ello una mala programación penal, como la que usualmente nos ha tenido acostumbrado el Departamento de Estado al momento de poner las leyes que nos han regido durante varios años, generó esta terrible confusión entre uso, posesión, poseedor para el consumo, poseedor para la comercialización, etcétera.

Aún es enorme la confusión que hay entre narcótico, estimulante y estupefaciente, o, más grave aún, como dice el artículo diecisiete de mi Constitución: “el Estado combate las drogas ilícitas y regula las drogas lícitas”. Tremendas confusiones conceptuales que ningún partido político, ni de izquierda ni de derecha, en mi país, han tenido el atrevimiento de plantearse.

La contradicción más grave surge cuando, saliendo nuestros países de las dictaduras, la democracia estadounidense se plantea fortalecer los sistemas de

administración de justicia de los países en América del Sur, como una respuesta para que las democracias sean más fuertes y sólidas. Así comenzaron los procesos de reforma judicial, de reforma procesal penal, los sistemas de cambios de modelos, etcétera. Sin embargo, el sistema que más ocupaba a nuestro sistema de justicia, es decir la lucha contra las drogas, no solamente se mantuvo, sino que en estos últimos veinte años ha sido alimentado y retroalimentado con nuevas figuras delictivas, con nuevos encargos a nuestras policías, a nuestros fiscales, y con un sistema carcelario que prácticamente se cae a pedazos.

### **A manera de conclusiones. Desafíos y riesgos**

Insisto en que 2007 y 2008 son estratégicos. ¿Tendremos la posibilidad de plantear estas contradicciones? ¿Podremos decirle al señor Antonio Maria Costa, director ejecutivo de la UNODC, que esto no está funcionando? Cambiémoslo de una vez y si no lo cambia usted, lo cambiaremos nosotros en uso del principio fundamental de la carta de Naciones Unidas, que señala que tenemos el derecho soberano de adoptar decisiones de interés nacional.

A manera de conclusiones, hay algunas cosas que me gustaría compartir con ustedes. No creo que el problema de las drogas sea un problema universal que requiera soluciones universales, yo creo que los asuntos de drogas requieren de soluciones locales y estrategias nacionales. Aquí hay un cambio de paradigma que debiéramos repensar; esto de la universalización, la globalización del problema del narcotráfico, es parte de la receta que nos quieren vender para comprar la etiqueta del hardware tal como ha venido diseñado. Creo que los criterios de proporcionalidad, racionalidad, respeto a los derechos y sus instrumentos, y la soberanía nacional deben de predominar al momento de hacer políticas públicas. La única manera de enfrentar racionalmente el problema del tráfico ilegal de drogas y lo que conlleva es conforme a criterios técnicos, selectivos y muy precisos en materia de salud, desarrollo rural, política internacional y administración de justicia, que aborden las causas y no los efectos que generan la producción, y su relación con la pobreza y la marginación rural y urbana, en donde la interdicción penal es el último recurso para los casos más graves. Esto debe ser hecho por cada país según la naturaleza de sus problemas.

Creo que hay necesidad de que el debate lo llevemos en el terreno político, a replantear el tema drogas como un problema de Salud Pública y no como un problema de seguridad nacional. Así mismo, creo que debemos de llevar la problemática de los productores a donde corresponde, al ámbito agrario, al ámbito rural, al ámbito de desarrollo y no al ámbito de entidades que han sido hechas por aquellos que han diseñado el presupuesto. Creo que el sistema de justicia penal debe refocalizar sus objetivos en materia de drogas, ser mucho más modesto y comenzar a desterrar aquellas acciones que tengan una mala dirección o que causen mayor daño. A mi concepto, la reducción



## V y VI Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas

de daños no solamente funciona en el terreno de la salud pública, sino que debe ser incorporada como un principio en la gestión institucional de los estados y en otras esferas de la administración.

Sin embargo, y para ser realista, creo que hay un grave riesgo, y es que en 2008 y 2009 nos digan que efectivamente hemos contenido todo, y que por lo tanto hay que seguir haciendo más de lo mismo y mejorando algunas cosas. O más grave aún, ya en el terreno latinoamericano, pienso un escenario nada querido en el que se use el tema de la lucha antinarcoóticos para incrementar los niveles de disputa, de contradicción y de conflicto, por un lado entre las políticas de los departamentos de Estado y de Defensa con los gobiernos de Venezuela, Brasil o Argentina, por temas totalmente distintos que el de drogas, pero usando un discurso igual de represivo. Por ejemplo, en temas como conflictos armados, fronteras calientes, deterioro del medio ambiente, injerencia externa, lo cual nos puede llevar a un escenario que es geopolíticamente mucho más complicado que el que hemos evidenciado en los 10 años de aquí hacia atrás.

---

Buenos Aires, 27 de agosto de 2007.

### Referencias

Del Olmo, R., *Drogas: inquietudes e interrogantes*. Caracas, Fundación José Félix Rivas, 1998.



# Uruguay: promotor en Naciones Unidas de un enfoque integrado de los derechos humanos con la política mundial de drogas

*Milton Romani Gerner*

Licenciado en Psicología por la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Es docente de Psicopatología de la Facultad de Psicología de la misma universidad. También, secretario general de la Secretaría Nacional de Drogas, Junta Nacional de Drogas, de la República Oriental del Uruguay.

## **El proceso de revisión de la estrategia mundial en drogas de la Sesión Especial sobre Drogas de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS), de 1998. La actuación de la delegación uruguaya en la Comisión de Estupefacientes, en Viena en marzo de 2008, y la fuerte polémica desarrollada**

Debo decir que la iniciativa uruguaya en la Comisión de Estupefacientes, en Viena en el mes de marzo de 2008, es fruto de varios “intercambios”, de “diálogos informales” con ONGs con estatuto en Viena y con gobiernos amigos.

También, del apoyo que recibimos de Argentina, Bolivia, Suiza, Ecuador y la Unión Europea. Es de destacar que esto se hace en el marco de la novel Estrategia Nacional para el Problema Drogas, que pretende construir políticas públicas en drogas recogiendo las mejores prácticas políticas y sociales, y la mejor tradición legal, apegados a una defensa irrestricta de los derechos humanos y con un enfoque cultural y social. El nuevo gobierno del Frente Amplio encabezado por el señor presidente de la República, doctor Tabaré Vázquez, ha avanzado a través de la Junta Nacional de Drogas (organismo interministerial) pero ha realizado además programas de impacto fundamental en este fenómeno complejo: la creación del Ministerio de Desarrollo Social, la puesta en marcha del Sistema Nacional Integrado de Salud, los avances en Previsión Social, la Reforma Tributaria y la convocatoria a los Consejos de Salarios y los avances que de él se desprenden, muestran la integralidad en el enfoque de drogas.

## Un rodeo metafórico para puntualizar la presencia y posición sostenida por Uruguay en el 51º período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes

Acaban de finalizar los Juegos Olímpicos en Beijing y algunas cosas merecen destacarse. Relata nuestro compatriota Eduardo Galeano (2008): “A los griegos les encantaba matarse entre sí, pero además de la guerra practicaban otros deportes. Competían en la ciudad de Olimpia, mientras las olimpiadas ocurrían, los griegos olvidaban la guerra por un rato. Todos desnudos: los corredores, los atletas que arrojaban la jabalina y el disco, los que saltaban, boxeaban, luchaban, galopaban o competían cantando. Ninguno llevaba zapatillas de marca, ni camisetas de moda, ni nada que no fuera la propia piel brillante de ungüentos. Los campeones no recibían medallas. Ganaban una corona de laurel, unas cuantas tinajas de aceite de oliva, el derecho a comer gratis durante toda la vida y el respeto y la admiración de sus vecinos [...]. Las olimpiadas eran ceremonias de identidad compartida. Haciendo deporte, esos cuerpos decían, sin palabras: Nos odiamos, nos peleamos, pero todos somos griegos. Y así fue durante mil años, hasta que el cristianismo triunfante prohibió estas paganas desnudeces que ofendían al Señor. En las olimpiadas griegas nunca participaron las mujeres, los esclavos ni los extranjeros. En la democracia griega, tampoco”.

En Beijing, la maratón, la prueba más difícil y prestigiosa fue ganada por tres africanos: un keniano, un marroquí y un etíope. Los tres negros. Del continente donde el hambre hace estragos, portador asimismo de una cultura milenaria.

En el podio final, cuando recibieron sus medallas, en sus cuerpos se podían leer los dos registros. Pero triunfaron. En la prueba donde la resistencia y el empeño son lo más importante. Ellos, que si su maratón fuera como inmigrantes no pasarían las fronteras del llamado primer mundo. Metáfora punzante para una ambigüedad básica de la aldea capitalista globalizada. *Laissez passez*, siempre que se trate de mercancías, productos industrializados. Al mismo tiempo, muros proteccionistas y muros reales para impedir que las personas gocen de su derecho inalienable de trasladarse, de establecerse y buscar su desarrollo.

