

El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos en la región de las Américas¹
Informe presentado ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en el marco de la primera Audiencia Regional sobre políticas de drogas y derechos humanos

I. Introducción

América Latina ha padecido trágicamente uno de los efectos más perversos de la política de prohibición a las drogas, conocida como *'guerra contra las drogas'*: el narcotráfico y la violencia que le está asociada. En los últimos años se ha hecho aún más evidente la necesidad de discutir el alcance y pertinencia de las políticas de drogas adoptadas en cada uno de los países de las Américas.

Las investigaciones basadas en evidencias, muestran cada vez más claramente que las políticas de drogas están teniendo impactos negativos en los derechos humanos en la región. Las políticas prohibicionistas y la llamada *'guerra contra las drogas'* han recrudecido los conflictos violentos en la región, al crear un enorme mercado ilegal controlado por complejas organizaciones delictivas. Estos conflictos se localizan generalmente en zonas empobrecidas, profundizando aún más el deterioro de las condiciones de vida y la estigmatización de sus habitantes.

Asimismo, las políticas represivas tienden a vulnerar de manera directa los derechos humanos de miles de personas, en especial de aquellas que son judicializadas y de quienes son enviadas a la cárcel, pues suelen enfrentar condiciones inhumanas, como las asociadas con el hacinamiento. Estas políticas tienden a tener impactos desproporcionados en ciertos grupos especialmente vulnerables, y por esa vía, reproducen la discriminación y terminan vulnerando derechos fundamentales.

Este modelo prohibicionista ha servido para ampliar las brechas sociales, las inequidades económicas, las diferencias políticas y las asimetrías internacionales. Las prácticas efectivas y específicas de los estados muestran que el régimen internacional en torno a las drogas casi no ha cambiado en el siglo que ha transcurrido desde su configuración inicial. Pero en gran medida, este régimen tan rígido atraviesa una coyuntura crítica pues tanto su credibilidad como su legitimidad están seriamente erosionadas.

¹ El presente informe fue preparado por las siguientes organizaciones para la Audiencia Regional ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre el impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos en las Américas:

1. American Civil Liberties Union, Estados Unidos (ACLU)
2. Asociación Pro derechos Humanos, Perú (APRODEH)
3. Canadian Civil Liberties Association (CCLA)
4. Centro de Estudios Legales y Sociales, Argentina (CELS)
5. Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos, Perú (CIDDH)
6. Comité de Familiares de Detenidos Desaparecidos- Honduras (COFADEH)
7. Colegio Médico de Chile
8. Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH)
9. Conectas Direitos Humanos, Brasil
10. Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas, México (CUPIHD)
11. Corporación Humanas, Chile
12. El Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia), Colombia
13. Instituto de Estudios Legales y Sociales del Uruguay (IELSUR)
14. Instituto Latinoamericano de Seguridad y Democracia (ILSED)
15. Intercambios, Argentina
16. Fundación Myrna Mack, Guatemala
17. Washington Office on Latin America (WOLA)

Es por eso que es necesario elaborar un nuevo y mejor diagnóstico sobre el problema. Se están repitiendo miméticamente políticas que han probado su ineficacia, y esto se realiza sin conocer la dimensión real del fenómeno ni los elementos que llevaron a su evolución durante los últimos 20 años. No hay que permanecer expectantes frente al problema, es preciso evaluar y entender para aplicar las políticas adecuadas. Dado que éste es un asunto global, resulta clave que los padecimientos ya vividos en nuestra región no se reproduzcan aún más en otras del mundo, como podría ser el caso de África.

El problema de las drogas es un síntoma de algo mucho más hondo y su eventual superación requiere afrontar las dificultades y retos estructurales que lo nutren y multiplican. Para eso es necesaria la construcción de un debate abierto, en el que la comunidad de derechos humanos tiene una responsabilidad esencial.

Si bien a lo largo de 2013 se han hecho algunos avances en las discusiones regionales que cuestionan las actuales políticas de drogas, y que han puesto en evidencia la preocupación entre los gobiernos, organizaciones, academia, entre otros, sobre los impactos negativos que los abordajes predominantes en relación a las drogas tienen sobre los derechos humanos. Entre esos avances podemos mencionar el Informe regional "El problema de las drogas en las Américas", presentado por el Secretario General y la Declaración de Antigua². Pero este debate que se ha abierto en la OEA es aún embrionario, y sobre todo, no han producido aún cambios sustantivos en las políticas. Niveles de violencia que se han generado en la región, y militarización de las políticas anti-drogas y de lucha contra el narcotráfico.

II. Diagnóstico regional

En esta sección identificamos algunos de los ejes que ponen en evidencia los impactos negativos de las actuales políticas de drogas en los derechos humanos en nuestra región. Los puntos que se desarrollan a continuación, dan cuenta de algunas de las aristas que manifiestan estos impactos. Si bien esta problemática tiene una dimensión global, a los fines de esta presentación sólo serán referenciados los fenómenos observados en nuestra región americana:

1. Niveles de violencia que se han generado en la región. Militarización de las políticas antidrogas y de lucha contra el narcotráfico.

Las políticas de prohibición en relación a las drogas han colaborado en la formación de organizaciones armadas dedicadas a actividades criminales, entre las que se destaca el tráfico de drogas, que producen fenómenos de violencia importantes y por esta vía afectan los derechos de las personas. Dado que la violencia es la forma primordial de regulación de los mercados ilegales, el tráfico de sustancias prohibidas está necesariamente acompañado por el tráfico de armas, de las peleas por los territorios, la corrupción y socavamiento de las instituciones democráticas, especialmente las policías, la justicia y las instituciones de gobierno. Por esto, la revisión del paradigma de la '*guerra contra las drogas*' debe ser vista como parte de una iniciativa para la reducción de la violencia.

² La Declaración de Antigua invita a los países a iniciar un proceso de múltiples niveles de consulta sobre cuestiones de políticas de drogas en una variedad de foros nacionales y regionales, teniendo en cuenta los informes de la OEA presentados en la 43^{ra} Asamblea y encomienda al Consejo Permanente de la OEA a convocar en 2014 una sesión especial de la Asamblea General para discutir sobre políticas de drogas, que tendrá lugar en Guatemala. El proceso iniciado en Antigua asegura que la política de drogas se mantendrá en lo alto de la agenda hemisférica en el futuro inmediato y les proporciona a los países de América Latina una mayor oportunidad para influir en la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2016 que versará sobre el tema de drogas.

En las últimas décadas se han operado algunos cambios en las dinámicas de producción y tránsito de las sustancias prohibidas, que han provocado cambios en la localización de los grupos criminales que controlan este tránsito. Así las situaciones de violencia con fuerte impacto en las comunidades locales se han movido también, trasladando la conflictividad de un país a otro.

La historia reciente de **Colombia**, en particular, está marcada por la violencia de las grandes mafias y su guerra frontal contra el Estado por el negocio de las drogas. Durante la década de los 80s y buena parte de los 90s, dicha violencia fue protagonizada por grandes carteles asumiendo la forma de atentados dinamiteros, secuestros y homicidios. En esa época se alcanzó la tasa más alta de homicidios en las últimas 5 décadas (81 homicidios por cien mil habitantes)³, y en Medellín la proporción de homicidios cometidos con arma de fuego aumentó de 40 % en 1979 a 76 % en 1985⁴.

En las últimas décadas los actores del conflicto armado también respondieron a los incentivos económicos generados por la prohibición de las drogas al entrar en alianza con las mafias del narcotráfico. Por un lado, la guerrilla de las FARC comenzó cobrando impuestos a los narcos por producir la hoja de coca y utilizar rutas internas de tráfico en su territorio. Por el otro, las autodefensas se aliaron con los carteles de la droga con el fin de consolidar una estrategia contrainsurgente que atacara las zonas cocaleras dominadas por la guerrilla. Ambos grupos armados fortalecieron su capacidad militar por medio del lucrativo negocio de la droga y, de esta manera, aumentaron las dimensiones del conflicto armado colombiano y de sus víctimas, las cuales continúan vigentes en la actualidad⁵. En este sentido será clave el resultado del proceso de paz en Colombia. Allí habrá un espacio para observar cómo se puede ir desmantelando el negocio de las drogas, una vez el Estado haya mejorado su capacidad relativa de alcance territorial y que las poblaciones más directamente afectadas puedan incidir significativamente y con voz en los procesos de recuperación de legalidad.

Más recientemente en la última década, el recrudecimiento de la violencia se ha localizado en **México**. En los últimos años el país sufrió la muerte de decenas de miles de personas, así como también ha afectado la integridad, libertad y seguridad personales de muchos otros más.

Mantener a las drogas alejadas de las y los niños de México fue la supuesta justificación de la militarización de las respuestas estatales, pero esto paradójicamente redundó en mayores violaciones a los derechos de niños, niñas y adolescentes en México.⁶ Desde finales del año 2006, se ha reforzado el empleo de la fuerza letal y se ha incrementado significativamente la participación de las fuerzas armadas en la política de seguridad. En diciembre de dicho año, el ex Presidente Felipe Calderón ordenó una ofensiva militar contra los cárteles de las drogas que operaban en el país, que a la larga involucró a decenas de miles de efectivos militares para realizar detenciones, patrullajes, inspecciones y cateos. A la par, múltiples instituciones de seguridad pública estatales y municipales

³Sánchez Torres, Fabio José y Díaz, Ana María. "Conflicto, violencia y actividad criminal en Colombia: un análisis espacial." Archivos de Economía, Departamento Nacional de Planeación. Bogotá: 2003. P. 17. Disponible en: https://www.dnp.gov.co/Portals/0/archivos/documentos/DEE/Archivos_Economia/219.PDF

⁴ Reid, Michael. "Una región amenazada por el narcotráfico" en García Sayán, Diego (Ed). Coca, cocaína y narcotráfico. Laberinto en los Andes. Comisión Andina de Juristas. Bogotá: 2013. P. 144.

⁵ En su informe final sobre el conflicto armado colombiano, el Centro de Memoria Histórica concluyó sobre el narcotráfico que "su poder corruptor ilimitado permeó la política y cooptó el Estado, pero también su violencia devastadora sacudió los cimientos del Estado y encontró en el conflicto armado una oportunidad para prolongarse y alcanzar reconocimiento político bajo distintas banderas." Centro Nacional de Memoria Histórica. "BASTA YA. Colombia: memorias de guerra y dignidad." P. 193. Disponible en: <http://www.centrodehistoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/descargas.html>

⁶ Barra, Aram y Joloy, Daniel. "Children: The forgotten victims in Mexico's drug war", en *Children of the drug war: Perspectives on the impact of drug policies on young people*. Ed. Damon Barret. Idebate Press. New York, 2011.

han nombrado como titulares a militares en activo o en retiro,⁷ con lo que de facto, los militares han asumido la seguridad pública del país. Como resultado han incrementado significativamente las quejas y recomendaciones contra las fuerzas armadas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

Por otro lado, no se ha implementado una estrategia coherente y comprensiva en materia de salud pública para prevenir riesgos y daños en el consumo de estupefacientes, ni tampoco se han fortalecido las políticas de desarrollo social para ofrecer oportunidades de trabajo a amplios sectores de la población.

La participación de las Fuerzas Armadas (FF.AA.) en labores seguridad pública ha tenido un serio impacto en la vigencia de los derechos humanos. Como parte de la estrategia y debido a su formación, se ha hecho uso de la fuerza letal de forma indiscriminada, privando de la vida a múltiples personas en acciones en contra de la delincuencia organizada. Los saldos de guerra: se han privado de la vida a más de 100.000 personas, más de 25.000 personas han sido desaparecidas (según cifras oficiales)⁸ y los casos de tortura se han incrementado en un 500%.⁹ La Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de Derechos Humanos (CMDPDH) ha documentado diversos casos que reflejan las graves consecuencias que ha tenido la lucha contra el narcotráfico en distintas regiones del país. En todos estos casos se ha documentado la participación de las fuerzas de seguridad, quienes han incurrido en casos de desaparición forzada, detenciones arbitrarias, tortura o ejecuciones extrajudiciales. En particular en el caso de la tortura, han sido patrones sistemáticos que reflejan el actuar de las fuerzas de seguridad con el fin de obtener confesiones autoinculpatorias que vinculen a las personas detenidas o sus familiares con organizaciones delincuenciales. La CMDPDH ha documentado un caso en el que 25 policías en el Estado de Baja California, en el marco de la “Operación Limpieza”¹⁰ fueron falsamente incriminados de estar vinculados a la delincuencia organizada y torturados por efectivos militares en cuarteles militares para forzarles confesiones.

