

# CIVIL SOCIETY TASK FORCE

---

**Aportes de la Sociedad Civil de América Latina y el Caribe, UNGASS 2016**

Noviembre de 2015

El documento que aquí se presenta constituye el aporte de la sociedad civil de América Latina y el Caribe a la reflexión convocada por las Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas. La sociedad civil resulta un actor insoslayable a la hora de evaluar y debatir los límites y desafíos de las actuales respuestas; la riqueza y diversidad de sus experiencias le otorgan una voz autorizada para el análisis y la elaboración de recomendaciones.

Desde nuestro rol como representantes de la región en el Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil, hemos intentado ofrecer múltiples canales que favorecieran la participación. Este documento es el corolario de un proceso que incluyó diversas iniciativas, y en todas ellas las organizaciones de la sociedad civil se involucraron de manera activa y comprometida. Creemos que este documento presenta un panorama integral de las preocupaciones, prioridades y expectativas que atraviesan distintos colectivos, organizaciones y movimientos sociales en la región, panorama útil y necesario para que los gobiernos puedan llevar a la UNGASS 2016 los mandatos de las sociedades que representan.

A la satisfacción por este producto, que tenemos la certeza será simultáneamente una contribución al debate mundial y una herramienta para continuar las acciones de incidencia política, unimos nuestro agradecimiento a todos quienes colaboraron para hacerlo posible.

En primer lugar a los Comités de ONGs de Viena (VNGOC) y de Nueva York (NYNGOC) que unieron sus esfuerzos para conformar el Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil, y en particular a los miembros de su Comité de Dirección que confiaron en nosotros y en las organizaciones que representamos para liderar el proceso de consulta en América Latina y el Caribe.

Esta consulta no hubiera sido posible sin el apoyo decidido de las organizaciones de la región que respondieron en forma rápida y precisa a cada una de las convocatorias que efectuamos. Vaya nuestro agradecimiento a todas las organizaciones que completaron la encuesta global y que enviaron documentos, declaraciones y estudios.

Agradecemos también a las personas claves que fueron entrevistadas y a los participantes de la reunión de discusión y validación de este informe, celebrada en Bogotá el 4 y 5 de noviembre de 2015.

Y un reconocimiento muy especial a Inés Elvira Mejía por la colaboración prestada para la sistematización de insumos y la redacción de este informe.

Estamos convencidos que vivimos un momento histórico para el desarrollo de las políticas de drogas, un momento de cambio de paradigmas. Esperamos que los gobiernos tomen en cuenta nuestras recomendaciones para la UNGASS 2016 y fortalezcan el diálogo con la sociedad civil con el fin de promover el progreso social, mejorar las condiciones de vida y asegurar el pleno cumplimiento de los derechos humanos.

El cambio es necesario y posible. **Es hora de concretarlo.**

*Margarita María Sánchez Villegas*  
RIOD (Red Iberoamericana de ONGs  
que trabajan en Drogodependencias)

*Pablo Cymerman*  
Intercambios Asociación Civil

# Contenido

<b>I. PRESENTACIÓN .....</b>	<b>4</b>
<b>II. CIVIL SOCIETY TASK FORCE: PROCESO DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL .....</b>	<b>6</b>
<b>III. TEMAS PRIORITARIOS Y RECOMENDACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ANTE UNGASS 2016.....</b>	<b>9</b>
<b>1. DROGAS Y SALUD .....</b>	<b>9</b>
1.1 Atención integral al uso problemático, no problemático y medicinal de drogas ...	9
1.2 Acceso a medicamentos controlados, despenalización y regulación de las plantas .....	13
<b>2. DROGAS Y DELITO.....</b>	<b>16</b>
2.1 Nuevos enfoques de política en materia de drogas y delito .....	16
2.1 Los impactos negativos del enfoque represivo .....	18
<b>3. DROGAS Y DERECHOS HUMANOS.....</b>	<b>21</b>
3.1 Nuevos enfoques de política en materia de derechos humanos .....	21
3.2 Vulneración de derechos de las personas que usan drogas .....	22
3.3 Vulneración de derechos de las poblaciones criminalizadas por su involucramiento en la producción y el tráfico de drogas .....	23
3.4 Vulneración de derechos de las personas que cultivan plantas declaradas ilícitas .....	24
<b>4. DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE.....</b>	<b>25</b>
4.1 Impactos de las actuales políticas en el ámbito de la producción y comercialización de plantas y derivados declarados ilícitos .....	25
4.2 Consulta y participación de los movimientos sociales, la sociedad civil y el fortalecimiento local .....	26
4.3 Respeto por los derechos humanos, las economías propias y el interculturalismo .....	27
4.4 Nuevos enfoques y alternativas de abordaje .....	28
<b>5. NUEVOS DESAFÍOS .....</b>	<b>30</b>
5.1 Principales desafíos generales .....	31
5.2 Principales desafíos en materia de salud y drogas.....	33
5.3 Principales desafíos en materia de drogas y delito.....	35
5.4 Principales desafíos en materia de derechos humanos y drogas .....	36
5.5 Principales desafíos en materia de desarrollo social integral y sostenible.....	37

## I. PRESENTACIÓN

América Latina viene cumpliendo un papel preponderante en el debate mundial hacia el logro de enfoques alternativos y renovados en las políticas de drogas y ha promovido la visión crítica frente a los resultados y el impacto negativo derivados del actual Sistema de Fiscalización y Control de Drogas Ilícitas, cuyo enfoque punitivo fue inspirado en las convenciones emitidas por la Organización de las Naciones Unidas desde 1961. El compromiso de lograr “un mundo libre de drogas” signado por los países en la Declaración de 1998 y ratificado en 2009, resultó no sólo irreal sino altamente contraproducente.

Los países de la región caracterizados en su mayoría por debilidad institucional, limitación de recursos financieros, altas tasas de desigualdad, inequidad y exclusión social, violencia y corrupción, se han visto obligados a ajustar sus políticas de acuerdo con los mandatos de las Naciones Unidas.

El resultado de esto ha sido el escalamiento de la violencia; la vulneración de los derechos humanos de los eslabones más débiles de la cadena del tráfico ilícito de drogas: personas que usan drogas, mujeres, cultivadores, afro-descendientes y otras minorías étnicas; el gasto desproporcionado en acciones para el control de la oferta; la sobrecarga de los sistemas carcelarios; la desatención de las personas que usan drogas, con el consecuente impacto en la salud, la calidad de vida y el bienestar; así como el estigma y la discriminación de quienes se ven involucrados, por diferentes motivos, en los mercados ilícitos de drogas.

Tras la Cumbre de las Américas celebrada en Cartagena en 2012, la OEA recibió el mandato por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno, de producir un informe analítico acerca de las tendencias actuales, las mejores prácticas, los desafíos de política y la definición de escenarios en los que se proyectan resultados a futuro<sup>1</sup>. Esto como resultado del reconocimiento del “problema” de las drogas como uno de los retos más importantes que afronta el hemisferio, el impacto en la salud pública y el costo que ha significado, en particular en términos de violencia asociada. A juicio de los Jefes de Estado aunque el enfoque actual ha producido algunos resultados, no ha sido exitoso.

En el mismo año, los presidentes de Colombia, México y Guatemala hicieron un llamado a las Naciones Unidas para promover el debate internacional en torno a la reforma de políticas de drogas y posteriormente México y otros 95 países, muchos de ellos latinoamericanos, impulsaron la revisión anticipada del tema de drogas ilícitas, prevista inicialmente para el año 2019.

La Comisión Global de Políticas de Drogas, la Comisión Latinoamericana de Políticas de Drogas, la OEA, la CELAC, la UNASUR, MERCOSUR, así como diversas declaraciones y pronunciamientos emitidos en encuentros de gran trascendencia en los últimos años, han

---

<sup>1</sup> OEA (2013). *Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013-2025*.

contado con la activa participación de la sociedad civil de la región y del mundo. Por tanto, la sociedad civil ha conquistado también un lugar protagónico y estratégico en los debates para la reforma de las políticas de drogas.

Desde el año 2009, Intercambios Asociación Civil de Argentina, ha venido dinamizando en alianza con socios de la sociedad civil de México, Brasil, Colombia, WOLA y TNI un espacio de intercambio y debate en torno a las políticas de drogas en la región. En 2013 se constituyó el Consorcio CONFEDROGAS con el cual se ha consolidado la Conferencia Latinoamericana sobre Políticas de Drogas, cuya quinta edición se llevó a cabo en 2014. Este espacio ha contribuido a la consolidación de encuentros similares a nivel subregional con la I Conferencia Centroamericana sobre Políticas de Drogas celebrada el mismo año en Costa Rica. Estas conferencias han contado con la participación de numerosos expertos nacionales, regionales e internacionales con cuyos aportes se ha venido construyendo un cuerpo importante de reflexión y análisis crítico en torno a las políticas de drogas en la región y propuestas concretas de transformación.

El ambiente previo a la próxima Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) a celebrarse en Nueva York en abril de 2016, se ha concentrado en revisar la efectividad del Sistema Internacional de Fiscalización de las Drogas Ilícitas, mostrando el impacto negativo de criminalizar fenómenos como el uso de drogas y resaltando la necesidad de cambiar los actuales enfoques en las políticas de drogas.

Se ha expresado la necesidad de consolidar cambios reales en las convenciones sobre drogas ilícitas, mayor flexibilidad, reducción de la violencia asociada y que los Estados cuenten con la autonomía necesaria para explorar enfoques innovadores que les permitan abordar los diferentes problemas asociados a los mercados ilícitos de drogas. Todo esto pese a las posiciones más ortodoxas expresadas por algunos actores frente a las consecuencias que dichos abordajes podrían traer consigo para los países y las regiones. Dentro del debate preparatorio se ha manifestado también la necesidad de mejorar la cooperación horizontal entre países y la cooperación con naciones en desarrollo<sup>2</sup>.

Es posible anticipar que este escenario será una oportunidad histórica para construir una mirada renovada al “problema” mundial de las drogas y a las políticas diseñadas para solucionarlo; permitirá así mismo, evaluar el impacto de las acciones emprendidas hasta el momento, reactivar compromisos, revisar la viabilidad de integrar nuevos enfoques y aproximaciones al fenómeno en todas sus expresiones, con especial énfasis en la salud y los derechos fundamentales de las personas que usan drogas. Se espera también que se revisen los problemas de sustentabilidad de las políticas públicas que se han visto afectadas por la crisis económica internacional.

Este documento, construido por el Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil (CSTF por sus siglas en inglés)<sup>3</sup> para América Latina y el Caribe, presenta las principales conclusiones del proceso preparatorio ante UNGASS 2016 y propone recomendaciones en las áreas de

---

<sup>2</sup> *Declaración de Quito: II Reunión Ministerial sobre el Problema Mundial de las Drogas de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe – CELAC – Quito, Ecuador, 21-22 de Mayo 2015*

<sup>3</sup> The Civil Society Task Force for UNGASS 2016.

política pública consideradas prioritarias. Con él se busca asegurar que el debate esté suficientemente informado con los aportes de fuentes diversas y representativas de las distintas áreas de trabajo en el campo de las drogas ilícitas de la región. Resume además, las expectativas y resultados concretos esperados por las organizaciones de la sociedad civil de la región, frente al impacto a largo plazo de la próxima Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

## **II. CIVIL SOCIETY TASK FORCE: PROCESO DE CONSULTA Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL**

Con el apoyo de las Naciones Unidas, el Comité de ONG de Viena sobre Drogas (VNGOC) y el Comité de ONG de Nueva York sobre Drogas (NYNGOC) pusieron en marcha el Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil (CSTF) para el UNGASS 2016. El CSTF tiene como objetivo garantizar una amplia, estructurada, significativa y equilibrada participación de la sociedad civil y su misión, actuar como enlace ante las Naciones Unidas en el proceso de preparación y desarrollo de la próxima Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre drogas ilícitas a celebrarse en Nueva York en 2016. El proceso se ha diseñado para incluir recomendaciones, temas y áreas prioritarias de política pública en dicha Asamblea. El VNGOC y la NYNGOC han supervisado la composición de la CSTF, buscando un equilibrio general en términos de geografía, marcos conceptuales y enfoques de intervención.

