Uruguay
Presidencia

Junta Nacional de Drogas
Salud, Libertad y Solidaridad

Políticas sobre drogas y derechos humanos en América Latina: miradas desde el desarrollo

JAVIER SAGREDO - Director del Programa de cooperación de la UE con ALC sobre políticas de drogas, COPOLAD

II Congreso del Instituto de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho, Universidad de la República
Montevideo, Uruguay, 28 de octubre de 2022

Quiero iniciar dando las gracias especialmente a la Facultad de Derecho y al Instituto de Derechos Humanos por esta invitación tan especial y creo que en un momento crucial en la discusión regional sobre la mirada de las políticas de drogas.

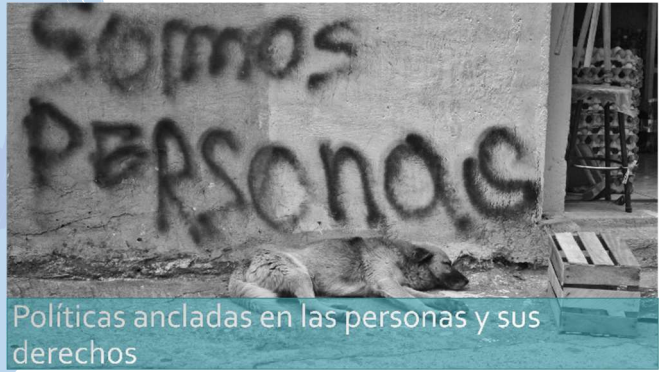
Creo que es un momento clave en relación a toda una serie de coyunturas que está viviendo el mundo y la región en este momento y creo que estamos entrando en una efervescencia especial con la llegada de algunos nuevos gobiernos en la región también, para hacer una revisión a los impactos que la propia política de drogas ha tenido en nuestras sociedades.

Quiero agradecer también especialmente a Daniel Radío, Secretario General de Drogas de Uruguay, a Gustavo Misa, que está ahí con ustedes, viejo compañero de batallas en el Uruguay, y al equipo completo de la Secretaría de la Junta Nacional de Drogas, quienes realmente han sido grandes socios a lo largo de los pasados años con los que venimos trabajando allí.

Y realmente para mí es un honor estar aquí porque el Uruguay ha tenido un rol de liderazgo fundamental, en especial la Junta Nacional de Drogas, en el debate regional y global de reforma de las políticas de drogas, tanto en el marco de la OEA como en UNASUR y en la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas.

Hay una serie de nombres de los secretarios de la Junta Nacional como lo son Milton Romani, Julio Calzada y Diego Olivera, quienes junto a relevantes diplomáticos y profesionales uruguayos son ya referencia importante en este posicionamiento de un sólido enfoque de derechos, en la mirada y discusión sobre un corpus de normas y políticas públicas cuyos impactos tóxicos han empapado a muchas de las comunidades en la región a lo largo y ancho de los campos, prisiones, barrios, escuelas, plazas y comunidades de nuestra América Latina y de muchas otras latitudes en todo el mundo.

Voy a intentar proyectar unas imágenes de algunos de los momentos que hemos vivido en estos pasados años en América Latina, un poco para ilustrar lo que vamos contando y finalmente para ilustrar también que países como Uruguay han tomado la decisión de seguir promoviendo y manteniendo una política de Estado que se mantiene ahora también en manos del equipo de Daniel Radío de quien igualmente esperamos el mismo compromiso con los derechos y libertades.



Políticas ancladas en las personas y sus derechos

Especialmente de aquellas personas y comunidades que han sido más duramente castigadas por el mordisco de la justicia, el abandono de lo social, la exclusión de lo económico y también por el fuego cruzado entre los actores de la seguridad pública y del crimen organizado.

De hecho hemos compartido con Daniel y con el equipo de la Junta en Buenos Aires, la última semana de agosto, la 8va. Conferencia Latinoamericana de Drogas, plataforma bien importante en la discusión y debate de las políticas de drogas que viene empujando la sociedad civil argentina y que en esta edición nos han permitido tener un espacio bien especial de discusión y debate de los Derechos Humanos y de las políticas de drogas con seis comisionados de drogas de países importantes de la región, con los cuales hemos hecho también un ejercicio interesante y ejecutivo de apelarles e invitarles a promover, en el marco de la cooperación que estamos empujando con la Unión Europea, de un ejercicio de arrancar una serie de medidas dentro de la política de drogas que pueden tener un impacto positivo en los resultados que dichas políticas tienen los Derechos Humanos.

De hecho fue un ejercicio muy interesante. De seis países surgieron quince iniciativas bien importantes para esa mejora en líneas concretas y específicas que vamos a trabajar con los países de la región en el marco del programa Copolad que estoy dirigiendo en ese momento, programa clásico de cooperación europea que tiene ya larga data con once años de trabajo en el ámbito de las políticas de drogas.

En esta tercera fase estamos poniendo un énfasis muy especial, un peso muy específico, en aspectos fundamentales de enfoque. Estamos trabajando en un enfoque y bajo un paraguas integral de desarrollo sostenible y lógicamente con los enfoques de Derechos Humanos y también con un enfoque enfático en los temas de equidad de género, todos ellos lógicamente conectados.

Lo estamos, poniendo no solamente de manera transversal toda la programación, sino que lo que estamos poniendo también en el centro de las intervenciones con algunas llegadas lógicamente verticales a las políticas públicas.

Y esta apelación que hicimos a los jefes de drogas hace unos meses en Buenos Aires es parte de lo que queremos conseguir en muchos de los países de la región con una serie de planes nacionales de mejora de los resultados para los Derechos Humanos en el marco de las políticas de drogas. Es un proceso que nos apela, que nos compromete y donde vamos a poner mucho esfuerzo también en el marco de este ejercicio de cooperación.

