

**XX Seminario Iberoamericano sobre Drogas y Cooperación:
“20 años compartiendo y aportando soluciones desde la sociedad civil”
Madrid, España, 7-9 de mayo 2018**

Palabras de Aldo Lale-Demoz, ex Director Ejecutivo Adjunto de UNODC

Es un gran honor para mí unirme hoy al vigésimo Seminario Iberoamericano sobre Drogas y Cooperación y aprovecho para agradecerle de sobremanera a la RIOD y a las autoridades españolas por la invitación y el placer que siento de poder compartir algunas de mis experiencias y preocupaciones respecto de las implicaciones de la problemática mundial de drogas en el contexto iberoamericano.

Este Seminario forma parte de una extensa serie de foros que se está llevando a cabo mundialmente para preparar la próxima gran cita mundial sobre drogas en marzo del año 2019. Les deseo a todas las organizaciones de la sociedad civil un muy buen trabajo aquí en Madrid y mucha paciencia en los meses venideros, puesto que por lo visto, aún no hay consenso internacional respecto del enfoque que debería prevalecer en la cita del 2019. Por un lado se encuentran los más ambiciosos, incluyendo a la Unión Europea y la gran mayoría de países iberoamericanos --con México, Colombia y Guatemala jugando papeles protagónicos-- los cuales exigen que la discusión del 2019 se centre en las recomendaciones del reciente proceso UNGASS 2016. Por el otro lado, están los países que prefieren limitarse a evaluar la declaración política y el plan de acción del año 2009, considerando que UNGASS 2016 constituye tan solo un insumo más. Volveremos al tema en unos instantes.

Quisiera empezar dándole la “enhorabuena” a la RIOD, por el trabajo importantísimo que ha llevado a cabo durante las últimas dos décadas, conjuntamente con otras entidades hermanas de la sociedad civil que en diversas partes del mundo operan a nivel nacional, regional y global.

A la RIOD, le deseo muchos años más de éxitos en su propósito de incidir en las políticas públicas y los problemas relacionados con el consumo de drogas y de las adicciones. Mis felicitaciones también a los gobiernos y a los socios de la RIOD, empezando por el Gobierno de España. Vuestro apoyo --así sea financiero, político, técnico o académico-- hacen posible que organizaciones como la RIOD puedan hacer aportes absolutamente críticos, como por ejemplo:

- (i) resaltar la importancia de la evidencia, de las mejores prácticas, y de la cooperación inter-institucional e internacional en materia de prevención, tratamiento y reinserción social;
- (ii) privilegiar la investigación y --de paso-- rechazar los métodos de prevención o de tratamiento basados en ideologías, o en teorías sin fundamento en la ciencia;
- (iii) llamar la atención respecto de los nexos que existen entre las drogas por una parte, y las políticas de salud, de desarrollo e inclusión social, de seguridad y de derechos humanos, por otra parte.

Lo mío no es meramente una cortesía. Habiendo trabajado más de 25 años en la *Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito*, de los cuales los primeros 20 años asociado directamente con América Latina y el Caribe y después 5 años como Director Ejecutivo Adjunto y como Director de Operaciones Globales, me parece innegable que en los últimos 20 años, en lo que se refiere a políticas de drogas, pues ha cambiado muchísimo la naturaleza del discurso; los protagonistas y los mecanismos de participación; así como han cambiado las expectativas de lo que realmente se puede lograr.

Esta evolución ha sido lenta pero positiva, y se la atribuyo en buena medida al trabajo de las organizaciones de la sociedad civil y a los gobiernos que no solo han permitido, sino que también han propiciado, debates más incluyentes a partir de mediados de los años 1990.

Hablemos del discurso: A principios de los años 1990, gran parte de los debate sobre drogas se llevaban a cabo casi exclusivamente en, y con, los ministerios del interior, o directamente con los organismos de policía y de aduanas. Existía una convicción bastante generalizada que el problema de las drogas podía ser resuelto atacando la oferta de las mismas.

Y como fiel reflejo de ello, las reuniones políticas y técnicas que se llevaban a cabo en la *Comisión de Estupefacientes*, cuando yo llegué a Viena en el 1992, osea hace 26 años, eran lideradas primordialmente por oficiales de los ministerios de asuntos exteriores y por representantes de las fuerzas del orden.

No tuve entonces, ni tengo hoy, problema alguno con las contribuciones de estos actores fundamentales, pero quedaba de manifiesto que existía un desequilibrio y, por ende, muchos sesgos que no favorecían un análisis más objetivo y completo de la problemática. Recuerdo también los debates interminables entre los países supuestamente “productores” y “consumidores” de drogas, y de qué manera, estas discusiones entorpecían el análisis más profundo de un fenómeno multifactorial y extremadamente complejo.

Pero también es cierto que ya en aquellos años, las cosas empezaban a evolucionar considerablemente en América Latina y el Caribe, en buena medida gracias al apoyo y el ejemplo de socios importantes como por ejemplo España, Italia y Alemania que operaban en la región de manera bilateal, o a través de instituciones multilaterales como la OEA-CICAD y la oficina que yo representaba.

