



Organización de los
Estados Americanos

El Informe de Drogas de la OEA:

**16 Meses de Debates
y Consensos**

Producción General:

Paul Simons

Patricia Esquenazi

Edición:

Patricia Esquenazi

Gina Ochoa

Colaboradores:

Álvaro Briones

Angela Crowdy

Morgan Neill

Diego Páez

Luz Marina Peña

Mariana Dambolena

Diseño:

Sebastián Vicente

OAS Cataloging-in-Publication Data

Insulza, José Miguel.

El informe de drogas de la OEA : 16 meses de debates y consensos.

p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.D/XXV.4.1)

ISBN 978-0-8270-6211-5

1. Drug abuse--America. 2. Drug control--America. 3. Drug traffic--America. 4. Drug addiction--America.

I. Title. II. Title: El problema de las drogas en las Américas. III. Organization of American States. Secretary General. IV. Series.

OEA/Ser.D/XXV.4.1

El Informe de Drogas de la OEA:

16 Meses de Debates y Consensos

Documento preparado por la Secretaría General, para la
46 Asamblea General Extraordinaria de la Organización de los Estados Americanos (OEA)
“Por una Política Hemisférica de Drogas de Cara al Siglo XXI”
Ciudad de Guatemala, Septiembre, 2014



Secretario General Insulza presenta el Informe de Drogas al pleno del Consejo Permanente de la OEA. Mayo 2013, Washington, DC

En la Sexta Cumbre de las Américas celebrada en Cartagena de Indias, Colombia, en abril de 2012, nuestras Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno encargaron a la Organización de los Estados Americanos la elaboración de un Informe sobre el problema de las drogas en las Américas. El encargo, comunicado por el Presidente de la Cumbre, Juan Manuel Santos, fue categórico: había que elaborar un informe abierto, completo, que develara los claroscuros de lo actuado hasta el momento en materia de drogas, sin ocultar los temas sensibles y sin temor a romper tabúes, para abrir el camino a nuevas formas de encarar el fenómeno.

Un año después la tarea estaba terminada. En Mayo de 2013 entregamos al mismo Presidente de Colombia y a través de él a todos los Jefes de Estado y de Gobierno, el Informe Sobre el Problema de las Drogas, que de inmediato tuvo un enorme impacto. Menos de un mes después, la Asamblea General de la OEA se reunió en Antigua Guatemala, en la primera Sesión que se dedicaba a este gran problema, presente entre nosotros desde hace varias décadas. Sus conclusiones permitieron verificar de qué manera nuestros gobiernos y pueblos sentían la necesidad urgente de revisar las políticas que habían predominado en el hemisferio y que estaban lejos de alcanzar los resultados esperados.

En sólo 16 meses, el Informe logró abrir la puerta a una discusión abierta, tan franca como inédita sobre todas las opciones disponibles en la búsqueda de políticas más eficaces para enfrentar el problema de las drogas en el continente. El prestigioso diario norteamericano The New York Times apuntó que “efectivamente el Informe rompe el tabú al considerar alternativas al

El Problema de las Drogas en las Américas:

Consensos sobre el Informe encomendado a la OEA

José Miguel Insulza

actual enfoque prohibicionista". La revista Semana de Colombia afirmó que "este informe, abre otro frente de debate dentro de las distintas alternativas para enfrentar el negocio de la droga en sus distintas etapas, lo mismo que las consecuencias de su consumo".

"La OEA y los países de Latinoamérica están contribuyendo positivamente a romper el tabú que ha silenciado por tanto tiempo el debate acerca de una política de drogas más humana y eficaz", dijeron los Presidentes Fernando Henrique Cardoso, Ricardo Lagos, Ernesto Zedillo y César Gaviria en un escrito en mayo de 2013, a raíz de nuestro Informe.

La Comisión Global sobre Políticas de Drogas -que integran los cuatro ex Presidentes mencionados, más Jorge Sampaio y Ernesto Zedillo, además de Kofi Annan, Mario Vargas Llosa, Javier Solana, George Schultz, Paul Volcker y otras relevantes personalidades mundiales- asegura en su última publicación, "Cómo asumir el control: distintas vías hacia políticas de drogas eficaces", en coincidencia con nuestro Informe, que "poner a la salud y la seguridad de las comunidades en primer lugar requiere una reorientación fundamental de las prioridades políticas y los recursos, que deje de lado las fallidas leyes punitivas e impulse intervenciones

en el campo de la salud y sociales basadas en evidencia".

¿Por qué rescato estas afirmaciones, en medio de centenares de expresiones? Porque en ellas se refleja el mérito mayor del trabajo que nos encomendaron los Presidentes de todos los países del hemisferio, en Cartagena de Indias. El Informe ha marcado un antes y un después en la forma de encarar el fenómeno de las drogas, rompiendo las barreras que inhibían un diálogo transparente y abriendo paso a un debate sin tapujos ni falsos prejuicios, que sólo podía traer buenos resultados a nuestras sociedades, de cara a un tema lacerante que hiere a ricos y pobres, a hombres y mujeres, a niños, jóvenes y viejos. Dramáticamente, a todos por igual.

El Informe sobre el Problema de las Drogas reconoció sin ambages la relevancia del problema, puesta de manifiesto por los principales líderes de la región:

"...el Problema existe y preocupa. Preocupa a las Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno que encargaron el presente Informe, pero también al ciudadano común. Preocupa a la mujer que ve el tráfico de drogas practicado en su vecindario como una amenaza inminente para sus hijos y la integridad de su hogar; al juez que

debe condenar a un vendedor o, en muchos países, a un consumidor de drogas; a los voluntarios de una ONG que tratan de apoyar a jóvenes drogadictos y al legislador que debe interpretar la diversidad de voluntades de sus representados frente a este problema... Todos viven el problema, pero lo viven de manera distinta. Y lo mismo ocurre con los países, para los cuales el problema se manifiesta de manera diferente según sus realidades específicas... Ocurre de tal modo, no sólo debido a la diversidad existente entre los países del Hemisferio, sino porque el problema mismo se compone de diferentes manifestaciones que afectan también de manera diferenciada a nuestros países, al grado de hacer difícil, quizá imposible, capturar en un sólo conjunto de recomendaciones políticas la variedad y extensión de desafíos que ese problema, en esas diversas manifestaciones, plantea... El punto de partida de este análisis es, en consecuencia, que no existe un sólo problema relacionado con las drogas sino múltiples problemas asociados, a su vez, a la diversidad de características de nuestros países pero también a la posición que ellos ocupan con relación al problema."

Para abordar esta gran tarea, reunimos a más de trescientos servidores públicos, especialistas del ámbito privado y de organismos internacionales, expertos académicos y líderes sociales y políticos de todo el continente quienes contribuyeron con sus opiniones, aportes en aspectos específicos, experiencia y buena voluntad, a la realización del Informe encomendado.

Ricardo Lagos Ex Presidente de Chile

El mayor impacto del Informe de la OEA sobre el Problema de las Drogas en las Américas ha sido generar un debate oportuno y útil, a partir de un diagnóstico realista, claro y comprensivo sobre este tema tan urgente en la región y en el mundo. **Es a partir de este diagnóstico que el debate de las drogas ha tenido un antes y un después**, pues es un Informe que clarifica y al mismo tiempo permite definir políticas para enfrentar el flagelo.

