

AMÉRICA LATINA DEBATE SOBRE DROGAS

I y II Conferencias Latinoamericanas
sobre Políticas de Drogas



intercambios

Asociación civil para el estudio y atención
de problemas relacionados con las drogas



*Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Sociales*

AMÉRICA LATINA DEBATE SOBRE DROGAS

**I Y II CONFERENCIAS LATINOAMERICANAS
SOBRE POLÍTICAS DE DROGAS**

AMÉRICA LATINA DEBATE SOBRE DROGAS

I Y II CONFERENCIAS LATINOAMERICANAS
SOBRE POLÍTICAS DE DROGAS

■ **Graciela Touzé y Paula Goltzman**
COMPILADORAS



intercambios

Asociación civil para el estudio y atención
de problemas relacionados con las drogas



*Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Sociales*

Touzé, Graciela Dora

América Latina debate sobre drogas : I y II Conferencias Latinoamericanas sobre Políticas de Drogas / Graciela Dora Touzé y Paula Marcela Goltzman. - 1a ed.
- Buenos Aires : Intercambios Asociación Civil; Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, 2011.

350 p. ; 24x16 cm.

ISBN 978-987-98893-8-1

1. Salud Pública. 2. Drogas. I. Goltzman, Paula Marcela.

CDD 362.1

Fecha de catalogación: 15/08/2011

Autor: Graciela Touzé y Paula Goltzman (compiladoras)

Edición técnica: Silvina García Guevara

Diseño gráfico y diagramación: Diego Bennett

Diseño de tapa: Javier Basevich

Intercambios Asociación Civil

Corrientes 2548 2º D (1046) Ciudad de Buenos Aires, Argentina

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires

Marcelo T. de Alvear 2230 (1122), Ciudad de Buenos Aires, Argentina

ISBN: 978-987-98893-8-1

Primera edición

500 ejemplares impresos

© Intercambios Asociación Civil - Facultad de Ciencias Sociales,

Universidad de Buenos Aires

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11.723

Libro de edición argentina

No se permite la reproducción parcial o total, el almacenamiento, el alquiler, la transmisión o la transformación de este libro, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico o mecánico, mediante fotocopias, digitalización y otros métodos, sin el permiso previo y escrito del editor. Su infracción está penada por las leyes 11.723 y 25.446.

Los contenidos de las presentaciones incluidas en esta publicación son de exclusiva responsabilidad de los autores.

■ Agradecimientos

A todos los autores de las ponencias reunidas en esta publicación, por sus inestimables aportes y su disposición al debate.

A los integrantes de los comités científicos de la I y II Conferencias Latinoamericanas sobre Políticas de Drogas: Alberto Calabrese, Horacio Cattani, María Felicitas Elías, Silvia Faraone, Diana Rossi, Mercedes Weissenbacher y Eugenio Raúl Zaffaroni (Argentina); Francisco I. Pinkusfeld Bastos y Waleska Teixeira Caiaffa (Brasil); Guillermo Castaño y Francisco Thoumi (Colombia); Martin Hopenhayn (Chile); Eduardo Menéndez (México) y Lola Aniyar de Castro (Venezuela), por su acompañamiento y consejo.

A los integrantes de los comités organizadores de la I y II Conferencias Latinoamericanas sobre Políticas de Drogas: Pablo Cymerman, Alejandro Corda, Paula Goltzman, María Pía Pawlowicz, Eleonora Pfister, Graciela Touzé, Marcelo Vila y Marcela Vitarelli Batista (Intercambios Asociación Civil-Argentina); Vera Da Ros, Maíra Fernandes, Luiz Paulo Guanabara y João Pedro Padua (Psicotropicus, Centro Brasileño de Políticas de Drogas, Brasil), por su permanente compromiso.

A todas las instituciones que apoyaron la realización de la I y II Conferencias Latinoamericanas sobre Políticas de Drogas:

La Fundación Open Society Institute (FOSI), que colaboró financieramente con la organización de las I y II Conferencias.

El Fondo para la Investigación Científica y Tecnológica de la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología de la Nación Argentina, y la Iniciativa Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, que colaboraron financieramente con la organización de la I Conferencia.

Las embajadas Británica y del Reino de los Países Bajos en Argentina, que colaboraron financieramente con la organización de la I Conferencia.

El British Foreign and Commonwealth Office, que colaboró financieramente con la organización de la II Conferencia.

Viva Rio, que colaboró financieramente con la organización de la II Conferencia.

La Comisión de Prevención de Adicciones y Control del Narcotráfico de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación Argentina, que cedió su Salón Auditorio.