Para alcanzar este propósito fueron diseñados varios mecanismos de participación y recolección de aportes. Uno de ellos, de amplio alcance, fue la encuesta de la Sociedad Civil Global UNGASS 2016, aplicada para mapear el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil y evaluar el nivel de conocimiento y interés en participar activamente en los escenarios regionales e internacionales de preparación de la Asamblea. Se han llevado a cabo numerosas consultas regionales y consultas temáticas de acuerdo a las diferentes regiones geográficas y áreas de especialización, algunas de ellas con apoyo de los gobiernos y de organismos multilaterales.

A partir de los resultados de las consultas regionales y de los insumos obtenidos por la encuesta, se sistematizaron y organizaron los aportes a partir de cinco temas prioritarios predefinidos por la CSTF:

- a) DROGAS Y SALUD. Aspectos relativos a la disminución de la demanda y medidas conexas, incluyendo: prevención, tratamiento, reducción de daños, coberturas, sistemas de aseguramiento y disponibilidad de sustancias controladas para fines médicos y científicos.
- b) DROGAS Y DELITO. Reducción de la oferta y medidas conexas: alternativas al encarcelamiento, lucha contra el crimen organizado, blanqueo de dinero y promoción de la cooperación judicial.

c) DROGAS Y DERECHOS HUMANOS. Focalización de poblaciones vulnerables y acciones para evitar la violación de derechos.

d) DROGAS Y DESARROLLO ALTERNATIVO. Cooperación regional, interregional e internacional sobre políticas de drogas equilibradas orientadas al desarrollo y abordaje de las cuestiones socioeconómicas para la superación de la pobreza y la marginalidad.

e) DESAFÍOS. Amenazas y realidades en la prevención y el tratamiento del fenómeno mundial de las drogas en el cumplimiento de la ley internacional pertinente, incluyendo las convenciones de control de la coca, la marihuana y la amapola; reforzar el principio de responsabilidad común y compartida y la cooperación internacional.

Para la elaboración del presente informe se tuvieron en cuenta varios tipos de fuentes:

(i) Los resultados de la encuesta de la Sociedad Civil Global UNGASS 2016 para América Latina y el Caribe. Esta encuesta estuvo disponible del 21 de abril y 31 de julio de 2015, en diversos idiomas y fue promovida, apoyada y coordinada por varias redes de organizaciones de la sociedad civil distribuidas en 18 regiones del mundo, dos organizaciones por cada región y cuatro miembros del comité de dirección (Viena y Washington); (ii) Declaraciones, mandatos, recomendaciones y aportes de la sociedad civil de América Latina y el Caribe en diversos escenarios y encuentros llevados a cabo desde el año 2007 (iii) Entrevistas a actores clave en cada uno de los temas propuestos y (iv) publicaciones de estudios y documentos elaborados por organizaciones de la sociedad civil de la región.

Fue necesario llevar a cabo un análisis preliminar y una depuración de la base de datos de la encuesta para la elaboración de este informe. En este análisis se tuvieron en cuenta las respuestas de 243 organizaciones que contestaron a las 25 preguntas; muchos de los registros estaban en blanco y otros presentaban repeticiones.

La mayoría de las organizaciones participantes fueron ONG sin ánimo de lucro (77%), la participación de organizaciones de “otro” tipo, religiosas, de bienestar social, de exusuarios y de voluntariado, fue menor.

En las 243 encuestas la participación por países fue así: Colombia (21,4%), Argentina (19,3%), México (12,8%), Brasil (11,1%), Perú (5,8%), Uruguay (4,9%), Bolivia (4,5%), Chile (3,7%), Venezuela (3,3%), Ecuador (2,9%), Costa Rica (2,5%), República Dominicana (2,1%), El Salvador (2,1%), Panamá (1,2%), y con un 0,4% Aruba, Belize, Guatemala, Honduras, Paraguay y Puerto Rico.

La mayor parte de organizaciones se dedican a temas de capacitación y formación, prevención primaria, rehabilitación/tratamiento, derechos humanos, política pública, investigación y reducción de daños. En menor proporción participaron organizaciones que trabajan en temas de desarrollo alternativo, justicia social y salud pública. Algunos resultados del análisis se resaltan a continuación.

En términos de su participación en UNGASS 2016, el 61% espera que la sociedad civil sea incluida como parte activa, el 27,5% espera ser invitada a las reuniones preparatorias

y el 11,2% espera que se amplíe la divulgación, usar las TIC para ampliar el impacto y ser tenidos en cuenta en temas de construcción de política.

La mayor parte de las necesidades identificadas se enfocan en recibir orientación en materia de políticas y lineamientos para las intervenciones en drogas, así como investigación para producir evidencia en todas las áreas. Especial énfasis se observó en recibir orientaciones para abordar la prevención y el tratamiento con poblaciones vulnerables y jóvenes.

Los aportes en las diversas áreas se encuentran descritos a lo largo de los siguientes capítulos.



# III. TEMAS PRIORITARIOS Y RECOMENDACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ANTE UNGASS 2016

## 1. DROGAS Y SALUD<sup>4</sup>

### 1.1 Atención integral al uso problemático, no problemático y medicinal de drogas

La mayor parte de la sociedad civil de América Latina y el Caribe recomienda transformar los principios y el enfoque actual de las políticas de drogas, inspirados en el paradigma punitivo y transitar hacia un enfoque cuyo centro sean las personas y cuyos principios

---

<sup>4</sup> Este capítulo es producto de la revisión de diversas fuentes: Encuesta de la CSTF a la sociedad civil en ALC, entrevistas individuales a informantes clave en Jamaica, Brasil, Chile y Guatemala y los documentos que se citan a continuación:

1. Declaración de los Productores de Coca de los Países Andino Amazónicos de Perú y Bolivia, La Paz, Bolivia 9 de Agosto de 2011
2. RECOMENDACIONES DEL FORO CIVIL "Conectando las Américas: Fortalecimiento de las asociaciones para la acción después de Cartagena" 11 y 12 de abril 2012, SEXTA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS "Conectando las Américas: Socios para la Prosperidad", Cartagena, 2012)
3. COMISIÓN SOBRE GESTIÓN DE CUMBRES INTERAMERICANAS Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS ACTIVIDADES DE LA OEA (CISC). (2013). *Recomendaciones del X Foro Hemisférico de la Sociedad Civil y Actores Sociales "Por una Política Integral de Lucha contra las Drogas en las Américas"*. Washington, 9 y 10 de mayo de 2013.
4. COMISIÓN SOBRE GESTIÓN DE CUMBRES INTERAMERICANAS Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS ACTIVIDADES DE LA OEA (CISC). (2013). *Recomendaciones de la sociedad civil y actores sociales: Por una Política Integral Frente el Problema Mundial de las Drogas en las Américas*. Antigua, Guatemala, 4 de junio de 2013.
5. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). (2013). *Declaración de Antigua, Guatemala: Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las américas*. Recomendaciones de la Sociedad Civil y Actores Sociales. Antigua, 7 de julio de 2013. Disponible en: [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=D-010](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-010)
6. IDPC (2014). *Tratamiento obligatorio en América Latina: una práctica no ética, inhumana e inefectiva*. Febrero 2014.
7. COLECTIVO DE ESTUDIOS DROGAS Y DERECHOS (CEDD). (2014). *En busca de los derechos: Usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*. Editoras C. Pérez y C. Youngers (eds.). CEDD. México D.F. Disponible en: [http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/prop\\_del/reporte-completo.pdf](http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/prop_del/reporte-completo.pdf)
8. ASOCIACIÓN COSTARRICENSE PARA EL ESTUDIO E INTERVENCIÓN EN DROGAS (ACEID) et al. (2014). *Aportes de la Sociedad Civil a los Gobiernos con vistas a la Asamblea Extraordinaria sobre el Problema Mundial de las Drogas de OEA del 19 de septiembre de 2014 en la Ciudad de Guatemala*. San José, 2 septiembre de 2014. Disponible en: <http://idpc.net/es/media/press-releases/2014/09/por-un-nuevo-paradigma-en-las-politicas-de-drogas-un-llamado-de-la-sociedad-civil-a-los-estados-de-la-region>
9. CONSTITUYENTE NACIONAL DE CAMPESINOS CULTIVADORES DE COCA, AMAPOLA Y MARIHUANA (CNCCCAM). (2015). *Mandato nacional de los cultivadores de coca, amapola y marihuana*, Disponible en: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article17223>
10. UNODC (2015) Informe del Diálogo Latinoamérica, 2015. *Diálogos Regionales sobre Políticas de Drogas y VIH, Sao Paulo, Brasil. 22 y 23 de Junio, 2015*.
11. CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS) (2015). *El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos. La experiencia del continente americano*. L. Pol y X. Tordini (eds.). Buenos Aires. Disponible en: [http://www.cels.org.ar/common/Drogas\\_web\\_hojas\\_simples.pdf](http://www.cels.org.ar/common/Drogas_web_hojas_simples.pdf)
12. ABRIENDO EL DEBATE: EL FUTURO DE LA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA. *Diálogo con la sociedad civil sobre las preparaciones de Colombia para la UNGASS 2016*". Bogotá, 18 de septiembre de 2015. Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social, Cancillería, Dejusticia, Fundación Ideas para la Paz y UNODC.
13. Declaración de Quito: II Reunión Ministerial sobre el Problema Mundial de las Drogas de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe – CELAC – Quito, Ecuador, 21-22 de Mayo 2015

sean: la garantía de los derechos humanos y la protección de la salud de las personas que usan drogas.

Las políticas deben garantizar la atención integral de las personas que usan drogas, teniendo como eje el desarrollo social, la inclusión y la atención a los grupos de mayor vulnerabilidad.

De igual modo, los Estados democráticos deberá reconocer que las personas que usan drogas, hacen uso de ellas, en ejercicio de su derecho a la autonomía personal y a la libertad y en tanto no vulneren los derechos de terceros, sus opciones de vida se deben respetar.

Los objetivos de las políticas de drogas deben centrarse en la atención integral, que a juicio de la sociedad civil, corresponde a un continuum que incluye la prevención universal, selectiva e indicada, la promoción de la salud, la atención en salud, la reducción de riesgos y daños, los tratamientos y la rehabilitación de calidad, basados en la evidencia, así como las alternativas dignas y reales de inclusión social.

Para ello es necesario que los Estados reorienten sus prioridades y lleven a cabo una redistribución de la inversión, mayoritariamente enfocada a las acciones coercitivas para el control de la oferta de drogas ilícitas, transfiriendo un porcentaje de esa inversión a la prevención, la atención integral, la inclusión social y la protección de los grupos más afectados por el consumo de drogas. Tal inversión debe ser suficiente, permanente y reflejar el peso que se le da al consumo de drogas en las agendas estatales de la región.

Los Estados deben ser garantes de formulación de normas y políticas públicas enmarcadas en los principios de atención integral y salud pública, que garantice coherencia, consistencia, continuidad de las iniciativas desarrolladas.

La integración de los enfoques de salud pública, derechos humanos e inclusión social sólo es posible si se reconoce el consumo de drogas como fenómeno socio-sanitario y se elimina por completo y definitivamente la criminalización del consumo y de los consumidores de drogas.

Es fundamental integrar el enfoque de la determinación social y cultural de la salud. La sobrecarga de eventos negativos de salud pública en los grupos de mayor vulnerabilidad es muy común en la región y se atribuye a factores estructurales y sociales asociados con la desigualdad y la inequidad. El mejoramiento de la salud no puede, por tanto, dejar de lado los determinantes sociales y los Estados deben ejercer una acción decidida para prevenirlos y mitigarlos.

El éxito de la atención integral y en particular de los tratamientos, se mide en clave de inclusión social, de modo que las personas que usan drogas –habiéndolas dejado o no– puedan integrarse plenamente a la vida social y cultural de sus comunidades.