Los temas claves que surgen a partir de este Informe son la evidencia de que, luego de 40 años de criminalización y de lucha frontal contra la expansión de las drogas en el hemisferio y en el resto del mundo, esta política ha sido un profundo fracaso. Esto implica: 1) Comprender que respecto al drogadicto incurable tenemos un tema de salud que debe ser tratado como tal. Al hacerlo, disminuirá la demanda ilícita por parte de los drogadictos e incluso, de ser necesario, puede plantearse que sea el Estado el que provea la droga. 2) Despenalizar el consumo y comercio de marihuana. Hoy, una buena parte de la población carcelaria de la región se debe al tráfico de las llamadas “drogas blandas” y en muchos casos ni siquiera por el tráfico, sino más bien por posesión de cantidades pequeñas de marihuana, lo cual hace difícil entender las razones para mantener políticas de represión tan activas, especialmente cuando ya en varios estados de los Estados Unidos y en Uruguay la posesión y consumo de marihuana se considera hoy un acto lícito. 3) El combate al narcotráfico no puede enfrentarse como política doméstica de cada país, sino debe hacerse a nivel multilateral. Muchos países centroamericanos, por ejemplo, exigen medidas en particular para aquellos que son los principales consumidores de drogas duras. 4) El Informe de la OEA ha significado un profundo avance. La idea de usar una metodología innovadora configurando escenarios futuros dependiendo de las políticas que se sigan, permite avizorar una mayor certeza en la toma de decisiones para definir una estrategia futura.

¿Por qué se nos hizo ese encargo? Porque, ciertamente, no existe otra instancia en la región en la que un problema hemisférico pueda ser tratado con la libertad y amplitud con la que lo podemos hacer en la OEA. Se trata de un asunto claramente hemisférico: el problema de las drogas afecta prácticamente a todos los países de América, aunque de manera diferenciada, provocando en ellos, efectos diversos. Esa diversidad de situaciones genera enfoques e intereses que, sin ser divergentes, propician también distintas opciones para enfrentarlas. Sólo la OEA puede reunir toda esa variedad de enfoques, intereses y opciones y, mediante un diálogo franco y guiado por la vocación de unidad y cooperación entre nuestros Estados, encontrar puntos de convergencia y consenso entre todos ellos de modo

de seguir avanzando en un marco de solidaridad, cooperación y unidad.

Dedicamos la totalidad de la Asamblea General de la OEA en Antigua, Guatemala, en 2013, a este tema. Esa reunión emitió una Declaración consensuada entre los 29 Cancilleres presentes, que solicitó a nuestros Estados Miembros iniciar un proceso de consultas teniendo en cuenta el contenido de nuestro Informe. Esas consultas se realizaron y fueron intensas y fructíferas, a nivel nacional, subregional, regional y hemisférico. Sus efectos han significado, en algunos casos, la apertura a nuevos debates, pero también han dado lugar a importantes consensos que nos proporcionan sólidas herramientas para avanzar en el futuro.

Destaco en especial la oportunidad que tuve de presentar el Informe en las cumbres de los países de Centroamérica, a través del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), y de los países del Caribe a través de la CARICOM. Entre los países del SICA, Guatemala ha constituido una comisión nacional sobre drogas, que analizará la situación actual de la política interna de drogas en ese país y deberá presentar un informe oficial en los próximos meses. Los países del Caribe, a su vez, han constituido una comisión para estudiar temas relacionados con la despenalización del uso personal de la marihuana.

En los Estados Unidos, en donde tuve la oportunidad de presentar el Informe ante diversas instancias de la sociedad civil, el problema es objeto de un intenso debate, acrecentado como consecuencia de la apertura de una industria legal de marihuana en los Estados de Colorado y Washington, mientras el uso médico de la marihuana es ya autorizado en numerosos estados. En el mismo país se ha abierto también, por iniciativa del Departamento de Justicia, y bajo un enfoque que persigue entre otros principios de proporcionalidad y salvaguarda de los derechos humanos, un proceso de revisión y reducción de sentencias para diversos perfiles de delitos relacionados con el mundo de las drogas, entre los que se destacan aquellos de posesión simple y microtráfico.

Significativamente, la Administración Obama ha dejado ya de usar el término “guerra contra las drogas”, lo cual no es un simple cambio retórico, sino que revela una concepción distinta de las mejores maneras de enfrentar el problema. El propio Presidente lo ha dicho de modo explícito: “No vamos a salir del problema de las drogas por medio de las detenciones”. (*We are not*

going to arrest ourselves out of the drug problem”)

En Uruguay presenté el informe directamente al Presidente Mujica y sus principales asesores, justo antes de la aprobación de la ley que crea un mercado regulado de cannabis. El diseño de ese mercado regulado reconoce el enfoque de salud pública por el que aboga nuestro informe, así como el de enfrentar de manera preventiva la violencia y el tráfico ilícito.

En México participé, en junio del año pasado, en un debate sobre las futuras opciones en la política de drogas con representantes del gobierno federal, del Congreso de la Unión, del gobierno del Distrito Federal y con organizaciones de la sociedad civil. El nuevo “Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia” implementado por el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto, plantea la necesidad de adoptar programas amplios y multisectoriales de prevención, consistentes con nuestro Informe.

En Chile pude presentar el Informe ante académicos, miembros de la legislatura y Ministros del Gobierno. También me reuní a dialogar sobre el tema con las iglesias evangélicas y dirigentes sociales, quienes habían estudiado con diligencia todos sus contenidos. Actualmente se da un debate muy activo en los medios de comunicación y en el Congreso, sobre posibles reformas a la clasificación de las sustancias.

Colombia ha sido uno de los países donde más intenso ha sido el debate sobre la política de drogas.

Presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, recibe Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas - Mayo 2013, Bogotá, Colombia

“¿Por qué se nos hizo ese encargo? Porque, ciertamente, no existe otra instancia en la región en la que un problema hemisférico pueda ser tratado con la libertad y amplitud con que lo podemos hacer en la OEA”.

Allí presentamos el Informe a los Gobiernos de América, entregándolo al Presidente Santos como anfitrión de la Cumbre. Con posterioridad a ello se creó una Comisión Nacional Multidisciplinaria y se han alcanzado ya acuerdos sobre la manera de enfrentar el tema de las drogas y el narcotráfico en las negociaciones de paz entre el Gobierno y las FARC. El Presidente Santos fue el más ferviente impulsor del Informe de la OEA y sus más recientes declaraciones revelan su decidida voluntad de implementar importantes cambios de política.

En Brasil expusimos el Informe ante un grupo de más de 500 representantes del sector de la salud federal y estatal, así como representantes de la sociedad civil. El enfoque principal del debate que se desarrolló a continuación, tuvo como

foco la búsqueda de formas para dar satisfacción a la creciente demanda por servicios de tratamiento y prevención, un tema central de nuestro Informe.

Los países europeos también han estudiado el Informe con gran interés. Tuvimos la oportunidad de presentarlo en foros diversos en Londres, Madrid, Lisboa y París, además de una audiencia con la Comisión Europea en Bruselas y con el Canciller del Reino Unido en Londres. Los enfoques de salud pública, descriminalización del consumo personal, y políticas basadas en la evidencia, coinciden plenamente con el análisis europeo liderado por el organismo socio de la OEA, *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction (EMCDDA)*.



También hemos tenido la oportunidad de discutir el Informe y los próximos pasos a seguir, en tres sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), el cuerpo técnico del hemisferio asociado con este tema. Los asuntos de prevención y rehabilitación, a los que el Informe otorga gran prioridad, han sido elementos clave de los programas

Secretario General de la OEA recibe mandato de los Jefes de Estado del continente reunidos en la VI Cumbre de las Américas para elaborar informe sobre drogas. Abril 2012, Cartagena de Indias, Colombia

de trabajo de la CICAD desde hace tiempo y figuran de manera preeminente en el Plan de Acción actualmente vigente. Dicho programa de trabajo incorpora iniciativas en salud pública, alternativas al encarcelamiento, integración social y manejo de activos incautados, todos en línea con las conclusiones del Informe. Además, en el seno de la CICAD, se ha llevado a cabo un nuevo acercamiento con la sociedad civil y la academia, así como un intenso debate sobre las nuevas políticas de cannabis en el hemisferio, enfocado en los desafíos de implementar sistemas regulatorios con la debida atención a la prevención y los impactos sobre la salud, principalmente entre los jóvenes.

Un momento único de abrir un diálogo con los Ministros de

Salud del Hemisferio se presentó en la Asamblea General de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), en septiembre pasado en Washington DC. Allí logramos estrechar aún más nuestros lazos, para fortalecer el enfoque de salud pública por medio de un programa de trabajo conjunto con esta importante organización.