Países como Chile –le siguieron otros– empezaron a establecer consejos nacionales de drogas de carácter inter-institucional y socialmente más participativos, con acceso a las esferas superiores del poder ejecutivo.

México fue de los primeros en amarrar explícitamente la problemática de las drogas al tema de salud pública.

Brasil fue un pionero en apostarle, con su propio dinero, a la reducción del daño. No puedo olvidar los problemas en los cuales me metí personalmente con algunos estados miembros por haber negociado con Brasil la implementation de un enorme programa federal que incluía la distribución gratis de jeringuillas y condones; pues claro, corría el año 1995.

En aquellas epocas también comenzaron a surgir los primeros observatorios de drogas en la región y en 1995, el entonces Presidente Clinton, famosamente observó, en un discurso público, que si bien los Estados Unidos tan solo constituían el 5% de la población mundial, su país era responsable del 50% del consumo mundial de drogas.

España, por aquellos años, invertía importantes contribuciones voluntarias en programas de prevención e investigación en nuestra región, habiendo apoyado durante varios años la creación y el fortalecimiento de una Red de Información sobre Drogas en varios países de Suramérica, manejados por la OEA-CICAD y mi oficina. Se tartaba de una empresa multinacional única en su estilo en el mundo, y que durante 10 años ayudó a producir muchas encuestas indispensables para una comprensión más profunda de la problemática.

El enfoque definitivamente estaba cambiando y la RIOD, en su *Declaración de Cartagena* en 1998, correctamente reconoció la vital importancia de implementar estrategias equilibradas entre la oferta y la demanda de drogas.

La *Declaración de Cartagena* también resaltó la necesidad de mejorar los sistemas judiciales. Este punto me pareció de gran relevancia. Yo estaba convencido, y lo sigo estando, que ninguna política sobre drogas puede tener resultados alentadores si no cuenta con el respaldo de un sistema de prevención del delito y de justicia penal que sea humano, justo y eficiente. Es igualmente cierto que unas políticas de drogas innecesariamente severas con los infractores menores y no violentos de las leyes de drogas, difícilmente van a propiciar sistemas de justicia penal que promuevan la cohesión social, la salud y la seguridad ciudadana.

Y en tal contexto, *cómo* no recordar que hacia finales de los 1990, un país como Portugal, con unas tasas de VIH por consumo de drogas inyectables altísimas en términos absolutos y relativos a la Unión Europea (45%), tuvo el coraje de implementar un nuevo modelo de prevención, tratamiento y justicia penal para infractores menores de las leyes de drogas, que levantó muchas cejas, creó muchos anticuerpos políticos internacionales en su momento, pero logró bajar considerablemente la transmisión de enfermedades infecciosas, así como la mortalidad productos del uso de drogas. Fue un ejemplo digno de emulación.

En las últimas dos décadas también hemos sido testigo del crecimiento en el número, en la calidad y en la diversidad de las personas que participan en los debates sobre drogas. Si a los foros mundiales y regionales sobre drogas en los años 1990 concurrían sobretodo funcionarios dedicados a reducir la oferta, hoy en día participan no solo ellos --como debe ser-- sino que también expertos gubernamentales y de la sociedad civil dedicados a temas de salud, justicia penal, educación, derechos humanos, desarrollo social, género y reforma penitenciaria, entre otras áreas conexas. En las últimas dos décadas, también se han multiplicado los debates temáticos, los grupos de expertos puntuales y los foros paralelos, con la participación sustantiva no solo de los funcionarios públicos y de la sociedad civil ya mencionados, sino que también de representantes de otras agencias de las Naciones Unidas, de entidades regionales, del mundo científico y académico, de fundaciones privadas y de grupos de jóvenes.

Esta evolución hacia un enfoque multidisciplinario, claro está, no garantizó resultados a corto plazo, pero sí constituyó un *sine qua non* para hacer posible un análisis más profundo y sensato de la problemática de las drogas. En mi opinión, las recomendaciones del UNGASS 2016 sobre drogas constituyen un fiel testimonio del salto cualitativo que se había logrado en dos décadas.

Hablando específicamente de la sociedad civil, es importante recordar que su protagonismo y sus contribuciones han crecido no solo en los foros, sino que también en el marco de los programas de asistencia técnica de muchos países y de entidades multilaterales como la OEA-CICAD y la mía. Los que me conocen, saben que yo siempre he privilegiado al máximo posible el trabajo conjunto con ONGs a la hora de diseñar, de implementar y de evaluar los programas de asistencia, y que me daba placer reportarle anualmente a la *Comisión de Estupefacientes* los avances y resultados de dicha colaboración. En mi última intervención el año pasado, fue con gran satisfacción que contabilicé como socios estratégicos de la ONUDD a nivel mundial a más de 500 organizaciones de la sociedad civil. La participación de la sociedad civil en los debates sobre drogas no tienen marcha atrás y estoy seguro que seguirán creciendo en relevancia e incidencia.