Lógicamente cuando me llegó esta invitación de la Secretaría Nacional de Drogas, cuando habló Gustavo conmigo, les advertí un poco que mi mirada iba un poco más allá de lo que tradicionalmente se puede esperar en el marco de discusión de un congreso como éste, dentro de una perspectiva de miradas de políticas de drogas desde un enfoque jurídico a los Derechos Humanos.

Y eso que mi formación de jurista bebe y ha estado directamente ligada a fuentes y lugares históricamente conectados con el derecho de gentes, por la larga sombra referencial de Francisco de Vitoria, que es padre del Derecho Internacional, precursor de la escuela de Salamanca y proyectada especialmente en la mirada hacia este continente, hacia América y hacia la crítica empresa colonizadora de España y de Europa durante el siglo XVI y siguientes.

Tuve suerte, además, de estudiar mi último año de licenciatura en Derecho en la Universidad de Galway en Irlanda, institución que ahora dispone de uno de los más importantes institutos de a nivel internacional dedicado al estudio y promoción de Derechos Humanos en derecho penal internacional y el derecho humanitario.

Desde ahí, desde la doctrina jurídica de Salamanca y de su escuela, que significa un poco el fin del derecho medieval y el inicio del derecho moderno por su compromiso, realmente insólito hasta entonces, dentro de una realidad social y religiosa como la europea de aquellos tiempos. Los derechos naturales del hombre, en ese momento, pasan a tomar un protagonismo inusitado, tanto aquellos relacionados con el cuerpo, el derecho a la vida, la propiedad, como los relativos al espíritu, incluidos el derecho a la libertad de pensamiento y a la dignidad.

Ha sido para mí un gran privilegio estudiar Derechos Natural en un lugar como Salamanca donde se reformuló su esencia

y se ancló su origen en el mismo orden natural del cual decía Francisco de Vitoria todos somos hijos y compartimos los mismos derechos como el de la igualdad o el de la libertad.

Así, frente a la concepción predominante en España y Europa de los pueblos originarios de América como incapaces, la gran novedad que trajo Vitoria y su escuela sería el reconocimiento de derechos como el de la propiedad de sus tierras el de rechazar la conversión por la fuerza.

Para mí ha sido emocionante, un privilegio realmente, acariciar en el marco de mi trayectoria profesional, la efigie de Francisco de Vitoria plantada en la sede de Naciones Unidas en Nueva York o en la de la OEA en Washington, ambas en Estados Unidos y especialmente porque son origen de la guerra contra las drogas y lugares donde se ha desarrollado de forma intensa también la acción internacional de Uruguay para defender este enfoque de derechos en el marco de las políticas de drogas y de los cuales hemos sido también testigos.

Ese concepto moderno de derecho de gentes de Vitoria extrapoló sus ideas de un poder soberano legítimo sobre la sociedad del ámbito internacional, concluyendo que este ámbito debe regirse por unas normas justas y respetuosas por los derechos de todos y le dio al bien común del planeta en una categoría superior al bien de cada Estado.

Esas relaciones entre Estados debían pasar entonces de estar justificadas por la fuerza a estar justificadas por el derecho y la justicia, todo un paso enorme en las sociedades del momento de carácter europeo, abandonando ya, de alguna manera, esas etiquetas más restringidas de análisis desde el ámbito jurídico.

Si me gustaría proponerles, como alternativa en esta ponencia, un ejercicio de mirada quizá más desde una irreverencia y análisis crítico para invitarles a abrazar una mirada más amplia y comprensiva a toda esta locura de las drogas, su legislación y sus políticas.

Y desde esta mirada también desde Francisco de Vitoria y sus planteamientos, realmente empezar reflexionando sobre si habremos avanzado mucho en la defensa práctica de una concepción aristotélica de que la política, incluyendo la política internacional, debe ser colaboración y debe ser cooperación, frente al otro gran vector de posiciones maquiavélicas de la búsqueda del poder y del mantenimiento en el mismo por encima de todo que parece que están marcando estos distópicos tiempos pandémicos en todo el mundo.

Sentimiento realmente que parece que se va acentuando tras sucesivas crisis económicas, sanitarias, energéticas, ambientales, sociales, políticas, que nos han pasado por encima realmente en estos últimos años, sin dejarnos mucho tiempo para respirar.

Un contexto, además, en el que por otro lado las urgencias para encontrar nuevos modos, nuevas formas, nuevos caminos, nuevas soluciones, se conviertan en cruciales. Y se convierten en cruciales si queremos darle en este momento a las nuevas generaciones realidades de vida digna y si realmente no somos capaces de mutar, de generar procesos transformadores, de construir fórmulas más efectivas, equitativas, proporcionadas, humanas, en las actuales circunstancias de deslizamiento de muchas personas, familias y comunidades hacia escenarios de pobreza y desprotección, los resultados de todo este corpus de normativa punitiva y ausente de capacidad de empatía y acompañamiento y cuidado hacia las personas realmente van a ser bastante más lamentables de los que tenemos en este momento en el haber de dichas políticas.

En el camino que llevó hacia la discusión que aterrizó en la Asamblea Especial de Naciones Unidas sobre Drogas en 2016, solicitada además desesperadamente por las sociedades latinoamericanas al resto de la comunidad internacional, Uruguay se convirtió en uno de los actores más activos para poner por delante, lógicamente, un enfoque, una discusión que abordaba este tema de drogas desde una perspectiva de Derechos Humanos.

Pero otro vector de discusión complementario y de sólido anclaje político se hizo presente en este proceso, además coincidente en el tiempo, anclado en una amplia reflexión y consenso encontrado por la comunidad internacional en relación con lo que todos podemos entender como progreso para la humanidad, ha abrochado al texto y a las discusiones las metas y Objetivos de Desarrollo Sostenible incorporados en la agenda 2030.

Y ponemos aquí de relevancia el hecho de que es un fantástico caballo político para cabalgar en el seno de aquellos que pretenden hacer políticas de drogas más humanas y ligadas a los Derechos Humanos. Porque aquí sí estamos contando con una referencia, con unos estándares, una serie de consensos universales en relación a lo que todos entendemos por ese progreso.