Una ocasión equivalente tuve en la Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas, que se congregaron en Medellín, en noviembre pasado. Ante ese auditorio pude exponer los contenidos principales del Informe y recoger de ellos, y de su debate, importantes puntos de vista sobre el impacto que el mismo provocaba en relación al diseño de futuras iniciativas de cooperación hemisférica en este campo.



Fernando Henrique Cardoso Ex Presidente de Brasil

El informe de la OEA tuvo un gran impacto por su contenido técnico y por su audacia y pragmatismo en abordar los caminos posibles para la cuestión de las drogas sin límites ideológicos.

Además, como fue el primer informe de una organización multilateral en romper el tabú sobre opciones que van más allá de las convenciones de las Naciones Unidas, este documento ha influenciado la opinión pública y ha incitado a las agencias de las Naciones Unidas a priorizar el debate sobre políticas de drogas que tengan como centro la salud pública, la seguridad ciudadana, los derechos humanos y el desarrollo.

En los próximos cinco años la discusión y las experiencias de regulación de cannabis estarán en el centro de la agenda de las políticas sobre drogas. Los impactos de esa experiencia sobre los niveles de consumo y sobre el sobrecargado sistema de justicia criminal de diversos países determinarán el avance de modelos de regulación de dicha sustancia.

Adicionalmente, poner fin a la criminalización de los consumidores de drogas y aprender de las experiencias europeas en la reducción de daños del consumo de drogas más fuertes como la heroína, deben también ser destacados en los países de las Américas.

“El Presidente Santos fue el más ferviente impulsor del Informe de la OEA y sus más recientes declaraciones revelan su decidida voluntad de implementar importantes cambios de política”.

Es importante también destacar el interés en el tema mostrado por muchos Jefes de Estado en la Asamblea General de las Naciones Unidas en la Ciudad de Nueva York, en septiembre de 2013. En esa oportunidad pudimos sostener reuniones bilaterales cuyos temas principales fueron el Informe, la Declaración de Antigua y la próxima Asamblea Extraordinaria de Naciones Unidas sobre drogas. La intervención concertada de los Presidentes de Colombia, Guatemala y México fue una demostración más de la voluntad de los gobiernos de la región de modificar sustantivamente sus políticas de control de drogas y de hacerlo en el marco de un amplio diálogo conjunto.

Con respecto a foros liderados por la sociedad civil, también presentamos el estudio en el *Chatham House* en Londres a un grupo europeo, así como en el *Inter-American Dialogue*,

el *Council on Foreign Relations*, y el *Woodrow Wilson Center* en Estados Unidos. En estas oportunidades se pudo profundizar y discutir detalladamente el tema y cada uno de los informes con destacados expertos internacionales. Por otra parte, la última reunión de la Red Iberoamericana de Organizaciones no Gubernamentales que Trabajan en Drogodependencias,, realizada en Montevideo, Uruguay estuvo dedicada exclusivamente a analizar el Informe.

Mediante estas presentaciones y diálogos, el Informe ha establecido el liderazgo de la OEA frente al desafío multidimensional del problema de las drogas, incluyendo los pilares de salud y seguridad ciudadana. También ha contribuido a reforzar el enfoque humanitario frente a este tema, favorecido tanto en el Hemisferio Occidental como en Europa.

Ciertamente, los cambios de leyes y de políticas tendrán su ritmo y nunca esperamos que esto ocurra de la noche a la mañana. Cuarenta años de “guerra contra las drogas” han creado muchas normas, burocracias y fuertes convicciones que perduran. Por ello no es razonable esperar que los cambios necesarios ocurran todos al mismo tiempo en todos los países, ni en tiempos breves. Dijimos en el Informe que cada país debía enfrentar su propia realidad de acuerdo a cómo se manifestaba el problema y el desarrollo posterior del proceso nos da la razón.

CONSENSOS, DIECISEIS MESES DESPUÉS

Transcurrido casi un año y medio de presentado el Informe, lo más importante, a mi juicio, es que ya podemos exhibir importantes consensos obtenidos del debate que éste abrió. Creo que esos consensos deben ser considerados como el principal impacto del esfuerzo que, todos en conjunto, realizamos al decidir, elaborar y analizar este Informe.

Primer consenso:

El problema de drogas se debe abordar con un enfoque de salud pública.

Si bien nuestra Estrategia Hemisférica Sobre Drogas de 2010 ya identificaba la dependencia de drogas como una enfermedad crónica y recurrente que debía ser tratada como un tema de salud pública; en la práctica pocos países habían logrado asumir las obligaciones necesarias a nivel político para brindar el respaldo y apoyo necesarios a este enfoque, así como destinar recursos y compromisos para atender el problema.

El enfoque de salud pública plantea desarrollar intervenciones amplias con un enfoque de tres vertientes: intervenciones diseñadas para impactar al usuario o a la población en riesgo, la disponibilidad de las sustancias, y el ambiente que tolera o acepta el consumo. Una

Secretario Ejecutivo de la CICAD, Paul Simons participa en la Mesa redonda de la OEA sobre el Problema de las Drogas en las Américas desde la Perspectiva de los Derechos Humanos

política efectiva de reducción de la demanda requiere de apoyo político, un marco legal sólido y recursos y presupuesto adecuados para sostener tales políticas.

Por ello en el Informe señalamos que era absolutamente contradictorio tratar al drogodependiente como un enfermo y, al mismo tiempo, penalizarlo por su consumo o por haber cometido un delito relacionado con éste. Por la misma razón, insistimos, había que buscar activamente alternativas al encarcelamiento para las personas que constituyen el último eslabón de la cadena de distribución. Señalamos igualmente que la opción de la despenalización del consumo personal -ya adoptado por 12 países de nuestro hemisferio- debía estar bajo consideración sería como

opción para aquellos que no lo han hecho.

Ese criterio, que llamamos “enfoque de salud pública”, ha terminado por imponerse como consenso en nuestros países y entre nuestros Estados. Como resultado del encuentro con los directores de la Organización Panamericana de la Salud en septiembre de 2013 se logró intensificar el interés de los Ministros de Salud en el tema de las drogas. A esto siguió la negociación de un plan de trabajo conjunto CICAD/OPS, que incluye actividades concretas tales como reuniones subregionales conjuntas de Ministros de Salud Pública y Comisionados Nacionales de drogas. El primero de estos eventos –que reunió a los países de Centroamérica bajo el auspicio del SICA– tuvo lugar en San Salvador, en junio de 2014.

“Mediante estas presentaciones y diálogos, el Informe ha establecido el liderazgo de la OEA frente al desafío multidimensional del problema de las drogas, incluyendo los pilares de salud y seguridad ciudadana”.



Rafael Bielsa

Ex Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina

¿Qué elementos destacaría de su participación en el Equipo de Escenarios del Informe de Drogas de la OEA?

Se trataba de encontrar respuestas no convencionales para que líderes políticos muy distintos entre sí, en contextos que llegaban incluso a ser opuestos, encontraran respuestas para un desafío sumamente complejo por su naturaleza, particularidades y escalas. Combinando prácticas procedentes de diversos andariveles científicos, erigiendo matrices arquitectónicas flexibles e imaginativas y tratando de aislar lo que el desafío tiene de esencial, pudieron construirse escenarios en el marco de un laboratorio con múltiples actores que aportaron sus conocimientos de manera remarcablemente generosa, ordenada y consciente, gracias al aporte metodológico de la OEA para construir el Informe de Drogas encomendado.

¿Cuál ha sido el impacto del Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas de la OEA en el debate sobre el mismo a nivel hemisférico y global?

El Informe sobre el Problemas de las Drogas en las Américas tiene el privilegio de identificar diferentes temas y problemas, que a la luz del fracaso de las “políticas de drogas” materializadas durante más de tres o cuatro décadas, puedan ser un sustento objetivo para el inicio de un debate amplio, en tanto ha considerado y sistematizado evidencia empírica como sustento de las posiciones.