En las últimas dos décadas, también cambiaron las expectativas de lo que los estados miembros pensaban poder lograr en su lucha contra las drogas. Recordemos que cuando nació la RIOD en el 1998, el lema oficial de la comunidad internacional rezaba así: “Un mundo libre de drogas,

lo podemos lograr!” Si bien tal aspiración aún moviliza varios países y mucha gente, no me puedo imaginar que se reproduzca nuevamente un consenso mundial en tal sentido.

Y aquí un paréntesis personal, pues no soy nadie para cuestionar las aspiraciones de otras personas y menos las de países soberanos, pero sí tengo convicciones que he compartido siempre abiertamente con quien sea mi interlocutor: cuando países como Suecia o el Japón insisten en su prerrogativa de enmarcar sus políticas en la aspiración de una sociedad libre de drogas, pues no me convencen, pero sí me tranquiliza el profundo compromiso y legado en materia de derechos humanos que tienen ambos países.

Desafortunadamente, en un número más alto de otros países, el objetivo de crear una sociedad sin drogas —a veces inclusive con plazos de 5 o 10 años—no solo es iluso, sino que también se presta a muchos abusos de libertades civiles y en casos extremos, a terribles abusos de derechos humanos.

Hace exactamente 20 años, y en el nombre de un “mundo sin drogas”, se empezó a gestar un proyecto para introducir en la selva colombiana un hongo exógeno para eliminar la planta de coca, corriendo riesgos ambientales imprevisibles. Lo menciono, porque viví ese episodio de primera mano y jugué un pequeño rol en el esfuerzo exitoso para descarrilar semejante proyecto. En nombre de un mundo libre de drogas, también se crearon muchísimos centros de tratamiento involuntario, con métodos que nos son científicos. En algunos casos extremos, surgieron milicias dedicadas a hostigar o asesinar a usuarios de drogas.

Afortunadamente, en muchos países, tales excesos han ido desapareciendo en las últimas décadas, aunque aún persisten en algunos, por lo cual no debemos bajar la guardia.

Pero definitivamente, está ganando terreno la convicción que las drogas no se pueden erradicar, pero que sí se pueden controlar y reducir su disponibilidad. Es cada vez más aceptada la importancia de educar acerca de las consecuencias nocivas de las drogas y esto, con base en la evidencia y con el apoyo de los avances de la neurociencia. Las políticas para reducir y prevenir los daños, y para ofrecer tratamiento voluntario a quien lo solicite, son cada vez más aceptadas, como también lo es el reconocimiento que existen consecuencias negativas que necesariamente emanan de las políticas para controlar las drogas.

Para resumir, en las últimas dos décadas, y con el creciente apoyo de la sociedad civil y de otros actores, la comunidad internacional ha hecho pasos importantísimos para (i) lograr un mejor entendimiento del problema de las drogas, (ii) incorporar a un número de actores mayor y más diverso en los debates y en el desarrollo de políticas, y (iii) dejar atrás respuestas simplistas y asimétricas. Pero también debemos admitir que aun no estamos donde quisieramos estar. Precisamente por ello, la cita mundial del próximo año es de gran relevancia.

Mirando hacia adelante, estoy convencido que el documento UNGASS 2016 sobre drogas, adoptado por los Estados Miembros en Nueva York hace 2 años, *con sus virtudes y con sus vacíos*, representa un importante punto de partida para seguir perfeccionando las políticas sobre el problema mundial de las drogas.

Como es bien sabido, el documento UNGASS 2016 fue el resultado de un debate muy intenso que se llevó a cabo previamente durante dos años, involucrando también a la sociedad civil, a la comunidad científica y académica y a otras entidades de las Naciones Unidas.

Cualquier análisis del mismo, tiene que partir de la base que se trata de un documento de consenso entre países y regiones que viven la problemática mundial de las drogas de manera bastante diferente. Y por definición, sabemos que los documentos de consenso entre tantos países, raramente ganan premios de elegancia sustantiva o de alta precisión normativa.

Pero mal haríamos si no rescatáramos los avances significativos que efectivamente se lograron, y si no reconocemos que se han quedado atrás los debates sobre drogas basados principalmente en consideraciones de oferta y demanda.

El documento UNGASS 2016, ha logrado sentar las bases para un debate mundial sobre drogas mucho más comprensivo y sofisticado, que reconoce elementos esenciales, como lo son (i) el derecho a la salud, basado en la evidencia científica y las lecciones aprendidas, (ii) la aplicación de la ley poniendo al ser humano en el centro de las políticas, (iii) los derechos humanos, (iv) el enfoque de género, (v) las vulnerabilidades y los derechos de los niños, (vi) los retos y realidades cambiantes, como lo son las nuevas sustancias psicoactivas y, por supuesto, (vii) el rol fundamental que juega el desarrollo integral para prevenir y reducir las consecuencias más negativas de la producción, tráfico y uso de drogas.

