

Aportes a lo público desde la investigación

# Iniciativas de reforma de las políticas de control de drogas en los países del MERCOSUR

**Proyecto:** Proyecto UBACyT 20020130100790BA a Grupos Consolidados.  
Programación científica 2014- 2017.

**Directora:** Graciela Touzé

**Asistentes:** Diana Rossi, Silvia Faraone, Paula Goltzman, Alejandro Corda,  
Araceli Galante, Gonzalo Ralón, María Eugenia Dagostino

**Dirección de contacto:** [gratouze@intercambios.org.ar](mailto:gratouze@intercambios.org.ar)

## Introducción

El sistema internacional de control de drogas se rige por tres convenciones aprobadas en la segunda mitad del S. XX, que instalaron la prohibición de la producción, tráfico, comercialización y uso no médico de distintas sustancias calificadas como estupefacientes. De esta manera, las políticas de criminalización en el control de la oferta y el abstencionismo en el control de la demanda se volvieron hegemónicas y constituyeron una matriz para el diseño de políticas de drogas en los distintos Estados (Thoumi, 2009).

En la primera década del S. XXI, se incrementó el debate sobre las políticas de drogas en América Latina. Las críticas al paradigma prohibicionista se enfocaron en las consecuencias negativas de la guerra contra las drogas y en la afectación de los derechos de los usuarios y de los cultivadores de plantas declaradas ilícitas. También se cuestionó la injerencia del régimen de fiscalización internacional en la definición de las políticas internas por constituir un límite a la autonomía de los Estados (Touzé y Goltzman, 2011).

Distintos actores sociales de la región contribuyeron a que la promoción y la protección de la salud de los usuarios de drogas se considerara estrechamente ligada al respeto por los derechos humanos (Rossi y otros, 2012). En algunos países miembros del Mercado Común del Sur (MERCOSUR)<sup>1</sup> el debate se tradujo en la revisión de las políticas de drogas (Guzmán y Uprimny Yepes, 2010; Touzé, 2010; Armenta, Metaal y Jelsma, 2012).

Estos cambios tuvieron repercusión en distintos organismos internacionales. En los últimos años ha sido creciente la preocupación, tanto en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), el MERCOSUR y la Organización de Estados Americanos (OEA), por contar con información actualizada y confiable sobre el consumo de drogas y sus consecuencias, proponiendo la creación de Observatorios de Drogas. Pese a que el tema no estaba en la agenda de la VI Cumbre de las Américas celebrada en 2012, los Jefes de Estado de la región efectuaron un mandato a la OEA para que se elaborara un informe sobre el problema.

Con el objetivo de identificar los cambios y continuidades en la cuestión de las drogas en la agenda del MERCOSUR en el período 2013-2016, el equipo de investigación inició un estudio descriptivo, cualitativo, basado en fuentes secundarias, que enfatiza el análisis de las tensiones, conflictos y contradicciones en las políticas estatales de drogas de los países que promueven el debate en torno al problema en la región.

A continuación, consideramos algunos ejes del debate sobre las políticas de drogas, que exponen el estado de las reformas en algunos de los países miembros del MERCOSUR.

### **El derecho al consumo de estupefacientes**

Si bien el consumo de estupefacientes no está penalizado en el MERCOSUR, algunos países

penalizan su tenencia personal, aunque con diferencias.

En Argentina, la Corte Suprema de Justicia declaró la inconstitucionalidad de la penalización de la tenencia de drogas para consumo personal en 2009. De acuerdo al fallo, la mayoría de los partidos políticos presentaron proyectos de reforma de la ley penal (Galante y otros, 2012). Aunque muchos grupos sociales expresaron su apoyo, otros mostraron su preocupación porque aumentara el consumo y la demanda de asistencia sanitaria. Estas divergencias se expresaron en las Audiencias Públicas de 2012, lo que llevó a la suspensión del tratamiento legislativo de los proyectos.

Cuando se admite el porte de estupefacientes para consumo personal, se plantea el problema de establecer criterios para discriminar entre uso y tráfico. En los países en los que esta distinción está a cargo de médicos o jueces (Bolivia, Uruguay) se cuestiona la falta de homogeneidad en la evaluación (Achá, 2014). Establecer dosis mínimas (Paraguay, Venezuela, Brasil) parece superar este problema, pero expone al encarcelamiento a los usuarios que son detenidos con pequeñas cantidades de estupefacientes que superan el mínimo legal (Boiteaux y Padua, 2014).

Distintas asociaciones de autocultivadores de cannabis expusieron los riesgos que afrontan los usuarios en su relación con los narcotraficantes y promovieron la despenalización del autocultivo de marihuana, sobre todo en Brasil, Argentina y Uruguay. En este país se está efectuando una ambiciosa reforma, a partir de la sanción, en 2013, de la ley que regula el mercado de cannabis, permite el autocultivo en clubes debidamente habilitados y propone la venta en las farmacias a usuarios registrados.