La inclusión o integración social de las personas que usan drogas requiere el desarrollo de esquemas productivos flexibles en alianzas público-privadas y la promoción de esquemas de auto-organización o alternativas como el cooperativismo, que permitan

contrarrestar la violencia cotidiana derivada del estigma y la discriminación. En ello el trabajo a partir del fortalecimiento de redes sociales y comunitarias es fundamental.

Si bien América Latina y el Caribe han avanzado en la titularidad del derecho a la salud, los mecanismos para su ejercicio efectivo son débiles. Se observa que en distintos países los sistemas de salud están colapsados y difícilmente logran atender las necesidades básicas en salud. Por tanto, la sociedad civil hace un llamado a la innovación en materia de prevención y atención a las personas que usan drogas, para lo cual es necesario definir con claridad el alcance del enfoque de salud pública, fortalecer los sistemas de salud, y reforzar el papel de la prevención, la atención primaria, la atención ambulatoria y los dispositivos de atención de base comunitaria, como modalidades de bajo costo y alto impacto.

Se hace un llamado a avanzar en la implementación de “servicios de proximidad” ubicados en calle y en las comunidades, y no limitar la prevención y la atención a los servicios educativos y sanitarios. En otras palabras, los servicios deben ser activos en la búsqueda de contacto con las personas vulnerables al consumo, así como a quienes usan drogas ya que el señalamiento y la rotulación permanentes los mantiene marginados de la atención en salud.

Los Estados deben auditar y regular de manera eficaz las iniciativas privadas de asistencia para uso de drogas. Son inadmisibles y deben desaparecer de la región, el castigo, los tratos crueles, el encierro y la vulneración de la autonomía y la autodeterminación, entre otros derechos fundamentales, como medidas de “tratamiento”. También deben eliminarse y reevaluarse los tratamientos involuntarios y las cortes de drogas que perpetúan el esquema punitivo frente a las personas que usan drogas.

Es necesario respetar el derecho de toda persona que usa drogas a elegir el momento y el tipo de dispositivo de atención. No deben ser obligadas a iniciar, suspender o aceptar un determinado tratamiento.

El consentimiento informado debe hacer parte integral de la atención y los tratamientos para las personas que usan drogas, y comunicar con claridad las alternativas disponibles y las condiciones de la atención. El principio bioético de la autonomía de las personas debe respetarse.

La atención integral debe basarse en enfoques diferenciales e idóneos que respondan a las circunstancias de los grupos de mayor vulnerabilidad y de los grupos minoritarios, incluidas las personas LGBTI. La perspectiva de diversidad de géneros debe ser transversal a la atención integral y las personas privadas de la libertad, con consumos problemáticos, deben tener acceso irrestricto a la atención en salud en condiciones equitativas con las del resto de la comunidad. La situación procesal no deberá condicionar en ningún caso el acceso o la continuidad del tratamiento.

La prevención, detección oportuna y el tratamiento de comorbilidades en salud física y mental debe hacer parte integral de la atención a personas que usan drogas, incluyendo la depresión, la ideación suicida, la infección por VIH, la tuberculosis y las hepatitis virales.

Se expresa también la necesidad de reconocer, en el marco de las políticas de atención integral al consumo de drogas, la diversidad de usuarios y de modalidades de consumo. Hacerlo permitiría avanzar hacia políticas incluyentes que reconozcan la existencia de consumos problemáticos, no problemáticos y recreativos. Para ello, se recomienda también mejorar la comprensión de estos fenómenos impulsando la investigación con sustento empírico.

La medicalización de todos los usos desconoce la diferencia entre usos problemáticos, no problemáticos y recreativos, por tanto, la reducción de riesgos y daños deberá ser un enfoque transversal a la atención integral de todas las personas que usan drogas, y la farmacoterapia hacerse disponible (incluyendo los tratamientos de sustitución) siempre que sea necesaria, ofrecerse de manera complementaria a la atención psicosocial, evitando su sobreutilización o uso como mecanismo de “control”.

El estigma y la discriminación constituyen las principales barreras de acceso a servicios de salud y tratamiento para las personas que usan drogas en la región. Los Estados deben hacer esfuerzos por reducir la violencia simbólica y física contra las personas que usan drogas en los medios de comunicación, en los servicios de atención en salud y en la sociedad en general.

Instancias como la Federación Latinoamericana de Comunidades Terapéuticas y otras redes y organizaciones similares vienen haciendo grandes esfuerzos por mejorar la calidad de atención y del tratamiento en sus dispositivos. Estas redes surgieron y se vienen desarrollando para hacer frente a un fenómeno tradicionalmente desatendido por los Estados. Actualmente la falta de acceso a los recursos apropiados han impedido el desarrollo de procesos sistemáticos de capacitación y actualización técnica. Es necesario que los Estados promuevan y financien programas de fortalecimiento institucional para las organizaciones de la sociedad civil.

Los Estados deben considerar a la sociedad civil representada en las ONG y en las organizaciones de base, actores estratégicos en los sistemas de salud y tener en cuenta que la acción de estas organizaciones facilita la construcción de evidencia base para toma de decisiones de política pública, a través de: inserción y presencia en los territorios, contacto directo con comunidades más vulnerables y marginadas; servicios de análisis químico de sustancias psicoactivas; efectividad de trabajo entre pares; alternativas al tratamiento de consumo problemático y desarrollo de métodos innovadores frente al abordaje del uso de drogas incluyendo el uso recreativo.

Se percibe que los Estados han descargado en las ONG, en las organizaciones de base, en el sector privado y en la cooperación internacional, gran parte de su responsabilidad como garantes primarios del derecho a la salud y a la protección social de las personas que usan drogas y sus familias, así como de quienes aún sin ser consumidoras, viven situaciones de riesgo y exposición a las mismas. Por tanto, las ONG y las organizaciones de base exigen ser visibilizadas y apoyadas técnica y financieramente.

La implementación de sistemas de certificación y estandarización para asegurar la calidad de las acciones de prevención, reducción de daños, tratamiento y rehabilitación por parte de los Estados, se viabilizaría mejor si las ONG cuentan con mecanismos y recursos para su consolidación y mejoramiento continuo.

De otro lado, se hace necesario implementar sistemas de monitoreo y evaluación de los resultados de las intervenciones en las instituciones tanto públicas como privadas. Algunas redes de organizaciones de la sociedad civil consideran que en tales iniciativas es crucial involucrar activamente a las personas que usan drogas.

La formación amplia y continua, los lineamientos y protocolos, así como el financiamiento y apoyo a las ONG y a las organizaciones de base, son necesidades sentidas y ampliamente expresadas en la encuesta llevada a cabo con organizaciones de la sociedad civil de la región.

## 1.2 Acceso a medicamentos controlados, despenalización y regulación de las plantas

La falta de acceso a medicamentos controlados en las cantidades y dosis necesarias, se atribuye de manera directa a la prohibición producto de las convenciones de las Naciones Unidas, a la resistencia de las asociaciones médicas y a su formación en la atención y prescripción de medicamentos. Esto ha vulnerado los derechos de millones de personas con enfermedades crónicas y las ha privado, al igual que a las personas dependientes de opiáceos (incluyendo personas dependientes de la heroína), de la posibilidad de paliar el dolor o de encontrar alternativas terapéuticas a sus padecimientos.

Un sector amplio de la sociedad civil de América Latina y el Caribe exige abrir el debate y avanzar hacia consensos en torno a la regulación de plantas como el cannabis para uso medicinal, así como del reconocimiento de los usos terapéuticos de la coca y la amapola.

En la región, salvo algunas excepciones, el uso del cannabis medicinal se encuentra prohibido o restringido a ciertos grupos poblacionales (por ejemplo en Jamaica: *rastafaris*) y es así, pese a la creciente evidencia de su utilidad en el tratamiento de diversas dolencias.

Algunos sectores de la sociedad civil, por ejemplo de Brasil, consideran que es necesario regular el cultivo doméstico de marihuana y reconocer sus usos medicinales.

Así mismo los representantes de cultivadores de hoja de coca demandan la despenalización de las plantas, el reconocimiento y el respeto por los saberes y usos medicinales y tradicionales de las plantas naturales y ancestrales, utilizadas en todo el territorio americano desde hace milenios. En particular en países que han legislado para promover el interculturalismo<sup>5</sup> y por el respeto a la diversidad cultural y étnica.

---

<sup>5</sup> Se utiliza el término interculturalismo en lugar de multiculturalismo, por considerarlo más adecuado, ya que implica intercambio y enriquecimiento entre grupos, más que una mera descripción de grupos que habitan en un mismo territorio.

Declaran la necesidad de impulsar los mercados integrales y la industrialización para la producción de alimentos y otros bienes, así como la investigación sobre los usos tradicionales, ancestrales, y potenciales usos terapéuticos y alimenticios de las plantas. Para ello exigen de manera explícita que se dé a conocer el estudio no divulgado y realizado por la Organización Mundial de la Salud entre 1992 y 1994 acerca de los beneficios terapéuticos de la hoja de coca<sup>6</sup>.

No obstante, la sociedad civil advierte de la preocupación por la creación de monopolios por parte de grandes farmacéuticas ante la incapacidad de los Estados por regular adecuadamente el mercado y producir cannabis para uso medicinal, lo que dejaría de lado y sin fuentes de sustento a los cultivadores locales.

Pese a que algunos sectores minoritarios de la sociedad civil quieren dejar constancia de su preocupación por la regulación del cannabis para uso medicinal, ya que consideran que esto podría abrir la puerta a la regulación del uso recreativo, la mayoría de las organizaciones consideran que el debate y todas las decisiones en materia de políticas de drogas deberían basarse en la evidencia disponible.

Diversos movimientos y colectivos sociales de familiares de pacientes de cannabis medicinal, reclaman vías legales de acceso a los principios activos de la planta como alternativa terapéutica. Por otro lado, diversas asociaciones sociales argumentan a favor de la regulación del mercado de cannabis para uso recreativo y los beneficios colectivos en materia de salud pública.

La evidencia que se ha venido recabando en Estados Unidos y en Uruguay no es indicativa de incrementos en el uso de esta sustancia, más allá de los que ya se identificaban antes de las iniciativas de regulación. Por ejemplo, Valdomir y colaboradores (2015)<sup>7</sup> observan que en Uruguay la evolución de las prevalencias entre 2011 y 2014 indican que el incremento ha estado por debajo de la tendencia lineal esperada para el período y que la edad de inicio del consumo de marihuana mantiene la tendencia al retraso en el inicio.

Por su parte Anderson y colaboradores (2014)<sup>8</sup> analizaron la relación entre regulación del cannabis medicinal y uso por parte de estudiantes de secundaria en 16 estados de los Estados Unidos en los que se ha regulado el cannabis para uso medicinal y concluyen que no existen resultados que permitan apoyar la hipótesis de un posible incremento del uso en estudiantes, tras la regulación.

Por tanto, no existe evidencia hasta el momento, que respalde la relación directa entre la regulación para uso medicinal o recreativo del cannabis y el incremento en el consumo en

---

<sup>6</sup> Estudio que iría a ser publicado en 2005 por la Organización Mundial de la Salud Según Transnational Institute TNI. Ver: <https://www.tni.org/en/article/who-cocaine-project>

<sup>7</sup> Valdomir, S; Baudean, M; Robaina, G y Collazo, M. (2015). *El módulo sobre cannabis en la 6ª encuesta nacional sobre consumo de drogas en hogares: hacia una estrategia de evaluación y monitoreo de la regulación del mercado de cannabis en Uruguay*. FESUR.

<sup>8</sup> Anderson, M; Hansen, B y Rees, D. (2014). *Medical marijuana laws and teen marijuana use*. Research briefs in economic policy No. 11. October, 2014. Cato Institute.

general o en personas menores de edad en particular. Se insta a los países a desarrollar líneas de investigativas que generen una evidencia veraz y clara en torno a estas acciones.

Países como Uruguay consideran que la regulación del cannabis es una medida eficaz para restringir el acceso de personas menores de edad a la sustancia y que debe complementarse con acciones que eduquen en torno a los riesgos del uso de todas las sustancias psicoactivas, incluido el cannabis, desde temprana edad.