Igualmente importante, la UNGASS encontró en la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* un perfecto aliado, en particular los objetivos

- 3 sobre Salud y Bienestar,
- 5 sobre Igualdad de género,
- 10 sobre Reducción de las desigualdades,
- 16 sobre Paz, Justicia e Instituciones sólidas y eficientes y
- 17 sobre Alianzas multidisciplinares

Lo que sigue es un análisis resumido de ocho áreas temáticas dentro de las cuales, a mi parecer, efectivamente se están logrando avances alentadores que no tienen retroceso, y que, con el tiempo, si las mantenemos como *asignaturas pendientes* de la más alta prioridad, más bien promoverán políticas de drogas cada vez más eficaces, justas y sostenibles. Las ocho áreas temáticas están relacionadas con (i) la salud, (ii) la justicia penal, (iii) las alternativas al enjuiciamiento y a la reclusión, (iv) el enfoque de género, (v) la asistencia legal, (vi) los derechos de los niños, (vii) el acceso a medicamentos controlados, y (viii) los nuevos desafíos.

Se nos plantea entonces la pregunta “qué es lo que la sociedad civil puede aportar en los próximos años para que los gobiernos avancen en la superación de los retos que actualmente aun están pendientes?”

Empecemos con el derecho a la salud. La comunidad internacional ha hecho un paso importante en los últimos años al reconocer, cada vez con más convicción, que el uso de drogas y sus complicaciones conexas son asuntos de salud que deben ser abordados, en primer lugar, por expertos en el sistema de salud pública. Específicamente, está creciendo notablemente el número de países que reconocen que el uso de drogas es una *condición multifactorial del ámbito social y de la salud*.

Considero que la sociedad civil iberoamericana está bien posicionada para seguir insistiendo que el uso problemático de las drogas requiere prevención, tratamiento y atención basados en evidencia. Que las ONGs están bien preparadas para seguir documentando y demostrando que el castigo al usuario de drogas, además de vulnerar los derechos humanos, claramente no ha arrojado

resultados positivos. Que las sanciones desproporcionadas a los usuarios de drogas, más bien, tienden a empeorar la situación en materia de adicciones, paz comunitaria, y cohesión social. Que unas políticas de drogas bien diseñadas reducen el sufrimiento, la estigmatización y la discriminación de los usuarios de drogas, así como los riesgos de violencia personal, en particular contra las mujeres y los niños.

Debemos seguir insistiendo que a las personas que padecen adicciones y que buscan ayuda, se les debe dar acceso a la salud y a los servicios sociales y de atención, también para evitar consecuencias negativas muy serias, como lo son la transmisión del VIH y de la hepatitis C, así como aquellas muertes por sobredosis que son totalmente prevenibles. La rehabilitación dentro de recintos penitenciarios es frecuentemente olvidada, pero merece mucho más atención, como lo están intentando de hacer países como Argentina, Chile y Panamá.

Todos juntos debemos abogar por la abolición de enfoques orientados a la sanción e impulsar acciones arraigadas en el derecho a la salud y en plena consonancia con las convenciones internacionales de drogas, los derechos humanos, así como con un creciente conjunto de estándares, normas, principios rectores y mejores prácticas en el campo de la prevención, del tratamiento y de la atención respecto del uso de drogas y del VIH.

Todos juntos debemos insistir que las organizaciones de la sociedad civil, así como la comunidad científica y la académica, deben ser involucradas sistemáticamente en el desarrollo, en la ejecución y en la evaluación de políticas y programas de drogas.

El segundo reto pendientes tiene que ver con la justicia penal. Debemos seguir machacando, tanto en América Latina y el Caribe como en el resto del mundo, que las instituciones dedicadas a la aplicación de la ley y a la justicia penal deberían centrarse primordialmente en combatir los delitos de drogas más graves y en dismantelar las organizaciones criminales transnacionales. Efectivamente, en el marco de la *Convención de Viena del 1988*, lo que realmente preocupa no son los delitos menores, sino la organización, la gestión y el financiamiento del tráfico de drogas a gran escala, así como del lavado de dinero y del tráfico de precursores.

Considero vital el seguir insistiendo en América Latina y el Caribe que las 5 convenciones internacionales en materia de drogas, de delito transnacional organizado y de la corrupción, brindan una base sólida a los Estados para prevenir y contrarrestar las organizaciones criminales. Deben ser implementadas cabalmente, con doble énfasis en la investigación, el enjuiciamiento y la sentencia de los delitos más graves, por una parte, y paralelamente haciendo un mayor uso de las alternativas al enjuiciamiento y a la reclusión que nos brindan las convenciones existentes. El uso de alternativas para encarar los delitos de drogas menores y no violentos, además, arroja resultados más efectivos para las personas, y libera recursos públicos para atacar más frontalmente los delitos serios.

El enfrentamiento a los delitos más graves adquiere carácter de prioridad en muchas regiones del mundo, actualmente en África, Oriente Medio y Asia Central, donde existe un nexo estrecho y extremadamente peligroso entre el crimen organizado dedicado al tráfico ilícito de drogas y diversos grupos terroristas o de violencia extrema. Esto preocupa mucho a países como España y a sus socios europeos.