Asimismo, y como fue constatado por el Grupo de Trabajo de las Naciones Unidas sobre Desapariciones Forzadas o Involuntarias, la desaparición forzada ha resurgido con gran fuerza en México en el marco de la actual estrategia de seguridad pública.¹¹ En general, se ha documentado un patrón común en todos los casos de desaparición forzada en que las víctimas son detenidas arbitrariamente por militares o policías, sus detenciones no son registradas oficialmente y las personas no son puestas a disposición del Ministerio Público. Inmediatamente después los familiares acuden ante las fuerzas de seguridad y funcionarios judiciales para buscar información sobre su paradero, quienes les niegan cualquier tipo de información, negándose, a pesar de las denuncias, a abrir una investigación.¹²

⁷ Acosta Urquidi, Mariclaire. “La impunidad crónica de México: Una aproximación desde los derechos humanos”. CDHDF. México, 2012. Pp. 71. *Ver también*, ICG. *Peña Nieto’s challenge: Criminal cartels and rule of law in Mexico*. International crisis group, 2013. Pp. 16

⁸ Steimberg, Nik. “Vanished: The disappeared of Mexico’s Drug War”. Human Rights Watch. New York, 2013. Disponible en <http://www.hrw.org/news/2014/01/08/vanished-disappeared-mexicos-drug-war>

⁹ RedTDT. “Informe conjunto presentado por las organizaciones de la sociedad civil mexicana para la segunda ronda del Examen Periódico Universal de México”. 4 de marzo 2013. Disponible en <http://cmdpdh.org/wp-content/uploads/2013/07/Informe-conjunto-presentado-por-organizaciones-de-la-sociedad-civil-mexicana-para-la-segunda-ronda-del-EPU-a-M%C3%A9xico.pdf>

¹⁰ La supuesta operación tuvo gran atención por parte de medios. Ver notas <http://www.eluniversal.com.mx/nacion/164754.html>, <http://www.cronica.com.mx/notas/2009/417395.html>. En medios internacionales: <http://www.elnuevodiario.com.ni/internacionales/30804>

¹¹ Informe del Grupo de Trabajo sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias, Misión a México. 20 de diciembre de 2011. Clave A/HRC/19/58/Add.2

¹² Human Rights Watch “Ni seguridad, ni derechos: Ejecuciones, desapariciones y tortura en la ‘guerra contra el narcotráfico’ de México”, 2011.

La estrategia de combate a la delincuencia organizada ha justificado también la existencia de diferentes cuerpos legislativos contrarios incluso al debido proceso. Bajo el argumento de la excepcionalidad del crimen organizado y la complejidad para su persecución, se han aprobado leyes y figuras en detrimento de los derechos y garantías judiciales, creando un sistema para-judicial con relación al crimen organizado. Figuras tales como el arraigo y los testigos protegidos han extendido injustificadamente las facultades del Estado para detener a una persona, atentando contra el propio sentido de justicia. Asimismo, la prevalencia de la jurisdicción militar mantiene tales abusos en la impunidad.

La utilización de las Fuerzas Armadas para combatir al crimen organizado, ha puesto los términos de combate contra un “enemigo” desconocido, sin una estrategia clara con límites, plazos y controles civiles, así como la carencia de un análisis sobre sus efectos, ha provocado una espiral de violencia que a siete años de iniciada parece lejos de llegar a su fin. Hoy en día, los índices de violencia e inseguridad son mucho más elevados de lo que se había vivido en años pasados, y las violaciones a los derechos humanos continúan aumentando.

A un año del cambio de poder en la Administración Pública Federal, y a pesar de reiteradas declaraciones tendientes al cambio en la estrategia de seguridad, la realidad continúa sin cambios. A la fecha no existe una estrategia clara sobre el retiro de las Fuerzas Armadas de las labores de seguridad pública y poco se ha explicado sobre la incorporación de estándares de derechos humanos en la estrategia de seguridad. Preocupa que la creación de la Gendarmería Nacional pueda resultar en la institucionalización de una estrategia militarizada de la seguridad pública.

Honduras, otro de los países más afectados por la violencia, tiene el primer lugar en el número de homicidios entre 207 países. En datos correspondientes al año 2011, Honduras tiene 92 asesinatos por cada cien mil habitantes¹³. Estos niveles de violencia son multicausales, pero se asocian fuertemente a las dinámicas del tráfico de drogas y las políticas de respuesta de corte militarista. Es visible desde el 2009 un proceso de militarización que otorga mayores poderes a las Fuerzas Armadas en funciones policiales. Según el último informe del Índice Global de Paz, Honduras es uno de los países con los mayores gastos militares y policiales del mundo, medido como proporción del PIB asciende al 17%. El Gobierno mantiene desde 2010 de manera continua más de 4.000 soldados en las calles de ciudades, carreteras y poblados. El Congreso de Honduras aprobó en agosto 2013 la creación de un cuerpo de policía militar que estará integrado por 1.000 hombres. Esta policía tiene sus propios jueces y fiscales. Al finalizar el 2013, el Congreso Nacional aprobó una reforma constitucional para otorgar rango constitucional a la policía Militar de Orden Público.

En **Guatemala**, el problema del tráfico de drogas es muy delicado, no tanto por los problemas de consumo o distribución dentro del país, sino por su localización geográfica: Guatemala tiene más de 900 Km. de frontera con México y representa un paso directo hacia ese país, y Estados Unidos. Las estructuras de los narcotraficantes locales y mexicanos, adquirieron un enorme poder económico e influencia política y operativa en la sociedad. Incluso han logrado una importante penetración en las estructuras del Estado de Guatemala, con las consecuencias de cooperar y acelerar la debilidad de la institucionalidad del Estado, ya debilitada fuertemente por las acciones de las élites económicas en los últimos 30 años. En este sentido el discurso del actual presidente de la República sobre la despenalización o procesos de control de los mercados de drogas, sobre todo el de marihuana, pareciera tener una lógica adecuada, para lidiar con los efectos percibidos en el país. Sin embargo, este discurso no se condice enteramente con la actuación del Gobierno en seguridad interna, donde se han venido privilegiando las medidas reactivas, de control de población y, en algunos casos, de

¹³ Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), en el estudio “Delincuencia Organizada Transnacional en Centroamérica y El Caribe, una evaluación a las amenazas”

represión de distintas comunidades con motivo de protestas sociales por problemas de diverso origen.

En **Perú** se han optado también por soluciones militares, con similares resultados. El país es hoy el primer productor mundial de hoja de coca, de acuerdo al último informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD)¹⁴, superando a Colombia. Con una estrategia que responde a principios asociados a la noción de *'guerra contra las drogas'*, el estado ha intentado ponerle fin al tráfico ilícito, sin embargo no se han conseguido más que fracasos. Perú además comparte con Colombia la peligrosa yuxtaposición de narcotráfico con un conflicto armado interno. Así, en algunas áreas, las acciones militares se recrudecen aún más por la cercanía a zonas controladas por Sendero Luminoso, como es el caso del VRAEM¹⁵. La zona se encuentra sobremilitarizada, con más de 40 bases militares y policiales, 1,700 efectivos, y el intento de construir una pista aérea y firmar un convenio de defensa con EE.UU. Las acciones militares, sobre todo relacionadas con la erradicación compulsiva de cultivos de coca, es un instrumento que ha llevado a provocar crecientes grados de militarización de un territorio que tiene una historia larga de violaciones a los derechos humanos de la población campesina; por otro lado, el penoso historial de las relaciones entre los distintos niveles de corrupción y tráfico de drogas en la Selva Alta, tal como fue la ocurrida con malos elementos de las FFAA y PNP. Esto es consecuencia de la absoluta falta de Estado de Derecho en zonas bajo control policial y militar. El gobierno nacional respondió con un recurrente estado de emergencia que se prorroga cada tres meses, desde hace muchos años. Con el tiempo, se fue construyendo una usual confusión de fenómenos distintos, como es el caso del conflicto armado y el tráfico de drogas, promovido desde la prensa bajo el concepto de "narco terrorismo". El resultado es la sobre-militarización de esta región en la margen izquierda del Mantaro, con un extenso perímetro en estado de emergencia, usado para la planeación de operaciones militares, toques de queda, retenciones forzadas de población que no puede salir a sus faenas agrícolas, la construcción de un aeródromo militar, presencia policial y/o militar extranjera en base policial de Palmapampa -so pretexto de la lucha contra el narcotráfico-, el anuncio de la erradicación de cultivos de coca, acciones policiales y militares integradas y 'mega operativos', con numerosas detenciones no justificadas de campesinos y dirigentes, así como frecuentes hostigamientos, ataques, fuego cruzado, señalamientos, que afectan la seguridad de la población civil que vive en la zona, entre campesinos, mujeres, niños.

Otros países, como la **Argentina** cuya ubicación geográfica hace que no estén tan directamente expuestos a la violencia, han registrado igualmente fenómenos de endurecimiento de las políticas de seguridad y militarización de las respuestas estatales, justificadas en la lucha contra el narcotráfico. En 2013 por primera vez, se dispuso la intervención de las FF.AA en tareas de patrullaje de frontera, para atender la amenaza narco. La participación de las FF.AA en tareas de seguridad interna está expresamente prohibida en las leyes, y nunca desde la transición a la democracia se había permitido. Así "lo narco" funciona como coartada discursiva para recetas punitivas y demagógicas. Al menos en dos de las provincias argentinas se han descubierto importantes penetraciones institucionales de las policías por parte del crimen organizado, escándalos que produjeron el cambio

¹⁴ Monitoreo de Cultivos de Coca, 2012 – ONUDD. Disponible en: https://www.unodc.org/documents/peruandecuador/Informes/MonitoreoCoca/Peru_Monitoreo_de_Coca_2012.pdf

¹⁵ El VRAEM es una región estratégica del sur del Perú. Ubicada entre 5 departamentos (Junín, Ayacucho, Cusco, Huancavelica y Apurímac), comprendía 11 distritos (1,486,000 hás) ahora son 32 distritos (13 en selva y 19 en sierra), contiene instalaciones gasíferas, el gasoducto, hidroeléctricas en Tayacaja, importantes ruinas como Macchu Picchu. El proceso de expansión territorial desde la óptica del Estado central (de 12,000 a 34,122 kms cuadrados), ha sido perjudicial en tanto estigmatiza un inmenso territorio por tráfico ilegal de drogas y terrorismo. Tiene una población de 331,334 habitantes (2012) compuesta por campesinos agricultores, comerciantes, en su mayoría quechua hablante, aunque hablan y entienden el castellano.

de las cúpulas de las policías y las autoridades políticas en seguridad. Pero ante esto, al igual que en otros países de la región, las reacciones políticas y mediáticas no están orientadas por diagnósticos rigurosos, y que las soluciones que prescriben se basan en visiones interesadas y peligrosamente simplificadoras. La “guerra contra el narcotráfico” se presenta como una irrupción urgente que habilita, otra vez bajo un supuesto estado de excepción, propuestas regresivas que combinan mayores atribuciones policiales con una agenda crecientemente militarizada, que incluye la movilización de recursos de las Fuerzas Armadas y debates sobre la legalización de la pena de muerte a través de una “ley de derribo”. Bajo este paraguas se pretende desplegar las mismas políticas violentas que han demostrado ser ineficaces y contraproducentes en toda la región, al tiempo que se obtura el debate sobre aspectos esenciales, como por ejemplo el rol central que las propias policías cumplen como engranaje de la producción y circulación de la violencia en los barrios pobres, las enormes dificultades que tienen las fuerzas de seguridad y la justicia para investigar delitos complejos, o la necesaria revisión de la legislación vigente en materia de drogas.

El movimiento de mujeres en América Latina ha expresado también su preocupación por los impactos de la *‘guerra contra las drogas’* en las mujeres de la región, en su declaración *Revisión de la actual política anti-drogas: una prioridad para reducir la violencia contra las mujeres en las Américas*¹⁶. Allí se expresa que, como en otros conflictos armados, las mujeres han sufrido de manera desproporcionada el impacto de la violencia en el marco de los conflictos que generan los mercados ilegales, en los cuales sus cuerpos han sido usados como campos de batalla en los contextos de confrontación, y han llevado la peor parte en la consecuente militarización de los territorios. Las actuales políticas antidrogas, que mantienen su comercialización en la ilegalidad, favorecen también otras actividades ilícitas asociadas al narcotráfico tales como el tráfico de armas y la trata de personas. Esta ausencia de reglamentación favorece los crímenes contra las mujeres que pueden cometerse en los escenarios donde permanece ausente -o connivente- el Estado.