El problema de las drogas no está ajeno a este tipo de ambigüedades y de dicotomías, que son parte integral del fenómeno que tiene una multidimensión enclavada en los aspectos políticos y culturales. La lucha por un mundo mejor donde el enfoque de las políticas de drogas respete los derechos fundamentales de los hombres y las mujeres será como una larga maratón de los postergados y hambrientos. Los países de la América Latina, y en especial los de este Sur, vienen de un doble temporal que arroja una situación social e institucional difícil, compleja, fragmentada y fracturada. Analizar esos temporales ubica el fenómeno drogas actual en su verdadera dimensión.

El terrorismo de Estado instrumentó un control social haciendo uso de todo el aparato del Estado. El método fue el terror. Desapariciones de hombres, mu-

jeros y niños, tortura sistemática, control absoluto de la vida social para inmovilizar por el terror a toda la sociedad. Terrorismo de Estado que fue funcional para un nuevo modelo económico, social y fundamentalmente ideológico de la relación estado-sociedad. En los años posteriores, el huracán neoliberal vino a ratificar pautas políticas y culturales de largo aliento y gran penetración ideológica: el retiro del Estado de su rol en lo productivo y en lo social, y el individualismo consumista híper desplegado como modelo de vida. Los 90, con los *bambinos* de oro y las valijas voladoras, la pizza y el champán, la potencia de los modelos del “hacé la tuya” vieron extender el fenómeno.

El problema drogas no era tema de Estado en los 60 y los 70. Se introduce como tema de seguridad nacional por Estados Unidos en esa década y comienza a extenderse como política hemisférica. En América del Sur toma vuelo y presencia con las narcodictaduras de Arce Gómez y García Meza. En Uruguay el fenómeno de las drogas que nos estalla, precisamente en el 2002, se introduce fundamentalmente por la laxitud y la política financiera que convirtió al país en un paraíso fiscal y en una gran lavandería.

Todos estos procesos se produjeron, obviamente, con resistencias de distinto tipo y tenor. En estos momentos estamos con una situación variopinta, con distintos gobiernos progresistas intentando otras vías de desarrollo para nuestros pueblos, con contradicciones, problemas y una gran resistencia. La herencia desreguladora se manifiesta en fractura. No sólo social y política, sino cultural y de valores compartidos. El problema del uso problemático y del narcotráfico no puede estar ausente de este marco. Retiro del Estado de sus obligaciones tutelares y estilos y modelos de vida consumistas e individualistas, donde se banalizan los valores, son centrales en el fenómeno de las drogas.

Construir políticas públicas en drogas e intervenir en forma crítica y constructiva para hacer una revisión de la estrategia mundial en drogas, que se propone en la Comisión de Estupefacientes a los diez años de la declaración política de 1998, nos somete a desafíos importantes.

No es fácil desplegar el equilibrio y la sabiduría política y cultural entre la fiscalización y la represión, en el ejercicio legítimo de la coerción del Estado y la comunidad internacional y el respeto de los derechos humanos, individuales y colectivos, civiles y sociales. Pero hacer balances significa revisar los planes elaborados y los resultados. El problema drogas nos somete siempre a esa ecuación y los riesgos de convertir el tema en un dogma o en una cruzada similar a la Inquisición es un riesgo; 359 años hubo de esperar Galileo Galilei para que fuera restablecido su honor y su evidencia científica, a pesar de que la Santa Inquisición le hizo bajar la cabeza y confesar su herejía. El susurro que él manifestara, “*E pur si muove*”, como expresión de su más íntima convicción, era una evidencia científica y una honestidad que podrían también considerarse una metáfora.

El problema tampoco puede ser resuelto con un discurso académico que se limita a analizar y criticar “los controles sociales”. Control social existe a partir de la lógica del mercado y de la hegemonía cultural dominante, que promueve

el consumismo y el darwinismo social sin atenuante. De la exclusión social que existe y es funcional al fenómeno de las drogas. No nos afiliamos al principio individualista de corte liberal que antepone la jurisdicción personal del cuerpo e invalida todo tipo de construcciones sociales. Cuerpo, vínculos, derechos colectivos, solidaridad y compromisos sociales del Estado en forma compartida con la sociedad es nuestro punto de partida.

Los controles sociales se construyen. Desde el Estado, pero también y fundamentalmente desde la sociedad. En la situación actual es difícil, no imposible. Desde el Estado comenzando a cumplir con sus obligaciones. Desde las organizaciones sociales asumiendo el compromiso, peleando y reclamando, pero fundamentalmente co-construyendo.

### La posición uruguaya en Viena

La posición uruguaya en Viena tiene un antecedente. La delegación uruguaya, encabezada por quien les habla, a la 42ª sesión de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas-Organización de Estados Americanos (CICAD-OEA), el 1º de diciembre de 2006 en Santa Cruz afirmaba: “Los temas que se incorporan en este foro deben admitir la diversidad y la tolerancia de múltiples miradas. No es pertinente ni aconsejable abordar los planteos de cualquier tipo desde los enfoques alarmistas, prejuiciosos en materia de intencionalidades y no respetuosos del derecho de cada nación no solo a implementar sus políticas, sino a plantear en este concierto nuevos enfoques. Por otra parte, y repito que no me pronuncio sobre el fondo del tema (que es la intención de Bolivia de retirar a la hoja de coca de la lista de la Convención), forma parte de una discusión y un debate siempre abierto. El marco regulatorio y la inclusión y/o exclusión de las listas de drogas ilícitas es siempre un tema político, jurídico, técnico, etc. Pero fundamentalmente político. Hay que discutirlo a ese nivel. Reclamo este derecho para Bolivia. Lo reclamo también para Colombia. Pero más que nada lo reclamo para todos nuestros países. Es un tema complejo, difícil y complicado. Démonos la forma de abordarlo con seriedad y no con consignas. Mucho menos con prejuicios. Sólo para mostrar la complejidad del tema. La Suprema Corte de Justicia de los EE. UU. ha realizado un fallo recientemente, por unanimidad, que muestra la complejidad del tema. Ha determinado que el uso de ayahuasca para fines religiosos no es punible. ¿Por qué? Porque la Suprema Corte de Justicia entendió que la tutela del derecho a profesar un credo religioso, está por encima de los eventuales daños que las agencias especializadas no pudieron demostrar ante esa Corte”.

Uruguay fue sede del primer Diálogo Informal en drogas impulsado por la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos y el Transnational Institute. La tradición penal uruguaya y la nueva Estrategia Nacional para el Problema Drogas del gobierno del doctor Tabaré Vázquez nos planteaban la necesidad de aunar esfuerzos para desplegar nuevas miradas, iniciativas serias

## V y VI Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas

y creíbles para realizar un proceso de revisión de UNGASS 1998 que fuera la plataforma de un debate serio, con evidencia científica, creíble y honesto.

Por acuerdo del Grupo de Países de Latinoamérica y el Caribe de Naciones Unidas, Uruguay fue propuesto para integrar la Comisión de Estupefacientes durante el periodo 2008-2011. Uruguay fue a Viena con las siguientes definiciones:

┌ Uruguay impulsa enfáticamente la declaración sobre la plena vigencia de los derechos humanos en relación a la lucha contra el problema de las drogas, en el sentido de que la política de drogas y las consecuencias que emanan de ella deben ser congruentes con el sistema de derechos humanos de Naciones Unidas.

┌ Uruguay pretende que el proceso de revisión de UNGASS 1998 signifique para la comunidad internacional un balance de la estrategia mundial basado en evaluaciones confiables, honestas y con respaldo técnico y científico creíble.

┌ Uruguay insistirá en incluir el modelo de reducción de daños como enfoque de salud que por otra parte hace congruente la posición de todas las agencias de Naciones Unidas (Organización Mundial de la Salud–Programa Conjunto de Naciones Unidas sobre el VIH/sida). Uruguay ya ha planteado en el sistema hemisférico (CICAD-OEA) la inclusión del modelo de reducción de daños en la ampliación de asistencia y tratamiento en drogas.

┌ Referido al desarrollo alternativo, Uruguay afirma una redefinición del mismo que ponga los énfasis en un desarrollo integral y sostenible de los pueblos que garantice una salida económica y social real para los países productores.

┌ Uruguay insistirá en la necesidad de tener un equilibrio permanente entre las estrategias de reducción de la oferta y de reducción de la demanda, tendiente a fortalecer estas últimas para compensar el desequilibrio actual.

┌ Frente a la crisis penitenciaria emanada de la sobrepoblación de encausados por consumo y mini tráfico de drogas, se insistirá en el equilibrio entre el daño y las sanciones penales, en fortalecer el enfoque de penas alternativas y garantizar la inclusión de dispositivos de rehabilitación y reinserción social en las poblaciones penitenciarias.