Estas miradas han ayudado a superar, además, una mirada formal y tradicionalmente restringida por los vectores de la seguridad y la salud pública, para abrazar un enfoque mucho

más amplio que considerase a todos aquellos elementos que afectan negativamente al desarrollo humano de las personas y comunidades vinculadas a las drogas, incluyendo, por supuesto, los abusos amplios, graves y muy extendidos a los Derechos Humanos en defensa de la guerra contra las drogas.

Un enfoque simple de salud pública no es suficiente

Y es cierto que el enfoque de Salud Pública no basta. Las miradas sesgadas de vocación universalista uniformadora, que están fosilizadas de alguna manera en el consenso internacional de control de drogas, no han ayudado mucho a comprender de forma integral el universo de personas involucradas, las relaciones, significados, sentidos, prácticas y dinámicas socioeconómicas, correlaciones y causalidades complejas, mapas de poder, imaginarios sociales y la multitud de impactos detrás de dichas vinculaciones en el marco de contextos únicos e irrepetibles que se dan en nuestros territorios.

Es de rigor, sin embargo, decir que este enfoque de salud pública para abordar el fenómeno de drogas ha permitido en algunos países y está empujando en otros. una transformación de las representaciones sociales y de las políticas públicas de drogas desde un paradigma basado en la prohibición, castigo, abstinencia, exclusión y estigma hacia escenarios de mayor sensibilidad para la generación de apoyo a las personas con consumos problemáticos y de respeto a sus derechos.

Eso nos ha permitido transitar, al menos en el discurso, desde el paradigma del delincuente y del desviado a la figura más amable del enfermo. Aquí no hay que tutelar ni asistir aún en contra de su voluntad y aunque el consumo en muchos casos no sea problemático.

Un pasito, pero realmente no es suficiente. A pesar de esta conexión con una agenda mucho más amplia de determinantes sociales de la salud y bajo el supuesto de respeto a los Derechos Humanos, este enfoque de salud pública se queda corto.

De hecho, en el marco del régimen internacional de control de drogas y de la injusta distribución del impacto que éste genera, tanto en algunos países de renta media y baja, como en las personas y grupos más vulnerables, este enfoque no es suficiente para abordar los retos más importantes que afectan a muchas personas, hogares y comunidades ligadas a la producción, al tráfico, a la comercialización y al consumo problemático, sobre todo cuando en ella se acumulan una enorme cantidad de capas de vulnerabilidad y problemáticas sociales.

Y como decía, quiero plantear la necesidad de la asunción de un enfoque mucho más amplio desde esa mirada crítica que la adscripción en este evento realmente me ofrece y me habla. Y hablarles no desde los conceptos de salud pública, sino quizá haciendo un guiño a esta mirada crítica, desde la salud de las propias políticas públicas sobre drogas, tanto a nivel global como en los espacios geográficos culturales, históricos, políticos y sociales, en las personas que nos están escuchando.

Yo reconozco además mi sesgo latinoamericano, muy ligado a mis afectos y a mi trayectoria profesional y de vida, pero quiero aprovecharlo también para hacer una reflexión sobre lo que compartimos o deberíamos compartir en un momento como este en el debate internacional sobre drogas, las realidades de América y las realidades de Europa.

Creo que no tendríamos que hurgar mucho para darnos cuenta de que todavía el estado de salud de las políticas públicas de drogas está inevitablemente marcado por la presencia de una sintomatología preocupante, evidencia de graves patologías que inciden de una manera terrible en el supuesto objetivo fundamental de una política de drogas adecuada que, como establecen categóricamente las propias Convenciones de Naciones Unidas, apunta a mejorar la salud y el bienestar de la humanidad.

A ellos añade también, que el hecho de que los ilustres galenos a cargo de diagnosticar adecuadamente el estado de salud del paciente, siguen sin acertar ni con el análisis ni con una gran parte de los tratamientos adecuados para ir mejorando este tremendo cuadro que nos encontramos. Y cuando se acierta la precariedad de nuestro botiquín limita enormemente el impacto de lo bien planteado.

Más allá de ello, las recetas aplicadas han empeorado las constantes vitales de este enfermo con un impacto mayor en aquellos órganos más débiles y vulnerables a quienes estas políticas realmente se han llevado por delante.

La primera sintomatología que aparece es la relacionada con una ceguera persistente que afecta tanto al enfermo como a los médicos. Esta ceguera impide releer la realidad con la complejidad y la diversidad que este fenómeno de drogas requiere, dando paso a lecturas simplistas, sesgadas, bajo parámetros prioritarios de control de drogas por encima de cualquier otro fin y que justifica el seguir aplicando las recetas clásicas represivas y abstinentes del vademécum surgido de la interpretación restrictiva del régimen internacional.

En medio de esta ceguera los mercados ilícitos y sus efectos en nuestras sociedades se asumen como aspectos inevitables del fenómeno y no como el resultado de la persistencia de un marco internacional legal, político y de intervención, que lo promueve o facilita.

Es como si el médico nos gritara "aplíquele sanguijuelas para curar esa maldita anemia". Y realmente todo se justifica explicando cuánta sangre las sanguijuelas han sido capaces de chupar cuando el cuadro del paciente sigue empeorando. Incluso cuando el paradigma se amplía hacia la salud pública o hacia el desarrollo sostenible, persiste cierta ceguera pues utilizan estos conceptos como un burdo maquillaje para ocultar el enfoque tóxico de las propias políticas.

Muchos documentos de los organismos internacionales especializados, incluso aquellos que analizan la interacción entre el fenómeno de drogas y el desarrollo sostenible, dedican sus análisis a describir como tanto el consumo de drogas ilícitas como los mercados ilícitos y el narcotráfico impactan en el desarrollo sostenible o en los Derechos Humanos.