2. Campañas de erradicación forzada: su impacto en los derechos humanos, en particular los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) de poblaciones campesinas, rurales y poblaciones desplazadas

La erradicación forzosa es un aspecto profundamente arraigado de las políticas para el control internacional de las drogas. La erradicación forzosa tiene el atractivo de parecer “dura” y directa – con la meta de eliminar las drogas en su “lugar de origen” – y ha acumulado una enorme inercia política y burocrática. Pero después de casi tres décadas es claro que los esfuerzos por eliminar las drogas en el punto de producción han fracasado. Más aún, existe amplia evidencia de que la erradicación causa mucho daño a los cultivadores y sus comunidades. Aumenta la pobreza para algunos de los sectores más pobres de nuestras sociedades, fomenta violaciones de derechos humanos, fomenta inestabilidad política y conflicto social, y a menudo beneficia a actores armados ilegales.

Una vasta mayoría de quienes cultivan hoja de coca y adormidera son agricultores pobres y a pequeña escala, de modo que la rápida destrucción de una de sus principales fuentes de ingreso exacerba su pobreza, reforzando antes que disminuyendo su dependencia en los cultivos orientados al mercado ilegal. Las regiones donde los cultivos ilícitos prosperan se caracterizan por la extrema pobreza, la falta de presencia del Estado, una limitada infraestructura física y escaso acceso a servicios básicos y, a menudo, conflictos.

¹⁶ Pronunciamiento hacia la VI Cumbre de las Américas. Articulación Regional Feminista por los Derechos Humanos y la Justicia de Género: ELA, Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (Argentina); Corporación Humanas (Chile, Colombia y Ecuador), EQUIS: Justicia para las Mujeres (México) y DEMUS - Estudio para la Defensa de los Derechos de la mujer (Perú).

Más allá de exacerbar sus ya de por sí precarias condiciones económicas, la erradicación forzosa pone también en peligro de otras maneras a los agricultores y comunidades a las que va dirigida. A menudo ocurren abusos y violaciones a los derechos humanos durante operaciones de erradicación. Dado que las víctimas tienen ingresos mínimos y tienden a vivir en regiones alejadas del país, cuentan con escasos recursos legales – si acaso alguno. Y el impacto político y social puede ser devastador, dado que la erradicación forzada genera conmoción social, inestabilidad y violencia. En **Colombia**, por ejemplo, la dispersión del cultivo de coca a nuevas regiones también ha llevado a la expansión de las áreas con mayor presencia de actores armados ilegales y, con esto, a la comisión de actos de violencia y atrocidades contra la población local.

Durante los años en que se realizó campañas de erradicación forzada en **Bolivia**, una variedad de abusos fueron cometidos en contra a la población local. Una investigación realizada por Human Rights Watch en 1995 encontró que las detenciones arbitrarias, los golpes a residentes del Chapare y el uso de violencia física excesiva por parte de la policía antidrogas eran cosa de rutina.¹⁷ Violentos enfrentamientos y bloqueos de carreteras cerraron regiones del país por meses en varias ocasiones. Las protestas se originaban por el incumplimiento del gobierno respecto a sus promesas de asistencia económica, sumado a violaciones a los derechos humanos que a menudo resultaban de las operaciones de erradicación forzada, incluyendo ejecuciones extrajudiciales, detenciones ilegales y tortura. Entre 1994 y 2003, fueron asesinados 33 coccaleros y 27 policías y militares, en tanto que 567 coccaleros y 135 policías y militares resultaron lesionados.¹⁸ En 2004, el gobierno de Carlos Meza logró un acuerdo con los coccaleros del Chapare permitiendo la siembra de una pequeña cantidad de coca por cada coccalero, una política continuado por el gobierno actual. Desde entonces, las violaciones de los derechos humanos casi se ha eliminado y los conflictos entre coccaleros y las fuerzas de seguridad son la excepción en vez de lo normal.

El Programa sobre Erradicación de Cultivos de coca en el **Perú** muestra también claros signos de fracaso. Frente a la acción del CORAH¹⁹ en los últimos 25 años, las organizaciones de traficantes han promovido que los cultivos se hayan movilizado territorialmente, en poco más de 10 años a lo largo del A. Huallaga, el VRAEM, la Selva Central del Pichis Palcazú, entre otros lugares. En su gran mayoría, las acciones de desarrollo rural ejecutadas, han sido dependientes de la oferta externa y no han revertido de forma definitiva la situación de pobreza rural en las principales regiones productoras de la Selva Alta. La erradicación forzosa ha generado distintas y sucesivas experiencias de conflicto y violencia social, como se menciona en el apartado anterior en la descripción de lo que atraviesan las poblaciones que habitan el VRAEM. Allí, persisten problemas de desconocimiento, y estigmatización para encarar políticas contra los altos índices de pobreza en una zona que ha sido cruzada por la violencia, articulación a economías ilícitas y presencia de diversos grupos armados. No existe en el Estado peruano una estrategia a mediano y largo plazo para gestionar bajo normas de Estado de Derecho en zonas bajo riesgo de cultivos ilícitos. Se produce la prevalencia de visiones castrenses y policiales que vienen de afuera (incluso del exterior, como por ejemplo la de “narco terrorismo”). Esta región tiene condiciones específicas de vulnerabilidad, carácter especial de la población “post conflicto”. Aplicar la erradicación compulsiva en una zona tan golpeada como el VRAEM, como lo anuncian autoridades del Gobierno para el 2014, puede ser un “combustible” que atice la violencia y el descontrol social entre la población rural quechua, mestiza y nativa de la zona, que aún sufre las memorias del conflicto armado de los 80 y 90; este factor negativo, puede ser aprovechado por los grupos armados y delincuenciales, interesados en enfrentar a la población del campo con el Gobierno y las FF.AA. Se pueden producir muchas confusiones en la que dirigentes

¹⁷ Human Rights Watch, “Human Rights Violations,” Julio de 1995.

¹⁸ Defensoría del Pueblo para el Chapare, enero 2004.

¹⁹ Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos Ilegales en el Alto Huallaga

sociales, representantes de organizaciones sociales, pueden ser objetivo y confundidos, en el medio de los remanentes del conflicto armado.

El único país en la región andina que permite la aspersión área de herbicidas (“fumigación”) es **Colombia**. Las operaciones de fumigación aérea suponen una amenaza a frágiles sistemas ecológicos y de agua, y promueven una mayor deforestación, ya que los agricultores responden adentrándose más y más en la selva para cultivar más coca. Son perturbadoramente comunes los informes sobre casos de fumigación a cultivos de alimentos, que amenazan más aún la seguridad alimentaria de quienes se encuentran entre los colombianos más pobres.²⁰

Tanto la fumigación como la erradicación forzada manual han engrosado las filas de la creciente población desplazada de Colombia. Según la agencia no gubernamental Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES), una de las causas principales del desplazamiento interno es la lucha por el control de la tierra para cultivos destinados al mercado ilícito, así como por el rearme de grupos paramilitares.

Pedimos a la Ilustre Comisión que analice la posibilidad de hacer diagnósticos sobre la situación de los derechos de las comunidades campesinas afectadas por fumigaciones y erradicación de cultivos en la región, que le permitan hacer recomendaciones a los Estados a los efectos de incidir en la mejora de las condiciones de vida y vigencia de sus derechos humanos, en especial los DESC

3. Criminalización del consumo de drogas

La principal herramienta de las políticas sobre drogas en nuestra región ha sido la ley penal, que ha repercutido principalmente sobre las y los usuarios.²¹ A partir del siglo XX, y en especial a partir de la segunda mitad, en distintos países de la región se fueron endureciendo las leyes penales respecto de distintas conductas vinculadas a las drogas. En muchos casos el repertorio represivo incluyó las conductas de los usuarios de estas sustancias, a quienes se los criminalizaba como parte de la estrategia de reducción de la oferta (*“sin usuarios no hay tráfico de drogas”*).

A modo de ejemplo, en **Argentina**, donde aún se encuentra vigente la norma que criminaliza la tenencia para consumo personal, estudios de la década del 1990 señalan que alrededor del 70% de las causas iniciadas por infracción a esa ley correspondían a conductas de consumo personal, de personas que se encontraban en espacios públicos, con pocas cantidades de estupefacientes -en general marihuana o cocaína-, que no tenían armas, ni estaban cometiendo otro delito. Las personas detenidas solían ser hombres, jóvenes, argentinos, solteros, sin antecedentes penales, ni encarcelamientos anteriores. La criminalización del consumo y/o tenencia de estupefacientes -aún de cantidades ínfimas- sigue vigente pese a que en 2009 la Corte Suprema de Justicia de la Nación emitió el fallo Arriola en el que se considera inconstitucional el artículo 14 de la ley 23.737 que pena la tenencia de estupefacientes para consumo personal, y ordena al poder legislativo adaptar la legislación a esta decisión.

En **Perú**, pese a que el Código Penal no criminaliza la posesión de pequeñas cantidades para uso personal, la cantidad de personas detenidas por consumo, y el porcentaje de ellos en el total de personas detenidas por delito de drogas fue aumentando, en especial durante la década del 90. En 1995 los detenidos por consumo sumaban 6.876, lo que representaba un 55% de las detenciones

²⁰ En términos del impacto de la fumigación en la salud de las comunidades afectadas, hay estudios contradictorios y determinar causalidad es especialmente difícil. Sin embargo, una investigación rigurosa llevada a cabo recién por Camacho y Mejía llega a la conclusión de que la exposición al glifosato utilizado en las campañas de aspersión aérea de cultivos de coca aumenta la probabilidad de sufrir trastornos en la piel (problemas dermatológicos) y los abortos. Ver Camacho, A. y Mejía, D. “Consecuencias de la aspersión aérea en la salud: evidencia desde el caso colombiano”, 2013.

²¹ En el siguiente apartado haremos referencia específica al problema de la proporcionalidad de las penas acá referidas.

por estos delitos; mientras que en 1999 llegaban a casi el doble (12.228) y representaban el 79% del total de detenidos por este tipo de delitos. Incluso, en el año 2000, donde las detenciones por consumo descienden a 9.006, el porcentaje en el total de este tipo de infracciones sigue aumentando, alcanzando un 83%. Los datos del año 2009 brindados por la Policía Nacional indican que de 13.142 intervenciones, el 51,19% (6728) lo fueron por consumo; y que de las 9.780 personas detenidas el 74,39% eran consumidores.

Cabe señalar que si bien en varios países de la región existe legislación que no penaliza las tenencias para consumo personal hasta cierta cantidad o a partir de distintos parámetros, los límites no siempre resultan claros. En este sentido debe llamarse la atención sobre la utilización de la figura de simple “tenencia” o “posesión”, que en ocasiones resulta una forma de criminalizar usuarios.

El establecimiento de cantidades mínimas permitidas para el consumo personal, ha producido efectos paradójicos en algunos países, dado que la policía y el sistema penal continúan deteniendo usuarios, y muchos de ellos terminan acusados de delitos más graves, como el tráfico.

En **Brasil**, hay estudios que muestran que luego de la modificación de la ley de drogas que eliminó la pena de prisión a consumidores, al mismo tiempo que aumentaba las penas por tráfico, resultó que en los años posteriores, los presos por tráfico de drogas aumentaron el 62%, mientras que el total de la población penal en el mismo período (2007-2010) aumentó solo el 17%²². Es decir, que en los hechos el poder discrecional de las policías se ve aumentado, ya que terminan siendo ellos quienes terminan tipificando el delito.

En **Chile**, donde tampoco se criminaliza el porte para uso médico o consumo personal exclusivo y próximo en el tiempo, el porcentaje de detenciones por consumo en el año 2006 alcanzaba un valor de 14,8%. Pero el mayor porcentaje de detenciones era considerado un delito de “porte”, representando un 57,3%.