La delegación uruguaya a la 51ª sesión de la Comisión de Estupefacientes impulsó un texto de declaración: “Integración adecuada del sistema de derechos humanos de la Organización de las Naciones Unidas con la política de fiscalización de drogas”. El texto propuesto por Uruguay hacía referencia a la conmemoración del 60º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, tenía presente la Carta de las Naciones Unidas y exigía tener en cuenta diversos instrumentos de Naciones Unidas referidos a los derechos humanos. Proponía que la política mundial debe tener en cuenta estos instrumentos y encargaba a la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito vincularse activamente con diversos organismos de Naciones Unidas dedicados a la promoción de derechos humanos, en especial al Alto Comisionado de Derechos Humanos.

Asimismo, el texto uruguayo, en su formulación inicial, hacía un llamamiento a los países para abolir la pena de muerte por ofensas referidas a drogas y recordaba en su parte preambular a la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas (puntos estos que finalmente no fueron aprobados).

El texto de Uruguay fue copatrocinado por Argentina, Bolivia y Suiza, y logró en el curso de la discusión el apoyo de los países latinoamericanos y del Caribe, para finalmente conseguir el copatrocinio de toda la Unión Europea como tal.

El debate, primero en el Committee of the Whole, espacio donde se intentan generar consensos y donde la discusión es párrafo por párrafo, y luego en el Plenario fue intenso, con una polémica fuerte de varias delegaciones que se oponían al tratamiento de los considerandos y objetivos planteados.

En el debate del último día, en el Plenario de la 51ª sesión de la Comisión de Estupefacientes ante la situación de bloqueo, la delegación uruguaya anunció que solicitaría pasar a votar, recurso este totalmente insólito e inédito, dada la tradición conocida como “el espíritu del Consenso de Viena” que obliga a llegar a acuerdos consensuados y exige flexibilidad de todos.

La posición uruguaya fue fundamentada por la intransigencia de muy pocas delegaciones y fue bien recibida por la gran mayoría de países que participaron del debate (129 países presentes incluidos los observadores), que estaban realmente molestos por la obstrucción cerrada de aquéllas. Luego de un cuarto intermedio, donde todas las delegaciones realizaron consultas con sus gobiernos dada la situación creada por la decisión uruguaya, fue presentada una nueva moción de consenso trabajada por la Argentina en acuerdo con Uruguay. Sobre esa base terminó, finalmente, aprobándose una declaración que distaba mucho de la promovida por Uruguay, pero que recogía muchos de los puntos planteados. Al concluir dicha sesión manifestamos que: “La delegación uruguaya entiende que esta declaración significa un gran paso en la incorporación del respeto a los derechos humanos de consumidores y de ofensores menores por temas de drogas, a los cuales las políticas públicas e internacionales deben atender y encarar desde otra óptica política, social, criminal y sanitaria. Por otra parte, la delegación uruguaya considera que las políticas en drogas deben velar ante el riesgo de vulnerar derechos y garantías. Que la vulneración de derechos, lejos de resolver la ya dramática situación con las drogas, agrava aún más la problemática. El respeto irrestricto a los derechos humanos fortalece la política de represión al narcotráfico y el lavado de dinero, otorga y potencia su eficiencia y eficacia, humaniza la situación de crisis penitenciaria y permite la reinserción social de adictos y pequeños ofensores de la ley. Ceder a la vulneración de derechos tanto en el campo de la asistencia como en la política criminal, es entregarse ideológicamente al enemigo del gran narcotráfico que medra con la disolución de la presencia del Estado y de la pérdida de valores de la sociedad”.

La aparente dilución de los términos iniciales de la declaración puede verse como una derrota. Sin embargo, el hecho de que un pequeño país recurriera al voto nominal y persistiera en sus principios generó un clima distinto en la



## V y VI Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas

Organización de las Naciones Unidas. Por otra parte, no hubo que esperar 359 años para que se reconozcan las verdades.

El 26 de junio de 2008, Día Mundial de las Naciones Unidas Contra el Uso Indebido y el Tráfico Ilegal de Drogas, el secretario general Ban Ki Moon manifestó: “Al celebrar el 60º aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, recuerdo a todos los Estados que tienen la obligación de respetar plenamente los derechos de los presos que son dependientes de drogas o de las personas detenidas por crímenes relacionados con las mismas, especialmente en relación con el respeto al derecho a la vida y a un juzgamiento justo. Llamo también a los Estados-Miembros para que garanticen a aquellos que tienen problemas de dependencia el acceso a los servicios sociales y de salud, en condiciones de igualdad. Ninguno debe ser estigmatizado o discriminado debido a su dependencia”.

---

Buenos Aires, 26 de agosto de 2008.

### Referencias

Galeano, E., *Espejos: una Historia casi universal*. Madrid, Siglo XXI, 2008.



# El rol de la Cancillería en la problemática de las drogas

*Ricardo Alberto Di Lelle*

Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad de Belgrano. Desde enero de 2006 se desempeña como funcionario del Servicio Exterior de la Nación, secretario de Embajada, en la Dirección de Asuntos Internacionales de Drogas del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la Nación Argentina.

Quisiera hablar un poco del rol de la Cancillería en el cumplimiento de las metas de la Sesión Especial Sobre Drogas de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS). En 1998, alrededor de 185 estados participaron del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas. Fue un intento de implementar una estrategia global con el objeto de enfrentar simultáneamente todos los aspectos de este problema. Los seis temas principales a los que se hizo referencia en aquella reunión fueron: los precursores químicos, los estimulantes del tipo anfetaminas, la cooperación judicial, el lavado de activos, la reducción de la demanda, y la eliminación de los cultivos y el desarrollo alternativo. A través de una declaración política se fijó en aquella oportunidad una meta ambiciosa, la reducción drástica tanto de la demanda como de la oferta de drogas para el año 2008. A casi un decenio de haberse fijado dichas metas, el objetivo final sigue sin cumplirse cabalmente. Yo quisiera referirme a las principales actividades desarrolladas por Cancillería en esta materia, como una manera de ver cómo se encuentra posicionada la Argentina dentro del escenario internacional.

La temática del abuso de las drogas, el tráfico de estupefacientes y sus delitos conexos constituyen un problema de gran preocupación para el gobierno nacional y para la cancillería en particular. La Argentina, que tradicionalmente fue considerada país de tránsito, ha comenzado a ser incluida ya hace algunos años en informes internacionales como un país de tránsito y de consumo, una tendencia que se advierte en muchos países del planeta. La República Argentina sostiene el principio de la responsabilidad compartida entre países productores, consumidores y de tránsito, y privilegia un enfoque balanceado entre el combate al narcotráfico y sus delitos conexos y la adopción de medidas para prevenir el consumo y garantizar la asistencia a

los drogadependientes. La cercanía con los mayores productores de coca y marihuana del mundo, sumado a la extensión de nuestro país y las vías de acceso fluviales y marítimas, lo colocan en una posición ciertamente sensible con relación a este tema.

Nuestro país ha adherido a los principales instrumentos internacionales y hemisféricos en la materia. Por otra parte la Argentina desarrolla una intensa actividad de cooperación en los foros internacionales. Se participa, por ejemplo, en los trabajos de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, dependiente del Consejo Económico y Social (ECOSOC). En ese marco, en el presente año se logró que nuestro país fuera reelecto por segunda vez consecutiva para formar parte de la Comisión de Estupefacientes para el período 2008-2011. La Argentina también colabora activamente con la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) que, integrada por expertos independientes, ejerce un control severo sobre la producción y el desvío de sustancias químicas pasibles de ser usadas como precursores, y elabora anualmente informes actualizados de las regiones y países respecto de los avances que se registran del control de la producción y tráfico ilícito de drogas.

Adicionalmente a los esfuerzos de cooperación en el ámbito de Naciones Unidas, la Argentina participa también en los organismos regionales y subregionales. El país integra, desde 1998, el mecanismo de cooperación y concertación política en materia de drogas entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea, conocido como el mecanismo ALC-UE, que es el único foro birregional institucionalizado hasta el momento. Su objetivo es profundizar el diálogo político y técnico en la materia entre las dos regiones, así como fomentar la cooperación entre los países de uno y otro continente. También, Argentina tiene una destacada participación en la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) establecida por la OEA en 1986 como una respuesta política del hemisferio para resolver todos los aspectos del problema de las drogas. La CICAD maneja programas de acción por medio de su secretariado permanente para fomentar la cooperación y coordinación entre los 34 países miembro. En el ámbito de la CICAD, también, se creó el mecanismo de evaluación multilateral que tiene como función principal la formulación de recomendaciones periódicas a los estados miembro a los efectos de mejorar su capacidad de controlar el tráfico y el abuso de drogas y reforzar la cooperación multilateral. En el ámbito subregional se creó en 1998 la reunión especializada de autoridades de aplicación en materia de drogas, la Red del Mercosur. En esta reunión, en la que se promueve la cooperación entre los estados miembro y programas comunes de control y de prevención, participan los estados miembro y los estados asociados del Mercosur.