Sin embargo se habla muy de pasada sobre el hecho de que en algunas circunstancias las políticas públicas sobre drogas tienen -tal y como se dice en el lenguaje políticamente correcto de estas instituciones- consecuencias no deseadas.

Esta pertinaz catarata en el ojo de muchos gobiernos y agencias multilaterales, real o fingida -yo digo siempre que puede ser indicativo de un cuadro de agnosia, que es la incapacidad para reconocer la propia enfermedad, rayando con esquizofrenia- marca el sesgo y oculta la tragedia del impacto brutal de estas recetas de matasanos que se siguen aplicando en muchos países del mundo.

Pensemos un poco lo que está sucediendo en aquellas latitudes donde el imaginario social institucional sobre aquellos ligados a las drogas ilícitas, justifica el exterminio más abierto y descarado por encima del marco internacional de Derechos Humanos y de la jurisdicción del Tribunal Penal Internacional. Veámoslo también en muchos países de la región donde la terapia de choque de la guerra contra las drogas sigue sembrando de muertos y otras víctimas los campos y los barrios pobres de las ciudades.

El debate que se abrió en el proceso de UNGASS permitió que los impactos más evidentes de las políticas de drogas empezaron a salir a la luz pública y a poner en tela de juicio muchos de sus planteamientos. Ahí la sociedad civil tuvo un rol fundamental en este proceso.

En Latinoamérica el debate ha sido y sigue siendo vibrante puesto que es creciente e inocultable la evidencia respecto al impacto negativo en los resultados de desarrollo sostenible de muchas intervenciones y omisiones de intervención de la política pública sobre drogas y de otras políticas asociadas tales como la penal, la educativa, la sanitaria, la de cooperación internacional e incluso las ligadas al desarrollo.

Yo siempre digo que las políticas de drogas, aunque tienen lógicamente sobre el papel muchas incoherencias con el resto de políticas, en muchos casos son absolutamente coherentes con ellas, porque son también esferas de la política pública que siguen dejando fuera, al margen de

nuestras sociedades, a mucha gente, en la política educativa, en la sanitaria y la de cooperación y las ligadas al desarrollo.

El hundimiento de muchas personas y familias en la pobreza, la acentuación de profundas desigualdades y brechas económicas de etnia y de género, la criminalización de los sectores más vulnerables de la población, el fortalecimiento de las organizaciones del crimen organizado, el crecimiento de los mercados ilícitos de drogas y el agravamiento de la dependencia de muchas comunidades y territorios de las economías ilícitas, el incremento de los conflictos y el deterioro de la gobernabilidad, el costo para la transparencia y la rendición de cuentas en las instituciones públicas, el deterioro de la salud y la expansión de epidemias, el desplazamiento de las dinámicas de guerra contra las drogas a otros territorios y comunidades a través de la interdicción o el desarrollo alternativo, el incremento de la violencia y las violaciones flagrantes a los Derechos Humanos bajo propuestas de limpieza moral y lucha contra el delito, el deterioro del medio ambiente, todos ellos son efectos de las políticas de drogas mal enfocadas e impactos sentidos principalmente por los más vulnerables.

Más allá de la ceguera, como les contaba antes, el paciente sufre de un amnesia galopante, algo que igualmente se extiende al ilustre equipo médico que presenta también problemas graves de impotencia.

Recetas que por su mala concepción, ejecución, intensidad e interpretación práctica, han mostrado una y otra vez ineficacia para conseguir los objetivos declarados de un mundo libre de drogas o un mundo libre de consumo problemático, incapaces de reducir la oferta o demanda de drogas, objetivos para los que fueron especialmente diseñadas. Estas recetas se siguen planteando, aplicando e implementando en un escenario de consecuencias no deseadas que siguen sin atraer la preocupación de los médicos, recetas que incluyen ciclos de tratamiento, reinserción, recuperación, rehabilitación, inclusión social,

pero que son absolutamente obviados en la aplicación de las políticas y en sus presupuestos.

Lógicas electorales internas, la poca capacidad de Estados limitados y sin recursos suficientes y la presión internacional para continuar con políticas de radicación, de interdicción y de represión, siguen llevando la aplicación de viejas recetas que sabemos que no funcionaron, que no funcionan y que no funcionarán si detrás no existe la voluntad de llevar a cabo proyecciones serias de desarrollo sostenible inclusivo a largo plazo.

Otros caminos que sabemos que funcionan, como ha demostrado la inversión en políticas de reducción de daño o de inclusión social y laboral, siguen sin tener la atención y apoyo suficiente. Claro que es mucho más allá de la salud pública, claro que es mucho más allá. Y la amnesia empeora con otra patología concurrente de bipolaridad.

Nuestro paciente, recuerden, ya está ciego, amnésico, impotente y bipolar y esto afecta a cómo se comportan muchos gobiernos a la hora de enfrentar el fenómeno a nivel nacional y en su dimensión internacional.

Si uno mira América Latina el ruido en la queja que llevaron a la convocatoria de la Asamblea General de Naciones Unidas Especial sobre Drogas relativa al daño que el actual régimen internacional causa en la región y que ha permitido un cambio de paradigma en el discurso, con la entrada en el panorama de referencias a la Salud Pública, los Derechos Humanos, al desarrollo social, a la reducción de vulnerabilidades y la discusión sobre la regulación como alternativa, en gran parte se ha quedado en eso. Salvo en contadas excepciones de las cuales también tenemos que relevar algunas que se han dado lógicamente en el Uruguay.

Pero en muchos casos se han quedado en discursos, en poses, sin que se hayan producido cambios sustanciales en la forma en la que los actores institucionales y sociales afronten el tema y se comprometan con sus objetivos.

Al final en el ámbito interno la prioridad no ha sido recuperar sino reprimir, no ha sido restaurar sino castigar, no ha sido integrar sino excluir.