## 2. DROGAS Y DELITO<sup>9</sup>

### 2.1 Nuevos enfoques de política en materia de drogas y delito

Sectores de la sociedad civil de América Latina y el Caribe exhortan a los Estados a reconocer y a hacer respetar su autonomía y soberanía. Las convenciones de las Naciones Unidas y las acciones que de ellas derivan han contribuido al aumento de la violencia y a la vulneración de los derechos humanos de amplios sectores de las sociedades de la región y especialmente de los grupos minoritarios y más vulnerables. Por tanto, se insta a los Estados a construir aproximaciones al problema que respondan a las particularidades regionales, subregionales y locales y no solo a los mandatos internacionales.

Se recomienda reconocer explícitamente el derecho de los países a definir sus propias políticas de drogas y a experimentar nuevos enfoques normativos, incluyendo la descriminalización del porte y uso personal de drogas, del auto-cultivo de las plantas y especialmente la regulación de los mercados ilícitos, de acuerdo con las necesidades y realidades de sus propias poblaciones.

El respeto por el principio *pro homine* debe ser el fundamento de las políticas de drogas para la región, buscando con él, el mayor beneficio para los seres humanos y

---

<sup>9</sup> Este capítulo es producto de la revisión de diversas fuentes: Encuesta de la CSTF a la sociedad civil en ALC, entrevistas individuales a informantes clave en Jamaica, Brasil, Guatemala, Colombia y Bolivia y los documentos que se citan a continuación:

1. Meetal, P y Youngers, C. (eds.) (2010). *Sistemas sobrecargados: leyes de drogas y cárceles en América Latina*. TNI – WOLA. En [http://www.dejusticia.org/files/r2\\_actividades\\_recursos/fi\\_name\\_recurso\\_192.pdf](http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso_192.pdf)
2. Uprimny, R, Guzman, D, Parra, J. (2012). *La adicción punitiva: la desproporción de las leyes de drogas en América Latina*. En: [http://www.drogaslawreform.info/images/stories/documents/la\\_adiccion\\_punitiva.pdf](http://www.drogaslawreform.info/images/stories/documents/la_adiccion_punitiva.pdf)
3. RECOMENDACIONES DEL FORO CIVIL "Conectando las Américas: Fortalecimiento de las asociaciones para la acción después de Cartagena" 11 y 12 de abril 2012, SEXTA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS "Conectando las Américas: Socios para la Prosperidad", Cartagena, 2012)
4. ASAMBLEA GENERAL OEA RECOMENDACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL Y ACTORES SOCIALES, "Por una Política Integral Frente el Problema Mundial de las Drogas en las Américas" Comisión sobre gestión de cumbres interamericanas y participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA (CISC) Antigua, Guatemala - 4 de junio de 2013
5. RECOMENDACIONES DEL X FORO HEMISFÉRICO DE LA SOCIEDAD CIVIL y actores sociales "Por una Política Integral de Lucha contra las Drogas en las Américas" Comisión sobre gestión de cumbres interamericanas y participación de la sociedad civil en las actividades de la OEA (CISC). Washington 9 y 10 de mayo de 2013.
6. COLECTIVO DE ESTUDIOS DROGAS Y DERECHOS (CEDD). (2014). *En busca de los derechos: Usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*. Editoras C. Pérez y C. Youngers (eds.). CEDD. México D.F. Disponible en: [http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/prop\\_del/reporte-completo.pdf](http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/prop_del/reporte-completo.pdf)
7. Aportes de la Sociedad Civil a los Gobiernos con vistas a la Asamblea Extraordinaria sobre el Problema Mundial de las Drogas de OEA del 19 de septiembre de 2014 en la Ciudad de Guatemala". 2 de septiembre de 2014, San José, Costa Rica, Reunión satélite de la V Conferencia Latinoamericana y I Conferencia Centroamericana sobre Políticas de Drogas. 2014.
8. Reunión satélite de la V Conferencia Latinoamericana y I Conferencia Centroamericana sobre Políticas de Drogas (2014). *Aportes de la Sociedad Civil a los Gobiernos con vistas a la Asamblea Extraordinaria sobre el Problema Mundial de las Drogas de OEA del 19 de septiembre de 2014 en la Ciudad de Guatemala*. 2 de septiembre de 2014, San José, Costa Rica
9. CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS) (2015). *El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos. La experiencia del continente americano*. L. Pol y X. Tordini (eds.). Buenos Aires. Disponible en: [http://www.cels.org.ar/common/Drogas\\_web\\_hojas\\_simples.pdf](http://www.cels.org.ar/common/Drogas_web_hojas_simples.pdf)
10. Declaración de Quito: II Reunión Ministerial sobre el Problema Mundial de las Drogas de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe – CELAC – Quito, Ecuador, 21-22 de Mayo 2015
11. CEDD (2015). *Mitigando la adicción punitiva: alternativas al encarcelamiento para delitos de drogas*. En: [http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/pub-priv/Sergio\\_v07.pdf](http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/pub-priv/Sergio_v07.pdf)



reconociendo las normas que protegen los derechos humanos antes que las indicadas por otras convenciones, declaraciones o mandatos.

El uso del derecho penal de los Estados debe enfocarse en la reducción de la violencia mediante la investigación y juzgamiento de los delitos asociados al lavado de activos, la corrupción de las fuerzas represivas y la connivencia del crimen con distintos sectores de los Estados y los gobiernos de la región.

Preocupa a la sociedad civil el creciente control territorial por parte de actores ilegales y sus relaciones con autoridades locales en distintos países de la región, que a juicio de algunos analistas ha llevado a que estructuras criminales no solo contribuyan a escalar la corrupción sino a debilitar y deslegitimar las estructuras estatales.

Es necesario reconocer que la mayor fuente de violencia en la región son las economías ilegales dentro de las que se encuentra el tráfico de drogas ilícitas, y la mayor fuente de vulneración de los derechos de las personas que usan drogas, la penalización “de jure” o “de facto” del porte y uso personal de drogas y la intervención del Estado en las opciones individuales frente al uso de drogas. La severidad de la legislación en materia de drogas y la desproporcionalidad de las penas, contraviene marcos constitucionales y los principios del Sistema Internacional de Derechos Humanos.

Es importante señalar que las sanciones administrativas por consumo y posesión para uso personal son normatividades que, a juicio de algunas organizaciones, permiten la criminalización de facto de los consumidores y su sometimiento a tratos arbitrarios por parte de las autoridades de policía.

Por tanto, si el consumo de drogas se entiende como un asunto social y de salud, debe separarse por completo del campo de la justicia criminal. Por lo que es indispensable separar el uso personal de drogas y todas las conductas tendientes a esa finalidad, del campo penal y de seguridad. Igualmente se considera importante ubicar la lucha contra el tráfico ilícito de drogas como asunto de seguridad ciudadana, antes que un asunto de seguridad nacional.

Para ello, los Estados deben definir criterios claros y objetivos que permitan determinar la destinación de las drogas que se portan, así como definir marcos regulatorios y llenar los vacíos normativos que promueven la discrecionalidad y arbitrariedad en las detenciones, la aplicación de la ley y la definición de procesos judiciales frente a las personas que usan drogas.

Así mismo, se considera importante que los Estados incorporen un enfoque de seguridad integral que trascienda la acción de la fuerza pública y militar, y contemple las dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales. Entendiendo que al orden social y a la seguridad, contribuyen la protección de los derechos humanos, el fortalecimiento de la democracia y el ejercicio ciudadano, así como la superación de las condiciones de vulnerabilidad social, inequidad y exclusión social.

## 2.1 Los impactos negativos del enfoque represivo

Los Estados de la región, en su intento por controlar la producción y el tráfico de drogas ilícitas, han venido escalando la severidad de las leyes y aumentando las penas de manera desproporcionada, con la consecuente sobrecarga de los sistemas judiciales y penitenciarios. De acuerdo con el informe del CELS (2015), decenas de miles de personas, principalmente de grupos altamente vulnerables, han sido privadas de la libertad por delitos de poca monta relacionados con drogas o por simple posesión. Y la mayor parte de los esfuerzos judiciales se concentran en iniciar causas menores por tenencia de pequeñas cantidades de droga, por encima de los delitos por tráfico a gran escala.

Recientes informes del CEDD (2015) muestran que en América Latina una de cada cinco personas privadas de la libertad está por delitos relacionados con drogas ilícitas y que la población encarcelada por estos delitos ha aumentado en mayor proporción que la población penitenciaria general. En Brasil el aumento fue del 320 por ciento entre 2005 y 2012 mientras que para el resto de población penitenciaria fue del 51%; en Colombia el porcentaje de personas detenidas por estos delitos se ha cuadruplicado en los últimos catorce años; en México tal aumento fue del 1,200 por ciento.

Se observa con preocupación que estas medidas no solo no han tenido impacto en el fenómeno ni en el negocio pues se trata de personas de alta vulnerabilidad y con roles de poca preponderancia en el mismo, sino que han sido contraproducentes.

Se viene alertando sobre el incremento de mujeres encarceladas, por ejemplo en Argentina el 65 por ciento de las mujeres privadas de la libertad lo están por delitos relacionados con drogas, en Costa Rica tal porcentaje es de 76. La mayoría de estas mujeres son madres solteras, de bajos recursos, que con frecuencia pertenecen a minorías étnicas y a quienes se les impide continuar con la crianza de sus hijos o con el cuidado de otras personas a cargo.

Esta realidad ha afectado de manera desproporcionada a las mujeres y a los jóvenes quienes además deben enfrentar el estigma asociado al delito y el encarcelamiento, con lo cual ven afectadas sus perspectivas y alternativas para el futuro.

La aplicación excesiva de penas y la persecución focalizada a personas pertenecientes a grupos minoritarios y a las mujeres, se percibe como una manera de “criminalizar y judicializar los problemas sociales”, sin que se prevengan o se atiendan las verdaderas causas del involucramiento de estos grupos en los circuitos del tráfico ilícito de drogas.

Los costos del enfoque represivo en la región, no sólo se miden en indicadores de violencia y abusos por parte de la fuerza pública a las personas que usan drogas, sino en el aumento de las tasas de corrupción e impunidad. En Centroamérica y México se percibe la ingobernabilidad y la violencia desmedidas en directa relación con el tráfico de cocaína a Norteamérica.

Las tasas de homicidios por cien mil habitantes en América Latina han superado las del continente africano y son Brasil, Colombia, México y Venezuela los países en los que se estima que se concentra una cuarta parte de los homicidios en el mundo, muchos de los cuales se vinculan de manera directa a la represión en torno a los mercados de drogas ilícitas. En Brasil el 77% de los asesinatos involucran a jóvenes afro-descendientes.

Por tanto, se exhorta a los países de la región a fortalecer la cooperación horizontal y la acción articulada, así como a reforzar la capacidad estatal para la investigación, rastreo, registro y persecución penal del tráfico ilícito de armas de fuego y municiones, para poder controlar el desvío y el tráfico de armas a las organizaciones criminales, a la población general y a otros países de la región, así como para el control de la trata de personas.

La sociedad civil insta también a los Estados a encontrar alternativas al encarcelamiento y aclara que dentro de dichas medidas no es posible considerar las cortes de drogas o tribunales de tratamiento, pues se trata de medidas en las que prevalece el tratamiento penal por encima de las medidas de atención integral desde el ámbito socio-sanitario. Se han estudiado las limitaciones teóricas y prácticas a este modelo<sup>10</sup>, que además de reforzar la acción represiva basada en el abstencionismo, aplicada en el contexto latinoamericano caracterizado por escasez y debilidad institucional, de recursos y de tratamientos, supone grandes desafíos, barreras y mayores riesgos a la hora de implementar masivamente las cortes de drogas.