La Universidad Federal de Río de Janeiro, que cedió su Salón Noble de la Facultad Nacional de Derecho.

El Departamento de ETS, Sida y Hepatitis Virales, y la Coordinación Nacional de Salud Mental, Alcohol y otras Drogas, del Ministerio de Salud de Brasil, que apoyaron la asistencia de participantes.

A todas las instituciones que otorgaron su auspicio o adhesión a las I y II Conferencias Latinoamericanas sobre Políticas de Drogas:

Jefatura del Gabinete de Ministros de la Nación Argentina; ministerios de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos; del Interior; de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto; de Salud y de Desarrollo Social de la Nación Argentina; Procuración General de la Nación Argentina, Ministerio Público Fiscal; Ministerio Público de la Defensa, Defensoría General de la Nación; Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico (SEDRONAR); Secretaría de Derechos Humanos de la Nación Argentina; Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo; Subsecretaría de Servicios de Salud, Ministerio de Salud del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD); Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/sida (ONUSIDA); Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS).

Facultad de Ciencias Sociales y Facultad de Psicología de la Universidad de Buenos Aires.

Asociación de Fiscales y Funcionarios Nacionales (AFFUN); Federación de Organizaciones No Gubernamentales de la Argentina para la prevención y el tratamiento de abuso de drogas (FONGA); Fundación de Estudios para la Justicia (FUNDEJUS).

Asociación Internacional de Reducción de Daños (IHRA); Transnational Institute (TNI).

A Eleonora Pfister, Candela Santoni, Sabina Ruiz Díaz, Sarah Nissen, Elizabeth Passannante y Paula Santana, que colaboraron en la desgrabación y traducción de las presentaciones.

■ Índice

■ Introducción

<i>Graciela Touzé y Paula Goltzman</i>	11
--	----

■ Hacia un cambio de paradigma

Presentación	
<i>Diana Rossi</i>	15
Drogas, otra vez, por la memoria. De la subjetividad histórica a la subjetividad construida	
<i>Lolita Aniyar de Castro</i>	17
Discutir nuevos paradigmas y consensos políticos regionales	
<i>Aníbal Fernández</i>	27
Diagnóstico global y oportunidades para gestar un nuevo paradigma en la cuestión de las drogas	
<i>Juan Gabriel Tokatlian</i>	31
De la guerra a las drogas a la descolonización de la lucha contra el narcotráfico	
<i>Froilán Castillo Siles</i>	39
El ocultamiento de las propiedades de la hoja de coca	
<i>Reynaldo Molina Salvatierra</i>	45
El sistema penal debe devolver al sistema de salud lo que le es propio	
<i>Eugenio Raúl Zaffaroni</i>	49
Drogas. Yo cambié de opinión	
<i>Jorge Da Silva</i>	55

■ Reformas legislativas en América Latina

Presentación	
<i>R. Alejandro Corda</i>	59
¿Es posible la armonización legislativa en materia de drogas en América Latina?	
<i>Mónica Cuñarro</i>	61
Los desafíos de legislar en materia de drogas	
<i>Graciela Giannettasio</i>	67
Hacia una política democrática de drogas. Propuesta de modificación de la ley de drogas en Brasil	
<i>Paulo Teixeira</i>	71
Reforma del tratamiento de las drogas ilegales en Ecuador	
<i>Michelle Artieda</i>	75
Reforma integral de la ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas en el Ecuador	
<i>Freddy Antonio Pavón Vásquez</i>	79

Legislación, jurisdicción y política institucional sobre droga. Apuntes sobre la situación en Uruguay	
<i>Jorge Ruibal Pino</i>	85

■ Por una política de salud y derechos humanos

Presentación	
<i>María Pía Pawlowicz</i>	89
Salud mental, trazas de historias y recuperación de sentidos	
<i>Vicente Galli</i>	91
Derecho penal, derechos humanos y políticas de drogas	
<i>Pedro Vieira Abramovay</i>	97
De la construcción de sujetos y una nueva ética en la gestión de políticas de salud	
<i>Débora Ferrandini</i>	101
Desafíos y obstáculos en la construcción de la respuesta del Brasil	
<i>Pedro Gabriel Godinho Delgado</i>	107
Reduccionismo genético y pseudociencia	
<i>Víctor B. Penchaszadeh</i>	113
Atención integral a los usuarios de drogas: organización de usuarios y reducción de daños	
<i>Luiz Paulo Guanabara</i>	117
La posición del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo de Argentina frente a la problemática de drogas	
<i>Claudio Morgado</i>	121
Un paso adelante en los desafíos sobre políticas de drogas	
<i>Domiciano Siqueira</i>	125