En **México**, luego de la reforma de 2009 que desincriminó la posesión de hasta 5 gramos de marihuana y 0,5 gramos de cocaína, el 71% de la actividad de la Procuraduría General de la República del año 2010 correspondía a los delitos de “posesión” y “consumo”. La alta proporción de usuarios detenidos se puede explicar, en parte, a se les encuentra consumiendo en espacios públicos de manera flagrante y, en parte, a que son detenidos y revisadas sus pertenencias solo con base en sospechas de los policías, para luego ser remitidos ante el Ministerio Público (MP) por delitos contra la salud en su modalidad de narcomenudeo. Según la Encuesta de Usuarios de Drogas Ilegales de la Ciudad de México, allí la mitad de los usuarios consume en vía pública, ya sea que lo hagan en cualquier lugar (32.2%) o solo en espacios públicos (17.7%). Esta situación, de que las y los usuarios que consuman en vía pública sean detenidos, presentados ante el MP y, ahora, condenados por narcomenudeo, resulta contraria al derecho de los usuarios de drogas, además de resultar en un incremento en el número de narcomenudistas sentenciados que no repercute en la dinámica del mercado local de sustancias ilegales, pero sí en la vida de miles de usuarios que son fichados con antecedentes delictivos por el hecho de haber consumido en vía pública. Igual de grave resulta constatar que la proporción de consumidores detenidos y extorsionados es la misma, pues esto refleja que la policía aprovecha la vulnerabilidad de éstos usuarios. Y si 2 de cada 3 usuarios de

²² Dzimidas Haber, Carolina y Abramovay, Pedro Viera *Velhos Problemas e Novos Desafios do Sistema Prisional Brasileiro*. Centro de Estudios de Derecho Penitenciario. Revista electrónica, N°1, Año 2011.

drogas ilícitas han sido detenidos y/o extorsionados no puede sorprender constatar que la mayoría de sus consumidores considera que la policía los discrimina de distintas maneras (95.1%).²³

Entre los ejemplos de los efectos negativos de la criminalización vinculado con el derecho a la salud, podemos mencionar el caso de la criminalización de la marihuana que provoca que personas con enfermedades graves no puedan acceder legalmente a un medicamento que alivia el dolor y el sufrimiento de una manera más eficiente o trata los síntomas de su condición médica, y sin efectos secundarios debilitantes. El cannabis está indicado para tratar y prevenir las náuseas y los vómitos, para el tratamiento del glaucoma, y se utiliza como un relajante muscular y un analgésico general. Tiene efectos positivos en el tratamiento de la esclerosis múltiple, en la lucha contra las células del cáncer, y para aquellos con enfermedad de Alzheimer. También está demostrado que mejora el apetito en pacientes con VIH y cáncer.

Tampoco se puede dejar de mencionar en este recorrido la situación de las personas que cultivan cannabis para su propio consumo; un fenómeno que crece en la región junto con un importante movimiento de personas que reclaman el derecho a desarrollar esa actividad. Se han registrado varios casos en la región en los que esta conducta suele recibir el mismo tratamiento de los delitos de tráfico, con mayores o menores plazos de detención.

Las consecuencias de la criminalización de las y los usuarios y/o autocultivadores de drogas no solo afecta a las personas a partir de las consecuencias propias del hecho de tener un proceso penal abierto, sino que incluso impactan sobre el ejercicio de otros derechos de contenido económico y social. Más allá de la incertidumbre sobre el resultado del proceso penal, el solo hecho de haber sido alcanzado por las agencias del sistema penal produce un estigma que repercute sobre distintos ámbitos de la vida de las personas. Incluso, esas prácticas han tergiversado la mirada de los operadores de otras instancias no represivas (sociales o sanitarias) al asociar a los usuarios de drogas a la ley penal.

Pedimos a la Ilustre Comisión que complejice el análisis de la situación de persecución y criminalización de los usuarios de drogas en la región, a partir de reconocer las dimensiones de salud y derechos humanos que deben primar, y las consecuencias de la actual persecución penal a la que son sometidos

3.1. Modificaciones legislativas de regulación de mercados de cannabis

Recientemente se han producido en la región importantes novedades respecto a la regulación de algunos de los mercados de sustancias ilegales, como el caso del cannabis. En diciembre de 2013 **Uruguay** convirtió en ley una norma que legaliza la producción y la venta de marihuana y prevé su regulación estatal, hecho que convierte a ese país en el primero en el mundo que toma una medida de esa naturaleza. En esencia, la nueva ley permite el autocultivo de hasta seis plantas, con una producción anual tope de 480 gramos para consumo personal. El Estado se hará cargo del control del sistema y los cultivadores deberán registrarse en un banco de datos que no se hará público. Por otra parte, se otorgarán licencias oficiales a las farmacias para que puedan vender el cannabis, pero únicamente a personas que tengan residencia en el Uruguay y que sean mayores de edad. Lo que busca el gobierno, tal como expresó el presidente José Mujica, es borrar del mapa la presencia del mercado negro, del narcotráfico y, a la vez, trabajar para tomar intervención en la reparación de daños que puedan ocasionar la marihuana y otras drogas. La normativa responde a una concepción integral de políticas de drogas, que apunta al control de la oferta y a la reducción de la demanda. De

²³ Estos y otros datos se encuentran publicados en "Drogas DF: Los mercados de drogas ilícitas de la Ciudad de México". Disponible en: <http://www.cupihd.org/portal/wp-content/uploads/2013/07/CUADERNO-6-para-internet.pdf>

hecho, el gobierno uruguayo inscribió esta política en una serie de medidas tendientes a la reducción de la violencia.

El gobierno uruguayo acompañó esta ley por otras relacionadas, en la que se evidencia una tendencia contraria, de endurecimiento de la posición del estado en relación a las drogas. Tal vez debido a la importante resistencia que algunos sectores sociales con fuerte influencia en los medios plantearon a la regulación del mercado de cannabis, y también debido a la condena de los organismos internacionales de fiscalización²⁴. Una de las leyes es la de Regulación de la Pasta base de cocaína (PBC): regula en forma diferencial y específica los delitos establecidos en la ley 14.294²⁵, para el caso en que las conductas típicas tengan como objeto la pasta base de cocaína. Se incrementan los mínimos de la pena, que quedan fijados en los dos o tres años de penitenciaría según los casos. Esta modificación profundizó el enfoque de la *guerra contra las drogas*, volviendo inexcusables conductas que de acuerdo a la legislación aplicable hasta la aprobación de la ley 19.007 en noviembre de 2012, tenían previstas penas mínimas de prisión. La severa estigmatización de los consumidores de pasta base o crack, que da por cierta una alta relación entre el consumo de esta sustancia y la comisión de delitos, visión que está presente en casi todos los países de la región. Sin embargo esta preocupación se focaliza en la potencial amenaza a la seguridad, mientras que no se registran iniciativas públicas de envergadura que investiguen las mejores formas de tratamiento para estas personas, ni estrategias de reducción de daños que pudieran desarrollarse.

Otra de las leyes aprobadas establece la libre convicción moral del juez para determinar si se trata de tenencias punibles o tenencias alcanzadas por la eximente de pena por razones de consumo personal en todas las sustancias²⁶, con excepción del cannabis²⁷; Finalmente, se decidió la incorporación al código penal de la falta de “abuso de alcohol o estupefacientes”.²⁸

En **Estados Unidos** dos estados (Washington y Colorado) han avanzado en la legalización del cannabis para usos recreativos, decisión que ha sido aceptada por el gobierno federal, dejando que ambos estados avancen en la definición de sus marcos regulatorios internos. Ambos estados siguen un paradigma de regulación y cobro de impuestos a la actividad, lo que según las organizaciones de derechos humanos locales traerá tanto justicia como ahorros al sistema de justicia, al dejar de procesar las numerosas e innecesarias detenciones²⁹. En los últimos años varios estados han liberalizado sus políticas sobre la posesión de pequeñas cantidades de marihuana y actualmente está despenalizada en casi una veintena de ellos como Alaska, California, Connecticut, Maine, Massachusetts, Nebraska, Nueva York, Oregon, Rhode Island, Minnesota, Misisipi, Nevada, Carolina del Norte, Ohio y Vermont.

²⁴ Tanto la JIFE como el ONUDC criticaron la decisión de Uruguay e indicaron que representa una violación de las convenciones internacionales en la materia.

²⁵ Ley sancionada el 31 de octubre de 1974 y sus modificativas (ley 17.016, de 22 de octubre de 1998)

²⁶ Ley 14.294. Las consideraciones jurisprudenciales sobre la "cantidad razonable destinada exclusivamente al consumo personal" parecen estar especialmente impregnadas de consideraciones ético-terapéuticas de base prohibicionista. De acuerdo al margen de discrecionalidad judicial que establece la ley en este tema, las cantidades de PBC estimadas a la hora de calificar las conductas como típicas, son llamativamente reducidas. Estas consideraciones acerca de la aplicación restrictiva de los derechos de los usuarios que los tribunales realizan de la eximente de pena puede generalizarse a todas las sustancias psicoactivas alcanzadas por la legislación penal de drogas.

²⁷ Ley 19.172

²⁸ Ley 19.120 modificó el art. 361 del Código Penal, estableciendo una pena de 7 (siete) a 30 (treinta) días de prestación de trabajo comunitario al que “en lugar público o accesible al público se presentare en estado de grave alteración psíquica o física producida por alcohol o estupefacientes, y el que por los mismos medios provocare en otros dicho estado”

²⁹ Colorado's Legal Marijuana Sales Bring "Common Sense" Justice and Savings. <https://www.aclu.org/criminal-law-reform/colorados-legal-marijuana-sales-bring-common-sense-justice-and-savings>

Los marcos legales desarrollados en Washington y Colorado han creado las bases para ampliar el debate en el plano estadual sobre la legalización de la marihuana. Todo indica que en las legislativas de 2014 y 2016 habrá nuevas votaciones en algunos estados que plantearán lo mismo que Washington y Colorado. Más aún hay quienes afirman que en breve se podría llegar a un número de dos dígitos de estados con normas reguladoras como la de aquellos dos.

Estos cambios legislativos significan tanto un cambio cultural en relación a esta sustancia, como así también propuestas innovadoras que pueden aportar lecciones respecto de caminos futuros. Será de vital importancia la medición de impactos de estas políticas, utilizando evidencia empírica para el análisis de resultados.

Pedimos a la Ilustre Comisión que tenga en cuenta a los modelos alternativos que están desarrollándose en algunos países de la región como Uruguay, colaborando en la producción de estudios serios de medición de impacto de estas iniciativas

4. Las leyes de drogas y las prácticas policiales de detención

Como se ve en lo expuesto en el apartado anterior, el control y las detenciones motivadas en las leyes de drogas son parte muy importante de la labor policial en las calles. La ley de drogas en la **Argentina**, al igual que en muchos otros países pena todos los delitos relacionados con los estupefacientes, desde las redes criminales de tráfico de estupefacientes, hasta la tenencia de un cigarrillo de marihuana para consumo personal. En la Argentina, esta ley justifica una parte muy importante de las actuaciones policiales, en una de cada cinco detenciones, la policía esgrime como justificación la ley de estupefacientes. Vinculado a esto se pueden identificar dos fenómenos: la detención a consumidores que acabamos de analizar, pero también la investigación empírica ha expuesto claramente el uso de la ley de drogas para hostigamiento a grupos y control social.

El análisis estadístico de datos policiales y judiciales sugiere que gran parte de los esfuerzos en este terreno se concentran en causas menores relacionadas con la tenencia para consumo personal, antes que con el comercio o tráfico. En muchos casos estas detenciones serán las que alimentan el crecimiento de la población privada de su libertad. En los últimos tres años, las detenciones de la Policía Federal con origen en la infracción a la ley de estupefacientes oscilan entre un 20 y un 25% del total.³⁰ La mitad de los procedimientos por drogas (49%) se encuadran en acciones de *prevención policial*, en las que el policía alega que la detención se realiza a partir de la sospecha de que la persona puede estar cometiendo un delito. El segundo gran grupo de detenciones (38%) involucra a personas que, siempre según la policía, son detenidas *in flagranti* en el acto de consumir, este porcentaje refleja la clara vigencia de la persecución a consumidores y usuarios. Luego, están las detenciones motivadas por denuncias o llamados al 911 (6%). Sólo un 4% de las detenciones por drogas tienen lugar en el marco de allanamientos y un 2% por orden judicial.

A su vez, el hecho de que una abrumadora mayoría de las detenciones por drogas se produzca en el marco de la “prevención policial” (sin orden judicial) da la pauta del amplio margen de discrecionalidad policial involucrado en estas actuaciones. En muchos casos, el uso de la ley de drogas funciona como una forma de justificar acciones policiales ya realizadas. Configura así una herramienta policial importante para concentrar la vigilancia sobre determinados sectores de la sociedad, particularmente enfocada en los sectores más vulnerables: jóvenes, migrantes, trabajadores informales de la vía pública, trabajadores sexuales, entre otros. Los estudios

³⁰ Según datos de la Dirección Nacional de Gestión de la Información Criminal del Ministerio de Seguridad de la Nación. En su gran mayoría estas detenciones suceden en la ciudad de Buenos Aires

cuantitativos³¹ entre estas poblaciones muestran como un problema reiterado el "plantado" de drogas por parte de agentes policiales como justificativo para la detención. En muchos casos, esta detención está motivada por un conflicto con el agente del orden en torno al uso del espacio público, y aún por cobros informales por parte de la policía para permitirles realizar su actividad en la calle.