Todos estos esfuerzos multilaterales también son complementados con convenios bilaterales que impulsan Cancillería y el Gobierno Nacional. Cabe destacar el alto grado de cooperación que existe en esta materia con los países limítrofes. En este caso, los acuerdos de cooperación son complementados

## V y VI Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas

por una interrelación permanente y activa de las respectivas fuerzas de seguridad, y los organismos responsables del tema de drogas de cada país.

Un ejemplo concreto de la participación de nuestro país en los organismos internacionales es a través de las respuestas a los cuestionarios anuales y bienales enviados por la Oficina de Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD). En el caso de nuestro país, son muchas las dependencias gubernamentales que participan completando el cuestionario, como la SEDRONAR, la Administración Nacional de Medicamentos, Alimentos y Tecnología Médica, la Aduana y la Unidad de Apoyo Fiscal para la Investigación de Delitos Complejos de Drogas y Crimen Organizado, además de las fuerzas de seguridad. A partir de las respuestas elaboradas por los gobiernos, entonces, la ONUDD confecciona su informe anual sobre drogas que, a pesar de ser seguramente perfectible, es la mejor fuente de información con la que cuentan los gobiernos para diseñar sus políticas en esta materia y serán la base de la evaluación de las metas de UNGASS para el año que viene. Sin embargo, con respecto a los cuestionarios habría que prestar atención al hecho de que son cada vez menos los estados que responden a ellos. Mientras que para el bienio 1998-2000 se contó con 109 países informantes, esto es el 57 % del total, para el bienio 2004-2006 se registraron 94 países firmantes, que es 49 % del total, menos de la mitad.

A modo de conclusión me gustaría resaltar algunos puntos. En primer lugar, resulta evidente que enfrentamos un problema de características globales, como es el problema de las drogas, que trasciende las fronteras nacionales y se inserta impiadosamente en nuestras sociedades. Las consecuencias que resultan de esta situación provocan un enorme perjuicio que no sólo afecta la salud pública, comprometiendo las generaciones futuras, sino que, además, genera un efecto destructor en las instituciones, desde su primera expresión, que es la familia, hasta las instituciones políticas y sociales.

Para hacer frente a este problema es imprescindible fomentar la cooperación tanto a nivel bilateral como multilateral. Todos los esfuerzos que puedan hacer los países individualmente van a carecer de eficiencia sin una coordinación de políticas y medidas destinadas tanto a la lucha contra el narcotráfico como a la prevención de las adicciones y al tratamiento de los drogadependientes. En este sentido, este tipo de encuentros, con la presencia de especialistas destacados en esta temática, es una buena prueba del compromiso de nuestro país frente a esta problemática.

Es indudable que los esfuerzos que se realizan a nivel planetario para contrarrestar el incremento del consumo de drogas son importantes y son múltiples los foros encargados de trabajar para lograr ese objetivo. En todos ellos la Argentina despliega una intensa actividad con la permanente colaboración de los organismos gubernamentales. Sin embargo, para alcanzar la meta que nos hemos propuesto es necesario redoblar esos esfuerzos, de lo contrario los costos que resultarían de desatender estos problemas serían muy altos. Cree-

## Aportes para una nueva política de drogas

mos que es posible reducir el tráfico de drogas así como es posible también generar una conciencia mayor en la población acerca de las consecuencias negativas que el uso y abuso de las drogas pueden provocar. Este camino de lucha decidida contra el narcotráfico y el compromiso de procurar más y mejores recursos para la prevención y asistencia de las adicciones, es el rumbo que ha adoptado la República Argentina y en el que esperamos fervientemente tener éxito.

Aunque muchas veces no parezca evidente a los ojos del público, los esfuerzos realizados por los gobiernos han sido importantes y se han invertido ingentes recursos para enfrentar este grave desafío. En este sentido, el aporte de la sociedad civil resulta asimismo invaluable. La última sesión de la Comisión de Estupefacientes, realizada en Viena en marzo último, contó con el récord de más de 80 delegados representantes de la sociedad civil, además de aquellos representantes de organismos no gubernamentales incluidos en las delegaciones gubernamentales. Se trata sin duda de la voz de los especialistas, de quienes deben enfrentar este problema a la cara en forma diaria y de quienes esperamos continuar recibiendo valiosos aportes.

Más específicamente, en relación a revisión de las metas de UNGASS, se trata de un proceso que recién se ha iniciado. Estoy convencido de que en 2008 se nos ofrece una excelente oportunidad para determinar el grado de avance al que se ha llegado, repasar las estrategias acertadas y corregir aquellas que pueden ser perfeccionadas.

---

Buenos Aires, 28 de agosto de 2007.

# Más allá del 2008. La sociedad civil y la revisión de las metas de UNGASS

*Graciela Touzé*

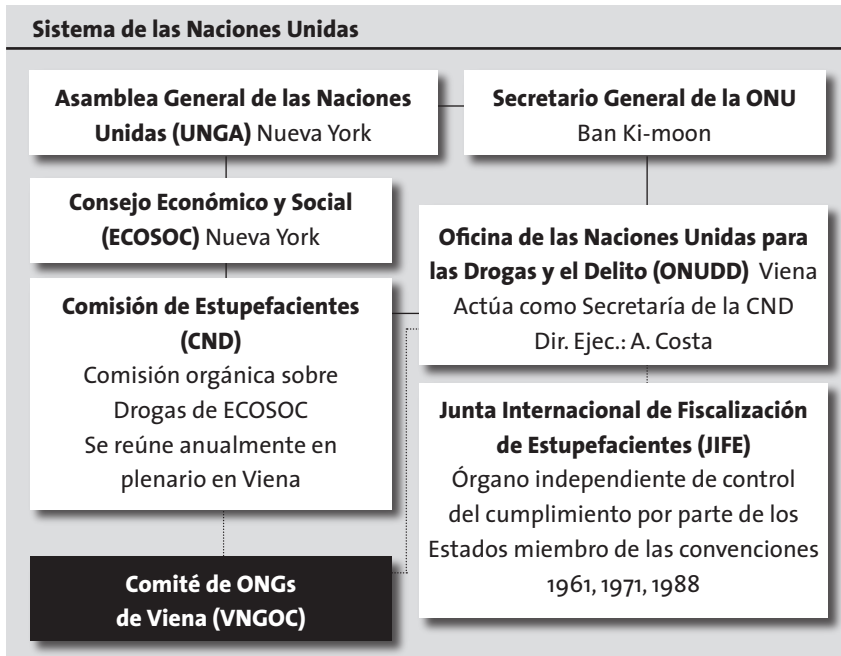
Licenciada en Servicio Social por la Universidad de Buenos Aires y especialista en Ciencias Sociales y Salud por FLACSO-CEDES. Es miembro fundadora y presidenta de Intercambios Asociación Civil, profesora e investigadora de la Facultad de Ciencias Sociales, de la Universidad de Buenos Aires, consultora del Grupo Internacional de Investigación en Toxicomanías de la Federación Internacional de Universidades Católicas (París, Francia) y miembro fundadora de la Red Latinoamericana de Reducción de Daños, de la que fue su directora ejecutiva en 1999 y 2000.

En junio de 1998, la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicó una sesión especial al problema mundial de las drogas, que produjo una declaración política consensuada por todos los estados miembros firmantes, los que se comprometieron a alcanzar una serie de metas en los siguientes diez años. Cumplido ese plazo, en marzo de 2008, la Comisión de Estupefacientes discutió el proceso de revisión de esas metas y dio inicio a un “período de reflexión global”, que culminará en marzo de 2009 con la Reunión de Alto Nivel. Es necesario entender este proceso de revisión de las metas planteadas en 1998 en la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS), y no vivirlo como algo lejano y ajeno, que no tiene nada que ver con nosotros, sino entender que las discusiones que se dan en el marco de esta revisión tendrán efectos en nuestra práctica diaria.

En primer lugar, observando el gráfico *Sistema de las Naciones Unidas*, vamos a repasar cómo está integrado el sistema internacional de fiscalización de las drogas y cuáles son las instancias clave donde se discuten internacionalmente estas cuestiones.