■ Experiencias de atención a usuarios de drogas en América Latina

Presentación	
<i>Araceli Galante</i>	129
Proximidad: una noción clave para la atención de usuarios de drogas	
<i>Tarcísio Matos de Andrade</i>	131
La atención integral de los usuarios de drogas. Avances en Colombia	
<i>Inés Elvira Mejía Motta</i>	137
La atención integral... Integrar la atención	
<i>Manuel Fresco</i>	143
Atención integral de las personas que usan alcohol y otras drogas en Brasil	
<i>Denise Serafim</i>	149
Atención de usuarios de drogas. La experiencia del Portal Amarillo	
<i>Susana Grunbaum</i>	153
Chile y la atención de los usuarios de drogas. Un trabajo junto a ellos	
<i>Mauricio Zorondo</i>	159

Usuarios de drogas y VIH/sida. Análisis de redes sociales y de sobrevida <i>Mónica Malta</i>	163
---	-----

■ Consecuencias de la guerra contra las drogas

Presentación	
<i>Gonzalo Ralón</i>	169
Por qué las drogas no son la causa de las consecuencias que se les atribuyen y por qué las causas se encuentran en las estructuras y las instituciones (normas) sociales	
<i>Francisco E. Thoumi</i>	171
El fracaso de la guerra contra las drogas	
<i>Juan Carlos Hidalgo</i>	181
Una mirada crítica al supuesto éxito del Plan Colombia	
<i>Ricardo Vargas Meza</i>	189
Eradicación de coca y políticas de drogas en el Perú: anatomía de un fracaso anunciado	
<i>Hugo Cabieses</i>	199
Productores de coca tradicional y la guerra contra las drogas	
<i>Dionicio Núñez Tangara</i>	217
Drogas ilegales, traficantes y política	
<i>Luis Astorga</i>	223
Consecuencias de la llamada “guerra a las drogas”	
<i>Patricia Llerena</i>	229
Cárceles y drogas en América Latina. Resultados de un estudio regional	
<i>Pien Metaal</i>	235
Tráfico y Constitución: un estudio jurídico-social sobre el artículo 33 de la Ley de Drogas brasileña y su aplicación por los jueces de Río de Janeiro y Brasilia	
<i>Luciana Boiteux</i>	239
Brechas y reflexiones sobre las adicciones en lugares de encierro	
<i>Martín Vázquez Acuña</i>	247

■ Voces de la sociedad civil

Presentación	
<i>Eva Amorín</i>	253
Entre excitación y torpeza: sociedad civil y política de drogas	
<i>Joao Pedro Padua</i>	255
Organizaciones de la sociedad civil en América Latina: alcances, límites y desafíos en los procesos de incidencia en políticas de drogas	
<i>Ángela Tello</i>	263
Sexo, drogas y rock & roll: política de drogas y jóvenes en América Latina	
<i>Aram Barra</i>	271
Un camino hacia la construcción de políticas concertadas	
<i>Graciela Touzé</i>	277

El papel del mediador	
<i>Andrea Domínguez Duque</i>	281
Una herramienta para la incidencia política	
<i>Ann Fordham</i>	287

■ La perspectiva de los organismos multilaterales

Presentación	
<i>Agostina Chiodi</i>	293
El usuario de drogas en la agenda de los organismos multilaterales	
<i>Bo Mathiesen</i>	295
Los usuarios de drogas en la agenda del Programa Conjunto de la ONU para el VIH/sida	
<i>Pedro Chequer</i>	301
VIH y uso de drogas: prevención y atención integral para usuarios	
<i>Marcelo Vila</i>	309
Respuesta del PNUD al sida. De la vulnerabilidad a la resiliencia	
<i>David Ruiz Villafranca</i>	317
Respuesta global al VIH, derechos humanos y usuarios de drogas	
<i>Javier Hourcade Bellocq</i>	323

■ Apuntes del contexto internacional

Presentación	
<i>Pablo Cymerman</i>	329
Panorama internacional de reformas de políticas de drogas: aperturas y desafíos para el futuro	
<i>Martin Jelsma</i>	331
La política de drogas mundial en 2010	
<i>Kasia Malinowska-Sempruch</i>	345
La política portuguesa en materia de drogas y sus resultados	
<i>Manuel Cardoso</i>	355
Buenas y malas noticias en el debate sobre drogas	
<i>Ethan Nadelmann</i>	361

■ Introducción

En 2003, desde la Asociación Intercambios decidimos que en nuestro país, Argentina, era necesario inaugurar un foro para discutir acerca de las políticas en materia de drogas, teniendo en cuenta las transformaciones en el contexto, el efecto de las políticas implementadas y la crisis de algunos paradigmas de intervención en el tema.