En **Estados Unidos** la ferocidad con la que EEUU ha librado la '*guerra contra las drogas*' entre 1990 y 2010, ha incluido un dramático aumento en la duración de las sentencias y un aumento del 53% en arrestos por drogas, y en particular un aumento del 188% en el número de personas arrestadas por delitos vinculados con la marihuana³². Para tener una idea de la magnitud, entre el 2001 y el 2010, hubo más de 8 millones arrestos por marihuana, de los cuales el 88%, fueron por posesión. Sólo en el año 2010 hubo 889.133 arrestos por marihuana (300.000 arrestos más que por todos los delitos violentos combinados), o uno cada 37 segundos.

Adicionalmente se evidencia en las tasas de arrestos por posesión de marihuana un marcado prejuicio racial entre la población afrodescendiente y la población blanca: las detenciones a afrodescendientes son de 716 por 100.000 personas, mientras que las detenciones a personas blancas significan 192 por 100.000 personas. Si bien la disparidad racial en los arrestos por posesión de marihuana existe desde hace 10 años, la misma ha aumentado un 32,7% entre los años 2001 y 2010. De hecho, mientras que la tasa de arrestos de personas blancas se ha mantenido constante alrededor de 192 por cada 100.000 personas, la tasa de arrestos de personas negras ha pasado de 537 por cada 100.000 en 2001 (y 521 por 100.000 en 2002) a 716 por 100.000 en 2010. Por lo tanto, parece ser que el aumento en la tasa total de arrestos por posesión de marihuana, es consecuencia del aumento de arrestos de personas negras. A pesar de la pronunciada disparidad en las tasas de arrestos de personas blancas y negras por posesión de marihuana, las tasas de uso y no-uso entre ambos grupos es más o menos igual, por lo tanto la disparidad en las tasas de arrestos no puede explicarse por las diferencias en las tasas de uso de marihuana entre los blancos y negros.

En **Chile**, también se nota la misma focalización en consumidores, allí se registraron 22.708 detenciones por infracciones a la Ley de Drogas sólo durante el primer trimestre de 2012. De ellas, el 60,4% fueron por tenencia, el 18,9% por tráfico y el 15% consumo. Estos datos muestran un crecimiento del 13,9% en relación al mismo trimestre del año anterior.³³

En **México** se encuentra una situación acrecida. Más del 90% de las remisiones refieren a solo una persona, por lo que estos datos sugieren que las detenciones se realizaban con mayor frecuencia en flagrancia, que como producto de investigar un delito (lo que implica un mínimo de 2 personas - vendedor y comprador). La Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal corrobora que la mayoría de remitidos han sido detenidos en flagrancia. Más aún: menos del 2% de las remisiones refieren a 3 o más personas, lo que indica un impacto mínimo en el combate a eslabones del tráfico de mayor relevancia que vendedores fácilmente reemplazables y usuarios encontrados en posesión de drogas. También se aprecia un crecimiento en la proporción de delitos por posesión que las autoridades federales señalaron como consumo, pasando de 31,5% en 2010, a 41,6% en 2011 y 47,9% en los primeros meses de 2012. El hecho de que más del 40% de los delitos por posesión sea considerado delito por consumo, habla del sesgo de presentar a este como un delito, cuando no lo es. Así, una parte importante de los detenidos por las policías son consumidores tratados como narcomenudistas.

³¹ CELS, Derechos Humanos en Argentina, Informe 2013, Cap. 2 *El sistema de Seguridad como ámbito de reproducción de violencias y desigualdad*, Pags. 174-180. Buenos Aires, Siglos XXI, 2013.

³² ACLU, *The war on Marijuana in Black and White*. Billions of dollars wasted on racially biased arrests. 2013. Disponible en <http://www.aclu.org/files/assets/aclu-thewaronmarijuana-rel2.pdf>

³³ Información disponible en: http://www.seguridadpublica.gov.cl/filesapp/04_Informe_DROGAS_1er_trimestre_2012.pdf

5. Proporcionalidad de las sentencias en las causas por drogas

El uso desproporcionado del derecho penal para castigar conductas relacionadas con drogas de uso ilícito representa una amenaza para los derechos humanos. De la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)³⁴ se desprende que las restricciones a la libertad personal son excepcionales y deben obedecer a criterios mínimos de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad. Sin embargo, como mostramos a continuación, dichas garantías son restringidas a la hora de castigar delitos de drogas en la región.

La evidencia indica que desde 1950 a la actualidad, en siete países de la región (**Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, México y Perú**), el número de artículos penales que castigan este tipo de conductas aumentó en diez veces y el número total de conductas relacionadas con sustancias ilícitas efectivamente penalizadas pasó de 67 a 344³⁵.

Esta característica de las legislaciones latinoamericanas³⁶ tiene lugar por el afán de castigar cualquier conducta y a cualquier persona que tenga alguna relación con sustancias psicoactivas controladas, independientemente del daño generado. Esto explica que, a diferencia de otro tipo de conductas punibles, la definición legal de un delito que involucra estupefacientes incluya un número excesivo de verbos rectores. Es decir, las leyes penales sobre delitos de drogas permiten que todas las formas de participación en la acción criminal (desde la tentativa hasta la complicidad), sean castigadas como tipicidades principales³⁷.

El segundo factor que contribuye a la desproporción de la penalización de este tipo de conductas es el aumento progresivo de los castigos penales. Tanto los montos de penas mínimas como los de las penas máximas se han multiplicado hasta por veinte en los últimos 50 años. Así, por ejemplo, mientras en **Colombia** en 1950 el tráfico era castigado con una pena de entre 6 meses y 5 años de prisión, actualmente amerita un castigo de entre 10.7 y 30 años de cárcel (sin la concurrencia de causales de agravación). De igual manera en **México** la pena mínima para el delito de tráfico pasó de ser de 6 meses en prisión en 1950, a 10 años en la actualidad. Similarmente en **Perú**, mientras en la década de los 1950 se contemplaba una pena mínima de 2 años para el mismo delito, en la actualidad se castiga con al menos 8 años de prisión. Por su parte, el gobierno federal de **Canadá** estableció sentencias mínimas obligatorias para ciertos delitos de drogas en 2010, eliminando la discrecionalidad judicial para tener en cuenta factores tales como la salud mental, la pobreza, la adicción y la discriminación sistémica en el proceso de sentencia.

Lo anterior quiere decir que, en la práctica, las autoridades judiciales se encuentran obligadas a imponer castigos considerablemente altos aun cuando se trate de conductas que no generan daños efectivos en terceras personas. En otras palabras, una persona que porta 25 gramos de marihuana en América Latina es juzgada actualmente bajo cargos de tráfico de estupefacientes (incluso cuando la sustancia fuera para uso personal) y puede ser castigada con penas mínimas de

³⁴ Artículo 7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos relativo al derecho a la libertad personal.

³⁵ Por ejemplo, en Argentina, mientras la ley penal vigente en 1950 tipificaba como delitos tan solo 4 conductas relacionadas con estupefacientes, en el 2012 dicho número aumentó a 52. De igual manera ocurre en Colombia, que pasó de criminalizar 9 de este tipo de actividades en 1950, a penalizar un total de 50 modalidades de delitos de drogas en 2012. Adicción Punitiva, pp. 22, 24 y 57.

³⁶ También en Centroamérica ocurre el mismo fenómeno. Por ejemplo, el código penal de Guatemala en su artículo 307 define el delito de tráfico de estupefacientes con 8 verbos: introducir, vender, entregar, transportar, suministrar, retener, guardar o conservar.

³⁷ Según Zaffaroni, “Además de la insólita extensión de la punibilidad que implica esta técnica, quedan equiparadas a los efectos de la punibilidad las conductas consumadas a las tentadas, las participaciones secundarias a la autoría e incluso los actos preparatorios a los consumados. Esta es una clara característica del derecho penal autoritario (...), puesto que para el derecho penal autoritario pasa a segundo término la lesión al bien jurídico y cobra importancia prioritaria la detección del ‘enemigo’”.

aproximadamente diez años de prisión.³⁸ Los jueces penales están entonces desprovistos de un margen de apreciación razonable que permita imponer sanciones proporcionales al eventual daño generado por el autor de la conducta.

Por último, la ausencia de razonabilidad y proporcionalidad en las legislaciones penales de la región se evidencia al comparar los castigos impuestos a otros tipos de delitos que son incuestionablemente más graves que aquellos que involucran estupefacientes. En efecto, si se entiende que las sanciones deben guardar proporción con los daños causados por la conducta prohibida, es de esperar que de la misma manera los delitos más graves ameriten castigos más severos. Sin embargo, la realidad es otra en América Latina.

En algunos países de la región, se establece un castigo igual o mayor a la persona que decide vender sustancias prohibidas a personas adultas que voluntariamente buscan consumirla, que a la persona que comente una violación sexual o incluso un homicidio. Aun cuando la gravedad de estas últimas dos conductas es mayor que la primera, en **Bolivia** la pena máxima actual para el delito de tráfico de estupefacientes (25 años de prisión) es mayor que la dispuesta para el homicidio (20 años) y para la violación sexual (15 años). La tendencia es similar en **México**, en donde la pena máxima por tráfico es 25 años de prisión y por homicidio es de 24 años, y en **Ecuador**, en donde la pena máxima por tráfico (16 años de prisión) sobrepasa por cuatro años la dispuesta para el homicidio (12 años)³⁹.

Por todo lo anterior, es claro que las legislaciones penales de buena parte de los países de América Latina castigan desproporcionadamente las conductas relacionadas con drogas de uso ilícito. Dicha situación genera el desconocimiento de las garantías mínimas exigidas por la Convención Americana para la procedencia de una legítima restricción de la libertad personal. De acuerdo con la Comisión Interamericana: *"la normativa de restricción de la libertad personal debe cumplir con los requisitos de razonabilidad y proporcionalidad a la luz de los artículos 30 y 32.2 de la Convención Americana. Aun cuando la norma autorice la detención de personas como medida destinada a alcanzar fines compatibles con la Convención Americana, el principio de proporcionalidad exige que cuanto mayor sea la intensidad de la restricción a la libertad, también se eleve la carga del Estado de justificar dicha restricción."*⁴⁰ Así las cosas, no queda duda que las legislaciones penales que castigan delitos relacionados con estupefacientes en América Latina no cumplen con las garantías mínimas exigidas por la Convención Americana para restringir la libertad personal de quien los comete.

6. Leyes de drogas y la situación carcelaria

El énfasis de la fiscalización de drogas en sanciones penales ha dado lugar a un gran aumento del número de personas encarceladas por delitos de drogas. La aplicación de leyes severas para los delitos relacionados con drogas ha resultado en la sobrecarga de tribunales y cárceles, y el sufrimiento de decenas de miles de personas tras las rejas por pequeños delitos de drogas o por su simple posesión. El peso de las leyes de drogas se ha sentido con mayor fuerza entre los sectores más vulnerables.⁴¹

³⁸ Por ejemplo en Bolivia, la Ley 1.008 no establece diferencia entre narcomenudistas y narcotraficantes mayores, de modo que, sin contemplarse el volumen de droga implicada, las penas van hasta 25 años.

³⁹ De igual manera, en Brasil la máxima pena que afronta quien trafica drogas (15 años de prisión) es 5 años menor que la que afronta quien accede sexualmente a otra persona. Por su parte, en Colombia la pena máxima por acceso carnal violento es de 20 años de prisión, mientras la impuesta por tráfico de estupefacientes es de 30 años.

⁴⁰ CIDH, Escrito de demanda en el caso Walter Bulacio, de fecha 24 de enero de 2001, párrafos 66 a 71.