La aplicación de la ley a nivel internacional, y la cooperación entre países en materia de justicia penal, también tienen que mejorar. Debemos promover el intercambio de inteligencia entre países, las operaciones conjuntas, la cooperación marítima, así como mecanismos de extradición, de asistencia jurídica recíproca y de confiscación de fondos obtenidos por medios

delictivos. En los países que así lo requieran, debemos fortalecer las técnicas policiales especializadas a nivel nacional e internacional, las capacidades en materia de justicia penal, así como los marcos regulatorios para bancos y otras instituciones financieras.

En este orden de ideas, aprovecho para destacar que la penalización de los campesinos dedicados a cultivos ilícitos no es ni eficaz ni justo. Los agricultores siembran cultivos ilícitos debido a la pobreza, a la exclusión, o a la coerción por grupos armados ilegales o bandas criminales. Para tener éxito, como la experiencia lo ha demostrado recurrentemente, el desarrollo alternativo requiere de un compromiso político y financiero sólido por parte de los gobiernos centrales, regionales y locales. El desarrollo alternativo se fortalece cuando se promueve el estado de derecho y cuando se invierte simultáneamente en salud, educación, justicia e infraestructura. De igual manera, los agricultores y sus comunidades deben estar plenamente involucrados en la planificación, implementación y evaluación de los programas, haciendo el mejor uso de las ONGs y del sector privado.

En tercer lugar, quisiera ahondar específicamente en el tema del uso de alternativas al enjuiciamiento y a la reclusión para las personas en conflicto con la ley por delitos menores de drogas. Considero que apostarle a dichas alternativas y a una colaboración 'salud-justicia' mucho más estrecha y fluida -- bajo un enfoque de género explícito-- está en plena consonancia con el principio de la proporcionalidad y con las disposiciones de las convenciones internacionales de drogas, así como con un gran número de reglas y normas internacionales, en la negociación de las cuales varios países Iberoamericanos han jugado papeles destacados en años recientes.

Menciono como ejemplo:

- las Reglas mínimas de las Naciones Unidas sobre las medidas no privativas de la libertad (**Reglas de Tokio**);
- las Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (**Reglas de Beijing**) que actualmente están recibiendo mucha atención en Colombia y Jamaica;
- las Reglas de las Naciones Unidas para el tratamiento de las reclusas y medidas no privativas de la libertad para las mujeres delincuentes (**Reglas de Bangkok**) siendo implementadas actualmente en Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Panamá; y
- las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (**Reglas Nelson Mandela**) para cuya implementación se han comprometidos muchos países, entre ellos Argentina, Chile, Colombia, Panamá, Paraguay y Uruguay.

El conjunto de recomendaciones que se desprenden de las convenciones e instrumentos citados es particularmente crítico cuando los Estados se proponen revisar sus leyes en materia de drogas.

¿Por qué? Porque promueven una clara distinción entre los delitos graves de tráfico de drogas por una parte, y las infracciones menores, por otra parte. Igualmente importante, abogan por la creación de filtros en las distintas etapas de la cadena de la justicia penal, para asegurar que las infracciones menores, y todos los casos que requieran una respuesta de atención médica, no terminen obstruyendo el sistema de justicia, desviando así, recursos escasos que más bien deberían ser utilizados para investigar, enjuiciar y sentenciar los delitos graves.

Debemos también apoyar el desarrollo de estrategias de remisión por parte de la policía y de las autoridades judiciales, y promover el uso de alternativas a la detención preventiva, conscientes que dicha detención debe ser usada solo como último recurso. Es así que se pueden prevenir o reducir los graves hacinamientos en las cárceles, que son una realidad en un gran número de países en la región.

Hablemos de prisiones. Entre los los desafíos más serios que enfrentan los sistemas penitenciarios tanto a nivel iberoamericano como internacional, está el aumento constante de la población penitenciaria, los altos niveles de hacinamiento, las pésimas condiciones de reclusión, la falta de cuidados básicos, y la transmisión de enfermedades infecciosas entre reclusos y hacia la comunidad, así como la imposibilidad de proteger la dignidad y los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

No se puede pretender que las prisiones hacinadas y disfuncionales cumplan con el objetivo principal de la reclusión, que es proteger a la sociedad del delito. De hecho, las prisiones, y de manera creciente, no solamente se están transformando en lugares peligrosos para los reclusos y el personal penitenciario, sino que también en escuelas de crimen, donde se prepara a los reclusos a reincidir o incluso, en varios países, a fomentar la radicalización y las conductas de violencia extrema.

Esta deplorable situación, así como los costos económicos y sociales de la reclusión, debería instar a las autoridades políticas a cuestionar si, efectivamente, la reclusión constituye o no la manera más efectiva y eficiente de sanción penal en el marco de los delitos menores de drogas. Es necesario preguntarse si estamos haciendo el mejor uso posible, o no, de las medidas no privativas de libertad como alternativas a la reclusión.

En muchos países, las personas que han cometido delitos en materia de drogas constituyen una gran parte, sino la mayoría, de la población penitenciaria. En Estados Unidos, las estadísticas oficiales indican que en los últimos años, más del 50 por ciento de la población en las prisiones federales fue encarcelada por delitos relacionados con drogas.