Tenemos a la Asamblea General de Naciones Unidas, que se reúne periódicamente en la ciudad de Nueva York para tratar distintas temáticas. De la Asamblea depende el Consejo Económico y Social (ECOSOC), que tiene una serie de comisiones y grupos sobre temáticas diversas que son de incumbencia del sistema de las Naciones Unidas. Una de ellas es la Comisión de

## Aportes para una nueva política de drogas



Estupefacientes (CND), que es una comisión orgánica del ECOSOC sobre el tema drogas. La CND se reúne anualmente en la ciudad de Viena. Además, articulada con la Comisión de Estupefacientes y dependiendo del Secretario General de Naciones Unidas, se encuentra la Oficina de las Naciones Unidas para las Drogas y el Delito (ONUDC), dirigida en la actualidad por Antonio María Costa. La ONUDC es la agencia de Naciones Unidas especializada en el tema drogas y actúa como secretaría de la Comisión de Estupefacientes.

Por otra parte, está la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), que es un órgano independiente, cuasi judicial, que controla el cumplimiento que los estados miembros hacen de las Convenciones de 1961, 1971 y 1988. También existe una instancia que no tiene una dependencia orgánica, el Comité de Organizaciones No Gubernamentales de Viena (VNGOC), que se vincula con la Comisión de Estupefacientes y la ONUDC, y que intenta llevar la voz de la sociedad civil internacional a estos espacios de debate. Justamente, el VNGOC ha sido el responsable de organizar la participación de la sociedad civil en el proceso de revisión de las metas planteadas en 1998.

En aquella oportunidad, la declaración política aprobada por la UNGASS, entre otros compromisos, planteaba: “Nos comprometemos a lograr resultados importantes y mensurables en cuanto a la reducción de la demanda para el año 2008. [...] Nos comprometemos [...] a eliminar o reducir considerablemente el cultivo ilícito del arbusto de coca, la planta de *cannabis* y la adormidera para el año 2008”. Una simple observación nos conduce a afirmar que esas metas resultaron demasiado ambiciosas, lo que impone una reflexión, tanto



técnica como política, acerca de la pertinencia de este tipo de compromisos internacionales. Por esta razón, el proceso de revisión resulta crucial para identificar los problemas y definir los próximos pasos, el “Más allá del 2008”.

Desde nuestra perspectiva, hay una serie de situaciones que pueden interferir en un proceso de revisión serio y honesto. En primer lugar, existen múltiples dificultades para traducir las investigaciones en respuestas efectivas, con el consecuente déficit de información confiable. Por otra parte, las respuestas están más orientadas por las agendas políticas que por la ciencia, la investigación o la lógica. A su vez, las agendas de los gobiernos y las agencias financiadoras están más determinadas por las situaciones de crisis que por una visión a largo plazo. Otra dificultad es que la “guerra contra las drogas” descuida una cantidad de consecuencias en el campo de lo social, de la salud y, fundamentalmente, del respeto por los derechos humanos. Por último, observamos una falta de liderazgo fuerte y de mensajes claros de la comunidad internacional respecto de cuáles deberían ser las formas más efectivas para reducir los problemas asociados a las drogas.

¿Sobre qué base se evalúan los avances en el cumplimiento de las metas? Los instrumentos utilizados por la ONUDD para elaborar los informes que presenta a la Comisión de Estupefacientes son los cuestionarios de los informes bianuales que los gobiernos presentan, por lo que la información que proporcionan es la percepción que los estados tienen respecto de su propio desempeño. No hay una evaluación externa por parte de agencias o expertos independientes. La misma ONUDD ha reconocido que carece en gran medida de información sobre la calidad o el impacto de las medidas de las que se informa (ONUDD, 2006). No obstante, continuamos trabajando con estos instrumentos.

A pesar de todas estas dificultades, creemos que este proceso de revisión de las metas de UNGASS nos da una oportunidad para reexaminar y regular el actual marco internacional de políticas sobre drogas e intentar lograr una evaluación seria sobre esta materia en el seno de Naciones Unidas. Y, a su vez, creemos que resulta imprescindible fortalecer la perspectiva de la sociedad civil en este proceso.

Anteriormente, ya han habido antecedentes de participación de la sociedad civil. En la sesión plenaria de 1998, participaron seis organizaciones no gubernamentales, un número escaso teniendo en cuenta que se trataba de un evento mundial, pero allí está el antecedente. Por otra parte, hay un elemento normativo, que es la Resolución 49/2 de la Comisión de Estupefacientes, de 2006, que “alienta a los Estados Miembros a que examinen la posibilidad de celebrar consultas y colaborar con las organizaciones no gubernamentales [...]; Alienta a las organizaciones no gubernamentales a que examinen los logros alcanzados por ellas al hacer frente al problema de las drogas y a que informen sobre sus progresos a los órganos gubernamentales nacionales respectivos, en el marco de la presentación de informes sobre las metas y los objetivos para el año 2008 [...]; Exhorta al Director Ejecutivo de la Oficina

de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito [...] a fin de facilitar la participación de representantes de organizaciones no gubernamentales en los preparativos del décimo aniversario del vigésimo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General” (CND, 2006). No obstante, no existe ningún mecanismo oficial para que la Comisión de Estupefacientes o la ONUDD celebren consultas con las ONGs o la sociedad civil en general. Las ONGs con estatus consultivo ante el Consejo Económico y Social pueden hacer declaraciones o distribuir documentos en las reuniones de la CND, pero esto no es un proceso de consulta. Tampoco la ONUDD tiene un mecanismo de consulta definido. Por lo tanto, si bien son muchos los actores interesados en la problemática de las drogas, no todos tienen posibilidad de intervenir en el desarrollo de las políticas y estrategias.

Por ello, el Comité de ONGs de Viena puso en marcha el proyecto “Más allá del 2008”, como una forma de reunir las experiencias e ideas de las ONGs de todo el mundo y de elaborar propuestas para mejorar la participación de la sociedad civil. Esta iniciativa constituye una oportunidad para que las ONGs reflexionen sobre sus propios logros en el control de drogas, intercambien ideas sobre nuevos enfoques y acuerden formas de trabajo conjunto. Pero, principalmente, es una oportunidad para formular recomendaciones a las agencias multilaterales y a los estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas sobre la dirección futura de las políticas de control, y para repensar los actuales mecanismos de colaboración con las agencias de Naciones Unidas con vistas a establecer una asociación más efectiva.

En este sentido, un buen ejemplo a tomar es el seguimiento del cumplimiento de las metas de la UNGASS sobre VIH/sida de 2001, cuya primera revisión tuvo lugar en 2006. En esa oportunidad, el Programa Conjunto de Naciones Unidas para el VIH/sida (ONUSIDA) recomendó que los gobiernos y la sociedad civil trabajasen juntos para preparar los Informes País; en los casos donde esto no fue posible, ONUSIDA aceptó y utilizó la información proporcionada por los llamados “Informes Sombra”, es decir, aquellos informes que la sociedad civil elabora y que pueden corroborar o confrontar la perspectiva que los estados tienen de lo que está ocurriendo. Asimismo, ONUSIDA recomendó que al presentar el Informe País se realizaran talleres con todos los actores de la Respuesta Nacional. En 2006, los Informes País se hicieron públicos (lo que no ocurre con los informes nacionales sobre drogas), y en el caso de Argentina y de muchos otros países, las ONGs integraron la delegación oficial.

“Más allá del 2008” se propuso tres objetivos:

- ┌ Recuperar los logros de las ONGs en el campo del control de drogas, con énfasis en las contribuciones al Plan de Acción UNGASS 1998 en áreas como políticas, compromiso comunitario, prevención, tratamiento, rehabilitación y reintegración social.
- ┌ Revisar las mejores prácticas relacionadas con mecanismos de colaboración

## V y VI Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas

entre ONGs, gobiernos y agencias de Naciones Unidas en diversos campos, y proponer nuevas y/o mejores vías de trabajo con la ONUDD y la CND.

└ Adoptar una serie de principios generales a partir de las convenciones y sus comentarios, que serán puestos a consideración de la ONUDD y CND, y que podrían servir como guía en las futuras deliberaciones sobre políticas de drogas.

Para el logro de estos objetivos, se establecieron tres estrategias principales: un cuestionario para ONGs, una serie de consultas regionales, y un foro mundial de ONGs. El cuestionario para ONGs, basado en el cuestionario para los informes bianuales, reúne información sobre la contribución de las ONGs al logro de las metas propuestas por la UNGASS de 1998. Se alentó a las ONGs de todo el mundo para que lo completaran y se recolectaron 444 respuestas, de las cuales el 18 % correspondían a América Latina y el Caribe. Por otra parte, entre septiembre de 2007 y febrero de 2008, se realizaron reuniones de consulta con ONGs en las siguientes nueve regiones: Latinoamérica y el Caribe, Norteamérica, Europa Oriental, Europa Occidental, África Subsahariana, África del Norte y Medio Oriente, Asia Central y del Sur, Sudeste Asiático y Australasia. La consulta regional para América Latina y el Caribe tuvo lugar en la ciudad de Lima el 12 y 13 de noviembre de 2007.<sup>1</sup> Organizada por CEDRO (Perú), Centros de Integración Juvenil (México), RISE Life Management Services (Jamaica) e Intercambios Asociación Civil (Argentina), la consulta reunió a 31 ONGs de 22 países de la región. Los resultados de cada una de las nueve consultas regionales y las respuestas al cuestionario se compilaron en un documento,<sup>2</sup> cuyos aspectos más relevantes se detallan a continuación.