⁴¹ La investigación en ocho países de América Latina coordinada por WOLA y TNI (Transnational Institute), "Sistemas sobrecargados: Leyes de drogas y cárceles en América Latina. Reformas a las Leyes de Drogas en América Latina", presenta las conclusiones que se mencionan en este apartado. Disponible en: http://www.wola.org/es/informes/sistemas_sobrecargados_leyes_de_drogas_y_carceles_en_america_latina

La severidad de las actuales leyes de drogas y su agresiva aplicación son un factor determinante en el aumento de las tasas de encarcelamiento y en la situación de hacinamiento. Aunque es difícil probar una relación causal directa, sobre todo dada la falta de datos confiables de las autoridades penitenciarias y otras fuentes gubernamentales, por lo menos se observa una correlación evidente. En algunos países de la región, entre 1992 y 2007 la tasa de encarcelamiento aumentó en promedio más del 100 por ciento. Con diferencias entre los países, la encarcelación por delitos de drogas muestra una línea ascendente. Generalmente es la segunda o tercera causa de persecución judicial. Llama la atención el caso del servicio penitenciario federal de **Argentina** en donde, mientras en 1985 lo encarcelados por drogas eran solamente el uno por ciento del total de la población carcelaria del país, en el año 2000 había subido al 27%. En **Bolivia**, 30% de los detenidos son por delitos de drogas.

Existe un alto porcentaje de personas en las cárceles por simple posesión de drogas (consumidores detenidos con una cantidad relativamente pequeña de drogas). En la mayoría de los países, la distinción entre consumidor y traficante de drogas está poco desarrollada en las mismas leyes y es mal interpretada por la policía y las cortes. Aun en los países donde el porte de una pequeña cantidad de droga para uso personal no se considera un delito, hay mucha gente en la cárcel por simple posesión de droga para consumo, incluyendo el cannabis.

Se observa un abuso de la detención preventiva para los sospechosos de delitos de drogas, prolongándose con frecuencia durante años la detención sin que se le resuelva la situación al detenido. Por ejemplo, en **Bolivia, Brasil, Ecuador, México y Perú** la detención preventiva es obligatoria en casos de delitos de drogas, independientemente de si se trata de delitos menores o mayores. Los delitos de drogas son clasificados juntamente con el asesinato, la violación y el secuestro como delitos de gravedad, no importa el grado de participación. En varios países está permitido detener a personas por tiempo indefinido durante el período de investigación, hasta que se formalicen los cargos en su contra. En el **Perú**, la detención policial preventiva para la mayoría de los delitos es de 24 horas, sin embargo, en casos de delitos de drogas es de 15 días. En **México**, hay un período de hasta 80 días durante el cual el acusado puede ser detenido sin cargos formales.

Además, a las personas acusadas o condenadas por delitos de drogas se les niega con frecuencia el acceso a penas alternativas, de las cuales sí disponen los acusados por otro tipo de delitos.. También en el **Perú**, algunos beneficios que permite la ley para ciertos detenidos – como la libertad condicional – son negados a las personas detenidas por drogas. En **Brasil**, por ejemplo, la ley de drogas de 2006 prohibía la libertad bajo fianza y la sustitución de prisión por penas alternativas hasta que la Corte Suprema declaró inconstitucionales ambas disposiciones

La gran mayoría de personas privadas de libertad por drogas proceden de los estratos más bajos de la cadena del tráfico de drogas. En el caso de **Colombia**, aproximadamente el 2% del total de los presos por delitos de drogas son mandos medios y altos. En otras palabras, el 98% de las personas privadas de la libertad por este delito no habrían tenido – o no se les habría podido probar – una participación importante en las redes del narcotráfico. En **México**, un estudio llevado a cabo por Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) muestra que 75% de los detenidos por delitos de drogas había sido detenido con una cantidad mínima de mercancía.

Estados Unidos es un país con una tasa altísima de encarcelamiento. Si bien representa el 5% de la población mundial, tiene el 25% de la población carcelaria del mundo. Esto es, más de 1 millón y medio de personas tras las rejas⁴². En las cárceles federales⁴³ la proporción de personas presas por

⁴² Lo que representa una tasa de 500 personas cada 100.000 habitantes en el año 2010. Paul Guerino, Paige M. Harrison & William J. Sabol, U.S. Dep't of Just. Bureau Of Just. Disponible en: <http://bjs.gov/content/pub/pdf/p10.pdf>

delitos de drogas es del 51%. La distribución de las personas encarceladas según su raza muestra enormes disparidades, y sostiene la evidencia encontrada en las detenciones policiales en cuando a focalización de la persecución criminal principalmente en la población afrodescendiente, con una tasa de encarcelamiento de 3.074 cada 100.000 habitantes, y en la población latina, como una tasa de 1.258 presos. Proporciones que contrastan con los 459 presos blancos cada 100.000 habitantes.

El peso de la ley recae sobre una parte específica de la población: personas de poca educación, pocos recursos, desempleados o con trabajos informales. Las historias de los reclusos se caracterizan por la pobreza, y la crisis familiar o de salud en que se encontraban cuando se les presentó la posibilidad de obtener ingresos extraordinarios y superar su situación a cambio de aceptar el riesgo de perder su libertad y su integridad física.

Pedimos a la Ilustre Comisión que preste especial atención a la grave situación carcelaria que deben afrontar quienes son condenados por delitos relacionados con drogas, en particular a las condiciones de hacinamiento a las que se ven sometidas.

6.1. Impactos diferenciales que el problema de las drogas tiene en la vida de las mujeres.

De importancia particular, un número cada vez mayor de mujeres está encarcelado por delitos de drogas. Aunque sigue siendo considerablemente inferior a la población masculina, el porcentaje de mujeres en los centros penitenciarios aumentó considerablemente en los últimos años. Según un estudio publicado recientemente por el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC)⁴⁴ la gran mayoría de las mujeres encarceladas, lo están por delitos de drogas. Algunas estimaciones son: entre 75 y 80% en **Ecuador**, 64% en **Costa Rica**; 60% en **Brasil** y entre 65 y 80% en **Argentina**.

Las mujeres ocupan los eslabones más bajos de la cadena delictiva. Se desempeñan principalmente como cultivadoras, recolectoras, vendedoras al menudeo, correos humanos (lo que se suele conocer como “mulas” o “burreras”, entre otros nombres) e introductoras de drogas a centros de reclusión. Es decir, con pocas excepciones, fungen como mano de obra fácilmente reemplazable de las redes criminales transnacionales.

Las mujeres son más vulnerables a entrar al negocio de las drogas debido a las altas tasas de desempleo entre las mujeres, y la responsabilidad económica por sus hijos. Más frecuentemente que los hombres, las mujeres son víctimas de engaños y violencia ejercidos por sus esposos, amantes o familiares, y terminan siendo complaces de estos. El impacto de las leyes sobre drogas entre las detenidas, sus familiares y sus comunidades puede ser devastador. Las mujeres a menudo son la única fuente de sustento para sus familias; entra al negocio de la droga para poder poner comida en la mesa para sus hijos. Una vez condenados por un delito de drogas, tendrán todavía menos oportunidades económicas cuando salgan de la cárcel. Los niños cuyos padres terminan tras las rejas se reparten entre los familiares y a menudo terminan en la calle, o se ven obligados a vivir en la prisión junto a la madre. Según una investigación realizada en las cárceles de mujeres de **Argentina**, la población de mujeres presas creció un 350% entre 1990 y 2007. El 80% de ellas no habían tenido contacto anterior con el sistema penal. Casi todas son madres y tenían hijos menores a su cargo en el momento de la detención, un 64% son jefas de hogares monoparentales. En el caso de las mujeres, la pena carcelaria implica una brutal ruptura de los vínculos familiares o afectivos.

⁴³ En el año 2010 había un total de 209.771 personas en las cárceles federales. Idem. <http://bjs.gov/content/pub/pdf/p10.pdf>

⁴⁴ Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC), "Mujeres, delitos de drogas y sistemas penitenciarios en América Latina, 2013. Disponible en <http://idpc.net/es/publications/2013/11/mujeres-delitos-de-drogas-y-sistemas-penitenciarios-en-america-latina>

Las mujeres encarceladas sufren un fuerte aislamiento en términos de contacto con sus familiares y allegados, pues muchas no reciben ninguna visita durante su detención (44%) o las reciben de manera muy esporádica (55%).⁴⁵

Según el informe del IDPC, en el contacto con el sistema de justicia penal y penitenciaria, las mujeres suelen ser sometidas a formas de violencia específicas. El hecho de que constituyan una minoría en todos los sistemas penitenciarios del mundo subyace su subsecuente discriminación en el sistema carcelario. Algunos aspectos señalados en distintos estudios sobre el tema son: la falta de centros propios para mujeres; las violaciones y el abuso sexual ejercido por el personal de los centros en contra de las mujeres; la existencia de redes de trata entre secciones femeniles y varoniles; la falta de atención a los problemas de salud mental, más agudos en el caso de las mujeres que entre los hombres en prisión; los daños infligidos sobre las hijas e hijos de las mujeres en prisión, en el caso de los que viven con ellas como de los que están afuera; la menor oferta de oportunidades educativas, laborales y de capacitación, entre otros.

Pedimos a la Ilustre Comisión que preste especial atención a la particular situación de las mujeres privadas de su libertad por delitos vinculados con drogas teniendo en cuenta en cuenta los factores sociales, económicos y de género que influyen en el involucramiento de las mujeres en el tráfico de drogas.

7. La atención socio sanitaria de las y los usuarios de drogas y los tratamientos por drogas contrarios a los derechos humanos

Entre otro de los efectos de la criminalización del consumo de drogas se distingue la estigmatización que sufren las personas que consumen drogas. Por su parte, la estigmatización y la criminalización son una de las más evidentes barreras al acceso a la atención en salud. En este sentido, el relator de la ONU contra la tortura y otros tratos crueles y degradantes, Juan Méndez señala que “al recibir atención médica esta se considera una experiencia humillante, punitiva y cruel”.⁴⁶

Las barreras al acceso a la salud se suman a la conveniencia de las respuestas terapéuticas que se brindan a las personas usuarias de drogas. Una consideración previa es necesaria. Tradicionalmente la responsabilidad y determinación de las personas que usan drogas ha sido una justificación para los tratamientos forzados.⁴⁷ A pesar de que como indica el consenso en la literatura médica, legal y filosófica el uso de drogas raramente vuelve a una persona incapaz de ser responsable de sus actos.

⁴⁸

⁴⁵ Mujeres Presas. Los alcances del castigo. Compilado por CELS, Ministerio Público de la Defensa de la Nación, Procuración Penitenciaria de la Nación. Buenos Aires, Siglo XXI. Disponible en <http://www.cels.org.ar/common/documentos/MujeresEnPrision.pdf>

⁴⁶ Informe del Relator Especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, Juan E. Méndez, Consejo de Derechos Humanos, 22º sesión, 1 de febrero de 2013. A/HRC/22/53.

⁴⁷ IDPC, Nota para la incidencia política. La ética y la eficacia del tratamiento forzado (en preparación), 2014

⁴⁸ En **Argentina**, la Ley Nacional de Salud Mental 26.657 en vigencia desde 2010 planteó un escenario de ampliación de derechos para las personas con problemáticas de adicciones, que deben ser abordadas como parte de las políticas de salud mental de manera integral haciendo énfasis en la singularidad, más allá del tipo de adicción que se trate. Así, se prevé que en algunos casos el tratamiento en condición de privación de la libertad podría justificarse si se cumplen algunos criterios o garantías estrictas. La indica que la internación debe producirse tras comprobar que otros métodos menos intrusivos y limitantes de la libertad ambulatoria han fracasado y que existe riesgo de vida para sí mismo o para otros. En ese caso, el tratamiento puede darse en condición de internación bajo estricta supervisión judicial para garantizar los derechos de los sujetos, al tiempo de contar con la figura de un abogado defensor que represente al usuario en sus intereses. Especial alerta y cuidado merecen las personas que usan drogas en contextos de pobreza, pues en esas circunstancias las vulnerabilidades sumadas y las carencias de distinto tipo son

En **Uruguay**, al mismo tiempo que se realizaron importantes avances en la regulación del mercado de cannabis, recientemente el Senado dio media sanción al proyecto “Consortio Público Sanitario para la atención inmediata de personas afectadas por el uso problemático de drogas en situación de crisis”. Las principales objeciones que pueden hacerse al texto tienen que ver con la posibilidad real de que exista un contralor judicial de los tratamientos involuntarios (el procedimiento previsto es en base a comunicaciones telefónicas y envío de informes técnicos al juez, que se transforma en un mero legitimador de procedimientos médicos), así como con las posibilidades de defensa y de garantías de la libertad individual. A su vez, el Consortio creado está integrado por el Ministerio del Interior, ambientando abusos policiales en entornos de protección de la salud.