Y cuando ello tiene lugar en algunas de las realidades de mayor desigualdad social y violencia del planeta, uno se da cuenta de que lo que el equipo médico trata de hacer es mantener al paciente en este grave cuadro médico, para que los que están fuera sigan fuera y no amenacen un status quo que funciona solo para algunos, incluyendo a los grandes lavadores que siguen campando a sus anchas tanto en el

norte como el sur, tanto en Europa como en los países de la región. Y en este sentido les recomiendo dar quizá una lectura profunda a todos esos índices de transparencia financiera internacional copada en los primeros lugares por algunos de los países del norte, que siguen beneficiándose también de la aplicación de estas políticas.

Y es una bipolaridad ligada con falta de empatía que presentan estas posturas de la mayoría de los países de acá, de este lado del norte, incluyendo la de países de los cuales se podría esperar una sensibilidad política histórica y cultural mucho mayor con los pueblos de América Latina, que han sufrido problemas principalmente relacionados con el consumo, los cuales han visto factible, dentro de la flexibilidad del marco internacional vigente, abordar internamente desde una perspectiva de salud pública, reducción de daños e inclusión social, con lo cual se ha mejorado acá la vida de muchos consumidores problemáticos.

Pero dentro de esta comodidad de una receta que les vale en este lado, no han sido capaces de apoyar solidariamente una reforma e interpretación del régimen internacional que facilite la resolución de los problemas de allá, que afligen a países de menor renta, como muchos de los latinoamericanos ligados a temas de producción y tráfico.

Una flexibilidad de la que se han beneficiado y no han querido extender a otros que sufren las consecuencias de una aplicación estricta del régimen internacional. Es más.

En muchos casos y a pesar de la defensa formalmente declarada del respeto a los Derechos Humanos y una condena a la pena de muerte que sistemáticamente presentan en las reuniones de la Convención de Narcóticos de Naciones Unidas, las políticas de cooperación internacional en materia de drogas siguen centradas fundamentalmente en el enfoque clásico ilimitado de reducción de oferta a través de la interdicción y cooperación policial, el desarrollo alternativo y el apoyo a gobiernos

cuyas políticas de drogas generan directa e indirectamente miles de muertos, graves abusos a los derechos humanos y mucho sufrimiento social.

¿Oppure si muove o, non si muove?, como decía Galileo, vamos a ver si el tema en el debate internacional se mueve en este momento, qué está pasando. Y realmente el cuadro que seguimos viendo es de un consenso, en ese régimen internacional en disolución, aunque artificialmente fosilizado por una reforma de las convenciones que es casi imposible. Vemos también una mirada todavía basada en una perspectiva moral hacia las drogas, con un enfoque geoestratégico que sigue centrando en países de origen y en drogas naturales en un mercado que cada vez se va haciendo más variado y con mayor presencia de drogas sintéticas que no se producen en la región por ejemplo, y con un alto valor como herramienta de control social y penal para mantener esquemas de exclusión a la interna.

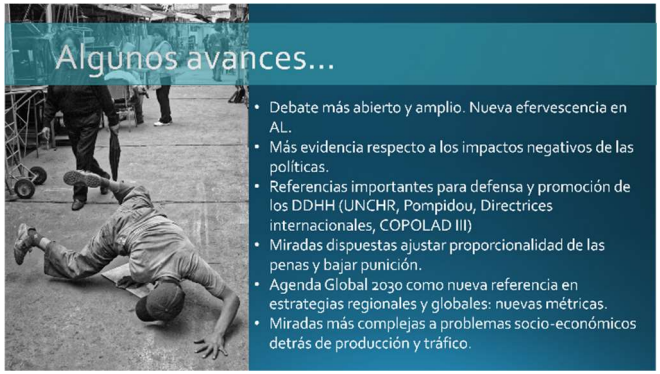
Hay quejas hacia afuera diciendo que este régimen internacional me perjudica. Pero hay un uso muy concreto de las herramientas de política de drogas para seguir manteniendo control social y control penal, ampliando el estado penal y reduciendo el estado social manteniendo esos esquemas también de exclusión y de inequidad.

Y lógicamente como reflejo de todo eso no hace falta más que ver la falta de voluntad y de eficacia en la lucha contra el lavado de dinero acá y allá que podemos ver representada en la multitud de agujeros negros, de paraísos fiscales, de espacios de opacidad empresarial, que seguimos teniendo a la hora de empezar a mirar los aspectos de poder del crimen organizado que finalmente están representados en su plata.

Seguimos teniendo grandes presiones políticas frente a enfoques alternativos en oferta y creo que Uruguay puede ser un buen testigo en este sentido de las presiones que tuvo para dar ciertos pasos en sus políticas de regulación en el marco de las reformas del mercado de cannabis, donde juega también lógicamente el secuestro de este sector por

parte de diplomáticos y defensores de una línea dura a nivel internacional, en una dinámica también de securitización de la cooperación al desarrollo que se ha acentuado, además, con esta crisis que tenemos en este momento con la guerra de Ucrania con una mirada cada vez con más fuerza los aspectos geoestratégicos y de seguridad estrechamente entendida, de seguridad pública o de seguridad nacional y todavía en un contexto bastante generalizado de indiferencia de los actores claves que sí tienen respuestas efectivas o potencial de respuestas efectiva desde sus sectores.

Desde el sector social, desde el sector productivo, desde sector educativo, incluyendo la academia y las universidades, y desde el sector cultural. Y lógicamente con una falta de atención pública a las consecuencias negativas de las políticas que uno sigue viendo considerablemente casi de manera universal en las evaluaciones que los propios países hacen de políticas de drogas en relación a la mirada absolutamente ausente a las consecuencias que esas propias políticas tienen en sus sociedades.



También hay avances y desde UNGASS lógicamente que fue una gran oportunidad para el debate y la discusión y la apertura de ciertos espacios que hasta ahora no habían tenido luz ni transparencia, hay algunos aspectos que destacar, entre ellos, lógicamente un debate más abierto y más amplio que tiene en este momento una nueva

efervescencia en América Latina, la llegada de un nuevo gobierno en Colombia, por ejemplo, que es un país capital también en este ámbito de las políticas de drogas y que ha tenido y sigue teniendo una relevancia política importante en la región, pues ha generado también una nueva efervescencia en América Latina.