Según un estudio reciente sobre las leyes de drogas y los sistemas penitenciarios en América Latina, los delitos relacionados con drogas suponen la segunda o la tercera causa de las acciones penales.

Lo más grave es que la mayoría de los reclusos que encontramos en las prisiones no son los que organizaron, perpetraron o financiaron el narcotráfico a gran escala; más bien encontramos a los hombres y mujeres que resulta más fácil de arrestar: usuarios de drogas, vendedores de droga callejeros, “mulas”, y personas que son declaradas inocentes después de un largo período en régimen de detención preventiva.

Por tales motivos, se hace necesaria una reflexión sobre el uso de la reclusión para personas que infringen las leyes de drogas. La práctica en varios países demuestra que la promoción de medidas alternativas para los delitos menores relacionados con drogas, es una de las claves fundamentales para solucionar la actual crisis carcelaria y reducir los perjuicios sociales relacionados con la delincuencia vinculada a las drogas.

Un creciente número de estudios demuestra que los servicios de tratamiento y de atención basados en la evidencia, cuando son usados como una alternativa al encarcelamiento de los infractores con problemas de adicciones, han demostrado que aumentan considerablemente la recuperación del individuo y que reducen la reincidencia. Incluso, las formas

más costosas de intervención alternativa (como lo son los tribunales de drogas) resultan menos costosos que el encarcelamiento.

Debemos tomar en cuenta un hecho adicional y es que, a pesar de los mejores esfuerzos de las autoridades competentes, las drogas están muy frecuentemente disponibles dentro de las cárceles y que el encarcelamiento exacerba la transmisión de enfermedades infecciosas entre las personas que se inyectan drogas.

La cuarta prioridad es el enfoque de género. Especialmente en el contexto de las alternativas, se debe prestar particular atención a las necesidades diferenciadas de las mujeres que están en conflicto con la ley por causa de las drogas.

Según el ICPR (Institute for Criminal Policy Research), existen más de 700,000 mujeres y niñas que se encuentran privadas de libertad en el mundo. Ellas representan apenas el 5 % de la población reclusa. Sin embargo, la cifra absoluta está creciendo a un ritmo más acelerado que la de la población penitenciaria masculina.

Por ejemplo, en América Latina, se ha calculado que la población femenina privada de libertad se ha duplicado en los últimos 12 años y que una muy alta proporción de ellas lo están por delitos vinculados con el tráfico de drogas. Los informes indican, por ejemplo, que en Brasil y Costa Rica, más del 60 % de la población femenina ha sido encarcelada por delitos de drogas, y la cifra llega al 70 % en Panamá y al 80 % en Ecuador. En el caso de Panamá, me parece importante resaltar que el porcentaje de hombres privados de libertad por delitos de drogas es mucho menor y asciende a 31%.

¿Cuáles son los patrones de la participación de las mujeres en los delitos relacionados con las drogas?

Obviamente existe una gran variedad de casos individuales, así como diferencias a nivel nacional y regional. Pero lo que sí se puede manifestar, es que la abrumadora mayoría de mujeres no ocupan un lugar de liderazgo en el tráfico mundial de drogas, sino que son reclutadas para realizar tareas de bajo nivel y con un alto riesgo. Normalmente, las razones por las cuales las mujeres cometen delitos relacionados con las drogas apuntan a la dependencia de sustancias psicoactivas, a situaciones de manipulación y coerción, a la pobreza, o a una combinación de dichos factores.

Las mujeres acostumbran a ser cultivadoras, recolectoras o vendedoras de bajo perfil. Un número importante de mujeres son utilizadas, por pequeñas sumas de dinero, en el microtráfico o como "mulas" para introducir clandestinamente drogas a través de las fronteras, un problema especialmente relevante en los países de América Latina. Muy a menudo, dichas mujeres proceden de entornos desfavorecidos y no entienden los riesgos que estas actividades conllevan, y menos aún, las implicaciones de los actos que ellas acceden a cometer. Sin embargo, por verse implicadas en delitos que en muchas legislaciones se consideran grave, las mujeres suelen recibir largas condenas de encarcelamiento.

Está ampliamente reconocido que la reclusión tiene un efecto especialmente perjudicial para las mujeres, sus familias y las comunidades, ya que la mayoría de las mujeres reclusas son cuidadoras primarias de niños y jefas de familia. Además, la mayoría de los sistemas penitenciarios en el mundo presentan debilidades para responder a las necesidades específicas de las mujeres reclusas. Peor aún, las mujeres que han introducido clandestinamente drogas a través de fronteras, acostumbran a ser detenidas y encarceladas lejos de sus hogares, con lo cual disponen de

oportunidades muy limitadas para mantener contacto con su familia u otras fuentes de apoyo para su reinserción social.