### **El derecho al consumo cultural de la hoja de coca**

El derecho al consumo cultural de la hoja de coca fue debatido ampliamente, a partir de la solicitud

1. Los países miembros del MERCOSUR son Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay y Venezuela. Bolivia se encuentra en proceso de adhesión. Son estados asociados: Chile, Colombia, Ecuador y Perú.

de Bolivia de eliminar de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, la obligación de abolir el masticado de la hoja de coca (acullico) ya que su Constitución Política la había calificado como patrimonio cultural en 2009. Como su propuesta no fue aceptada, Bolivia renunció a la Convención en 2011. En 2012 solicitó su readmisión haciendo una reserva sobre el acullico, que fue aceptada al año siguiente, con el apoyo de los países del MERCOSUR.

### **El derecho a la salud de los usuarios**

La controversia más importante en torno al derecho a la salud de los usuarios surge respecto de la posibilidad de que la justicia disponga la obligatoriedad del tratamiento<sup>2</sup> por uso de drogas. Las críticas señalan que la coerción judicial afecta el principio bioético de autonomía en la atención de la salud y que la internación compulsiva, especialmente de usuarios no habituales de sustancias o que hacen un consumo controlado, entra en contradicción con las leyes que postulan que la internación debe ser el último recurso en la atención en salud mental (Argentina, Brasil). Asimismo se señalan las deficiencias en la regulación de la calidad de los tratamientos, sobre todo en instituciones con modalidad de internación (Achá, 2014; FIUC, 2013; Amendolaro y Laufer Cabrera, 2012).

Las Cortes de Drogas, tribunales especiales destinados a disponer el tratamiento por uso de drogas como medida alternativa al encarcelamiento han sido objeto de cuestionamientos similares (Guzmán, 2012; Sánchez Vergara, 2012).

### **El debate en los organismos internacionales**

Aunque las iniciativas de reformas se plantearon en el marco de los tratados internacionales, afrontaron la oposición de la Junta Internacional

de Fiscalización de Estupefacientes y de los Estados Unidos, quienes sostuvieron que cualquier leve cambio ponía en cuestión el sistema en su conjunto (Rossi y otros, 2012). Sin embargo, los procesos de revisión de las políticas de drogas tuvieron eco en la agenda del MERCOSUR, que expresó su apoyo a la readmisión de Bolivia a la Convención Única. Asimismo, la Declaración de la XLVI Reunión Ordinaria de 2014, reconoció la necesidad de desarrollar “nuevos enfoques que aborden de una manera apropiada, integral, eficiente y fundamentada el problema mundial de las drogas, que incorpore el principio de responsabilidad común y compartida y la transversalidad de los derechos humanos”. Estos principios parecen ir ganando consenso en el continente. En 2013, el informe “El Problema de las Drogas en las Américas”, elaborado por mandato de la VI Cumbre de las Américas, planteó entre otros escenarios, la posibilidad de que cada país tenga cierto grado de autonomía para explorar políticas alternativas (Insulza, 2013). Recientemente, en 2015, la UNASUR planteó la necesidad de “fomentar un enfoque integral, equilibrado, multidisciplinario y sostenible” en las políticas de drogas” centrado en el ser humano, su bienestar y su salud. Esta declaración propone cambios en las políticas de drogas, debido a que históricamente se destinaron más recursos al control de la oferta y a la represión que a la reducción de la demanda.

A nivel mundial, las políticas de drogas se discutirán en la Sesión Especial sobre drogas de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) de 2016. A pesar de las diferencias entre países, en el MERCOSUR y en la UNASUR se debate la posibilidad de acordar ejes comunes. Es de esperar que de lograrse el consenso, éste se centre en la promoción de los derechos humanos y en el reconocimiento de la autonomía de los estados para elaborar políticas alternativas, en el marco de una interpretación “flexible” de las convenciones internacionales.

2. En Bolivia, la ley 1008 establece: “El dependiente y el consumidor no habitual que fuere sorprendido en posesión de sustancias controladas en cantidades mínimas que se supone son para su consumo personal inmediato, será internado en un instituto de farmacodependencia público o privado para su tratamiento hasta que se tenga convicción de su rehabilitación” (art. 49).