La Declaración de la Antigua en 2013 y la misma OEA en 2014, tras la Asamblea General ha hecho un llamado a los gobiernos de la región para promover alternativas al encarcelamiento tomando en consideración los asuntos de género, la gravedad de los delitos cometidos y la proporcionalidad de las penas. El informe técnico emitido en 2015 por la CICAD/OEA y otros<sup>11</sup>, señala la importancia de buscar alternativas para delitos menores y no violentos y hacer uso del encarcelamiento en casos de delitos violentos, el tráfico de drogas de alto nivel y otras amenazas graves a la seguridad de los países.

Es necesario avanzar de manera decidida en reducir la población carcelaria y alcanzar un consenso en torno a que las cárceles no deben ser consideradas vías expeditas para el combate del narcotráfico. La sociedad civil no apoya la penalización de los eslabones más débiles del circuito del tráfico ilícito de drogas y recomienda que para quienes ya están siendo procesados, se encuentren medidas alternativas.

Es indispensable en todo caso, hacer esfuerzos por mejorar las condiciones de reclusión en los penales de la región que aseguren condiciones de vida digna y enfoques diferenciales.

Se identifican altos costos en la ruptura de los tejidos sociales, la marginación, la estigmatización, la discriminación y la criminalización de sectores vulnerables que ven

---

<sup>10</sup> Ver por ejemplo: Guzmán, D. (2012). *Las cortes de drogas: los alcances y retos de una alternativa a la prisión*. IDPC, Mayo de 2012.

<sup>11</sup> CICAD/OEA, Closing the Gap y Minjusticia (2015). *Informe técnico: alternativas al encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas*. Informe de la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo de Alternativas al Encarcelamiento.

afectadas las oportunidades de inclusión social y participación plena en la sociedad, por las repercusiones de su vinculación a los circuitos del tráfico ilícito de drogas.

Se percibe con preocupación la emergencia de movimientos conservadores y de respuestas estatales que a cambio de revisar críticamente los resultados del enfoque represivo, lo refuerzan y recientemente se embarcan en iniciativas legislativas que buscan aumentar la penas para los delitos asociados con las drogas ilícitas. Algunos ejemplos de ello se han visto en países como Brasil, Argentina y Colombia.

El mayor impacto de estas medidas, como se mencionó, es la sobrecarga de los sistemas judiciales y penitenciarios. Los delitos asociados al tráfico de drogas deben penalizarse en función de su gravedad y definir medidas que diferencien entre usuarios de drogas, traficantes y tipos de traficantes. Las políticas frente a los delitos deben concentrarse en reducir la violencia asociada a las economías ilegales dentro de las que se encuentra el negocio del narcotráfico y los delitos conexos cometidos por las organizaciones criminales.

Por tanto, los Estados deben implementar estrategias para combatir la violencia asociada al crimen organizado y el delito transnacional. La persecución del crimen transnacional no requiere alto poder bélico ni supone incrementar la violencia. Debe hacerse énfasis en el desarrollo de actividades de inteligencia que persigan el lavado de dinero, la corrupción de las fuerzas represivas y la connivencia del crimen con distintos sectores estatales.

También se recomienda impulsar iniciativas ciudadanas que contribuyan a reducir la violencia asociada a los mercados ilícitos de drogas.

Pese a que existen resistencias por parte de ciertos sectores conservadores y religiosos de los países de América Latina y el Caribe, un importante sector de la sociedad civil considera que los Estados de la región deben avanzar en la despenalización del uso de drogas, del auto-cultivo de plantas e incluso en la regulación de mercados ilegales.

Por último, sectores de la sociedad civil consideran importante abrir el debate en torno a la intención de las políticas de drogas de corte represivo de aumentar los costos de las drogas a los consumidores finales. No existe evidencia que apoye que los altos costos de las drogas incidan en la reducción de las cifras de uso y por el contrario, contribuyen al fortalecimiento del crimen organizado.

### 3. DROGAS Y DERECHOS HUMANOS<sup>12</sup>

Los países de la región son en su mayoría sociedades democráticas y multiculturales que ha definido marcos constitucionales y han ratificado su compromiso con las normas internacionales y regionales en materia de derechos humanos.

Las políticas de drogas de carácter represivo pueden amenazar muy fácilmente tales marcos de constitucionalidad y vulnerar los derechos humanos de los grupos involucrados en las diversas manifestaciones del fenómeno de las drogas ilícitas.

La sociedad civil ha aportado análisis y reflexiones en torno al impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos y en las distintas áreas de intervención. La mayoría de ellas, han sido ya descritas en capítulos previos o serán profundizadas en secciones posteriores, por lo que este capítulo ofrece un resumen de los aspectos que más preocupan en materia de derechos humanos, primero desde una perspectiva de enfoques de política pública y luego por grupos poblacionales particulares.

#### 3.1 Nuevos enfoques de política en materia de derechos humanos

Dado el carácter democrático de nuestros Estados, las políticas de drogas que se diseñen e implementen deberán ser igualmente democráticas, respetuosas de los marcos constitucionales, de las obligaciones internacionales en materia de drogas ilícitas y en materia de derechos humanos.

Las convenciones y tratados frente a las drogas ilícitas permiten cierta flexibilidad y discrecionalidad por parte de los Estados, por tanto, como ya se ha demostrado en algunos países de la región, es posible explorar nuevos enfoques que garanticen ante todo, el respeto por los derechos humanos y mitiguen el impacto de la prohibición.

---

<sup>12</sup> Este capítulo es producto del resumen de las revisiones hechas en los dos capítulos previos y el capítulo posterior. Sin embargo, contiene contribuciones específicas de los documentos que se citan a continuación:

1. Meetal, P y Youngers, C. (eds.) (2010). *Sistemas sobrecargados: leyes de drogas y cárceles en América Latina*. TNI – WOLA. En [http://www.dejusticia.org/files/r2\\_actividades\\_recursos/fi\\_name\\_recurso.192.pdf](http://www.dejusticia.org/files/r2_actividades_recursos/fi_name_recurso.192.pdf)
2. Uprimny, R, Guzman, D, Parra, J. (2012). *La adicción punitiva: la desproporción de las leyes de drogas en América Latina*. En: [http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/la\\_adiccion\\_punitiva.pdf](http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/la_adiccion_punitiva.pdf)
3. COLECTIVO DE ESTUDIOS DROGAS Y DERECHOS (CEDD). (2014). *En busca de los derechos: Usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*. Editoras C. Pérez y C. Youngers (eds.). CEDD. México D.F. Disponible en: [http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/prop\\_del/reporte-completo.pdf](http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/prop_del/reporte-completo.pdf)
4. CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS) (2015). *El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos. La experiencia del continente americano*. L. Pol y X. Tordini (eds.). Buenos Aires. Disponible en: [http://www.cels.org.ar/common/Drogas\\_web\\_hojas\\_simples.pdf](http://www.cels.org.ar/common/Drogas_web_hojas_simples.pdf)
5. Declaración de Quito: II Reunión Ministerial sobre el Problema Mundial de las Drogas de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe – CELAC – Quito, Ecuador, 21-22 de Mayo 2015

También se considera importante que los Estados reconozcan que los grupos cuyos derechos han sido más vulnerados comparten en su mayoría, condiciones de vulnerabilidad asociadas a uso de drogas, entre ellas, pobreza, privación de la libertad, diversidad de géneros, minorías étnicas, población rural y campesina, adolescencia y juventud. Se trata de grupos poblacionales que ya presentan limitaciones para el ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales y que por diversas razones se han visto involucrados en el uso, tráfico, cultivo o producción de drogas ilícitas.

En todos estos grupos, que lejos están de ser los principales dinamizadores y beneficiarios del rentable negocio del tráfico de drogas ilícitas, la aplicación de las políticas de drogas de carácter represivo, han tenido efectos colaterales que profundizan sus condiciones de vulnerabilidad.

En consecuencia, la sociedad civil recomienda a los Estados desarrollar políticas de atención integral de calidad al uso de drogas y políticas de desarrollo integral sostenible que garanticen mejores resultados y reduzcan las principales fuentes de violencia, daños y costos asociados a las drogas y a su prohibición.

### **3.2 Vulneración de derechos de las personas que usan drogas**

Las políticas de los Estados frente al uso de drogas en la región han sido débiles en general, porque han focalizado sus inversiones mayoritariamente a la reducción de la oferta. Por tanto, la prevención y atención al consumo de drogas se ha delegado al sector privado o se ha pretendido resolver con normas que penalizan el porte y uso personal de drogas.

Aunque muchos países de la región han avanzado en despenalizar el porte y uso personal de drogas, el enfoque punitivo frente al consumo sigue siendo una práctica común en muchos países. La ausencia de marcos normativos claros que ofrezcan herramientas a la fuerza pública y a los sistemas judiciales para diferenciar la destinación de las drogas que se portan, ha llevado a que las leyes se apliquen con discrecionalidad y que se presenten arbitrariedades en las detenciones y procesos judiciales de las personas que usan drogas.

Así mismo, la consolidación del enfoque punitivo en la región, ha creado imaginarios y representaciones sociales que llevan a que las personas que usan drogas sean estigmatizadas, señaladas, discriminadas, perseguidas y hostigadas.

El derecho a la salud, a la autonomía, a la autodeterminación y al libre desplazamiento, son los derechos que más se vulneran a esta población.

Los Estados deben reconocer que las personas que usan drogas son sujetos de derechos y que en el marco de sociedades democráticas, quienes deciden consumir drogas, están ejerciendo su derecho a la libertad y a la autonomía personales, por tanto, deben ser respetadas.

Muchos tratamientos en la mayoría de países, acuden a prácticas que violan los derechos a la libre elección, la dignidad, la integridad, el buen nombre, la igualdad, la libertad, la confidencialidad y la autonomía como persona. Los tratos crueles persisten, y se condiciona el acceso, la continuidad de los tratamientos y el acceso a medicamentos psicotrópicos, analgésicos y de sustitución, al cumplimiento de metas como la abstinencia o a reglas institucionales que no necesariamente responden a un protocolo o las circunstancias personales de los usuarios. Es así como la atención a muchas personas que usan drogas no se basa en estándares de calidad, evidencia científica o respeto a los derechos fundamentales.

Por tanto, es esencial el respeto del derecho que tiene toda persona que usa drogas a elegir el momento y el tipo de dispositivo de atención. No deben ser obligadas a iniciar, suspender o aceptar determinado tratamiento.

De igual modo, es imprescindible facilitar el acceso irrestricto a la atención en salud que estando privadas de la libertad, presentan consumos problemáticos de drogas y dichos servicios deben darse en iguales condiciones que el resto de personas de su comunidad.

Es necesario que se asegure el acceso a medidas preventivas, diagnóstico oportuno y tratamiento de la infección por VIH, la tuberculosis y las hepatitis virales a las personas que usan drogas en la región, por tratarse de uno de los grupos con mayor vulnerabilidad a adquirir estas infecciones.

Es fundamental que los Estados aseguren el acceso a servicios de atención integral que incluyan la prevención, la atención en salud, la reducción de riesgos, la reducción de daños y los tratamientos de calidad, basados en la evidencia y ajustados a los patrones de consumo más prevalentes en la región.

Se recomienda que se diseñen e implementen acciones que busquen reducir el estigma y la discriminación de las personas que usan drogas.

### **3.3 Vulneración de derechos de las poblaciones criminalizadas por su involucramiento en la producción y el tráfico de drogas**

El Sistema de Fiscalización de las Drogas Ilícitas ha llevado a los países de la región a reforzar los marcos penales y a incrementar las penas sin considerar el principio de proporcionalidad.

Como consecuencia se han incrementado de manera exponencial la violencia asociada y las tasas de encarcelamiento por delitos asociados a las drogas ilícitas, contribuyendo con ello a deteriorar la seguridad de amplios territorios, a sobre-poblar los sistemas penitenciarios y a sobrecargar los sistemas sistema judiciales.

Estudios recientes realizados por el CEDD (2014; 2015) y el CELS (2015) muestran una tendencia a la feminización de la criminalización por drogas y que el encarcelamiento de las mujeres se viene incrementando en la región. Muchas veces se trata de mujeres sin

antecedentes judiciales, cabezas de hogares monoparentales, con niños menores y otras personas dependientes a cargo. Así mismo, muestran que la mayoría de las causas procesadas corresponden a delitos menores no violentos y al porte de pequeñas cantidades de drogas.