En **Chile** se ha elegido prevenir el consumo de sustancias psicoactivas ilícitas mayoritariamente mediante políticas del tipo prohibicionistas, bajo la premisa que un “mundo libre de drogas” es posible. Al mismo tiempo, se ha optado por permitir el uso indiscriminado de alcohol y tabaco, drogas legales de la civilización occidental, sin consideraciones sanitarias a la base de esa decisión. Con tendencias similares al resto de los países de la región, allí la tercera causa de muerte en adultos son accidentes de tránsito, cuyas tres cuartas partes se cometen bajo la influencia del alcohol. En muchos sentidos, las consecuencias negativas de las políticas de control de drogas han sido superiores a los daños por el consumo de drogas de nuestra población. Se ha producido aumento del mercado negro, narcotráfico y corrupción; personas detenidas y procesadas por consumo y narcomenudeo; psiquiatrización y criminalización de los consumidores; ausencia de estudios de base científica; ingentes gastos en procesos judiciales; y, lo que resulta ser la corona, las cifras de consumo no han disminuido en estos 25 años. Y el sistema de salud pública no parece responder adecuadamente a la forma en que las problemáticas de consumo se verifican en la realidad.

En relación a los tratamientos, es necesario reflexionar respecto de lo que es un tratamiento o acerca de qué tipo de prácticas forman parte de un cuerpo terapéutico. En general, los servicios de salud y las políticas de educación tienen como referencia a la prevención del abuso de drogas y la abstinencia, ignorando las estrategias de reducción de daños. A pesar de la evidencia que refuta la eficiencia de los programas basados sólo en la abstinencia para reducir el consumo de drogas y los daños asociados con estas prácticas.⁴⁹ En el mismo sentido, numerosos organismos han recomendado a los países miembros de la ONU el cierre de los centros de hospitalización y rehabilitación obligatorias porque no han demostrado ser eficaces.⁵⁰ En **Canadá**, el gobierno ha rechazado sistemáticamente y ha tratado de poner fin a los programas y servicios de reducción de daños, incluyendo los cambios de jeringas en las cárceles, salas de inyección segura, y recetas médicas de sustancias controladas para adictos muy dependientes. En este sentido, un reciente caso de la Corte Suprema declaró inconstitucional la negativa del gobierno a renovar la exención legal a un local de inyección segura.

Lamentablemente, lo que en muchos países se conoce como “tratamientos” incluye en algunos casos la prescripción excesiva de psicofármacos y en otros la ausencia de medicación sustitutiva que ayude a paliar los efectos de la abstinencia; los abusos verbales, los ejercicios de tipo militar e incluso golpes y palizas. El trabajo forzado o con salarios muy bajos se utiliza bajo el nombre de “rehabilitación”; y las condiciones de vida en las que las personas que usan drogas se bañan, comen o duermen en muchas instituciones de “tratamiento” distan mucho de considerarlo trato humano.

utilizados como justificativos para resolver por vía del encierro lo que las políticas de vivienda, educación o salud no logran resolver por sí mismas.

⁴⁹ Cfr. IDPC, Briefing Paper. Drug consumption rooms evidence and practice, Junio 2012

⁵⁰ Cfr. Compulsory drug detention and rehabilitation centres (Joint statement). Disponible en

http://www.unaids.org/en/media/unaids/contentassets/documents/document/2012/JC2310_Joint%20Statement6March12FINAL_en.pdf

Estos abusos están muy lejos de lo que puede considerarse una práctica en salud y violan derechos fundamentales de la dignidad humana, plausibles de ser considerados trato cruel, inhumano y degradante en los términos de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes. Instrumentos como el consentimiento libre e informado son una referencia ineludible por cuanto permiten detener detenciones arbitrarias y ubicar al usuario como un sujeto que puede ser parte en la definición del tratamiento, incluyendo la utilización de psicofármacos, y de todo aquello que contribuya hacia una autonomía genuina.⁵¹

En similar sentido la cuestión de las evaluaciones a los tratamientos en drogas es un tema que difícilmente entra en las agendas locales de discusión política sobre salud y derechos humanos. Sin embargo, es necesario levantar las voces sobre este particular, y a nivel de políticas de salud reclamar por los escasos mecanismos implementados para monitorear, regular, y de ser necesario sancionar, los abusos y las violaciones a derechos básicos en los centros de tratamiento.

Otro problema que impacta en las respuestas terapéuticas es sin duda, la fragmentación de los sistemas de salud en la región, donde la existencia de diferentes subsistemas de atención, el grado de cobertura y la accesibilidad al mismo impactan en la efectividad y el acceso a las políticas sanitarias específicas para usuarios de drogas. En **Argentina**⁵² y **Uruguay** la fragmentación se saldó, con un exceso de utilización del sistema penal como vía para la llegada rápida a la atención sanitaria. Es evidente que cuando el uso de drogas está penalizado y un usuario debe elegir entre la prisión o una propuesta terapéutica, la salud se termina convirtiendo en el brazo blando de la criminalización.

Por su parte, es necesario señalar que en muchos países las limitaciones en la atención por parte del sistema público de salud repercuten en la proliferación de instituciones privadas sin regulaciones por parte del Estado. En especial señalamos la expansión de distintas modalidades de asistencia (grupales e incluso residenciales) ligados a comunidades religiosas, donde si bien se puede considerar que estas instituciones representan formas de asistencia más cercanas a la cultura y cotidianeidad de los usuarios, sobre todo de aquellos que viven en condiciones de pobreza⁵³, su escasa regulación puede favorecer la exposición de los usuarios a situaciones de maltrato que ningún organismo estatal controla o supervisa.⁵⁴

⁵¹ En su informe a la sesión 22 del Consejo de Derechos Humanos, el relator sobre Tortura y otros tratos crueles, Juan Méndez señaló que algunas prácticas habituales sin la concurrencia del consentimiento libre e informado, constituyen tortura o tratos crueles, inhumanos o degradantes. El consentimiento libre e informado tiene por objetivo aplicar el principio de autonomía de la persona, es decir la obligación de respetar sus derechos y atender a sus preferencias en cuanto a tratamientos e intervenciones. Se basa en el derecho del individuo a ser reconocido como persona libre para tomar sus decisiones y sobre la idea de la dignidad del riesgo, es decir, enfrentar la vida con los riesgos que esta conlleva. Sin embargo, las prácticas generalizadas se sustentan en el discurso totalizante médico céntrico sobre la imposibilidad de decidir sobre el propio tratamiento.

⁵² En el caso de Argentina, llama la atención que, aún cuando algunas reformas recientes tiendan a separar las políticas de represión del delito de narcotráfico respecto de las políticas de salud, éstas últimas cabalgan de manera autónoma respecto de las políticas nacionales de salud mental y adicciones. Desde el año 2000 crecieron en estos países los reclamos de diferentes grupos sociales, en especial de aquellos que viven en condiciones de pobreza, por las dificultades y la escasez de recursos de atención para los usuarios de drogas. Acceder o agilizar el acceso para estos grupos era posible a través de la vía judicial con una orden de internación que obligue al sistema de salud a brindar la respuesta. En el caso argentino la Ley de Salud Mental sancionada en el 2010 ha puesto coto a esta modalidad de gestión de una respuesta sanitaria.

⁵³ Castilla, V., Lorenzo, G. y M. Epele (2010) Prácticas de Cuidado y Rescate de Usuarios de Pasta base/Paco y su Relación con la Religión Evangélica. En: Ciencias Sociales y Religión. V Reunión Científica Clasco: Religión, Sexualidades y Poder, Buenos Aires 18 y 19 de Noviembre de 2010.

⁵⁴ Galante, A., Pawlowicz, M.P., Rossi D., Corda, A., Touzé, G. Goltzman, P.(2012): "El fallo Arriola: Debate en torno a la desjudicialización de la atención sanitaria de los usuarios de drogas. En: Arias, A.; García Godoy, B.; Bazzalo, A. (comp.): *Trabajos seleccionados, IV Encuentro Internacional "Aportes a la construcción de lo público"*, Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, UBA.

8. Las actuales políticas de drogas a la luz del derecho internacional de los derechos humanos

El régimen internacional de drogas, que ha delineado y definido a las políticas prohibicionistas de drogas imperantes y la forma como los Estados cumplen con las obligaciones derivadas del mismo entra en tensión con el derecho internacional de los derechos humanos. A pesar de ello, y tal como hemos demostrado a lo largo de este documento, los Estados tienden a privilegiar sus obligaciones en materia de fiscalización de drogas, generando políticas y situaciones que vulneran los derechos humanos.⁵⁵

A continuación identificaremos aquellos derechos que han sido particularmente afectados por la ejecución de las políticas de drogas en los países de la región. Aunque no se trata de un listado exhaustivo, pues hay otros derechos en juego, retrata el conflicto práctico que existe entre las convenciones de la ONU sobre estupefacientes y en particular, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH)⁵⁶. Junto con la identificación del derecho humano afectado, describimos el escenario que ha generado dicha afectación y la relación del mismo con las políticas de drogas nacionales.

El derecho a la vida contemplado en el artículo 4 de la CADH ha sido vulnerado sistemáticamente ante la ola de violencia asociada al narcotráfico. Son innumerables las personas que han fallecido, incluyendo particularmente mujeres y niños, como resultado de las confrontaciones entre organizaciones criminales dedicadas a esta actividad y las fuerzas estatales en países como **Colombia, México, Honduras, Perú y Argentina**. Los Estados son doblemente responsables por esta situación de violencia y por las muertes que ha dejado. Por un lado, porque el narcotráfico y el poder de las organizaciones criminales dedicadas a esta actividad son el resultado de las políticas prohibicionistas adoptadas por los Estados en relación con las drogas de uso ilícito. En efecto, son estas las que convierten a las drogas en una mercancía costosa cuyo comercio resulta altamente rentable, lo cual genera incentivos poderosos para el tráfico y la violencia. Por otro lado, porque la respuesta de los Estados a dichas organizaciones ha sido desproporcionada. Las acciones militares y policiales desplegadas en contra del narcotráfico afectan a la población civil de manera indiscriminada, generando un incumplimiento de la obligación estatal de garantizar el derecho a la vida de las personas en los términos del artículo 1.1. de la CADH⁵⁷.

⁵⁵ Ver el informe elaborado en conjunto entre la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) y el Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas (CuPIHD) “Drogas y derechos humanos en la ciudad de México 2012-2013”, donde se realiza una descripción detallada del marco internacional que rige las políticas de drogas y sus contradicciones con el derecho internacional de los derechos humanos, con especial énfasis en las recomendaciones y observaciones de los órganos de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas. Disponible en: <http://drogasdh.cd hdf.org.mx/>

⁵⁶ Una descripción más detallada de las políticas de drogas estatales en las Américas que han entrado en conflicto con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, se puede encontrar a lo largo del texto de la presente solicitud.

⁵⁷ Así lo reconoció la Corte IDH en el Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia, en el cual la fuerza Aérea Colombiana lanzó un dispositivo explosivo y realizó actos de ametrallamiento en el caserío de Santo Domingo en el Departamento de Arauca, con el fin de atacar una avioneta de la guerrilla de las FARC que realizaba labores de narcotráfico en este lugar. En esta oportunidad dijo la Corte IDH: “*La Corte constata que esos actos de miembros de la Fuerza Aérea implican un incumplimiento de la obligación de garantizar los derechos a la vida e integridad personal, en los términos de la Convención Americana, de pobladores de Santo Domingo que se vieron afectados*”

El derecho a la integridad personal y la prohibición de tortura o actos crueles, inhumanos o degradantes contemplado en el artículo 5 de la CADH, ha sido vulnerado al menos en dos escenarios asociados a las políticas de drogas de la región. Primero, a través de la participación de fuerzas militares en labores de seguridad pública en países como **México**, en donde el uso indiscriminado de la fuerza y el abuso de autoridad han llevado a la comisión de actos de tortura con el fin de obtener confesiones sobre actividades ilícitas asociadas al narcotráfico. Segundo, a través de los tratamientos de rehabilitación a las personas dependientes a las sustancias psicoactivas. En América Latina, debido al escaso control estatal existente en relación con la forma como se desarrollan dichos tratamientos, muchos de ellos se realizan de manera compulsiva, a través de la retención del individuo y su aislamiento, sin tener acceso a medicamento sustitutivo alguno, e incluso con prácticas de trabajos forzados. Este tipo de situaciones han sido reconocidas por la relatoría de las Naciones Unidas sobre la tortura como formas de tortura⁵⁸.