Convencidos de que sólo la diversidad y la articulación de actores sociales nos permitiría hallar respuestas más pertinentes y humanitarias, convocamos a un debate a decisores políticos, académicos y representantes de la sociedad civil. Rápidamente, este comenzó a mostrar la necesidad de encontrar nuevas formas de regulación al problema de las drogas y de incorporar la perspectiva de los derechos humanos.

En los años subsiguientes se sucedieron las Conferencias Nacionales, y en cada una de ellas la presencia de participantes de países hermanos de Latinoamérica y otras regiones nos fue mostrando el interés y la necesidad de establecer un mecanismo de encuentro y diálogo que permitiera poner en escena las diversas realidades y experiencias de nuestra América Latina.

Fue así que, en 2009, consideramos oportuno organizar en la ciudad de Buenos Aires, la I Conferencia Latinoamericana sobre Políticas de Drogas, con la intención de promover una acción planificada y coordinada en la región, que represente una posición más adecuada a las necesidades y prácticas culturales de nuestras poblaciones. Así echó a andar la idea: tener un espacio anual de reunión para profundizar estos debates y establecer alianzas estratégicas de trabajo y cooperación. Y al mismo tiempo, ir replicando estos foros en los distintos países de la región.

Este sueño de una iniciativa regional se concretó nuevamente en 2010, cuando junto con Psicotropicus, Centro Brasileño de Políticas de Drogas, co-organizamos en Río de Janeiro la II Conferencia Latinoamericana, que fue otro hito de lo que esperamos sea un largo camino por recorrer.

Dos encuentros, 2009 en Buenos Aires y 2010 en Río de Janeiro, y los mismos objetivos:

- Propiciar un debate social informado con miras a impulsar políticas no punitivas, fundadas en evidencia científica, que respondan y atiendan los diversos problemas asociados con las drogas; y

- Generar un intercambio a nivel regional entre académicos, decisores políticos y sociedad civil, a fin de mantener actualizado el mapa sobre el consumo de drogas, problemas asociados, políticas e intervenciones en la región.

Sabemos que las políticas de control de las drogas expresan tensiones, contradicciones y conflictos acerca de la manera de regular su producción y consumo. En el contexto latinoamericano –definido por la desigualdad social, las disparidades de ingresos y la pobreza producidas por una cada vez mayor concentración de la riqueza–, la vulnerabilidad de los usuarios de drogas se vincula además con el encarcelamiento frecuente, la violencia, la estigmatización y la falta de acceso a los recursos sociales y de salud. Factores de orden social, cultural, económico y político afectan el acceso de los usuarios de drogas al tratamiento de los consumos problemáticos, a los tratamientos antirretrovirales de alta eficacia, al cuidado general de la salud y a otros servicios sociales de asistencia y educativos.

Las políticas de control que la región lleva adelante incluyen distintas medidas, como la erradicación de los cultivos de hoja de coca, la detención y el castigo de, en la mayoría de los casos, los eslabones más débiles en la cadena del tráfico, y la interceptación de cargamentos de drogas ilícitas. Hay muchas evidencias que sugieren que estos esfuerzos han tenido escaso impacto en la reducción de la oferta en el hemisferio y, por el contrario, han generado inestabilidad social y política en algunas áreas, con consecuencias indeseadas, como el aislamiento y encarcelamiento desproporcionado de usuarios de drogas y “mulas”, la persecución y el empobrecimiento de poblaciones campesinas sometidas a la erradicación forzada de cultivos sin alternativas sustentables, la violencia social y la violación de derechos humanos básicos.

Hasta ahora, la mayoría de las leyes de drogas en América Latina se han centrado en el castigo de los usuarios de drogas, en tanto que las políticas de reducción de daños permanecen en estadios iniciales de desarrollo en muchos países. No obstante, han surgido diferentes iniciativas que han dado como resultado cambios en las legislaciones y en las prácticas, con el desarrollo de propuestas más inclusivas e integrales para mejorar la atención de los problemas vinculados con las drogas. No es un dato menor el hecho de que, en algunos casos –como el uso de las hojas de coca, la proporcionalidad de las penas y la desincriminación de la posesión de drogas para consumo personal–, estas reformas hayan generado tensiones a nivel internacional.