La presidencia de Colombia ha puesto de nuevo en su agenda la convocatoria de una reunión de presidentes a nivel regional para volver a debatir un enfoque latinoamericano en este sentido, fundamentalmente buscando nuevas soluciones a los problemas propios que la región tiene que abordar en este ámbito.

Lógicamente en este proceso, y sobre todo a través de sociedad civil y academia comprometida con ello, se ha generado más evidencia respecto a los impactos negativos de las propias políticas que era importante empezar a poner encima de la mesa. Hay un ejercicio fantástico que este año pasado se publicó: The Global Drug Policy Index.

Es un sueño para los operadores de política pública de drogas el tener un índice internacional de políticas de drogas que lo que hace es rankear a los gobiernos y sus políticas de acuerdo a los impactos que esas políticas tienen en sus sociedades. Es un ejercicio que inicialmente se ha hecho con treinta países impulsado por el Harm Reduction Consortium, con participación del Observatorio Global de Políticas de Drogas de la Universidad de Swansea.

Es un trabajo seminal bien interesante, bien importante, que también en el marco del trabajo que estamos haciendo en cooperación, y en el cual también está participando Uruguay, está orientando unos ejercicios de análisis de la política pública y de su impacto real en los resultados para el desarrollo sostenible.

Se ha avanzado en referencias importantes para la defensa y promoción de los Derechos Humanos; se ha empezado a involucrar de una manera muy directa a la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas a través de una serie de reportes importantes ya analizando el impacto de las políticas de drogas y los Derechos Humanos; hay un trabajo también bastante potente del grupo Pompidou del Consejo de Europa en relación a elementos importantes de referencia para las políticas de drogas y han sacado recientemente también un ejercicio bien interesante de autoevaluación para las políticas públicas de drogas en relación a los Derechos Humanos que han puesto a disposición de no solo de sus estados miembros sino también del resto de países del mundo; se publicaron

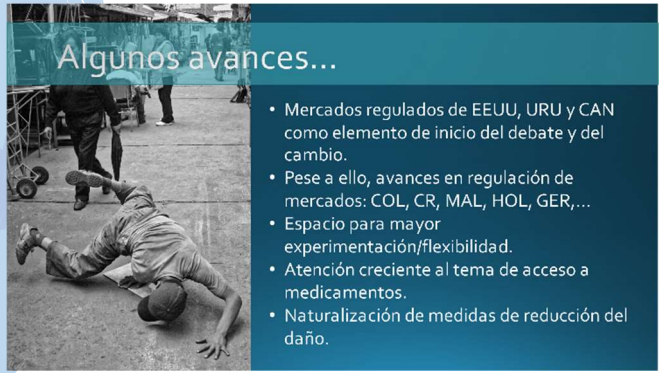
también hace pocos años las directrices internacionales de políticas de drogas y Derechos Humanos en las que estuvieron involucradas el PNUD, ONUSIDA y otras agencias de Naciones Unidas y sociedad civil y Academia y que son una referencia fundamental también a la hora de reflejarse y de reflejar las políticas de drogas y sus impactos y los Derechos Humanos y ha añadido el programa que estamos empujando lógicamente desde COPOLAD y que está también intentando llevar en el centro toda una intervención para avanzar en políticas mucho más sensibles a los Derechos Humanos.

Lógicamente las miradas están también en el discurso más dispuestas a ajustar proporcionalidad de los marcos penales y también bajar punición y generar otro tipo de alternativas que lógicamente está dentro de los principios del Derecho Penal que muchas veces no se aplica, precisamente porque existen toda una serie de dinámicas que vuelven a generar reincidencia en este tipo de delitos y lógicamente los operadores judiciales se tapan las vergüenzas finalmente y declaran y decretan prisiones preventivas allí donde no se deberían decretar, lógicamente porque las personas que dejen en libertad con otro tipo de medidas van a volver inmediatamente a delinquir en muchos casos por necesidad y van a volver a otra vez delante del juez dentro de los juzgados.

Entonces son elementos que todavía estamos intentando empujar sobre todo en la conexión que tienen que tener precisamente con plataformas de inclusión social, de inclusión económica fundamentalmente, para poder ofrecer también otros modos de vida a las personas que por necesidad están ligadas a la economía ilícita de las drogas.

Y por supuesto la entrada de la Agenda Global 2030 como una nueva referencia en las estrategias regionales y globales y también para la mirada a nuevas métricas de evaluación de las políticas de drogas, fundamentalmente ligadas a los resultados para el desarrollo.

Más avances, lógicamente el tema de regulación de mercados que empezaron algunos estados de Estados Unidos, Uruguay, Canadá como un elemento de inicio del debate y del cambio y siguen lógicamente siguiendo esa estela otros mercados. Colombia y Costa Rica son dos países de la región que van a abordar este reto en este momento.



En la Unión Europea tenemos Malta, Holanda y Alemania como países que también han dado pasos en este sentido. Alemania presentó antes de ayer ya su propuesta inicial, su borrador de Ley para la regulación del mercado de marihuana para para uso adulto. Se ha abierto un espacio precisamente por estos, digamos, experimentos y esta apelación a mayor flexibilidad en la interpretación de las Convenciones, precisamente para poder tener otro tipo de políticas o poder pensar en otro tipo de políticas.

Hay una atención creciente a un tema también que era un tema importante en Derechos Humanos que era el acceso a los medicamentos, fundamentalmente para personas que los necesitaban en procesos terminales y para la reducción del dolor y se ha ido también naturalizando, especialmente en la región y sobre todo porque el actor que lógicamente imponía otra lógica era un actor muy presente en las políticas de drogas de la región como lo es Estados Unidos y donde también la situación alrededor de los opiáceos y la crisis de muertes asociadas a ese proceso pues ha llevado un cambio de política muy ligado a los aspectos de tratamiento y de reducción de daño que lógicamente ha generado también un cambio un cambio en la región.