La forma como los Estados enfrentan el consumo de drogas de uso ilícito también ha vulnerado **el derecho a llevar una vida privada libre de injerencias arbitrarias o abusivas contemplado en el artículo 11.2 de la CADH y el derecho a la libertad personal contemplado en el artículo 7 de la Convención**, debido a la criminalización del consumo de drogas. En países como **Argentina, Brasil, Chile y Perú**, aunque tienen legislaciones y fallos judiciales que descriminalizan el consumo en pequeñas cantidades, se han reportado casos en los que se sanciona penalmente a las personas que libre y voluntariamente deciden usar sustancias psicoactivas sin afectar terceras personas e incluso estando dentro de sus propios domicilios. El consumo de drogas es una actividad propia de la vida privada de las personas, por lo que su sanción penal, muchas veces con igual severidad a la de un traficante de drogas, constituye una intervención estatal excesiva.

El derecho de igualdad ante la ley y el principio de no discriminación consagrados en los artículos 1 y 24 de la CADH se han visto también vulnerados debido a las prácticas policiales de detención por actividades relacionadas con drogas. La evidencia empírica señala no solo que las tasas de arresto por actividades relacionadas con la posesión de pequeñas cantidades de marihuana y otras drogas han aumentado exponencialmente en los últimos años, sino que además dicho aumento recae principalmente sobre personas afrodescendientes mientras que las detenciones de población blanca se han mantenido estables⁵⁹. Esto quiere decir que la inmensa libertad de la actuación policial frente a casos relacionados con el porte de drogas, que en muchas ocasiones se presta para abusos de autoridad, obedece a perfiles discriminatorios por razones de raza.

por la puesta en riesgo de sus derechos por el solo hecho de haber sido objeto de esos ataques indiscriminados, independientemente de que nadie resultara muerto o herido. (...)” Corte IDH. Caso Masacre de Santo Domingo vs. Colombia. Sentencia de 30 de Noviembre de 2012. Párr.237.

⁵⁸ United Nations, Human Rights Council (2013). Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment, Juan E. Méndez. 1 Febrero. A/HRC/22/53

⁵⁹ Sobre el problema del impacto del encarcelamiento de conductas relacionadas con drogas en la población afrodescendiente en Estados Unidos ver Fellener, J. (2009). Race, Drugs, and Law Enforcement in the United States. Stanford Law & Policy Review, (20), 2. Disponible en: <http://www.hrw.org/news/2009/06/19/race-drugs-and-law-enforcement-united-states>

El derecho a la presunción de inocencia contemplados en el artículo 8.2 de la CADH y la excepcionalidad de la prisión preventiva que se desprende del artículo 7 de la CADH, se ven igualmente afectados por el uso excesivo y arbitrario de la detención preventiva por conductas relacionadas con estupefacientes. Así ocurre en países como **Bolivia, Brasil, Ecuador, México y Perú**, en donde cualquier persona que esté vinculada a la comisión de un delito relacionado con drogas afronta automáticamente la detención preventiva mientras se resuelve su situación jurídica. En estos casos, los jueces no tienen la posibilidad de valorar las pruebas allegadas al proceso ni los fiscales tienen la obligación de probar la responsabilidad del sindicado, pues es la misma ley la que ordena la detención preventiva obligatoria por casos relacionados con sustancias controladas, lo cual es una práctica que la misma CIDH ha reconocido contraria al Sistema Interamericano⁶⁰.

El derecho a la libertad personal y la prohibición de detenciones arbitrarias contemplados en el artículo 7.3 de la CADH, ha sido también desconocido por parte de las fuerzas de seguridad estatal en la ejecución de estrategias de fiscalización de drogas. En **México**, por ejemplo, se han reportado diferentes casos de detención arbitraria por parte de militares y policías en el marco de la estrategia vigente de seguridad pública, en donde no se registra las personas detenidas, ni son conducidas inmediatamente al Ministerio Público para su correspondiente judicialización. Igual situación tuvo lugar en **Bolivia** en 1995 mientras se realizaron intensas campañas de erradicación forzada de cultivos de uso ilícito.

En sentido similar, **la excepcionalidad de la restricción de la libertad ligada a criterios de razonabilidad, necesidad y proporcionalidad que, según la Comisión Interamericana⁶¹, se desprende de los artículos 30 y 32.2 de la CADH**, son desatendidas ante el uso recurrente y excesivo del derecho penal para castigar cualquier conducta relacionada con drogas. Como lo mostraremos más adelante, no solo han aumentado injustificadamente el número de actividades relacionadas con sustancias psicoactivas que son tipificadas como delitos, sino que además en las últimas décadas se han incrementado desproporcionalmente los montos de las penas de prisión con las que estas conductas son castigadas.

Como resultado de las políticas altamente represivas y punitivas de los Estados de la región, **los derechos a la integridad personal y a que toda persona privada de la libertad sea tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano, consagrados en el artículo 5 de la CADH**, son vulnerados por la grave situación carcelaria que deben afrontar quienes son condenados por delitos relacionados con drogas. Las altas tasas de hacinamiento presentes en las

⁶⁰ Según la CIDH, “*El respeto del derecho a la presunción de inocencia exige igualmente que el Estado fundamente y acredite, de manera clara y motivada, según cada caso concreto, la existencia de los requisitos válidos de la prisión preventiva. Por ende, también se viola el principio de presunción de inocencia cuando la prisión preventiva se impone arbitrariamente; o bien, cuando su aplicación está determinada esencialmente, por ejemplo, por el tipo de delito, la expectativa de la pena o la mera existencia de indicios razonables que vinculen al acusado. En estos casos también se está en gran medida aplicando una pena anticipada, previa a la conclusión del proceso mismo, entre otras razones porque materialmente la detención previa al juicio, en tanto privación de libertad, no difiere en nada de la que se impone como resultado de una sentencia. Cuando la aplicación de la prisión preventiva con base en criterios como los mencionados se hace obligatoria por imperio de la ley, la situación es aún más grave, porque se está ‘codificando’ por vía legislativa el debate judicial y por tanto, limitándose la posibilidad de los jueces de valorar su necesidad u procedencia de acuerdo con las características del caso específico.*” CIDH. Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. 2013, párr. 137.

⁶¹ CIDH, Escrito de demanda en el caso Walter Bulacio, de fecha 24 de enero de 2001, párrafos 66 a 71.

cárceles latinoamericanas se deben en gran parte al gran número de personas recluidas por simple posesión de drogas, las cuales se caracterizan por vivir en condiciones socioeconómicas complejas y por ser los eslabones más débiles de la cadena de la droga. Esta situación afecta particularmente a las mujeres reclusas, pues un alto porcentaje de ellas se encuentra privada de la libertad por haber cometido una conducta relacionada con drogas⁶².

El derecho de circulación y residencia contemplado en el artículo 22 de la CADH se ha visto igualmente afectado por el desplazamiento forzado de población civil con motivo de estrategias de fiscalización de estupefacientes. Así ha ocurrido, por ejemplo, en **Colombia**, en donde la población desplazada ha aumentado con motivo de las acciones de erradicación forzada y aspersión aérea de cultivos de uso ilícito, que son realizadas principalmente por fuerzas armadas⁶³. Según la Corte Constitucional de este país, estas operaciones de seguridad han sido realizadas sin ningún tipo de prevención ni anticipación de los efectos de desplazamiento sobre las comunidades afectadas⁶⁴.

Además, **los derechos económicos y sociales y el mandato para su desarrollo progresivo consagrado en el artículo 26 de la CADH** se han visto amenazados, entre otros aspectos, por las campañas de erradicación forzada y aspersión de cultivos de uso ilícito. Estas acciones estatales tienen lugar en regiones que se caracterizan por su extrema pobreza, falta de presencia estatal, limitada infraestructura física y escaso acceso a servicios básicos. En estas circunstancias, las comunidades encuentran en los cultivos de uso ilícito su única fuente de recursos, por lo que el ataque estatal indiscriminado y sin planes paralelos de desarrollo alternativo, intensifica sus condiciones de pobreza y limita aún más su acceso a servicios de salud, educación, vivienda, alimentación, entre otros.

Por último, **el derecho a la salud consagrado en el artículo 10 del Protocolo de San Salvador** se ve vulnerado ante la grave situación de la atención socio-sanitaria a los usuarios de drogas. En los países de las Américas, la estigmatización y la criminalización del consumo de drogas se han convertido en obstáculos de acceso a los servicios de salud, pues la prestación de servicios de salud a los usuarios de estas sustancias son consideradas experiencias humillantes y crueles que no están dispuestos a soportar. Además, el acceso al sistema de salud por parte de los consumidores está articulado con la actuación del sistema penal como ocurre en **Uruguay** y **Argentina**, por lo que el individuo prefiere no acceder a servicios de salud con el fin de evitar sanciones penales.

⁶² Así por ejemplo, según un informe reciente de la CIDH, “*un alto porcentaje de las mujeres privadas de libertad que tienen niños a su cargo han sido detenidas por delitos no violentos, como el microtráfico de drogas.*” CIDH. Informe sobre el uso de la prisión preventiva en las Américas. 2013, párr. 216.

⁶³ Al respecto, ver análisis de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES) sobre los efectos del Plan Colombia en el desplazamiento forzado. CODHES (2003). Balance del Plan Colombia en la frontera de Colombia con Ecuador: contraproductos y crisis humanitaria. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/recursos/informacion-sobre-pais-de-origen/detalle-documento-coi/balance-del-plan-colombia-en-la-frontera-de-colombia-con-ecuador-contraproductos-y-crisis-humanitaria-2003/>

⁶⁴ Dijo la Corte: “Una de las manifestaciones más preocupantes de la ausencia de un enfoque preventivo tiene lugar en el ámbito de las operaciones legítimamente adelantadas por las autoridades, sean estas las actuaciones de las fuerzas militares o de policía y de los organismos de seguridad del Estado cuando le hacen frente a las conductas delictivas realizadas por los grupos armados, o cuando se adelantan procesos de fumigación y erradicación de cultivos ilícitos en lugares donde habitan personas que se ven avocadas a desplazarse.” Corte Constitucional de Colombia. Auto 218 de 2006. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

De esta forma, queda claro que las políticas de drogas implementadas en la región durante las últimas décadas ha tenido un impacto negativo en los derechos humanos de la población. Los derechos vulnerados y amenazados que aquí se han identificado, son solo una muestra de las consecuencias negativas que ha generado la prohibición de las drogas en los países de las Américas. Por esta razón, es necesario un mayor involucramiento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos frente a los negativos impactos de las políticas de drogas, derivadas del régimen de fiscalización de estupefacientes y los derechos humanos en la región.

III. Petitorio

1. Que se **reconozca que las políticas de drogas** y sus consecuencias constituyen un problema para los derechos humanos en la región; consecuentemente que la Comisión **incorpore en su agenda** permanente de trabajo el seguimiento las diferentes dimensiones de las políticas de drogas; y que **dialogue con los órganos e instancias** de debate de la OEA (Asamblea General, CICAD, reuniones de ministros) para incorporar allí una agenda de Derechos Humanos. En particular, que la Comisión se involucre y participe activamente en el período extraordinario de la Asamblea General que tendrá lugar en Guatemala para discutir políticas de drogas;
2. Que la Comisión **produzca diagnósticos con información** empírica confiable sobre los impactos de las políticas de drogas en los derechos humanos, como herramienta para la incidencia y difusión de esta problemática, involucrando el trabajo de las relatorías de privados de libertad, de la situación de mujeres, de la unidad DESC, entre otras; que la Comisión evalúe la posibilidad de elaborar un documento de principios de derechos humanos y políticas de drogas o un informe; que a su vez tenga en cuenta los modelos alternativos que están desarrollándose en algunos países de la región como Uruguay, colaborando en la producción de estudios serios de medición de impacto de estas iniciativas; y que se elaboren a partir de estos informes recomendaciones a los estados y demás órganos de la OEA.
3. **Que se documente en particular las cuestiones más sensibles** como la situación de las comunidades campesinas afectadas por las fumigaciones y el desplazamiento; el impacto de las políticas de drogas en las tasas de encarcelamiento, prestando especial atención a la situación de mujeres presas; la desproporcionalidad de las sentencias en delitos de drogas, la persecución y criminalización de los usuarios; la falta de acceso a tratamiento de salud basados en evidencia científica; el hostigamiento y las detenciones a jóvenes, entre otros.
4. **Que se inste a los estados** a poner el respeto a los derechos humanos y la reducción de la violencia como objetivo central de las políticas de drogas. La región está asistiendo a un cambio de paradigma, de revisión y crítica de las políticas actuales, que han demostrado ser dañinas e ineficaces. El paradigma de los derechos humanos debe ser el paraguas que acompañe esta transformación.