En este sentido, cabe recordar que en marzo de 2009, la comunidad internacional concluyó un período de reflexión sobre el alcance de las metas propuestas en 1998 por la ONU durante la Sesión Especial sobre drogas de su Asamblea General. Si bien los resultados de esa evaluación y la declaración política y el plan de acción que se aprobaron distan de las expectativas que muchos teníamos, no podemos dejar de reconocer resultados positivos, como las referencias a los derechos humanos o a la necesaria disponibilidad de sustancias controladas para fines médicos, entre otros.

América Latina fue partícipe activa de ese proceso y mostró, en las posiciones de los países que la integran, contradicciones en temas clave, como el desarrollo alternativo y la reducción de daños. Por ello, insistimos en la

conveniencia de multiplicar los foros regionales que contribuyan a fortalecer una postura acorde con nuestras necesidades e intereses, y respetuosa de la riqueza de nuestra diversidad cultural.

Este es el sentido de esta publicación, producto del esfuerzo conjunto de Intercambios Asociación Civil y el proyecto de investigación UBACyT SO44 “Políticas estatales de control de drogas e instituciones sanitarias de atención para usuarios de drogas” con sede en la Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. El libro reúne las ponencias presentadas en la I y II Conferencias Latinoamericanas sobre Políticas de Drogas. Las presentaciones fueron especialmente preparadas por los panelistas o tomadas de las grabaciones de sus exposiciones, y han sido organizadas por ejes temáticos.

En primer lugar, convencidos de que el prohibicionismo a ultranza está agotado, varios autores coinciden desde diversas miradas en una necesidad y una certeza común: el cambio de paradigma en las políticas de drogas. Luego, legisladores, magistrados y funcionarios de justicia revisan los marcos normativos, y avanzan sobre propuestas de reformas legislativas en varios países de la región. Los alcances y desafíos de una política de salud y derechos humanos son abordados por funcionarios, investigadores y representantes del colectivo de usuarios de drogas, que destacan los avances tendientes a evitar la persecución penal y la discriminación de las personas que usan drogas, señalan el protagonismo que deben tener las políticas sociales y sanitarias, y revelan la brecha aún existente entre los discursos innovadores y respetuosos de los derechos humanos, y la efectiva implementación de políticas en materia de drogas. Desde la academia, el ámbito gubernamental y la sociedad civil, se presentan experiencias de atención a usuarios de drogas que nos muestran un panorama heterogéneo pero con problemas comunes que es necesario enfrentar. Las consecuencias de la guerra contra las drogas son analizadas en sus múltiples vertientes: cárceles atestadas, lavado de dinero, aumento de la pobreza e inseguridad de poblaciones campesinas por la erradicación forzada de cultivos, problemas ambientales y de salud debidos a fumigaciones aéreas, inestabilidad política, corrupción y violencia, entre otras; los autores coinciden en su crítica a la matriz belicista de las políticas hegemónicas. Llega luego el turno a las voces de la sociedad civil: representantes de diversas organizaciones reflexionan sobre los alcances, las limitaciones y los instrumentos para mejorar las posibilidades que la sociedad civil tiene de incidir en el diseño de las políticas de drogas. La perspectiva de los organismos multilaterales es abordada por sus representantes, quienes concuerdan en orientaciones en el marco de la salud pública y el respeto a los derechos humanos, pero muestran también que la acción de las agencias en América Latina es aún insuficiente y poco sistemática para atender a las poblaciones de usuarios de drogas. Finalmente, un reconocido grupo de expertos internacionales analiza la situación de las políticas de drogas más allá de las fronteras latinoamericanas y observa la situación de nuestra región con una mirada esperanzadora.

Esperamos que este libro contribuya al debate regional y sea una herramienta útil para quienes se encuentran comprometidos con un proyecto de reforma que asegure la reducción del estigma y la criminalización de amplios sectores de nuestras comunidades, el acceso a sistemas extensivos de protección social mediante el incremento de recursos y la reorientación de las prioridades, y la efectiva persecución penal hacia el crimen organizado y la corrupción.

Graciela Touzé y Paula Goltzman

Graciela Touzé es trabajadora social por la Universidad de Buenos Aires y especialista en Ciencias Sociales y Salud por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Centro de Estudios de Estado y Sociedad. Presidenta de Intercambios Asociación Civil y co-directora del Proyecto UBACyT S044, “Políticas estatales de control de drogas e instituciones sanitarias de atención para usuarios de drogas”, Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

Paula Goltzman es trabajadora social por la Universidad de Buenos Aires. Coordinadora del Área de Intervención de Intercambios Asociación Civil e investigadora del Proyecto UBACyT S044, “Políticas estatales de control de drogas e instituciones sanitarias de atención para usuarios de drogas”, Carrera de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.