En relación a los logros de las ONGs en el campo del control de las drogas:

- └ Se observa un incremento considerable del accionar de las ONGs desde 1998.
- └ Hubo desarrollo de nuevos conocimientos, construcción de alianzas y una gradual expansión de servicios.
- └ Persisten algunos problemas, como el mayor enfoque en la reducción de la oferta y los efectos negativos de la criminalización.

En relación a los mecanismos de colaboración entre ONGs, gobiernos y agencias de la ONU:

└ Salvo en las iniciativas relacionadas con el VIH/sida, las ONGs no están suficientemente involucradas en las estrategias desarrolladas por los gobiernos y Naciones Unidas.

En relación a los principios primordiales para las políticas futuras, las recomendaciones fueron:

<sup>1</sup> Ver “Conclusiones Consulta Regional América Latina y el Caribe” en [http://www.vngoc.org/details.php?id\\_cat=8&id\\_cnt=48](http://www.vngoc.org/details.php?id_cat=8&id_cnt=48) <consulta marzo de 2010>.

<sup>2</sup> Toby James y Simon Parker (2008) *Informe Global Resumido*. Disponible en: [http://www.vngoc.org/details.php?id\\_cat=8&id\\_cnt=56](http://www.vngoc.org/details.php?id_cat=8&id_cnt=56) <consulta marzo de 2010>.

## Aportes para una nueva política de drogas

- └ Mejorar el equilibrio entre los enfoques de reducción de la oferta y de la demanda.
- └ Implementar políticas fundamentadas en la evidencia y la investigación.
- └ Tener en cuenta la colaboración y consulta con ONGs en todos los ámbitos de diseño de políticas.
- └ Priorizar el respeto por los derechos humanos.
- └ Respetar las prácticas culturalmente sensibles.

Por último, toda esta movilización internacional concluyó en el Foro Mundial de ONGs que tuvo lugar en Viena del 7 al 9 de julio de 2008. Allí, trescientas ONGs de todo el mundo debatieron intensamente y arribaron a una declaración y tres resoluciones<sup>3</sup> consensuadas. Entre las recomendaciones clave que surgen de estos documentos destacamos:

- └ **Prioridad a la atención de la demanda.** Que los estados miembros provean recursos, atención y prioridad a programas de reducción de la demanda de drogas, reducción de daños, tratamiento y reintegración social, así como a proyectos de desarrollo alternativo sustentables y comprehensivos.
- └ **Salud y derechos humanos.** Que los estados miembros reafirmen su compromiso de encarar el uso de drogas como cuestión de Salud Pública que requiere de respuestas ampliadas, similar al compromiso en relación al VIH, y que la CND enfatice la importancia del cumplimiento de las obligaciones de los instrumentos internacionales de protección a los derechos humanos.
- └ **Sustentabilidad de las políticas.** Que los estados miembros, la ONUDD y las instituciones financiadoras desarrollen programas de desarrollo alternativo a largo plazo, sustentables, ecológicamente sensibles e inclusivos, en cooperación con las organizaciones de la sociedad civil, incluyendo organizaciones de indígenas, y aseguren, antes de considerar medidas de erradicación, que los campesinos tengan acceso a modos de vida viables y sustentables.
- └ **Participación de la sociedad civil.** Que la CND y los estados miembros establezcan mecanismos de consulta y participación de la sociedad civil, incluyendo las poblaciones afectadas y estigmatizadas.

La declaración y las tres resoluciones se presentaron a la ONUDD y la CND, quienes se comprometieron a tomarlas en consideración al elaborar sus informes para la Sesión de Alto Nivel de marzo de 2009.

“Más allá del 2008” nos da esperanzas para el futuro. Esperanzas de que la evidencia científica sea utilizada en la formulación, implementación y evaluación de políticas, planes y programas. Esperanzas de que se incluyan objetivos y acciones que contemplen la reducción de los daños asociados a las drogas en los acuerdos internacionales, como complemento de los esfuerzos de reducción de la oferta y la demanda. Esperanzas de que se minimicen los

<sup>3</sup> Disponibles en: [http://www.vngoc.org/details.php?id\\_cat=8&id\\_cnt=56](http://www.vngoc.org/details.php?id_cat=8&id_cnt=56) <consulta marzo de 2010>.

## V y VI Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas

efectos contraproducentes de las acciones de reducción de la oferta entre los usuarios de drogas y las poblaciones pobres de cultivadores. Esperanzas de que se alcancen respuestas más integrales a las necesidades sociales y de salud de los usuarios de drogas, con participación plena de las ONGs, las comunidades más afectadas y los propios usuarios de drogas.

Para que estas esperanzas se vean alcanzadas, es menester que las ONGs nos comprometamos a incluir nuestra agenda, involucrándonos en el proceso e incidiendo políticamente en nuestras delegaciones nacionales.

---

Buenos Aires, 26 de agosto de 2008.

### Referencias

CND, Resolution 49/2, "Recognizing the contribution of civil society in global efforts to address the drug problem in the context of reporting on the goals and targets for 2008 set by the General Assembly at its twentieth special session". Viena, 2006.  
ONUDD, *Informe mundial sobre las drogas*. Viena, 2006.



# Evaluación de las metas de UNGASS. Dificultades en torno a los sistemas de información existentes y a los criterios de evaluación de las políticas en materia de drogas

*Mariana Souto Zabaleta*

Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Belgrano, abogada por la Universidad de Buenos Aires y magíster en Ciencias Sociales con Mención en Relaciones Internacionales por FLACSO. Se especializó en Derechos Humanos en la Universidad Internacional de Andalucía. Es coordinadora de Relaciones Institucionales e Internacionales y asesora de la Subsecretaría Técnica de Planeamiento y Control del Narcotráfico, de la Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico. También, experta nacional alterna por la República Argentina en el Grupo de Expertos Gubernamentales del Mecanismo de Evaluación Multilateral de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas y docente en las universidades de Morón, del Comahue y del Salvador.

Mi presentación con respecto a la revisión de las metas de la Sesión Especial de las Naciones Unidas de 1998 no es muy optimista. Hay una serie de dificultades que quiero que vayamos pensando porque me parece que yo no diría que estamos a tiempo de cambiar las cosas, queda poco tiempo, pero estamos a tiempo de, por lo menos, tomar conciencia con respecto a algunas deficiencias que hacen que esta evaluación sea en principio cuestionable. Previo a cualquier reflexión sobre la revisión de las metas de la Asamblea General, es importante partir de una idea que todos sabemos y que todos tenemos en mente cuando hablamos del problema, pero que a veces dejamos de lado. Entender que el problema de las drogas tiene siempre un abordaje técnico y un abordaje político. Que uno puede, a los fines analíticos, separarlos, pero que en la realidad aparecen permanentemente mezclados. Y entonces, uno puede tener la mejor buena voluntad y la mejor rigurosidad técnica y no siempre los resultados son acordes con eso. Y esta es una realidad que hay que aceptar. Es como la lluvia... llueve.

El problema de las drogas es un problema político. Y todos sabemos que desde los orígenes del problema existió una politización del tema. Todos sabemos que de repente el uso indebido de drogas, la comercialización y el tráfico, se convirtieron en un problema que merecía un enfoque integral, de responsabilidad compartida, con una cantidad de legislaciones y marcos normativos institucionales tanto nacionales como internacionales para enfrentarlos. Detrás de todo esto hay un proceso de creación de significados, y detrás de todos, hay relaciones de poder y constelaciones de intereses. Eso es una cuestión básica que nosotros tenemos que comprender para no angustiarnos en el proceso. Todas las decisiones que se toman con respecto al problema se deciden en instancias políticas, en instancias de decisión. ¿Esto qué quiere decir? Que los planes de acción, los programas, las estrategias y las acciones se deciden en instancias políticas. Por supuesto que hay un aval técnico, pero la palabra final es política. Las delegaciones se conforman por funcionarios de Cancillería y de organismos técnicos, pero por supuesto que las decisiones políticas finales tienen una cierta lógica con respecto al resto de la política exterior. Aquí entra a jugar otro elemento, que son las estrategias de vinculación. Evidentemente, ningún país va a dejar avanzar demasiado un conflicto con otro estado si hay otros elementos de la política exterior que están de por medio. Y esto sucede tanto con el estado poderoso como con el estado débil. Hay cuestiones de política exterior que van atadas a la política de drogas. Uno se pone a pensar por qué en determinado momento histórico, Argentina decidió no confrontar con Estados Unidos y aceptó los lineamientos, y es porque había otras cuestiones en juego de política exterior. Y esto pasa también a la inversa. Tradicionalmente, Cuba, en la Comisión de Estupefacientes, frena cualquier tipo de decisión que presenten los países integrantes de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), porque obviamente Cuba no forma parte de la OEA. Cuando pasa eso ni México ni Estados Unidos se molestan en discutir, porque tienen otras políticas de exterior más importantes. Esto es triste, es lamentable, pero es la realidad. Y es lo que uno ve cuando asiste a estas reuniones internacionales.