Muchos grupos minoritarios contribuyen a engrosar las cifras de detenciones y encarcelamiento, así como campesinos cultivadores, recolectores, mujeres transportadoras de drogas o trabajadores de centros de procesamiento de pasta base de cocaína. Muchos jóvenes condenados por tráfico de drogas en varios países, son jóvenes afro-descendientes.

En países como Brasil la inmensa mayoría de personas asesinadas por asuntos relacionados con las economías ilegales y al tráfico de drogas ilícitas son jóvenes afro-descendientes. Sectores de la sociedad civil consideran que detrás de estas cifras hay un “racismo estructural” que promueve y perpetúa las desigualdades y maximiza la violencia.

La mayor violación de derechos humanos se presenta en las cárceles, lugares en los que no se dan condiciones de vida dignas y en los que es común el hacinamiento, la violencia física y sexual y la mezcla de personas que usan drogas y cometen delitos menores con otras con carreras delictivas extensas y generalmente violentas.

Se recomienda el desarrollo de políticas con enfoques diferenciales, que ofrezcan alternativas al encarcelamiento para el tratamiento de delitos menores no violentos asociados a las drogas.

### **3.4 Vulneración de derechos de las personas que cultivan plantas declaradas ilícitas**

El principal efecto de las políticas de drogas en este campo, ha sido el desplazamiento de los cultivos y la producción de drogas ilícitas a regiones apartadas, aisladas y con pobre presencia estatal en las que habitan comunidades altamente vulnerables.

Las políticas de “coca cero”, “desarrollo alternativo”, “sustitución de cultivos”, “erradicación forzada” y “fumigación” han tenido efectos negativos en los derechos de muchas de las poblaciones que habitan estos territorios, entre ellos, el escalamiento de la violencia, la inseguridad, el desplazamiento forzado, la amenaza a la seguridad y soberanía alimentaria, la afectación de sus cultivos de subsistencia, de su salud y el daño al medio ambiente.

Por su parte, las sociedades ancestrales con sus usos tradicionales han visto vulnerados sus derechos económicos, sociales y culturales al ver restringida la posibilidad de cultivar y acceder libremente a las plantas que han usado como alimento o como alternativa medicinal desde tiempos remotos.

Por tanto, se hace necesario que los Estados reconozcan los factores estructurales que contribuyen a que muchos grupos de campesinos e indígenas altamente vulnerables se



involucren en estas actividades para asegurar su subsistencia o su supervivencia en zonas en las que la presencia de organizaciones criminales, ejercen presión por el control territorial y por la producción a gran escala de drogas ilícitas.

## 4. DESARROLLO INTEGRAL Y SOSTENIBLE<sup>13</sup>

La mayor parte de la sociedad civil de América Latina y el Caribe concuerda en eliminar el término “desarrollo alternativo” y avanzar al concepto que el mismo Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha sugerido. Por esta razón, el presente capítulo ha sido renombrado.

### 4.1 Impactos de las actuales políticas en el ámbito de la producción y comercialización de plantas y derivados declarados ilícitos

La restricción del acceso libre a las plantas como resultado de la prohibición, ha vulnerado los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales de los pueblos ancestrales y comunidades rurales de América Latina y el Caribe.

Si bien algunos Estados han avanzado en proteger el interculturalismo y el derecho de los pueblos indígenas y tradicionales a cultivar y usar estos productos, la situación de pobreza, marginalidad y violencia estructurales de varios países, han llevado a grupos de

---

<sup>13</sup> Este capítulo es producto de la revisión de diversas fuentes: Encuesta de la CSTF a la sociedad civil en ALC, entrevistas individuales a informantes clave en Jamaica, Colombia y Bolivia y los documentos que se citan a continuación:

1. RECOMENDACIONES DEL FORO CIVIL "Conectando las Américas: Fortalecimiento de las asociaciones para la acción después de Cartagena" 11 y 12 de abril 2012, SEXTA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS "Conectando las Américas: Socios para la Prosperidad", Cartagena, 2012)
2. Reunión satélite: de la V Conferencia Latinoamericana y I Conferencia Centroamericana sobre Políticas de Drogas (2014). "Aportes de la Sociedad Civil a los Gobiernos con vistas a la Asamblea Extraordinaria sobre el Problema Mundial de las Drogas de OEA del 19 de septiembre de 2014 en la Ciudad de Guatemala". 2 de septiembre de 2014, San José, Costa Rica
3. CELAC (2014). *Declaración especial sobre la hoja de coca. II Cumbre CELAC, La Habana 2014, 28 y 29 de Enero.*
4. CELS (2015) *El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos. La experiencia del continente americano, Centro de Estudios Legales, y Sociales – CELS.* L. Pol y X. Tordini, Marzo 2014
5. UNDP (2015). *Perspectives on the development dimensions on drug control policy.* En: [https://www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/UN/UNDP/UNDP\\_paper\\_for\\_CND\\_March\\_2015.pdf](https://www.unodc.org/documents/ungass2016//Contributions/UN/UNDP/UNDP_paper_for_CND_March_2015.pdf)
6. Abriendo el Debate: El futuro de la política de drogas en Colombia. *Dialogo con la sociedad civil sobre las preparaciones de Colombia para la UNGASS 2016.* Bogotá, 18 de septiembre de 2015. Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social, Cancillería, Dejusticia, Fundación Ideas para la Paz y UNODC.
7. Mandato nacional de los cultivadores de coca, amapola y marihuana, Publicado el 07 de julio de 2015 en: Noticias Nacionales, Radio Macondo. 2015
8. Declaración de Quito: II Reunión Ministerial sobre el Problema Mundial de las Drogas de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe – CELAC – Quito, Ecuador, 21-22 de Mayo 2015

campesinos, indígenas y afro-descendientes a integrarse a la cadena de producción de cultivos para usos ilícitos como fuente de subsistencia o de economía alternativa.

Los cultivos se localizan en zonas donde hay ventajas comparativas de mercado, donde la corrupción afecta a la institucionalidad, donde los cultivadores eluden relativamente la represión de la “guerra a las drogas”, o donde el Estado no garantiza los derechos fundamentales de la población.

Es fundamental reconocer ante todo que la pobreza, la desigualdad y el abandono de amplios territorios rurales, montañosos y selváticos por parte de los Estados, han sido también responsables del incremento en los cultivos declarados “ilícitos”.

Las políticas de “coca cero”, “erradicación forzada”, “fumigaciones”, “sustitución de cultivos” y “desarrollo alternativo” han provocado altísimos costos sociales y al ambiente, se han inscripto en programas contrainsurgentes y de desconocimiento de organizaciones sociales de los territorios, afectando la seguridad y soberanía alimentaria de los pueblos, introduciendo cultivos foráneos con sus plagas en amplias zonas, acrecentando la inseguridad y la violencia en las zonas de producción, impulsando el desplazamiento forzado y generando daños irreparables para los derechos humanos, la legitimidad de los estados, la salud pública y el ambiente.

Además han impulsado la criminalización y la estigmatización de los cultivadores que son, por lo regular, los eslabones más débiles en la cadena de producción y tráfico de drogas.

Con la erradicación no se erradican solamente las plantas, sino las tradiciones y los cultivos de economía campesina. La estrategia prohibicionista además ha generado el despojo, vaciando los territorios de los pobladores rurales, para dar paso a los modelos extractivos y minero-energéticos de economía de enclave.

No es posible eliminar completamente los cultivos de coca, cannabis o amapola. Por lo tanto, es necesario pensar enfoques de convivencia con las plantas y de desarrollo rural de las poblaciones que tradicionalmente cultivaron, para que los beneficios económicos queden en manos de las poblaciones históricamente vulneradas.

#### **4.2 Consulta y participación de los movimientos sociales, la sociedad civil y el fortalecimiento local**

La demanda ha sido clara. Desde hace una década Bolivia ha solicitado diferenciar y sacar la hoja de coca de la lista de sustancias sometidas a fiscalización internacional. A esta petición se han unido cultivadores de las plantas de cannabis y amapola de la región.

Se reconoce que el desarrollo integral y sostenible de los territorios productores de estos cultivos es un gran desafío para los Estados. Los cultivadores y demás representantes de la sociedad civil consideran que tales políticas deben hacerse de manera concertada e integrar a los movimientos sociales que se vienen pronunciando en torno a este tema,

aplicarse de manera gradual y diferenciada a las particularidades de los territorios y de las poblaciones.

Reconocer el papel de la sociedad civil, los movimientos sociales y los gobiernos locales es fundamental para avanzar en la definición de enfoques y mecanismos de políticas públicas respetuosas de los derechos y de la autonomía de los pueblos. El fortalecimiento de las economías campesinas se considera una alternativa para la sustitución de los cultivos declarados ilícitos.

### 4.3 Respeto por los derechos humanos, las economías propias y el interculturalismo

Previo a la prohibición, el cultivo de coca, amapola y cannabis era utilizado en la región de manera casi exclusiva para usos ancestrales. Al prohibir la producción, la comercialización y el uso de las sustancias, estas plantas se convirtieron en materia prima atractiva para abastecer mercados ilícitos de creciente demanda que benefician principalmente a organizaciones criminales.

Por tanto, la prohibición distorsionó sus usos, relegó el legado cultural y promovió su explotación para proveer los mercados. Así, las plantas perdieron "los ciclos naturales de circulación". Al tiempo, la prohibición privó a muchos pueblos indígenas de la región de una fuente vital de alimento y de intercambio.

Si bien se reconoce que gran parte de los cultivos y su producción se destina hoy a proveer los mercados ilícitos de drogas y que esta es la razón por la que se ha declarado un combate frontal contra los cultivos declarados ilícitos, se desconocen los múltiples beneficios que también tienen las plantas. La implementación de estas medidas represivas ha traído daños colaterales, muchos de ellos irreparables.

Por su parte, los cultivos de cannabis y amapola que han sido tradicionales desde tiempos remotos en diversas partes del mundo, no son propios de América. Sin embargo, la planta de cannabis lleva ya algunos siglos de haber sido conocida e integrada a diversas culturas del continente, con reconocidos usos religiosos y tradicionales por parte por ejemplo, de los *rastafaris* en países como Jamaica y otras zonas del Caribe en los que se conoce como *ganja*.

La amapola llegó más recientemente al continente americano, desde su llegada y al igual que en otras partes del mundo, ha sido fuente de materia prima para numerosos medicamentos analgésicos, hoy controlados por los Estados y producidos por compañías farmacéuticas.

En otras palabras, los cultivos de coca, amapola y marihuana han sido y siguen siendo esenciales como patrimonio cultural y religioso, y fuentes de productos, alimentos y alternativas terapéuticas para muchos pueblos de la región. Por tanto, a pesar de la prohibición los pueblos de la región han seguido cultivando estas plantas.

#### 4.4 Nuevos enfoques y alternativas de abordaje

Los cultivadores de hoja de coca y sus representantes en la región, quieren recordar a los diferentes Estados y a las Naciones Unidas, que el cultivo de la planta de coca es milenario en los países andinos, ha acompañado a los pueblos como fuente de “alimento” y es considerada una planta sagrada y ancestral con un enorme potencial de industrialización para beneficio de la humanidad.

En caso de avanzar en la regularización de cannabis, amapola y coca, también se reclama la transferencia de conocimiento y la generación de capacidad, para que las comunidades rurales puedan agregarle valor y participar de las oportunidades y beneficios que de allí se desprendan.

Por tanto, la sociedad civil exhorta a los Estados a definir una posición que avance hacia la regularización de los cultivos de coca, amapola y cannabis; a descriminalizar a los campesinos, indígenas y afro-descendientes cultivadores; a respetar los derechos de la poblaciones indígenas con base en pactos y convenciones internacionales; a desarrollar políticas fundadas en los derechos humanos, sociales, culturales y ambientales por encima de la lógica de seguridad nacional; aplicando para ello una secuencia correcta que implica que la reducción de los cultivos es una consecuencia del desarrollo y del cumplimiento de los Estados de sus obligaciones para con sus ciudadanos.