¿Por qué la agenda 2030? Y realmente creo que es importante entender por qué el anclaje lo vamos y lo queremos hacer desde acá. Volviendo otra vez a ese paralelismo que hacíamos con el tema de la salud, el lamentable estado del paciente y su deterioro evidente y nivel de toxicidad ha generado un disenso creciente y una polarización internacional respecto a los enfoques para abordar el problema.

Y ahí lógicamente toda la reflexión de UNGASS puso el contraste entre realidades cotidianas tan dispares como la implementación de las políticas públicas en países como Uruguay donde había un compromiso y una mirada muy aterrizada en los Derechos Humanos o países como Filipinas donde se abrió una veda pública y privada precisamente

para poder tener carta verde para para matar, carta verde para abusar, carta verde para seguir planteando una guerra durísima contra las drogas y una cantidad de abusos enormes a los Derechos Humanos.

Este disenso, como decíamos antes, contrasta fuertemente con uno de los consensos más prometedores emanados del ámbito multilateral y que ha coincidido en el tiempo con el debate de drogas: el tema de la Agenda 2030 y que además apela para nosotros a la construcción de soluciones integradas para abordar lógicamente los retos del desarrollo y que de alguna forma va a permitir cruzar elementos que tienen que ver con el fenómeno de drogas, con aspectos como la pobreza, la desigualdad, la exclusión social, la falta de desarrollo económico incluyente, los conflictos, los desastres naturales, las crisis económicas o la debilidad institucional que realmente acentúan también sus efectos negativos.

Lógicamente este potencial transformador de la agenda sobre desarrollo sostenible permite una mayor integración con los sistemas de defensa de los Derechos Humanos, son dos agendas absolutamente relacionadas e integradas. Apela a mantener una coherencia de las políticas públicas de drogas con los ODS.

Para mí es la prueba del algodón y además basada en un principio que entendemos que es fundamental a la hora de abordar las políticas de drogas, que de alguna manera llama a que cualquier incoherencia que tenga cualquier medida de políticas de drogas en términos de aceptación negativa a la capacidad de los países de avanzar en los objetivos de desarrollo, son medidas que se tienen que revisar, son medidas que se tienen que poner en coherencia y son dilemas que se tienen lógicamente que resolver.

Hay un dilema y un debate también sobre las métricas de éxito de las políticas y ahí de nuevo la Agenda 2030 nos da

toda una serie de pistas en relación y en conexión también con los objetivos finales de las Convenciones de Naciones Unidas sobre drogas que es la mejora de la salud y del bienestar de la humanidad que son parte esencial también de la Agenda 2030 y que de alguna manera también apela a una mejora, tanto de las políticas como de la cooperación internacional en materia de drogas y apela también a seguir aplicando uno de los principios fundamentales de la Agenda 2030, de los primeros de los que habla su preámbulo, que es el foco precisamente en los que quedaron atrás.

Esto nos abre lógicamente a los operadores de cooperación y cuando encontramos lógicamente ámbitos y plataformas para tener una reflexión y una discusión mucho más amplia, un potencial mayor para la innovación, para la experimentación, tanto nacional y local, que es otro de los aspectos que hemos incluido además en esta plataforma de cooperación entre la Unión Europea, América Latina y del Caribe.

De hecho para abrir canchas nuevas, canchas en blanco, la participación de más actores, fundamentalmente actores que trabajan en el ámbito de desarrollo y en los territorios y que realmente son necesarios para poder poner en marcha soluciones distintas, soluciones efectivas y soluciones mucho más humanas a las políticas públicas de drogas.

Lógicamente esto va a requerir una arquitectura de trabajo, de superación de silos, de articulación horizontal intersectorial y vertical hacia el territorio, hacia instancias de desarrollo local que atiendan necesidades de las personas a lo largo de todo su ciclo de vida.

Y eso va a requerir también un Estado que no sea un Estado decimonónico vertical y lógicamente seccionado, sino un Estado que pueda trabajar lógicamente en esos planteamientos y esos retos multidimensionales, superando además la tradicional responsabilidad compartida, concepto que se utiliza mucho en política internacional de drogas.

Yo siempre hablo de la irresponsabilidad compartida que realmente seguimos viviendo cuando las competencias sobre políticas de drogas todos las cedemos a los sectores lógicamente que trabajan en drogas o que trabajan en temas de intervención y no a los sectores que entendemos deben protagonizar más las respuestas efectivas y trabajan en pro del desarrollo sostenible.

Muchos más actores del desarrollo tienen que seguir involucrándose en esta política para transformarla

profundamente y creo que es algo que nos debe apelar a todos, incluyendo la universidad y a todos los actores de la comunidad universitaria dentro de sus aulas y departamentos, pero sobre todo en un trabajo estratégico y en un trabajo lógicamente muy empático de extensión.

La adopción de este enfoque de desarrollo sostenible está implícito ya en la Agenda 2030 en la propia meta 17.4 que apela a ese abordaje multidimensional y sistémico. Y que además lógicamente significa que los gobiernos van a tener la obligación de evitar que la legislación y las políticas adelantadas en cualquier sector impacten de forma negativa precisamente en esos objetivos de desarrollo sostenible como decíamos.

Los fundamentos además y realmente creo que la agenda es un elemento de anclaje político bien interesante para poderle dar un giro importante a la política pública de drogas, los fundamentos que están definidos de manera muy clara en el preámbulo son los que marcan las claves para una efectiva implementación.

Es una agenda universal que obliga a todos y no solamente a los países en desarrollo. Es una agenda integral que combina los tres elementos del desarrollo sostenible: el económico, el social, el ambiental, en un marco además complejo pero de consenso de 17 objetivos y 169 metas que necesitan de un aterrizaje en el contexto nacional y local de acuerdo a las necesidades y prioridades de cada entorno y es transformadora, promotora de los derechos humanos y del empoderamiento de las mujeres y niñas y abocada a la eliminación de la pobreza y el hambre por lo que no vale lógicamente seguir haciendo más de lo mismo para conseguir los objetivos.