Y, como les decía, esta politización que se da a nivel internacional también se da a nivel doméstico, y sucede a nivel doméstico que el problema se politiza. Y esto también genera dificultades, porque vamos a ver que los problemas de evaluación no son problemas que sólo existen a nivel internacional, son problemas que existen a nivel doméstico. Y muchas veces tiene que ver con cuestiones técnicas o con cuestiones presupuestarias, y muchas veces no. Otra cuestión: siempre el enemigo está afuera. La culpa es de las convenciones internacionales que están hechas con un espíritu represivo obligando a los estados. Nuestra legislación fue más papista que el Papa. La Convención de Viena no le exige a los estados que penalicen el consumo o la tenencia para el consumo personal. Esto la convención no lo dice, ni lo dice ningún mecanismo de evaluación. Yo trabajo y evalué 34 países del continente americano



y en ningún momento escuché ninguna recomendación a ningún país sobre la necesidad de penalizar el consumo. Ni siquiera en países como Estados Unidos, a los expertos estadounidenses, o a los mexicanos o los colombianos, que son los más duros en este tipo de cuestiones, jamás se les ocurrió hacer una recomendación. Sí, a uno se le ocurrió una vez y enseguida el resto de los 33 expertos le vinimos encima. Es decir, hay muchas cuestiones que se utilizan discursivamente para manejar el tema y esto demuestra la gran politización. A nivel interno, la colisión institucional entre organismos son un montón de cuestiones que embarran la cancha y nada tienen que ver con cuestiones técnicas. Es por eso que señalo que existen conflictos ínter burocráticos. Que existen no sólo en Argentina, también en Estados Unidos. Nosotros tratamos de pensar que las reflexiones sobre el problema de las drogas son blanco o negro, pensamos que Estados Unidos siempre actúa de determinada manera. Sin embargo, tiene una gran cantidad de conflictos interburocráticos. Los que asistimos a la CICAD vemos el cambio que ha habido en los representantes y en el tipo de bajada de línea que hace Estados Unidos en esas reuniones. Y tiene que ver ese cambio con cambios que se dieron en su propia burocracia. Porque no es un actor racional, unitario que actúa siempre de la misma manera. Lamentablemente, entonces, todos los procesos políticos que circundan el problema de las drogas son demasiado complejos para simplificarlos como hacemos siempre.

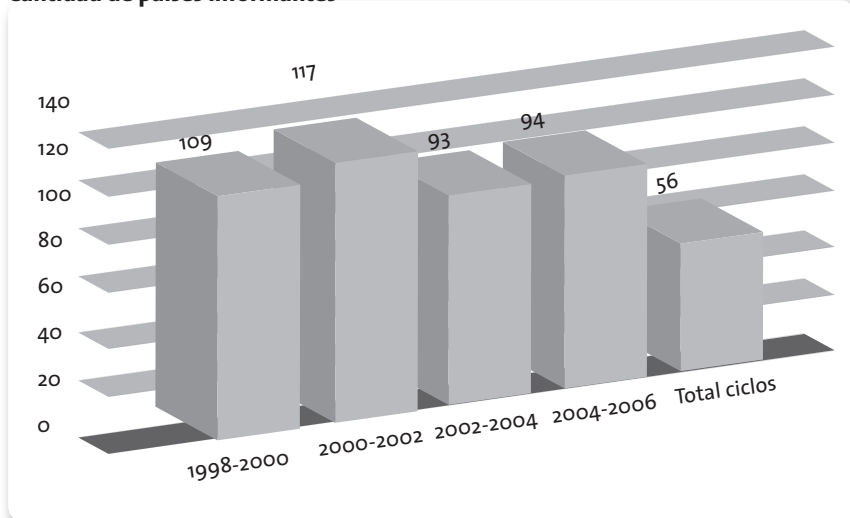
Si uno se pone a analizar la declaración política y el plan de acción aprobados en la UNGASS de 1998, que son los que dan origen a todo este debate, uno se da cuenta claramente –y en eso hay que tener mucho cuidado– que el lenguaje final de las declaraciones políticas y los planes de acción es un lenguaje que surge del consenso. ¿Qué quiere decir esto del consenso? En el ámbito de la CICAD es más simple porque son 34 países, en el ámbito de Naciones Unidas, que parece más una torre de Babel que otra cosa, el consenso es bastante complicado. ¿Qué significa este consenso? Que todos los estados tenemos que estar de acuerdo en el texto final. Por eso, la mayoría de los productos que nosotros vemos que emergen de estas reuniones no son técnicamente perfectos, por el proceso de discusión y porque hay intereses y relaciones de poder que también juegan en el producto final. En esta declaración política, si uno la lee detenidamente, se está hablando hacia 2003 pero finalmente hacia 2008, de dos tipos de evaluación que son completamente distintas. ¿Por qué? Porque hay metas que se refieren a la implementación, con lo cual la evaluación que merecen es una evaluación de implementación de las metas, políticas y acciones. Pero hay otras metas de la declaración que ya avanzan un poco más: ¿fue efectivo esto, hubo reducciones mensurables, significativas en el ámbito de reducción de la demanda? ¿Se eliminaron o redujeron significativamente los cultivos? Esas metas, en particular, implican una evaluación de progreso; es una evaluación de efectividad de la estrategia que es una evaluación distinta. Entonces, la declaración política y los planes

## Aportes para una nueva política de drogas

de acción nos plantean dos cosas: evaluar si se implementaron medidas y políticas y evaluar si hubo un progreso en el problema en sí mismo de las drogas, tanto en disminución de la oferta como de la demanda a partir de que se implementaron esas acciones.

¿Qué se creó en ese momento como instrumento de relevamiento para su- puestamente medir esto? Pues se crearon los cuestionarios bienales. SEDRO- NAR trabaja con Cancillería bienalmente para contestar estos cuestionarios. Ahora, esos cuestionarios que son bastante molestos de contestar pero que se pueden contestar, ya presentaron claramente dos problemas desde el origen. Y eso que ya vamos por el cuarto ciclo, porque ahora es un ciclo de emer- gencia. El primer problema tiene que ver con el nivel de cumplimiento, con la cantidad de países que informan. Como lo muestra el gráfico *Cantidad de países informantes*, cada vez los países que informan son menos.

**Cantidad de países informantes**

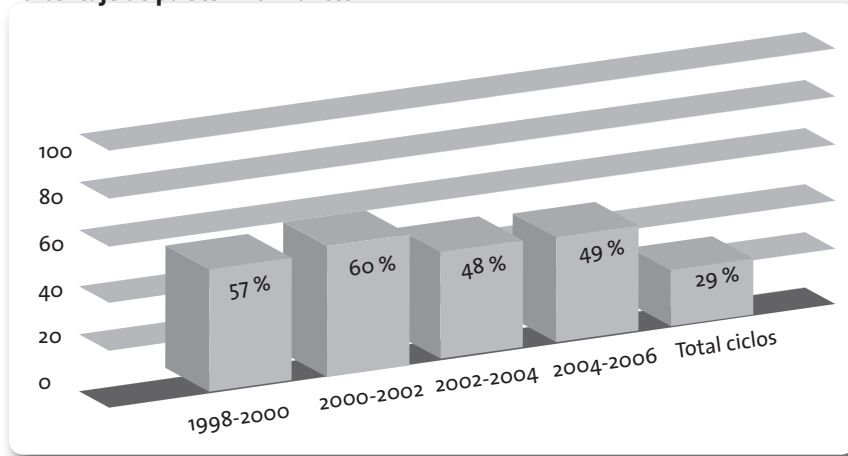


Pero lo más relevante en este caso es qué países informaron todos los ciclos de evaluación. ¿Por qué esto es importante? Porque si no, no podemos analizar a nivel tendencia qué pasó desde que se empezaron a enviar estos cuestionarios bienales. Sólo 56 países, y vamos a ver que no sólo el número de países es grave sino también en qué condiciones contestan los países. Como se describe en el gráfico *Porcentaje de países informantes*, en términos de porcentaje de países que tendrían que responder, tenemos un 29 %. Este instrumento de relevamiento de información a los fines de evaluar la declaración política de 1998, la información consolidada para todos los ciclos con la que cuenta la organiza- ción de las Naciones Unidas hoy representa un 29 % del total.