Habida cuenta de este contexto, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó en 2010 las ya mencionadas *Reglas de Bangkok*, las cuales ofrecen una perspectiva de género respecto de la reclusión y de las medidas alternativas al encarcelamiento. Más concretamente, las reglas sugieren la consideración de factores atenuantes cuando se condena a las mujeres, a la luz de sus posibles responsabilidades de cuidado. Las *Reglas de Bangkok* reconocen la necesidad de dar prioridad a la aplicación de medidas no privativas de la libertad a las mujeres que han entrado en contacto con el sistema de justicia penal; y dichas reglas favorecen el establecimiento de programas de tratamiento en prisiones y en la comunidad, que sean diseñados específicamente para las mujeres con problemas de adicciones.

Un buen ejemplo en lo que se refiere a la perspectiva de género en el tratamiento penal de las mujeres es la ley de drogas de Costa Rica, modificada en el 2013. Dicha ley permite a los jueces, en el marco de algunos delitos de droga, usar su discreción para imponer penas de prisión o alternativas al encarcelamiento para las mujeres, en particular las mujeres con responsabilidades familiares, o mujeres vulnerables por causa de su pobreza o vejez. Este desarrollo ha suscitado interés en muchos otros países, dentro y fuera de la región.

A pesar de los importantantes avances en el aspecto normativo, debemos constatar que las medidas alternativas a la privación de libertad, por más necesarias y bienvenidas que sean, siguen siendo muy poco utilizadas en general, y en particular en el contexto específico de drogas.

Probablemente esto se deba al hecho que el desarrollo de estrategias para promover las medidas alternativas requieren de una base de conocimientos sólidos en materia de justicia penal y prisiones. Se requiere también una voluntad política muy fuerte para (i) llevar a cabo reformas legislativas que permitan el uso de alternativas al encarcelamiento, (ii) liberar los recursos necesarios para obras de infraestructura y (iii) lograr que el público en general acoja y acepte como válidas y viables las condenas alternativas de servicio comunitario o de tratamiento para las personas en conflicto con las leyes de drogas, cosa que no es fácil de lograr.

Mi quinta prioridad se refiere a una herramienta aún menos utilizada: la asistencia jurídica, es decir la provisión, sin costo, de asesoramiento, asistencia y representación jurídica a aquellas personas que no disponen de recursos para su defensa penal. Muchas de las personas arrestadas o detenidas, frecuentemente por delitos menores de drogas, son de escasos recursos, con poca educación o desfavorecidas por algún otro motivo. A menudo no disponen de los conocimientos, o recursos económicos necesarios, para navegar por el sistema de la justicia penal.

Debemos darle más visibilidad a esta herramienta y a los "*Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal*", adoptados por la Asamblea General en 2012. Tal y como se indica en dicho documento, la asistencia jurídica contribuye de manera importante en la (i) remisión de casos, (ii) promoción de sanciones comunitarias, incluyendo medidas no privativas de la libertad, (iii) la reducción del número de aquellas detenciones y reclusiones que no son necesarias, y (iv) en el uso más racional de los recursos de la justicia penal.

El acceso oportuno a la asistencia jurídica, particularmente cuando esto ocurre al inicio del proceso de detención policial, es crítico para las personas que han sido arrestadas o detenidas por delitos relacionados con las drogas. Es precisamente durante esta fase inicial que se toman medidas que determinarán (i) si las personas podrán defenderse eficazmente o no; (ii) cuál será la duración

de su detención; (iii) si se tomarán decisiones apropiadas de enjuiciamiento o de remisión del sistema de justicia penal y, finalmente, (iv) si se llevará a cabo un juicio justo o no.

En otras partes del mundo se han implementado varios programas para la provisión de asistencia jurídica a personas privadas de libertad, que han permitido la liberación de un número significativo de detenidos. Son programas ricos en mejores prácticas y lecciones aprendidas, que ameritan ser adaptados y difundidos en diversos escenarios legales y culturales, incluyendo en América Latina y el Caribe.

La sexta asignatura pendiente se refiere más explícitamente a la promoción y protección de los derechos del niño. *La Convención sobre los Derechos del Niño* requiere medidas para proteger a los niños del abuso de drogas y para prevenir el uso de niños en la producción y el tráfico ilícitos de drogas. Los niños con trastornos por uso de sustancias psicoactivas son de especial preocupación. Con frecuencia en nuestra región, son explotados por grupos del crimen organizado.

En muchos países, el uso excesivo de la privación de libertad de niños, y la falta de acceso a programas de tratamiento u otras alternativas a la detención, siguen representando una triste realidad, a pesar de la obligación internacional de usar la privación de libertad de los niños únicamente como medida de último recurso. Juntos debemos abogar por la promoción de sistemas eficaces de justicia penal para que a los niños, con problemas de adicciones, se les pueda ayudar mediante enfoques preventivos, restaurativos y de rehabilitación. Los esfuerzos que actualmente hacen Colombia y Jamaica en el campo de la justicia restaurativa para menores es digna de mención.