Los debates discurren por diferentes canales según cada país. En este sentido, es de esperar que la discusión tenga distinta relevancia en cada uno de ellos, dependiendo de la agenda política nacional y de los canales de comunicación establecidos con las asociaciones de la sociedad civil, los centros académicos y de investigación, los movimientos sociales y la comunidad internacional.

Por las características del Informe, su publicación tuvo repercusión internacional y ha sido referido en algunos países (Chile, por ejemplo), para iniciar un debate interno sobre las políticas y normativa sobre el consumo de drogas. También la RIOD (Red Iberoamericana de ONG que trabajan en drogodependencia), realizó en mayo de este año el XVI Seminario sobre Drogas y Cooperación que tuvo como objetivo el desarrollo y análisis de los documentos elaborados por la OEA, específicamente el Problema de las Drogas en las Américas.

¿Cuáles son, a su entender, los temas clave que dominarán el debate sobre la política de drogas en los próximos cinco años?

Actualmente, existe consenso internacional sobre la necesidad de avanzar en medidas de despenalización del consumo, en aquellos países que lo tienen penalizado, de manera de disminuir el impacto en los sistemas carcelarios y los costos asociados a los procedimientos policiales-judiciales, además de descriminalizar el consumo. Este primer cuestionamiento a la existencia de normas estrictas y punitivas sobre el consumo, es seguido por planteamientos que van aún más allá, y que tienen que ver con la regulación de los mercados de drogas, no sólo de marihuana sino también de las denominadas “drogas duras” como las cocaínas (clorhidrato y crack). Seguramente, ante la evidencia del incremento de la violencia organizada y la cantidad de muertes por la disputa de los territorios de consumo y de tráfico, la idea de regular la comercialización se haga presente en varios países. Ya lo hizo Uruguay para el caso de la marihuana y en Centro América este tema ha llevado a manifestaciones públicas de funcionarios de alto rango incluido el Presidente Otto Pérez Molina de Guatemala.

Otro tema que seguramente adquirirá una discusión mayor y que está ligado al anterior, son los abordajes preventivos y asistenciales poniendo como eje los Derechos Humanos de los usuarios y adictos, desde un enfoque de salud pública. La emergencia de patrones de consumo con drogas altamente adulteradas, como las cocaínas fumables, concentrados en sectores vulnerables, obligan a discutir nuevos modos de abordaje a este problema.

El surgimiento de nuevas sustancias psicoactivas (NSP), cuyo número en la actualidad es incluso mayor al número de sustancias controladas, será un tema de debate, por la celeridad en su multiplicación y acogida. Si bien es cierto que en Europa existe un Sistema de Alarma Temprana sobre estas drogas de síntesis, el consumo de estimulantes de tipo anfetamínico está en alza en casi todo el mundo. En América Latina la presencia, si bien con prevalencias aún bajas, muestra una tendencia creciente.

El uso y abuso de psicofármacos, especialmente tranquilizantes, es un tema que si bien ya ha sido denunciado en los últimos informes anuales de UNODC, seguramente adquirirá un debate mayor en los próximos años. La expansión del consumo, bajo prescripción médica o sin ella, como el uso combinado con otras drogas como alcohol, marihuana o cocaína, provocan serios daños a la salud y se hacen presentes en situaciones de violencia y accidentes.

“Una política efectiva de reducción de la demanda requiere de apoyo político, un marco legal sólido y recursos y presupuesto adecuados para sostener tales políticas”.

No somos ajenos a la realidad de que aún queda un largo trabajo por realizar en este ámbito, pues la labor de instrumentalización de esa visión y enfoque de salud tiene muchas aristas, y conlleva un largo proceso de institucionalización. Sin embargo, también somos conscientes de que los avances logrados en estos meses no habrían sido tales si no es por la reflexión que provocó el Informe en nuestros Estados miembros, y fuera de ellos.

Segundo consenso:
Se deben implementar reformas judiciales orientadas a proveer alternativas al encarcelamiento.

Como señalamos en el Informe, la aplicación de leyes severas sobre drogas ha disparado la tasa de encarcelamiento en muchos de nuestros países, contribuyendo a un grave hacinamiento en las cárceles. Por otro lado, el consumo no se detiene en el umbral de nuestras prisiones, con lo que el problema de raíz en ocasiones no se aborda (ni se trata cuando hay dependencia de drogas) en ninguna de las fases del proceso judicial y/o penal.

Varios países ya han decidido examinar la necesidad de adoptar medidas que permitan revertir esta situación, de modo que se respeten los derechos humanos y las garantías penales básicas, al tiempo que permitan mantener y garantizar la seguridad pública. Este tema figura claramente en la Declaración de Antigua, reflejando las preocupaciones de muchos de nuestros Estados miembros.

El problema específico de la proporcionalidad de las penas es prioritario, por ejemplo, para los Estados Unidos y estuvo presente de manera principal en nuestra reunión con el Procurador General Eric Holder en la Reunión de Ministros en Materia de Seguridad Pública de las Américas (MISPA), antes mencionada.

Como Presidencia de la CICAD, Colombia propuso en diciembre de 2013, la creación de un grupo de trabajo orientado a analizar y generar propuestas alternativas al tratamiento penal y penitenciario en todos los eslabones de la cadena del Problema Mundial de las Drogas, con enfoque de género y que incorpore a productores y consumidores. Este grupo se formalizó y comenzó su trabajo

y deliberaciones en junio de 2014. En él se han analizado opciones para situaciones que se presentan antes de entrar en el sistema de justicia penal; para situaciones en etapas previas al juicio dentro del sistema judicial; para personas ya condenadas; y alternativas para la población penitenciaria. Una segunda reunión técnico-política, que ha convocado a Viceministros de Justicia de los países que han manifestado interés en este grupo de Trabajo, está concertada para celebrarse durante los días 20 al 22 de octubre en Cartagena de Indias, Colombia.

Varias son las líneas de acción concretas que se plantean para la consideración dentro de esta área. Entre ellas se deben destacar la revisión de la severidad de las sentencias y tipificación de delitos para algunos perfiles específicos de personas infractoras vinculadas con el mundo de las drogas; la búsqueda de alternativas al

Ivor Archie

Presidente del Tribunal Supremo de Trinidad y Tobago

El principal impacto del informe de la OEA sobre el Problema de las Drogas en las Américas es que el mismo ha contribuido a una mayor aceptación de, e inclinación para considerar alternativas al encarcelamiento y otras formas más amplias de justicia restaurativa que aborden las causas profundas del abuso de drogas.

Los temas clave que dominarán la formulación de políticas de drogas y la implementación en los próximos cinco años estarán marcados por el aumento de la presión pública y la preocupación por los crímenes violentos relacionados con las drogas, que ejercerán una influencia en la dirección que tome la política sobre este tema. Sin embargo, la limitación de recursos continuará siendo un grave problema que afecta la ejecución de dichas políticas.

encarcelamiento para infractores dependientes de drogas, así como para personas que cometen delitos menores y que constituyen los eslabones más débiles en las cadenas del tráfico; la aplicación de un enfoque de salud pública para la población infractora dependiente de drogas dentro del sistema penitenciario; y un enfoque de integración socio-laboral para personas en conflicto con la ley por problemas de drogas, tanto dentro de una modalidad de alternativas al encarcelamiento, como también dentro del sistema penitenciario.

Teniendo en cuenta los enfoques precedentes y las experiencias que se han venido identificando, la adopción o diseño de alternativas al encarcelamiento debería estar orientada a la búsqueda de proporcionalidad en el castigo de conductas relacionadas con drogas y a la reducción del papel del sistema penal en respuesta a dichas conductas. Lo que quisiéramos promover es la generación de un menú de posibilidades que cada Estado

pueda adecuar a su contexto particular, dadas las distintas realidades que cada uno de ellos enfrenta.

Desde la OEA se ha impulsado paralelamente un diálogo continuo con los sistemas judiciales (incluidos los presidentes de Cortes Supremas, Defensorías Públicas, y Ministerios), el propio Ejecutivo, los sistemas de salud y actores de la sociedad civil, para identificar medidas concretas de alternativas al encarcelamiento bajo supervisión judicial para infractores dependientes de drogas. Como resultado, en los últimos cuatro años hemos pasado de 4 Estados Miembros a un total de 17 países en los que, bajo la figura de los tribunales de tratamiento de drogas, se están explorando, implementando o consolidando modelos alternativos.