Experiencias como las de Bolivia muestran que es posible regular los cultivos, mejorar la calidad de vida de cultivadores y sus familias, controlar el desvío de la hoja de coca a los mercados ilegales, reivindicar los usos tradicionales y avanzar hacia el desarrollo de esquemas productivos e industriales con responsabilidad y en el marco de un comercio justo.

El control social sobre el uso y la extensión de los cultivos de coca, marihuana y amapola debe ser correspondida por los Estados con medidas que generen confianza para avanzar en las soluciones. Por ejemplo en Colombia, los cultivadores proponen ejercer control social a cambio de la suspensión de la medidas de fuerza ejercidas por parte del Estado.

Las reformas estructurales que refuercen la presencia estatal con seguridad, educación, vivienda, salud, vías de acceso y garantías reales para el establecimiento de modos de vida sostenibles en las comunidades cultivadoras, han sido esenciales en el éxito de estos programas.

Iniciativas de menor escala se han dado en Colombia, Jamaica y Perú que también han sido exitosas porque se han logrado sostener en el tiempo. Y desde estos y otros países de la región, incluyendo a Bolivia, se hace un llamado a los Estados y a las Naciones Unidas a que desarrollen un marco regulatorio que reconozca los derechos de los pueblos de la región a seguir cultivando sus plantas, a regular tal producción y asegurar la transformación artesanal e industrial para la elaboración de derivados con múltiples usos industriales, medicinales, agropecuarios y alimenticios.

La sociedad civil también expresa la necesidad de reconocer los derechos de propiedad colectiva sobre las plantas y las semillas pues son un patrimonio biológico, intelectual e cultural de los pueblos de la región. Especial interés se denota en proteger las semillas y variedades nativas y criollas para que no sean sujetos de certificación ni de patentes nacionales o internacionales por parte de grandes compañías.

Se sugiere la generación de campañas educativas de amplio alcance y de aplicación en diversos ámbitos que contribuyan a desestigmatizar las plantas de amapola, cannabis y hoja de coca, así como de las comunidades de cultivadores, productores, usuarios y de los países productores.

Por último, se insta a los Estados a avanzar en la investigación y transferencia de conocimiento en torno a las propiedades de las plantas y a explorar las bondades de las mismas, tal como se ha hecho con el cannabis a nivel internacional, reconociendo los saberes generados por los pueblos originarios de Latinoamérica.

La sociedad civil exige que se den a conocer los estudios cuyos resultados podrían apoyar con evidencia las demandas de diversidad de grupos en la región.

## 5. NUEVOS DESAFIOS<sup>14</sup>

Preocupados porque la aplicación de las políticas hasta ahora empleadas para enfrentar el fenómeno de las drogas en el hemisferio, ha exacerbado la violencia, debilitado el Estado de derecho, vulnerado los derechos humanos y a las instituciones democráticas, hacemos las siguientes recomendaciones:

---

<sup>14</sup> Este capítulo es producto de la revisión de diversas fuentes: Encuesta de la CSTF a la sociedad civil en ALC, entrevistas individuales a informantes clave en Jamaica, Colombia, Guatemala, Brasil y Bolivia y los documentos que se citan a continuación:

1. Consulta regional para América Latina y el Caribe 12 y 13 de noviembre del 2007 LIMA – PERU
2. Declaración de los Productores de Coca de los Países Andino Amazónicos de Perú y Bolivia, La Paz, Bolivia 9 de Agosto de 2011
3. RECOMENDACIONES DEL FORO CIVIL "Conectando las Américas: Fortalecimiento de las asociaciones para la acción después de Cartagena" 11 y 12 de abril 2012, SEXTA CUMBRE DE LAS AMÉRICAS "Conectando las Américas: Socios para la Prosperidad", Cartagena, 2012
4. COMISIÓN SOBRE GESTIÓN DE CUMBRES INTERAMERICANAS Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS ACTIVIDADES DE LA OEA (CISC). (2013). *Recomendaciones del X Foro Hemisférico de la Sociedad Civil y Actores Sociales "Por una Política Integral de Lucha contra las Drogas en las Américas"*. Washington, 9 y 10 de mayo de 2013.
5. COMISIÓN SOBRE GESTIÓN DE CUMBRES INTERAMERICANAS Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LAS ACTIVIDADES DE LA OEA (CISC). (2013). *Recomendaciones de la sociedad civil y actores sociales: Por una Política Integral Frente al Problema Mundial de las Drogas en las Américas*. Antigua, Guatemala, 4 de junio de 2013.
6. ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). (2013). *Declaración de Antigua, Guatemala: Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas*. Recomendaciones de la Sociedad Civil y Actores Sociales. Antigua, 7 de julio de 2013. Disponible en: [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=D-010](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-010)
7. IDPC (2014). *Tratamiento obligatorio en América Latina: una práctica no ética, inhumana e inefectiva*. Febrero 2014.
8. COLECTIVO DE ESTUDIOS DROGAS Y DERECHOS (CEDD). (2014). *En busca de los derechos: Usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina*. Editoras C. Pérez y C. Youngers (eds.). CEDD. México D.F. Disponible en: [http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/prop\\_del/reporte-completo.pdf](http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/prop_del/reporte-completo.pdf)
9. ASOCIACIÓN COSTARRICENSE PARA EL ESTUDIO E INTERVENCIÓN EN DROGAS (ACEID) et al. (2014). *Aportes de la Sociedad Civil a los Gobiernos con vistas a la Asamblea Extraordinaria sobre el Problema Mundial de las Drogas de OEA del 19 de septiembre de 2014 en la Ciudad de Guatemala*. San José, 2 septiembre de 2014. Disponible en: <http://idpc.net/es/media/press-releases/2014/09/por-un-nuevo-paradigma-en-las-politicas-de-drogas-un-llamado-de-la-sociedad-civil-a-los-estados-de-la-region>
10. CELAC (2014). *Declaración especial sobre la hoja de coca. II Cumbre CELAC, La Habana 2014, 28 y 29 de Enero*.
11. CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS) (2015). *El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos. La experiencia del continente americano*. L. Pol y X. Tordini (eds.). Buenos Aires. Disponible en: [http://www.cels.org.ar/common/Drogas\\_web\\_hojas\\_simples.pdf](http://www.cels.org.ar/common/Drogas_web_hojas_simples.pdf)
12. CONSTITUYENTE NACIONAL DE CAMPESINOS CULTIVADORES DE COCA, AMAPOLA Y MARIHUANA (CNCCCAM) (2015). *Mandato nacional de los cultivadores de coca, amapola y marihuana*, Disponible en: <http://prensarural.org/spip/spip.php?article17223>
13. UNODC (2015) Informe del Diálogo Latinoamérica, 2015. *Diálogos Regionales sobre Políticas de Drogas y VIH, Sao Paulo, Brasil. 22 y 23 de Junio, 2015*.
14. ABRIENDO EL DEBATE: EL FUTURO DE LA POLÍTICA DE DROGAS EN COLOMBIA. *Diálogo con la sociedad civil sobre las preparaciones de Colombia para la UNGASS 2016*". Bogotá, 18 de septiembre de 2015. Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Salud y Protección Social, Cancillería, Dejusticia, Fundación Ideas para la Paz y UNODC.

## 5.1 Principales desafíos generales

1. El mayor desafío está en que los Estados ejerzan plenamente su autonomía en materia de políticas de drogas. La dependencia de grandes potencias a manera de cooperación, no debería condicionarse al seguimiento acrítico de políticas foráneas que no se ajustan a las realidades particulares de los países de la región.
2. Es necesario revisar y modificar las convenciones que han definido las políticas de drogas en las últimas décadas porque han fracasado en sus objetivos y porque han tenido efectos colaterales y contraproducentes en materia de derechos humanos, salud pública y escalamiento de la violencia.
3. La credibilidad y legitimidad de las políticas derivadas del actual Sistema de Fiscalización y Control de Drogas Ilícitas se han visto debilitadas, por tanto, se exhorta a las Naciones Unidas a avanzar hacia un nuevo paradigma basado en concepciones, comprensiones y diagnósticos renovados de las distintas manifestaciones del fenómeno.
4. Se recomienda impulsar políticas públicas que contribuyan a reducir la violencia asociada a las economías ilegales y al mercado de drogas ilícitas; así como la eliminación de la militarización de las acciones de control de producción y tráfico de drogas declaradas ilícitas.
5. Un paso necesario en la definición de políticas de drogas con enfoque de derechos humanos, salud pública e inclusión social, es la descriminalización de las prácticas que involucran grupos poblacionales de alta vulnerabilidad, que son los que generalmente integran los eslabones más débiles del circuito del tráfico ilícito de drogas: usuarios, cultivadores, pequeños productores, minorías étnicas y traficantes de pequeñas cantidades de drogas.
6. Es igualmente necesario debatir en torno a los efectos de las actuales políticas en los costos de las drogas para el consumidor final. No existe evidencia que indique que los altos costos de la drogas incidan en la reducción de cifras de consumo, por el contrario, contribuyen al fortalecimiento de las organizaciones criminales y las economías ilegales.
7. Los Estados democráticos deberán respetar el derecho que tienen las personas de elegir libre y autónomamente sus estilos de vida y sus prácticas, incluyendo el uso de drogas, sin detrimento de la protección de los derechos de terceros.
8. Es fundamental reconocer los usos tradicionales, medicinales y ancestrales de la hoja de coca, la marihuana y la amapola y permitir, sin detrimento de la penalización del

tráfico ilícito, sus usos y transformación artesanal e industrial con medidas de control y regulación que impidan el desvío de estos productos a los mercados ilegales.

9. Así mismo, es necesario proteger la propiedad y el patrimonio cultural, biológico e intelectual de los pueblos tradicionales de la región sobre las plantas ancestrales y sagradas, sus semillas y derivados.
10. Los planes de acción producto de nuevas convenciones y tratados deberán tomar en cuenta las causas estructurales, políticas y sociales que están a la base de asuntos como el uso de drogas, la producción y el tráfico, así como la violencia y delincuencia asociadas.
11. Es necesaria la redistribución de recursos que permitan consolidar los nuevos enfoques y objetivos de las políticas de drogas. Se percibe que hasta el momento se ha hecho una inversión desproporcionada para apoyar acciones que no han mostrado éxito y se han puesto al margen acciones que han probado ser más eficaces, por ejemplo, la reducción de riesgos y daños.
12. Las políticas inspiradas en los nuevos enfoques tendrán que considerar en todo momento los efectos colaterales de su implementación y definir mecanismos para su medición, monitoreo, prevención y mitigación.
13. La aplicación de enfoques más humanitarios en las políticas de drogas requiere renovar y ajustar también los indicadores con los que tradicionalmente se ha medido el éxito o fracaso de las mismas. Los nuevos enfoques en materia de salud pública, derechos humanos, inclusión social, desarrollo social integral y sostenible y efectos no deseados de las políticas públicas requieren indicadores que den cuenta de la reducción de las consecuencias negativas y del impacto no sólo del uso de drogas en la salud, sino del impacto de las acciones derivadas de las políticas públicas en los derechos humanos, en la violencia, en el estigma, la discriminación y la inclusión social.
14. Es importante que los países puedan ejercer su autonomía, innovar e implementar nuevas aproximaciones en materia de drogas ilícitas, incluyendo la regulación de los mercados, de los usos y de la reducción de daños, sin detrimento del derecho internacional y sin que haya lugar a represalias por parte de la comunidad internacional.
15. Es deseable que las políticas de drogas en adelante, creen mecanismos transparentes y efectivos que aseguren la activa participación de la sociedad civil, los actores sociales, las ONG, las personas que usan drogas y los cultivadores, en los procesos de toma de decisiones, diseño, implementación y evaluación de las acciones. Para ello es fundamental que los Estados reconozcan su papel como prestadores de servicios sociales y de salud y como generadores de evidencia, a la hora de asegurar la eficacia en la implementación de las políticas de drogas.