Considero muy alentador que después de varios años de intentos frustrados, se haya empezado a elaborar el *primer estudio global sobre niños privados de libertad*, un tema que también está estrechamente ligado con el problema mundial de las drogas. Se trata de una colaboración entre la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia contra los Niños, la Sra. Marta Santos Pais de Portugal, la UNICEF, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, la ONUDD y otras entidades de las Naciones Unidas.

La séptima prioridad es comprometerse firmemente para mejorar la disponibilidad y el uso racional de los medicamentos controlados, ya que son esenciales para el alivio del dolor relacionado con condiciones de salud. El acceso a los medicamentos controlados para fines médicos constituye un objetivo fundamental del sistema internacional de fiscalización de drogas.

Y sin embargo, solo el 20% de la población mundial tiene acceso a medicamentos para aliviar el dolor. La ONUDD, la OMS y la Unión Internacional contra el Cáncer ya están colaborando para aumentar el acceso a los medicamentos controlados para fines médicos, y en dicho marco se están llevando a cabo programas pilotos de asistencia técnica y de orientación que son muy promisorios en la Ciudad de México, Panamá y Antigua y Barbuda. Sin embargo, el desafío para lograr avances significativos es aún monumental.

El octavo y último punto de reflexión que quería compartir tiene que ver con la constante evolución del desafío de las drogas, y la necesidad que las políticas se adapten a los nuevos retos que se presenten, tomando en cuenta también la enorme diversidad que existe entre los países de nuestro mundo en los ámbitos legales, culturales y de normas sociales. Las recomendaciones de la UNGASS 2016 sobre drogas dejaron en claro que los nuevos retos van a requerir mayores esfuerzos de investigación y una recopilación de datos aun mucho más exhaustiva. Para lograr dichos cometidos, será necesaria también una participación más activa de la sociedad civil en foros nacionales, regionales y mundiales.

Los riesgos individuales y públicos de salud, asociados con las nuevas sustancias psicotrópicas y con los estimulantes de tipo anfetamínico, requieren de un análisis más profundo de la evidencia científica existente, para mejorar la educación, la prevención, el tratamiento y el desarrollo de nuevas estrategias. Me parece crítico que en Iberoamérica se incremente la investigación para prevenir y tratar específicamente los desafíos que nos presentan las nuevas sustancias psicotrópicas y los estimulantes.

En cuanto a la pena de muerte, el documento UNGASS 2016 ha guardado silencio. Se trata de un tema extremadamente complejo y sensible que no ha podido ser abordado cabalmente, a pesar de los enormes esfuerzos de muchos países para rechazar la pena de muerte en general o por lo menos en el ámbito de los delitos de droga. Y esto, a pesar del hecho que la *Asamblea General de las Naciones Unidas* ha aprobado varias resoluciones que hacen un llamado a todos los Estados que todavía mantienen la pena de muerte, para que establezcan una moratoria a las ejecuciones con el fin de abolirlas eventualmente.

En Iberoamérica rechazamos la pena de muerte, pero a todos nosotros nos ha tocado, y nos tocará, participar en foros donde no existe tal rechazo. Por lo tanto es importante, entonces, que recordemos que desde un punto de vista puramente práctico, no se ha comprobado la eficacia de la pena de muerte en la disuasión de los delitos relacionados con las drogas u otros.

Asimismo, debido a las sensibilidades morales, legales y políticas en torno al tema, el establecimiento de la pena de muerte en el marco de los delitos relacionados con las drogas crea serios obstáculos para la cooperación internacional. También debemos recordar que la pena de muerte dificulta la extradición y la asistencia recíproca, y complica la prestación de asistencia financiera y técnica internacional en el marco de programas de drogas.

Ya culminando, quisiera aclarar que mi lista de 8 retos pendientes no pretende ser exhaustiva, ni mucho menos. Asimismo, la relevancia de cada reto puede variar considerablemente de un país a otro. Pero estoy seguro que cada metro que avancemos enfrentando dichos retos pondrá a la persona más cerca del centro de la política, un objetivo que está en el corazón de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*.

En el ámbito de la fiscalización internacional de drogas, esto significa para todos nosotros aquí presente, que avanzaremos significativamente si promovemos el estado de derecho, así como la aplicación de políticas, estrategias y programas de drogas que sean eficaces, sostenibles y respetuosos de los derechos humanos.

Lograremos cosas muy importantes si desarrollemos, juntos, argumentos cada vez más convincentes que en materia de drogas, las inversiones públicas que arrojan los mejores resultados comparativos para promover la salud, la seguridad ciudadana y el desarrollo sostenible, son la prevención, el tratamiento y la rehabilitación basados en la evidencia y la inclusión social.

Igualmente importante, los invito a seguir formando parte en Iberoamérica y en el mundo de un diálogo sobre drogas más comprensivo, y de un intercambio más extenso de experiencias y buenas prácticas, para así darle un seguimiento efectivo y oportuno a las recomendaciones del proceso UNGASS 2016 sobre drogas en su camino hacia el año 2019.

Además, con todos ustedes espero poder seguir compartiendo una idea fuerza particularmente útil en nuestro trabajo: que el cinismo es lo primero que debemos desechar y que a esperanza será lo último que vamos a perder.