Tercer consenso:
El delito organizado transnacional es un actor principal en el problema de drogas.

Como se señaló en el Informe, además del daño a la salud, el proceso de producción, tráfico, venta y consumo de drogas ha generado un negocio ilícito que atenta contra la seguridad, el bienestar humano y material de nuestros ciudadanos y contra la integridad de nuestras instituciones. El Informe agrega que tal actividad ha propiciado el surgimiento o fortalecimiento de gigantescas redes criminales transnacionales, que han terminado por expandir sus acciones a otras áreas delictivas a un grado que lleva a pensar que ni siquiera la desaparición

Secretario General de la OEA presentó el Informe sobre el Problema de Drogas ante audiencia y expertos estadounidenses – Wilson Center



Joaquín Moreno

Miembro Directivo de Liderazgo y Gestión de Colombia

¿Qué elementos destacaría de su participación en el Equipo de Escenarios del Informe de Drogas de la OEA?

Además de la trayectoria y experiencia de cada uno de sus integrantes, del Equipo de Escenarios se debe destacar la tolerancia en la diversidad. La controversia y complejidad de los diversos problemas derivados de las drogas no fueron obstáculos para que personas de todas las orillas posibles emprendieran un esfuerzo colectivo de entendimiento, lo que marca un precedente sobre la posibilidad de llegar a consensos mínimos a pesar de tanta polarización y de la extraordinaria pluralidad de perspectivas. Si algo va a requerir el diálogo sobre las drogas en la próxima generación y a cualquier nivel, es seguir ése ejemplo de poner de lado los intereses y las ideologías preconcebidas para debatir alternativas con costos reales, evidencias científicas y sentido común. La escogencia de la metodología de diálogo basada en escenarios probó una vez más su aplicabilidad a la identificación y formulación de opciones para resolver problemáticas complejas, mediante un diálogo constructivo y transformador.

¿Cuál ha sido el impacto del Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas de la OEA en el debate sobre las drogas en el hemisferio y en el resto del mundo?

El informe de la OEA es el primero que realiza un organismo multilateral sobre un complejo problema que duró muchos años en la clandestinidad. De allí se pueden extraer dos implicaciones fundamentales: que el debate nacional, regional y mundial es irreversible (o, en otras palabras, que el informe hizo que el tabú se rompiera para siempre), porque ya no se limita únicamente a nichos específicos de impacto limitado como la academia, las organizaciones sociales y los medios de comunicación, y, por otro lado, que habrá mayor legitimidad y más rigor en los cambios, reformas o ajustes que se deriven de dicho debate, porque cuentan ahora con un sustento teórico innovador, realista, exhaustivo y, sobre todo, vinculante. Los Informes preparados por la OEA son hoy en día documentos vivos que están siendo utilizados ampliamente en varias instituciones y países para alimentar un debate constructivo sobre la necesidad de encontrar políticas alternas para un manejo más adecuado de la problemática de las drogas ilícitas.

¿Cuáles son, a su entender, los temas clave que dominarán el debate sobre la política de drogas en los próximos cinco años?

Los temas que dominarán el debate a corto plazo se podrían enmarcar dentro de los principales ejes de los escenarios propuestos:

- Despenalización paulatina del consumo a través de la experimentación en política pública, sobre todo en drogas blandas. Sin embargo, no es descartable que por la presión de varios países se intensifique el debate sobre la despenalización y legalización del cultivo, la producción y el tráfico.
- Nuevas alternativas de cooperación internacional y regional, especialmente en países en donde la producción de drogas representa un combustible para el conflicto armado y el terrorismo internacional.
- Nuevos enfoques del consumo como un problema de salud pública y, por ende, nuevos rumbos en materia de políticas públicas.

“Como resultado de nuestro encuentro con los directores de la Organización Panamericana de la Salud en septiembre de 2013 se logró intensificar el interés de los Ministros de Salud en el tema de las drogas”.

de esa economía ilegal podría poner ya fin a su accionar criminal.

En el plano transnacional pueden mencionarse como otras actividades ilícitas realizadas por estas organizaciones el tráfico ilegal de armas, el contrabando, la piratería de productos, la trata de personas, el tráfico de migrantes, el tráfico de órganos, el tráfico de especies animales en vía de extinción y el tráfico de reliquias arqueológicas, entre otras. En el plano doméstico o nacional, además de la producción y venta de drogas controladas, pueden

identificarse como actividades del delito organizado la venta ilegal de armas, la venta de piratería y contrabando, el control y explotación de la prostitución, el robo y la venta de productos robados, la minería ilegal, el secuestro y la extorsión, incluida la victimización de migrantes.

Hoy existe consenso en nuestra región que esas redes criminales, que hemos tipificado como delito organizado transnacional, deben ser prevenidas y combatidas en un contexto de cooperación internacional. La reunión de la Asamblea General de la OEA en Antigua, Guatemala, el año



pasado, declaró en tal sentido el compromiso de los Estados americanos de incrementar los esfuerzos para prevenir, detectar y sancionar las operaciones de lavado de activos provenientes de actividades delictivas, particularmente del tráfico ilícito de drogas y la corrupción, y de reforzar la cooperación internacional para prevenir el ingreso, flujo y egreso de dichos activos a nuestros sistemas financieros.

A su vez, la Asamblea General reunida en Asunción en junio pasado aprobó instruir a la Secretaría General de la OEA a que estableciera y coordinara una Red Interamericana de Prevención de la Violencia y el Delito. En el mismo contexto, se debe considerar la modificación de las 40 recomendaciones del Grupo de Acción Financiera Internacional

sobre el blanqueo de capitales (GAFI), realizadas en febrero de 2012; modificaciones que buscan poner más énfasis en el desarrollo de capacidades operativas en materia de cooperación internacional para la recuperación de activos del delito organizado transnacional y su correspondiente decomiso.

Cuarto Consenso:
Es indispensable fortalecer las instituciones judiciales y de orden público.

Señalamos en el Informe que en muchos países de nuestro Hemisferio, pero particularmente en aquellos que pueden ser caracterizados como de tránsito de drogas controladas, existe una importante debilidad de las instituciones del Estado, que

El Informe de la OEA Sobre el Problema de las Drogas en las Américas.

es agudizada por la acción corruptora de las propias organizaciones criminales y que permite que esas organizaciones acentúen el uso de la violencia como forma principal de operación de sus actividades. En esas condiciones -se señala en el mismo Informe- la violencia se convierte en el único instrumento para resolver las disputas con sus competidores y para imponer su poder sobre la comunidad y muchas veces sobre el propio Estado.

► El Desafío de la Salud Pública

Durante los últimos años, nuestra región ha sido escenario de un debate sobre la necesidad de revisar las políticas sobre drogas, involucrando un amplio espectro de actores relevantes. Una recomendación frecuente es la necesidad de fortalecer el enfoque de salud pública en el abordaje del uso de sustancias psicoactivas y de sus consecuencias, para los individuos, la sociedad y la economía. Estos debates han servido de base y actúan como catalizador para cambiar el enfoque actual de las políticas de drogas orientándolo hacia un abordaje centrado en la persona.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS) ha dado pasos firmes en esta dirección cuando aprobó su Estrategia y Plan de Acción específicos sobre el tema, la cual se encuentra en fase de implementación a través de acciones coordinadas con los Estados Miembros. Hemos participado activamente con la Organización de los Estados Americanos en la preparación del Informe “El Problema de Drogas en las Américas”, el cual ha sido un elemento fundamental y de referencia en la apertura de los países para el debate sobre el tema en la región. También trabajamos de manera conjunta en el desarrollo del Programa de Actividades Coordinadas con la CICAD, resaltando el papel de la salud pública como un componente fundamental de las políticas sobre drogas en las Américas.