Finalmente se trata de aplicar un criterio de reducción de daños y riesgos aplicado a las políticas públicas más nocivas para el desarrollo sostenible y en especial para los más vulnerables.

Esta eliminación de la toxicidad de las políticas de drogas realmente es clave para conseguir que este paciente consiga gozar de una salud que le lleve por una senda afirmativa para el desarrollo. Para eso también nuestros galenos tienen que acercarse a la comunidad del desarrollo sostenible, aprender de sus errores, arriesgarse a innovar, investigar y realmente aquí quiero hacer un guiño a la universidad, a los investigadores, precisamente para que apelen entrar en esos cruces entre el fenómeno de drogas, las políticas de drogas y los elementos que son importantes para el desarrollo sostenible.

Empezando como decíamos antes por un estudio nacional que mida el impacto de las políticas públicas de drogas en el desarrollo del país, algo que quiero adelantar Uruguay va a realizar en el marco del programa que estamos a implementando en un ejercicio con otros tres países y que va a ser pionero en todo el del mundo. Por primera vez unos estados van a hacer una evaluación del impacto de sus políticas de drogas en los resultados para el desarrollo sostenible y realmente buscando esfuerzos para llegar a soluciones que funcionen mejor para todos.

Vuelvo un poco de nuevo al origen a Francisco de Vitoria y ahora realmente como uno de los precursores teóricos de otro concepto que aparece en sus escritos que es el de guerra justa. En su obra De Iuri belli Vitoria analizó los límites del uso de la fuerza para dirimir las disputas entre pueblos. Su idea principal se basaba en que la única guerra justa y legítima es aquella que se hace para la autodefensa contra agresiones, tanto a la comunidad como a individuos. Su defensa de los pueblos débiles y oprimidos, su condena a las guerras y su reivindicación de la paz y la justicia como fundamentos de la convivencia internacional, constituyen una anticipación del pensamiento antiimperialista promovido en las últimas décadas del XIX y primeras del siglo XX.

Esta guerra contra las drogas ha sido y sigue siendo en América Latina una guerra contra las comunidades y los pueblos. Regreso de nuevo a las palabras de Francisco de Vitoria: "Para que una ley se justa y pueda obligar no va basta la voluntad de legislador, es necesario que sea útil a la República y armónica o acorde con las demás. Las sociedades humanas se han constituido para este fin, a saber, para que puedan llevar unos las cargas de los otros o se ayuden los hombres mutuamente en sus diversas actividades tanto físicas como espirituales y llegar al máximo perfeccionamiento personal y social".

A la postre, y como decía la Doctora Mariana Achugar hace unos momentos, protegiendo las vidas que merecen la pena ser vividas y desde el liderazgo ejemplar de Uruguay en el trabajo arduo de defensa y promoción de los derechos de todas y todos los afectados por las políticas públicas de drogas, apelamos a seguir empeñados en este camino. Les agradezco mucho su atención y un saludo muy cordial de muy buenas noches, buenas madrugadas desde Madrid.

JAVIER SAGREDO

Antes de incorporarse en 2021 como nuevo Director del programa de cooperación en materia de políticas de drogas entre la UE, Latinoamérica y el Caribe (COPOLAD III), Javier Sagredo trabajó, en los tres años anteriores, como experto principal de la Asistencia Técnica de la Unión Europea de apoyo a la implementación de la política nacional sobre drogas y desarrollo integral en zonas de producción de hoja de coca en Bolivia. Durante más de tres años, ha sido Asesor regional de seguridad ciudadana y gobernabilidad democrática para América Latina y el Caribe en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Nueva York. En ese puesto, promovió y participó en la construcción de un enfoque de desarrollo sostenible para abordar las políticas de drogas, canalizando el trabajo del PNUD en las discusiones en torno a UNGASS 2016. Anteriormente, trabajó durante 14 años en Washington como Asesor senior, Jefe de sección y Coordinador de programas de la Comisión Interamericana para el control del Abuso de Drogas de la Organización de los Estados Americanos (CICAD / OEA), trabajando en áreas clave de la formulación de políticas públicas sobre drogas en países de América Latina y el Caribe. También ha trabajado como consultor en América Latina y en el Sudeste asiático, asesorando sobre la reforma de las políticas penal y de drogas desde una perspectiva de desarrollo sostenible, así como en la construcción de un marco global de nuevas métricas de desarrollo para evaluar las políticas de drogas. Es Licenciado en Derecho por la Universidad de Salamanca (España) y la Universidad Nacional de Irlanda en Galway, Maestro en Derecho Europeo en la Universidad Libre de Bruselas (Bélgica), Diplomado en Desarrollo local y descentralización en América Latina por la Universidad Alberto Hurtado (Chile) y Doctorando en Economía Social por la Universidad de Valencia (España).

Conferencia brindada en el marco del "Segundo Congreso del Instituto de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República de Uruguay, en Homenaje a los Docentes Fundadores Profesores Alberto Pérez Pérez y Fernando Urioste, realizado en Montevideo, entre los días 28 y 30 de octubre de 2022 con el apoyo de la Junta Nacional de Drogas.

Ver en Youtube JNDUruguay: https://youtu.be/yULnJBF12rU

Uruguay Presidencia | Junta Nacional de Drogas Salud, Libertad y Solidaridad | Facultad de Derecho UDELAR | Facultad de Derecho | Universidad de la República Uruguay

MERCOSUR IPPDH Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos | Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo | fcu Fundación de Cultura Universitaria | UNESCO Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura | uniTwin Cátedra UNESCO Derechos humanos Universidad de la República Uruguay

Uruguay
Presidencia

Junta Nacional
de Drogas
Salud, Libertad y Solidaridad

Formación | Comunicación y Prensa
24 de marzo de 2023