Eso, en cuanto a nivel de cumplimiento, sin empezar a pensar si todos los países contestan todos los capítulos, si contestan bien o no, o si lo hacen en

## V y VI Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas

### Porcentaje de países informantes



tiempo. Es un tema que en este momento nosotros estamos debiendo cosas por ejemplo, que esto dificulta la labor de la Organización de las Naciones Unidas porque tiene que consolidar todo esto. Por otra parte, los cuestionarios bienales tienen un primer problema: son una autoevaluación. Los cuestionarios le preguntan al Estado una serie de cosas y el Estado contesta de acuerdo a su percepción. Un segundo problema es que no hay una instancia de revisión, como sí tiene, por ejemplo, el mecanismo de evaluación multilateral de la CICAD donde el grupo de expertos le contesta al país y le dice “bueno, esto que usted me está diciendo es así efectivamente o no”. Nosotros enviamos la información a Naciones Unidas tal como la hacemos y nunca recibimos ningún tipo de comentario, pregunta o aclaración. Van partes completas, partes incompletas, no importa. Y, finalmente, es una evaluación de tipo formal. El instrumento no pregunta si la situación mejoró o empeoró, el instrumento pregunta si se implementaron medidas en todos los capítulos importantes de la declaración política. Claramente se refiere al primer tipo de evaluación de la que estábamos hablando anteriormente.

Desde 2003 en adelante hubo importantes reconocimientos por parte de los estados, de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, y por parte de la sociedad civil, por supuesto, con respecto a la insuficiencia de la información disponible. Hay informes del director ejecutivo que indican esto, que dicen que la información es poca, que no es confiable, que no sirve en definitiva para medir los resultados concretos en las distintas áreas, que eventualmente sirve para medir la implementación de políticas. Hubo sesiones especiales de la Comisión de Estupeficientes, ya a nivel ministerial, que también marcaron esto, y, finalmente, en la reunión de 2006 hubo dos resoluciones importantes que implican de alguna manera este reconocimiento de la insuficiencia de la información con la que se cuenta, que son la Resolución

49/1, que está vinculada a realizar consultas con organismos internacionales y expertos nacionales e internacionales, y la Resolución 49/2, que tiene que ver con la necesidad de la participación de la sociedad civil en el proceso de evaluación mismo. Respecto a la resolución 49/1, efectivamente se hizo una reunión, se hizo un pedido de información a los distintos organismos regionales de información y una reunión oficiosa con la CICAD, la CIPOL, la INTERPOL, el Observatorio Europeo de Drogas y la OMS. Los informes no escapan al lenguaje diplomático por más reunión de técnicos que sean, ya que arrancan diciendo que sí hay complementariedad entre los sistemas regionales, es decir, que podrían ayudar pero sólo para chequear la información. Esto, porque todos los mecanismos de evaluación que existen en materia de drogas son evaluaciones formales, de implementación de políticas y no de resultados. Entonces, lo que dijeron es: “por ahí nosotros tenemos información que nos sirve para ver si efectivamente lo que contestaron ustedes está bien o mal pero más allá de eso no podemos hacer nada”. También esa reunión de expertos resaltó que había pocas respuestas, que las respuestas eran poco fiables, que muchas veces no eran coherentes. Eso, aunque parezca mentira, pasa mucho; hay cambios de gestión en todos los países, no sólo en Argentina, y el que viene contesta una cosa distinta a lo que contestó el anterior. Y además, insisto, no eran los instrumentos adecuados para evaluar el progreso con respecto al problema sino que eran sólo para evaluar políticas. Obviamente, los expertos dijeron que necesitaban otras fuentes de información y pidieron una prórroga de plazos, ya que no se llegaba al 2008.

¿Cuáles son los problemas, entonces, que tenemos ahora que hay que hacer esta evaluación? Hay instrumentos e información complementaria que se pueden utilizar pero, como ya dijimos, están orientados a una evaluación de tipo formal. Hay cierta información sobre la evolución del problema que está basada en estimaciones más que en hechos reales. Por ejemplo, están los cuestionarios anuales de Naciones Unidas, que son otros cuestionarios que tienen información estadística. Pero, ¿cuál es el problema de esta información, sobre todo para algunas áreas del problema de las drogas como el tráfico ilícito? Son estimaciones de expertos, entonces nos preguntan: “¿de dónde viene la droga?” y nosotros decimos: “el 20 % viene de acá, el 80 % de allá”. Cuando se consolidan esas estimaciones, el resultado no tiene la más mínima rigurosidad.

Por otra parte, también hay una dificultad con respecto a la medición del impacto. Porque, en realidad, tendríamos un tercer tipo de evaluación. Evaluamos si se implementaron las políticas, cómo evolucionó el problema en términos reales y ¿cómo evaluar el impacto de las políticas instrumentadas?, es decir ¿esto mejoró o empeoró a partir de que hicimos o implementamos tal política? El problema es que no tenemos diagnóstico de base como para afirmar si esto mejoró o no. Digamos, son cuestiones que la Organización de Naciones Unidas y todos los estados deberían estar planteándose.

## V y VI Conferencia Nacional sobre Políticas de Drogas

Ya nos hemos referido a los problemas respecto al nivel de cumplimiento y revisión de la información; debería generarse algún sistema por el que la Organización de las Naciones Unidas, a través de expertos, gubernamentales o no, tenga alguna capacidad de chequear la información que recibe. También hay una ausencia de datos sólidos sobre áreas importantes del problema de las drogas, por lo que resulta difícil decir que la estrategia fue un éxito o fue un fracaso. El último informe de Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas empieza diciendo que el problema se ha reducido significativamente, pero lo cierto es que hay ausencia de información. Por ejemplo, y esto pasa a nivel nacional e internacional, ¿cómo medimos el tráfico ilícito de drogas con las incautaciones? Son datos que no dicen absolutamente nada. Y el problema es que los organismos internacionales consolidan y reúnen información a nivel nacional y en la mayoría de los países la información a nivel nacional es mala. Nosotros, en Argentina, por ejemplo, recién ahora, después de dos años de vida del Observatorio de Drogas tenemos estudios comparables que permiten medir por lo menos un poquito de evaluación; 10 años hacia atrás no hay nada. Y en otras áreas tampoco, y después tenemos cuestiones dudosas, como por ejemplo lo que hace Naciones Unidas, que calcula potenciales de producción, lo que es bastante complejo, por más sistemas satelitales de medición de áreas de cultivo que existan; eso ya es una cuestión compleja por la cantidad de cosechas, la productividad de las cosechas, es decir hay muchas cuestiones para discutir. De ahí a calcular, en base a las incautaciones, que menos cantidad llegó al mercado ya es más ciencia ficción que análisis riguroso de la realidad. Y hay ausencia de información también a nivel nacional. En Argentina teníamos, desde 1989 hasta la actualidad, información sobre incautaciones; ahora ya no tenemos más y mucho menos tenemos análisis químicos o estudios sistemáticos sobre análisis químicos de las sustancias incautadas.

Como reflexiones finales, me gustaría señalar que, efectivamente, haber llegado a esta situación como llegamos, es decir, no estando en plenas condiciones de evaluar, es nuevamente un problema de responsabilidad compartida. Habitualmente, responsabilidad compartida se usa internacionalmente para decir que la culpa no es de nadie, pero en este caso la culpa es de todos. Desde los estados que han otorgado escasa prioridad en el mejoramiento de sus sistemas de información hasta los organismos internacionales que reproducen lo que los estados les dicen; sinceramente no ha sido una prioridad política. Se evalúan muchísimo las políticas, las estrategias y acciones, pero no hay evaluaciones de impacto ni a nivel nacional ni internacional. Es cierto que el objeto de estudio es complejo, pero con más razón es necesario sentarse y discutir. Nosotros tenemos en la SEDRONAR intentos de hacer estudios, por ejemplo, de la aplicación de la ley de drogas, pero no se hicieron. Sólo hay estadísticas con cortes anuales que tampoco sirven para nada. No hay un estudio profundo de seguimiento de causas judiciales o estudios de laboratorio

## Aportes para una nueva política de drogas

para ver qué es lo que llega realmente al mercado consumidor, tampoco lo sabemos. Finalmente, que esto mejore, que se asigne mejor, que mejoren los sistemas de información tanto a nivel nacional como internacional, es una cuestión de voluntad política. No hay nada que los organismos internacionales hagan que no dependa de la voluntad política de los estados. Y, por supuesto, esto debe ir acompañado de la debida asignación de recursos. Esto sin recursos no se hace.

---

Buenos Aires, 28 de agosto de 2007.