Para la salud pública, el abordaje del uso de sustancias y sus consecuencias, se centra en la persona y su derecho a la salud. Esto se da desde una dimensión colectiva que incluye a consumidores y no consumidores, en sus contextos sociales, con diferentes grados de vulnerabilidad. Esta complejidad demanda intervenciones dentro de un amplio rango, las cuales tienen al sector salud como eje central, pero requiriendo de una respuesta coordinada multisectorial, con participación de la sociedad civil.

El enfoque de salud pública se centra en la persona consumidora como alguien con una enfermedad que requiere de tratamiento médico y apoyo psicológico, el cual debe ser extendido a su entorno familiar y en ocasiones al laboral. De igual manera, la despenalización del individuo consumidor es fundamental a fin de poder dar tratamiento a su adicción, la cual debe ser considerada como una patología que requiere ser tratada de manera integral a fin de apoyarle para su reinserción familiar y laboral.

La OPS tiene el compromiso de fortalecer el enfoque de salud pública en el abordaje del uso de sustancias psicoactivas en las Américas, haciendo accesibles los recursos para prevenir y tratar los problemas relativos al uso de sustancias de forma oportuna y con calidad, y facilitando una completa reintegración social. Esta constituye una meta que va en armonía con la visión del acceso universal a la salud.

Dr. Francisco Becerra
Subdirector
Organización Panamericana de la Salud (OPS)

“La búsqueda de alternativas al encarcelamiento para infractores dependientes de drogas o para personas que cometen delitos menores dentro de las cadenas del tráfico, es también una necesidad actual”.

En el mismo documento recordamos lo señalado en el informe conjunto del PNUD y la OEA “Nuestra Democracia”, de 2010, que afirma que “la falta de Estado es la que explica por qué poseemos la tasa de homicidios más alta del mundo, por qué el narco-crime domina territorios e influye sobre las decisiones públicas, y por qué hay amplias zonas de nuestros territorios que están fuera del alcance de la ley”.

La necesidad de robustecer las instituciones judiciales y de orden público, como efecto de esa situación, es hoy objeto de un consenso generalizado en nuestros países y entre nuestros Estados. Algunos de ellos han realizado importantes esfuerzos en la profesionalización de sus fuerzas policiales y en la depuración y fortalecimiento de sus instituciones judiciales. Para otros, sin embargo, el desafío perdura y requerirán de inversiones sustantivas tanto financieras como de capital humano, por un período extendido, para lograr fortalecer las instituciones judiciales y de orden público.

Adriel Brathwaite

Procurador General y Ministro del Interior de Barbados

¿Cuál ha sido el impacto del Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas en el debate sobre las políticas de drogas en el hemisferio y en el resto del mundo?

En el informe se han destacado los problemas comunes a los que se enfrenta el continente con respecto al consumo de drogas, la implementación de políticas y sus efectos en la sociedad. Se reconoce que las respuestas varían de un país a otro, pero también traza una ruta a seguir que toma en cuenta la diversidad demográfica del continente.

Otro aporte es la conceptualización de cuatro escenarios: “Juntos” explora los efectos de contar con instituciones judiciales y de seguridad pública más fuertes y una mayor cooperación internacional. “Caminos” se centra en las metodologías alternativas a la legalización y regulación. “Resiliencia” considera el fortalecimiento de las comunidades para contrarrestar las drogas y la delincuencia organizada a través de una mejor seguridad pública, salud, educación y empleo. Por último, “Ruptura” da un vistazo a la tregua negociada, flexible y sin límite de tiempo, entre Estados y la delincuencia organizada, y hace una reflexión sobre el hecho de que los países pueden avanzar plenamente hacia la reducción en el consumo de drogas ilícitas utilizando diferentes metodologías.

En su opinión, ¿cuáles son los principales temas que dominarán la formulación e implementación de políticas sobre drogas en los próximos cinco años?

El consumo de drogas como problema de salud pública: En la actualidad, todo consumo de drogas es ilícito y por lo tanto acarrea sanciones penales independientemente de la cantidad de drogas encontradas en el momento de un arresto. Esto significa que el número de personas encarceladas por delitos relacionados con drogas es desproporcionadamente alto. La pena de cárcel es cada vez menos eficaz, pues son escasos los programas de rehabilitación que se ofrecen en las cárceles. Queda claro entonces que los infractores drogodependientes crónicos deben ser canalizados al sistema de salud pública para recibir el tratamiento que les permita retrasar y/o evitar una recaída y la subsecuente reincidencia. Por lo tanto, deben redoblar esfuerzos a fin de garantizar que el sistema de salud pública pueda responder eficazmente a esta situación.

Despenalización/legalización de la marihuana: Dados los recurrentes llamados por la despenalización en distintos países del Hemisferio Occidental, los gobiernos del Caribe enfrentan el reto de reconsiderar su postura frente a la marihuana. Prueba de ello es que el tema figuró en un lugar preminente en el programa de la Cumbre de Jefes de Estado de CARICOM que se llevó a cabo en marzo de 2014. Luego de intensos debates, los líderes presentes en la Cumbre decidieron encargar un minucioso estudio sobre el consumo de marihuana. Se espera que este estudio permita conocer con claridad los patrones de consumo y uso de marihuana en el Caribe y así realizar los cambios necesarios en la legislación actual.

Aumento en el número de productos farmacéuticos y farmacias en Internet: Las farmacias que operan a través de Internet han contribuido a un problema creciente: el abuso en el consumo de medicamentos de prescripción. El Internet ha hecho que el proceso sea más accesible, cómodo e incluso anónimo, tanto para el vendedor como para el comprador. Actualmente no existen controles para impedir la venta de productos farmacéuticos por Internet, lo cual constituye un motivo de gran preocupación en algunos países.

Reformas legislativas: La introducción de nuevas leyes o la ampliación de las ya existentes deberá ser la respuesta a los problemas identificados. En términos generales, será necesario realizar un examen y actualización de la legislación existente en concordancia con las estrategias nacionales de lucha contra las drogas como problema de salud pública. Toda reforma legislativa deberá tener en cuenta el mandato de las entidades existentes sin perder de vista los objetivos de largo plazo de crear una comunidad de información necesaria para poder enfrentar el componente delictivo en el consumo de drogas, y garantizar que los individuos drogodependientes puedan acceder a los mejores métodos de tratamiento que ellos necesiten.

Julius Lang

Director de Asistencia Técnica del Centro de Innovación Judicial de Estados Unidos

¿Qué elementos destacaría de su participación en el Equipo de Escenarios del Informe de Drogas de la OEA?

Particularmente me llamó la atención la diversidad de opiniones de los miembros del equipo: firmes defensores de la liberalización de las leyes de drogas, fuertes opositores de la misma, y todos los puntos intermedios. También me impresionó la amplia experiencia reunida: académicos, formuladores de políticas gubernamentales, organizaciones no gubernamentales, jueces, policías, etc. Hubo incluso un diálogo con ex pandilleros que habían estado involucrados en los mercados de drogas.

¿En su opinión, cuál ha sido el impacto del Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas en el debate sobre las drogas en el hemisferio y en el resto del mundo?

Sé que el Informe ha recibido mucha atención de los medios y creo que eso ha animado una discusión en torno a las distintas rutas que los escenarios finales prevén. Con un tema con la potencialidad de alcance tan amplio como el de la política de drogas, el Informe puede ayudar a canalizar las discusiones en una dirección en la que los expertos de todo el hemisferio consideren que es la más útil.

¿Cómo ve la evolución del debate sobre la política de drogas en los próximos cinco años?

Creo que éste es un momento muy importante para la política de drogas y, como residente de los Estados Unidos, puedo ver que los marcos regulatorios que han sido implementados en Washington y Colorado están centrando mucho el debate sobre la marihuana. Tal como las cosas se están presentando, habrá muchas lecciones (buenas y malas) aprendidas de estos experimentos. Mi esperanza es que el debate sobre la política de drogas en todas partes este más basada en la evidencia de los impactos que estos cambios están generando. Para que eso suceda, tenemos que asegurarnos que estamos haciendo inversiones significativas en investigación.