## Bibliografía

- Amendolaro, R.; Laufer Cabrera, M. (2012) *"Ingreso y permanencia involuntaria de las personas con discapacidad en centros de internación; su viabilidad a la luz de la Convención"*. En: Palacios, A. y Bariffi, F. Capacidad Jurídica, Discapacidad y Derechos Humanos. Ediar, Buenos Aires.
- Achá, G. (2014) *"Consumo y consumidores de drogas en Bolivia"*. En: Pérez Correa (coord.) Consumo, consumidores de drogas y las respuestas estatales en América Latina. CEDD, Fontamara, México.
- Armenta, A; Metaal, P; Jelsma, M (2012) *"Un proceso en ciernes. Cambios en el debate sobre políticas de drogas en América Latina"* en: Serie reforma legislativa en materia de drogas No. 21. Transnational Institute. [en línea. Disponible en <http://www.undrugcontrol.info/images/stories/documents/dlr21s.pdf>] Consulta 10 de setiembre de 2015.
- Boiteux, L; Padua, J. (2014) *"Respuestas estatales al consumidor de drogas ilícitas en Brasil: un análisis crítico de las políticas públicas (penales y civiles) para los consumidores"*. En: Pérez Correa (coord.): Consumo, consumidores de drogas y las respuestas estatales en América Latina. CEDD, Fontamara, México.
- Galante, A.; Pawlowicz M.P., Rossi, D.; Corda, A.; Touzé, G.; Goltzman, P. (2012) *"El fallo Arriola: Debate en torno a la desjudicialización de la atención sanitaria de los usuarios de drogas"*. En: Arias, A.; García Godoy, B.; Bazzalo, A.: IV Encuentro Internacional de Políticas Públicas y Trabajo Social. *Aportes para la construcción de lo público, Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires*. [en línea. Disponible en: <http://trabajosocial.sociales.uba.ar/jornadas/contenidos/home.htm>] Consulta 20 de octubre de 2015.
- Guzmán, D. E. (2012) *Las Cortes de Drogas. Los alcances y retos de una alternativa a la prisión*. IDPC y Dejusticia, Londres. [en línea. Disponible en: [http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=estado\\_de\\_derecho&publicacion=1228](http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=estado_de_derecho&publicacion=1228)] Consulta 10 de noviembre de 2015.
- Guzmán, D. E. y Uprimny Yepes, R. (2010) *"La prohibición como retroceso. La dosis personal en Colombia"* en: Serie reforma legislativa en materia de drogas No. 4. Transnational Institute y Washington Office on Latin America. [en línea. Disponible en: <https://www.tni.org/files/download/dlr4s.pdf>] Consulta 30 de octubre de 2015.
- Rossi, D.; Galante, A.; Ralón, G.; Corda, A. (2012) *"Políticas de drogas en América Latina. Tensiones, conflictos y contradicciones"*. En: Revista Ciencias Sociales. Dossier América Latina: Patria Grande. Noviembre N° 82:108-111.
- Sanches Vergara, A. (2012) *"Tribunales terapéuticos: la justicia de las drogas"* En: Fermentum. Revista Venezolana de Sociología y Antropología. Mérida - AÑO 22 - N° 65 - SEPTIEMBRE - DICIEMBRE 2012: 303-325. [en línea. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=70538667004>] Consulta 15 de setiembre de 2015.
- Thoumi, F. (2009) *La normatividad internacional sobre drogas como camisa de fuerza*. Revista Nueva Sociedad N° 222. 42-59.
- Touzé, G. (2010) *"Argentina: ¿la reforma que viene?"* en: Serie reforma legislativa en materia de drogas No. 6. Transnational Institute y Washington Office on Latin America. [en línea. Disponible en: <http://www.tni.org/sites/www.tni.org/files/download/dlr6s.pdf>] Consulta 10 de setiembre de 2015.
- Touzé, G. y Goltzman, P. (Compiladoras) *América Latina debate sobre drogas*. I y II Conferencias Latinoamericanas sobre Políticas de Drogas. Intercambios Asociación Civil - Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires. [en línea. Disponible en: <http://www.intercambios.org.ar/publicaciones/america-latina-debate-sobre-drogas-i-y-ii-conferencias-latinoamericanas-sobre-politicas-de-drogas>] Consulta 10 de setiembre de 2015.

## Fuentes documentales

Comunicado Conjunto de las Presidentas y los Presidentes de los Estados Partes del MER-

- COSUR y Estados Asociados (2014). XLVI Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común, Caracas, 29 de julio. [en línea. Disponible en: [http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4488/1/comunicado\\_conjunto\\_estados\\_partes\\_y\\_estados\\_asociados.pdf](http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4488/1/comunicado_conjunto_estados_partes_y_estados_asociados.pdf)] Consulta 25 de agosto de 2015.
- Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (2015). II Reunión Extraordinaria del CSPMD. Visión Regional del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR para UNGASS 2016. Montevideo, 31 de agosto. [en línea. Disponible en: <http://boliviauruguay.org/wp-content/uploads/2015/10/VisiC3B3n-Regional-UNASUR-para-UNGASS-2016.pdf>] Consulta 10 de setiembre de 2015.
- FIUC - Federación Internacional de Universidades Católicas (2013) Policy Brief: Políticas de Drogas en América Latina y Asia. Hacia la construcción de respuestas centradas en los Derechos Humanos. [en línea. Disponible en: <https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/library/FIUC-policy-brief-esp.pdf>] Consulta 15 de setiembre de 2015.
- Insulza, J.M. (2013) El problema de las drogas en las Américas. Organización de Estados Americanos. [en línea. Disponible en: [http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion\\_e\\_Informe\\_Analitico.pdf](http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf)] Consulta 10 de setiembre de 2015.