16. Es esencial sistematizar, visibilizar, divulgar y promover las buenas prácticas en políticas de drogas y permitir condiciones para innovar en el campo, con mecanismos de sostenibilidad y evaluación de eficacia en el largo plazo.
17. Los programas y proyectos innovadores que se consideren experiencias demostrativas, deberán dejar de ser esfuerzos aislados que no logran sostenerse en el tiempo, consolidarse, escalar o contribuir a las políticas públicas y a la construcción de evidencia en la materia.
18. Es necesario fortalecer la participación y renovar el papel de las distintas agencias de las Naciones Unidas cuyos objetivos misionales podrían aportar al mejoramiento de las acciones en materia de drogas ilícitas, entre ellas: PNUD, ONUSIDA, UNICEF, la OMS, FAO, UNESCO y la Organización Internacional de Comercio. Así mismo, se recomienda que la UNODC no solo revise sus posiciones acorde con los nuevos enfoques, sino que refuerce el diálogo inter-agencial para asegurar la coherencia de las acciones que se promueven y apoyan desde el Sistema de la Naciones Unidas.

A continuación se presentan los desafíos identificados en cada una de las áreas de análisis.

## 5.2 Principales desafíos en materia de salud y drogas

1. La consolidación del enfoque de salud pública con énfasis en los determinantes sociales requiere de la acción decidida de los Estados para garantizar el derecho a la salud de las personas que usan drogas a partir del fortalecimiento de los sistemas de salud, del papel de la atención primaria en salud y de los servicios de base comunitaria, con el máximo de recursos disponibles.
2. Las acciones deberán integrar la proximidad con las personas que usan drogas en sus entornos naturales, así como la reducción de riesgos y daños de manera transversal a las acciones de prevención y atención al uso de drogas.
3. El principal desafío de los Estados de la región está en garantizar el logro del mejor estado de salud posible, así como el respeto por los derechos humanos, la atención integral y de calidad a las personas que usan drogas. Es necesario reconocer que la atención al consumo de drogas debe ser voluntaria y en ella no deben mediar intervenciones coercitivas, punitivas o forzadas que atenten contra la dignidad humana.
4. Ello implica diseñar y dinamizar mecanismos funcionales que permitan regular y auditar la calidad de la prevención, la atención en salud, la reducción de riesgos y daños, el tratamiento, la rehabilitación y la inclusión social, así como sancionar y eliminar de manera decidida cualquier “tratamiento” o servicio que vaya en contravía

de lo dispuesto por las convenciones de los derechos humanos o que conlleven abuso o explotación de las personas que usan drogas.

5. Diversificar las alternativas de atención integral con enfoques diferenciales que respondan a las diversas circunstancias, necesidades y preferencias de las personas que usan drogas y que reconozcan también la existencia de consumos de drogas recreativos y no problemáticos.
6. Desarrollar mecanismos de veeduría y participación ciudadana para la reducción del estigma y la discriminación de las personas que usan drogas y para la garantía de sus derechos fundamentales.
7. Permitir e incentivar la innovación y la exploración de nuevas alternativas para la prevención y atención al consumo de drogas, respetando los derechos humanos.
8. Promover la articulación del Estado, la sociedad civil, la academia y las asociaciones científicas, para promover la investigación y la evaluación y así generar evidencia necesaria para la toma de decisiones en el marco de las políticas de drogas.
9. Promover e integrar de manera explícita la reducción de riesgos y daños como enfoque costo-efectivo y desarrollar acciones consecuentes con los patrones de uso prevalentes en la región, dando respuesta a modos de uso fumado, inhalado e inyectado de las diversas sustancias.
10. Construir agendas inter-programáticas que permitan priorizar a las personas que usan drogas en las acciones de prevención, tratamiento y acceso oportuno y suficiente de medicamentos para el VIH, la tuberculosis y las hepatitis virales, incluyendo a esta población de manera explícita entre los grupos clave a priorizar.
11. Incorporar las acciones de atención integral, prevención, reducción de riesgos y daños, tratamiento, rehabilitación e inclusión social a los presupuestos nacionales y sub-nacionales, considerando los desarrollos de sociedad civil y de las organizaciones de base comunitarias.
12. Es necesario que los Estados comprendan que las convenciones son flexibles, y que es posible superar las actuales restricciones y desarrollar mecanismos para la regulación y para asegurar el acceso a medicamentos controlados y a alternativas terapéuticas existentes en el cannabis, la hoja de coca y la amapola.
13. Para asegurar la protección de las personas menores de edad, los Estados deberán invertir en acciones de promoción de la salud y prevención, así como en el fortalecimiento de los mecanismos que limiten el desvío de productos regulados y controlados para fines de uso recreativo y abuso (ello incluye mecanismos de control para el acceso a sustancias volátiles u otros productos de potencial abuso por parte de personas menores de edad).

### 5.3 Principales desafíos en materia de drogas y delito

1. Los Estados deben incorporar un enfoque de seguridad integral que trascienda la acción de la fuerza pública y militar, y contemple las dimensiones políticas, económicas, sociales, culturales y ambientales del fenómeno y sus diversas manifestaciones.
2. Los Estados de la región deberán iniciar o reforzar políticas sociales que fortalezcan las democracias, el ejercicio ciudadano y permitan superar los altos índices de inequidad, exclusión social y pobreza estructural que contribuyen al escalamiento de la violencia, la vulnerabilidad y el involucramiento en los mercados ilícitos de drogas.
3. Se recomienda despenalizar el consumo de drogas, el auto-cultivo y la tenencia para uso personas de drogas. Es necesario separar el uso de drogas del campo de lo penal.
4. Se recomienda que la región implemente experiencias alrededor de la regulación de los mercados de las drogas hoy declaradas ilícitas, en ejercicio de la autonomía estatal en materia de políticas de drogas, independientemente del tamaño de los países y las regiones.
5. Los sistemas judiciales deben brindar respuestas efectivas, justas y humanitarias ante la criminalidad, adhiriéndose siempre a los principios de legalidad, inocencia, proporcionalidad y mínima intervención del derecho penal, y en particular del uso de la prisión.
6. Los Estados deberán hacer esfuerzos por revisar la desproporcionalidad de las penas y definir marcos normativos nítidos que impidan la discrecionalidad en la aplicación de las leyes de drogas y eliminar los abusos de la fuerza pública y militar sobre las personas que usan drogas y los territorios que concentran poblaciones en alta vulnerabilidad social y económica para evitar la vulneración agregada de derechos fundamentales, estigma y discriminación.
7. Reconocer que los problemas propios y derivados de la producción, tráfico y comercialización de drogas pertenecen al ámbito de la seguridad ciudadana y de la protección ambiental y no al de la defensa nacional.
8. Es urgente que se exploren alternativas al encarcelamiento por delitos menores no violentos y se asegure el mejoramiento de las condiciones de reclusión y el trato humanitario para mitigar el impacto sobre grupos de mayor vulnerabilidad, grupos minoritarios, afro-descendientes, adolescentes, jóvenes y mujeres.

9. Mejorar la capacidad de los cuerpos policiales y los sistemas judiciales con apoyo técnico y financiero para responder adecuadamente a los retos de los mercados ilícitos de drogas en todas sus manifestaciones, incluyendo el crimen organizado transnacional.
10. Asegurar el acceso a la justicia de todas las personas, en concordancia con los estándares del Sistema Internacional e Interamericano de Derechos Humanos.
11. Promover la reducción del estigma y la discriminación de las personas que usan drogas, cultivadores y pequeños traficantes que integran los eslabones más débiles del circuito del mercado ilícito de drogas.
12. Se exhorta a los países de la región a fortalecer la cooperación horizontal y la acción articulada, así como a reforzar la capacidad estatal para la investigación, rastreo, registro y persecución penal del tráfico ilícito de armas de fuego y municiones, para poder controlar el desvío y el tráfico de armas a las organizaciones criminales, a la población general y a otros países de la región.

#### **5.4 Principales desafíos en materia de derechos humanos y drogas**

1. La consolidación de un enfoque de derechos humanos requiere además del cambio del paradigma punitivo, la creación de mecanismos que monitoreen, regulen y controlen las principales fuentes de vulneración de derechos en los campos de atención sanitaria, tratamientos, acción de la fuerza pública, desproporcionalidad y aumento de penas, cárceles y reforzamiento de las garantías judiciales.
2. Por su parte, la consolidación de un enfoque de inclusión social en las políticas de drogas requiere reconocer los factores de vulnerabilidad que limitan el desarrollo social de grandes sectores de las poblaciones de la región y reducir la desigualdad, la inequidad y la exclusión social por falta de alternativas y oportunidades para la construcción de modos de vida sostenibles.
3. Toda acción de gobierno debe estar dirigida al cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos, entendiendo que éstas son prevalentes frente a aquellas derivadas de las convenciones sobre drogas ilícitas.
4. Se insta a los Estados a convocar un proceso permanente como parte de los mecanismos de observancia de la garantía de derechos humanos para supervisar y evaluar los impactos del Sistema de Fiscalización y Control de Drogas Ilícitas, con especial atención a los grupos de personas en condiciones de vulnerabilidad, como

quienes se encuentran privadas de libertad, las mujeres, grupos minoritarios, las personas menores de edad y los jóvenes.

5. Se recomienda fomentar la participación activa de grupos en condiciones de vulnerabilidad (mujeres, jóvenes y campesinos cultivadores), que han sido afectados por las políticas actuales de drogas, y en particular de las personas que usan drogas.

## 5.5 Principales desafíos en materia de desarrollo social integral y sostenible

1. El mayor desafío está en que los Estados ejerzan su autonomía y reconozcan la de los pueblos tradicionales de la región, haciéndola respetar sin detrimento de los compromisos internacionales y el derecho internacional.
2. Avanzar en el desarrollo de políticas concertadas de desarrollo social, integral y sostenible que protejan y fomenten el patrimonio cultural de los pueblos, la seguridad civil y alimentaria, las fuentes de subsistencia, la salud pública y el medio ambiente.
3. Se deben incluir reformas estructurales y mayor presencia estatal en los territorios que concentran poblaciones de alta vulnerabilidad y en riesgo de involucrarse en actividades de cultivo y producción de sustancias declaradas “ilícitas”, asegurando medios de sustento, cultivos de subsistencia, calidad de vida y bienestar social.
4. Sustituir las políticas de “coca cero”, “erradicación forzada”, “fumigaciones”, “sustitución de cultivos” y “desarrollo alternativo”, por políticas que fomenten el desarrollo integral y sostenible de la economías alternativa y campesina, en dialogo con los cultivadores, las organizaciones sociales y los gobiernos locales.
5. Avanzar en la regularización de cannabis, amapola y hoja de coca, para lograr la transferencia de conocimiento y la generación de capacidad para que las comunidades rurales puedan agregarle valor y participar de las oportunidades y beneficios que de allí se desprendan.
6. Lograr la cooperación entre los Estados para avanzar en la investigación y transferencia de conocimiento en torno a las propiedades de las plantas, así como en la exploración de las bondades de las mismas, tal como se ha hecho con el cannabis a nivel internacional, reconociendo los saberes generados por los pueblos ancestrales de Latinoamérica.
7. Proteger del monopolio y las patentes, la propiedad de los pueblos sobre el patrimonio intelectual, cultural y biológico de las semillas nativas y criollas.

8. Avanzar en la descriminalización y desestigmatización de los campesinos, indígenas y afrodescendientes cultivadores.
9. Respetar los derechos de la poblaciones indígenas con base en pactos y convenciones internacionales.
10. Desarrollar políticas fundadas en los derechos humanos, sociales, culturales y ambientales por encima de la lógica de seguridad nacional; aplicando para ello una secuencia correcta que implica que la reducción de los cultivos es una consecuencia del desarrollo y del cumplimiento de los Estados de sus obligaciones para con sus ciudadanos.
11. Abrir un debate informado y basado en la evidencia que permita reivindicar el uso de las plantas sagradas para fines tradicionales, religiosos, medicinales, industriales, agropecuarios y alimenticios.