► Grupo de Trabajo: Alternativas al Encarcelamiento

Los Estados Miembros de la OEA adoptaron la Estrategia Hemisférica sobre Drogas y su Plan de Acción 2011 – 2015, en la cual acordaron considerar la posibilidad de llevar a cabo medidas necesarias con miras a permitir alternativas a la privación de la libertad para los infractores de la ley, que a su vez son dependientes de drogas. Este tipo de medidas se consideran fundamentales debido a la importante proporción de crímenes relacionados con el uso de alcohol y de drogas. Así mismo, en los desafíos identificados en el Informe “El Problema de las Drogas en las Américas”, se encuentra el aumento de la población carcelaria por delitos de drogas y el consecuente hacinamiento, la falta de acceso a tratamiento y el difícil acceso a servicios sociales por parte de los usuarios dependientes de drogas, así como la vulnerabilidad y los riesgos a los que están expuestos determinados grupos sociales.

Adicionalmente, distintos estudios académicos e informes señalan la desproporcionalidad de los delitos de drogas –en comparación con delitos de mayor gravedad–, la feminización de los delitos con incrementos notables en la población carcelaria de mujeres, además de la sobrecarga al sistema de justicia - especialmente con delitos menores relacionados con las drogas.

Teniendo en cuenta lo anterior, en el 54° Periodo Ordinario de Sesiones de la CICAD, realizado en 2013 en Bogotá, Colombia solicitó a la Secretaría Ejecutiva la creación de un Grupo de Trabajo, para generar propuestas alternativas al encarcelamiento. En el 55° Periodo Ordinario de Sesiones, los comisionados aprobaron la creación de este grupo, conformado por expertos designados por los Estados, cuyo objetivo es identificar y analizar alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con las drogas, a partir de la evidencia disponible y bajo una perspectiva que fortalezca la salud pública y privilegie los derechos humanos. A este Grupo de Trabajo se le encomendó elaborar un Informe Técnico sobre las alternativas que existen al encarcelamiento para los delitos relacionados con las drogas de conformidad con las convenciones internacionales de fiscalización de drogas, y tomando en cuenta los marcos normativos de cada país y los contenidos de la Estrategia Hemisférica y el Plan de Acción 2011-2015.

El Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia coordinará, con apoyo de la CICAD, la elaboración del Informe Técnico, que será realizado por el Grupo de Soporte Técnico y puesto a consideración para observaciones al Grupo de Trabajo. Para dar cumplimiento a este mandato, se realizó un taller en La Antigua – Guatemala del 17 al 20 de junio del 2014, cuyo objetivo fue exponer la variedad de alternativas que existen al encarcelamiento y las experiencias en algunos países.

Dr. Miguel Samper Strouss
Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa
República de Colombia



VIAS DE AVANCE

En materia de salud pública, es necesario desarrollar iniciativas subregionales y establecer áreas prioritarias de acción conjunta; generar sistemas de información, seguimiento y evaluación; crear un marco de referencia para que los países desarrollen políticas de salud pública en materia de drogas; favorecer una mayor calidad de la atención de las personas con problemas por consumo de drogas mediante criterios de calidad para la prestación de servicios y diseñar currículos y materiales para capacitar a los profesionales de la salud en la atención de problemas por consumo de drogas.

En lo referente a reformas judiciales que provean alternativas al encarcelamiento, ha llegado el momento de hacer un esfuerzo consistente, en nuestros Estados, en el que se revise la severidad de las sentencias y la tipificación de delitos para ciertos tipos de infractores en materia de drogas.

La búsqueda de alternativas al encarcelamiento para infractores dependientes de drogas o para personas que cometen delitos menores dentro de las cadenas del tráfico, es también una necesidad

43 Asamblea General de la OEA debate el tema "Por una Política Integral frente al Problema Mundial de las Drogas en las Américas". La Antigua Guatemala, Guatemala.

actual. Desde luego, la eliminación de la cárcel para las personas por simple posesión de pequeñas cantidades de drogas parece hoy necesaria en las legislaciones de algunos países. Para estas mismas personas y también para quienes deban cumplir penas en el sistema carcelario, deben buscarse vías de rango judicial, para su integración laboral a la sociedad.

► El cannabis y el Informe de Drogas de la OEA

El Informe de Drogas de la OEA, incluyendo sus “posibles escenarios”, ha generado un debate muy activo y riguroso de los posibles cambios en las leyes de cannabis en todo el hemisferio, desde Chile hasta Jamaica. En sus conclusiones, el Informe afirma que tarde o temprano será necesario tomar decisiones de analizar las señales y tendencias que se inclinan hacia la despenalización o legalización de la producción, venta y consumo de marihuana. Desde entonces, un grupo de Estados Miembros y algunas de sus jurisdicciones subnacionales han comenzado a discutir democráticamente posibles cambios en las leyes restrictivas del cannabis.

Este nuevo debate ha transformado el tono de uno principalmente moralista a uno que reconoce una amplia esfera de ganancias y pérdidas. Por ejemplo, existe hoy un entendimiento de que la legalización del cannabis puede afectar el consumo excesivo de alcohol, pero no está claro si dicho consumo aumentará o disminuirá, y parece que no hay otra manera de resolver este asunto más que observar lo que ocurre en las jurisdicciones afectadas. Igualmente, se da un debate acerca de cómo equilibrar las ganancias de llevar a muchos jóvenes a estar en conformidad con la ley, en contraste con la normalización del uso de una droga psicoactiva cuyos peligros a largo plazo aún no son totalmente comprendidos.

La discusión también se ha centrado en los modelos alternativos para la legalización y despenalización. Algunas jurisdicciones están considerando un sistema de legalización en el cual los Estados mantienen el control de la totalidad o gran parte del sistema de producción y distribución. Otras jurisdicciones han dado más libertad a la empresa privada para atender el mercado. Elegir el enfoque correcto implica tomar en cuenta las circunstancias políticas y sociales de cada país, así como las capacidades institucionales de los Estados miembros.

Impulsado en parte por el Informe de Drogas de la OEA, el debate actual en torno a las políticas del cannabis en el hemisferio occidental está a la vanguardia de una revigorizada discusión mundial sobre el control de drogas. Los resultados de tales políticas servirán como insumo para la próxima reunión de la Asamblea General de la ONU en 2016. La OEA debe mantener su posición como un foro de política regional y continuar monitoreando y estudiando estos cambios.

Dr. Peter Reuter
Profesor de Políticas Públicas
Universidad de Maryland

También debe considerarse que uno de los propósitos de toda reforma judicial en esta materia debe ser la aplicación de un enfoque de salud pública para la población infractora dependiente de drogas dentro del sistema penitenciario.

La constatación del rol del delito organizado transnacional en el problema de drogas y fuera de él, debe dar paso a la aplicación de medidas no sólo dentro de nuestros Estados, sino fundamentalmente entre ellos, que propicien y amplíen la cooperación en los ámbitos judicial, policial y de prevención. Desde que el delito y la violencia han adquirido una dimensión internacional no hay más alternativa que generar formas igualmente transnacionales de prevenirlo y combatirlo.

Por último, se debe perseverar en el robustecimiento de las instituciones judiciales y de orden público y,

para ello, se deben generar todas las instancias de cooperación internacional que sean necesarias. En el plano de la cooperación judicial la OEA ya opera importantes instrumentos de cooperación. Existen también importantes experiencias de cooperación internacional en el terreno de la reestructuración y profesionalización de los policías, aunque en este último caso basadas principalmente en iniciativas bilaterales; así como un enorme potencial para que, en un contexto hemisférico y regulado por nuestra Organización, se articule un sistema de cooperación en el plano policial. Es una capacidad que debe ser aprovechada porque el desafío es enorme y un eslabón nacional frágil inevitablemente debilitará toda la cadena internacional de control del delito en el hemisferio.

No cabe duda que hemos avanzado en un terreno muy importante desde

que, hace dieciséis meses atrás, presentáramos el Informe que nos encargaran las Jefas y Jefes de Estado de las Américas. Estamos, sin embargo, sólo en el inicio de un largo camino que todavía deberemos recorrer. En ese camino es probable que muchos temas pongan a prueba nuestra solidaridad colectiva como Estados de las Américas y nuestra decisión de buscar soluciones conjuntas a los problemas que nos aquejan. Desde esta reflexión, sólo me cabe reiterar las mismas recomendaciones que hiciéramos en nuestro Informe. Como quiera que sea y sin importar las dificultades que deba enfrentar, la cooperación es necesaria y debe buscarse mediante un enfoque integral, basado en evidencia y experiencia científica y tomando en cuenta las realidades y necesidades de cada país. ■



El Informe Sobre el Problema de las Drogas en las Américas es presentado en la inauguración del 52° Consejo Directivo de la OPS

Emiliano Martín

Ex-Subdirector General del Plan Nacional sobre Droga de España

¿Qué elementos destacaría de su participación en el Equipo de Escenarios del Informe de Drogas de la OEA?

Sin duda, uno de los mayores aciertos de los organizadores fue la selección de los participantes, tanto por su grado de competencia profesional, como por su compromiso personal ante el reto que representan las drogas. El acopio de conocimientos y experiencia de este equipo permitió extraer una gran riqueza de contenidos y aportó una variedad de enfoques (económico, político, social, de seguridad, de salud, juvenil, étnico, etc.).

El segundo elemento a subrayar es la metodología empleada que, con toda seguridad condicionó positivamente la dinámica y resultados del trabajo. Se trata de una metodología sugerente e innovadora que permitió no sólo la realización de análisis rigurosos sino también, la generación de nuevas ideas y nuevos enfoques, facilitó el debate y el intercambio entre los miembros del equipo y utilizó diferentes técnicas y estrategias dirigidas a provocar el diálogo e incentivar la participación.

En tercer lugar destacaría que se generó un clima de tolerancia que posibilitó la expresión libre y espontánea de cualquier opinión o posicionamiento. De hecho, se abordaron los grandes temas que están sobre la mesa en todos los foros de debate sobre las drogas: la violencia, la legalización, la falta de recursos preventivos y asistenciales.

¿En su opinión, cuál ha sido el impacto del Informe de la OEA sobre el Problema de las Drogas en las Américas en el debate sobre las drogas en el hemisferio y en el resto del mundo?

La opinión de los expertos y la prensa internacional ha coincidido en que este documento tiene un enfoque más amplio y más flexible que todos los anteriores publicados por la OEA en esta materia. En su redacción se han tenido en cuenta las evidencias científicas disponibles actualmente pero también se han integrado las perspectivas de muchos expertos que trabajan sobre el terreno y han aportado una gran diversidad de experiencias y modelos aplicados.

De entrada, ha definido y clarificado numerosas cuestiones que enturbiaban el debate sobre el tema de las drogas en el hemisferio. Por citar algunas de ellas: ha diluido la separación entre países productores y consumidores y no ha rehuido un tema tan complejo como el vínculo entre drogas y violencia, de gran actualidad tras su recrudecimiento en Centroamérica y México. En este sentido, el Informe constata que la violencia tiene mayor impacto en aquellos países en los que los Estados son más débiles y resalta las causas subyacentes de estos problemas como la pobreza y la desigualdad.

El informe aboga por la superación del modelo prohibicionista y, lo que a mi juicio supone su mayor aportación, apuesta decididamente por un modelo de salud pública. Un modelo que pone el énfasis en las personas y en las comunidades para hacerlas más saludables y competentes, lo que supone un auténtico cambio de paradigma en relación con el hegemónico anteriormente, centrado en el control de las sustancias y en la seguridad. Pienso que los europeos debemos congratularnos por este envite de la OEA que coloca al hemisferio en una posición más coincidente con la nuestra.

Pero, sin lugar a dudas, el tema más polémico que encara el Informe es el régimen legal y regulador de las drogas. Como es lógico, no adopta una posición predeterminada, pero presenta una relación de argumentos en contra y a favor que sientan las bases para la apertura de un diálogo inevitable en los próximos años.

En consecuencia, este informe va a tener un notable impacto en el medio y largo plazo en las políticas concretas, tanto nacionales como internacionales. Estoy convencido de que será un referente imprescindible para todos los países del hemisferio y orientará la toma de decisiones de los líderes americanos en los próximos años. De igual modo, creo que sus análisis y propuestas tendrán repercusiones en los demás continentes y contribuirán a abrir nuevas vías de intercambio y colaboración, especialmente con Europa.

¿Cuáles son, a su entender, los temas clave que dominarán el debate sobre la política de drogas en los próximos cinco años?

El primero y más controvertido es el que se refiere al régimen legal y regulador de las drogas. Las políticas antidrogas se han basado prioritariamente en un modelo punitivo orientado a la reducción de la oferta de drogas ilícitas que, tras cien años de aplicación, ha generado una gran insatisfacción en muchos países del hemisferio por lo que cada vez son más numerosas las voces que proponen un cambio de paradigma. Por eso creo que el debate que se va a suscitar no se centrará en si hay que introducir cambios sino, en la naturaleza y dimensión de estos cambios.

Desde esta perspectiva, considero que las experiencias iniciadas con el cannabis en los Estados de Washington y Colorado y en Uruguay van a polarizar estos debates. Sospecho que el resto del mundo va a seguir este debate con mucha atención y que en algunos casos, como el del continente europeo, contribuirá a reavivar las discusiones sobre la cuestión de la legalización.

El segundo tema clave está ligado con el cambio profundo de las políticas públicas que conllevará la adopción de la perspectiva de salud pública. Esta perspectiva exige priorizar la reducción de la demanda con medidas tales como los programas preventivos comunitarios, diversificar las opciones de tratamiento, impulsar procesos de reinserción social de las personas rehabilitadas y crear programas específicos en los centros penitenciarios. En la mayoría de los países del hemisferio no existen actualmente dispositivos capaces de hacer frente a este desafío. Por tanto, sus gobiernos se verán obligados a reasignar sus dotaciones presupuestarias e incrementar la financiación destinada a la puesta en marcha de redes preventivas y asistenciales.

En aquellos países en donde hemos trabajado de forma continua, constatamos que una adecuada combinación de estrategias puede permitirnos avanzar por un camino más seguro y eficaz, evolucionando hacia posiciones cada vez más flexibles y equilibradas, e impulsando políticas centradas en la prevención y tratamiento de los afectados y que avancen en materia de regularización tanto de las drogas ilegales como de las legales, desde una perspectiva de salud pública; una perspectiva centrada en la salud y la calidad de vida de las personas y las comunidades.

Estados Miembros

Antigua y Barbuda
Argentina
Las Bahamas
Barbados
Belize
Bolivia
Brasil
Canadá
Chile
Colombia
Costa Rica
Cuba¹
Dominica
Ecuador
El Salvador
Estados Unidos de América
Grenada
Guatemala
Guyana
Haití
Honduras
Jamaica
México
Nicaragua
Panamá
Paraguay
Perú
República Dominicana
Saint Kitts y Nevis
San Vicente y las Granadinas
Santa Lucía
Suriname
Trinidad y Tobago
Uruguay
Venezuela

1 El 3 de junio de 2009, los Ministros de Relaciones Exteriores de las Américas adoptaron la Resolución AG/RES.2438 (XXXIX-0/09) que resuelve que la Resolución de 1962 mediante la cual se excluyó al Gobierno de Cuba de su participación en el sistema interamericano, queda sin efecto en la Organización de los Estados Americanos (OEA). La resolución de 2009 declara que la participación de la República de Cuba en la OEA será el resultado de un proceso de diálogo iniciado a solicitud del Gobierno de la República de Cuba y de conformidad con las prácticas, los propósitos y principios de la OEA.



Diseñado e impreso por ASG/DCMM/DS
ISBN 978-0-8270-6211-5



Organización de los Estados Americanos
17th Street y Constitution Ave. N.W.
Washington, D.C. 20006, USA
+1 (202) 370-5000.
www.oas.org/es