

PROGRAMA SOBRE POLÍTICA DE DROGAS

El documento que se presenta a continuación contiene los lineamientos generales y la descripción de los componentes que integran el diseño de un programa dedicado al análisis y la intervención en el campo de las políticas de drogas desde el Centro de Informaciones y Estudios del Uruguay.

El objetivo del programa será constituir un centro de pensamiento orientado a la acción, capaz de producir, a partir de la experiencia uruguaya, una plataforma que permita incidir en los cambios en política de drogas que el mundo del siglo XXI reclama con urgencia.

El programa se constituye a partir de las trayectorias, capacidades y conocimientos de sus integrantes, así como desde una serie de opciones conceptuales y metodológicas sobre el campo de intervención seleccionado.

La decisión de inscribir este programa en el ámbito de la sociedad civil organizada resulta significativa, en particular en el contexto histórico que transitamos. Nos proponemos ocupar un espacio de pensamiento crítico, con vocación de aportar a la esfera de lo público y el interés común, manteniendo para ello el diálogo con el espacio institucional tanto del Estado como de la academia.

Como se verá, la acción a desarrollar se orienta hacia cuatro ámbitos: la producción de conocimiento y el análisis del fenómeno, el asesoramiento para el desarrollo y la investigación en políticas públicas, la formación profesional y la incidencia política.

INTRODUCCIÓN

Las políticas de drogas alcanzan múltiples aristas que inciden en aspectos claves del desarrollo humano. Las decisiones que los países toman en esta temática afectan, entre otros, a la salud y la seguridad públicas, al sistema de justicia, los derechos humanos y las relaciones internacionales.

El siglo XX fue testigo de la consolidación de un enfoque de política de drogas centrado en la prohibición de un amplio conjunto de sustancias psicoactivas. Desarrollado con la finalidad de restringir su utilización a fines medicinales o científicos limitados, procuró eliminar, aún con el empleo de la persecución penal, las distintas formas de uso personal. Para ello tuvo la firme vocación de que los Estados parte de los tratados internacionales produjeran políticas antidrogas, cuyo éxito se mide exclusivamente en el descenso de las prevalencias de consumo y los “golpes” asestados a las organizaciones de traficantes.

El propósito declarado de este esquema, de aceptación y aplicación a nivel global, fue y sigue siendo el de minimizar los impactos del uso de sustancias psicoactivas en el bienestar de las personas y las sociedades, atendiendo especialmente a su capacidad para generar dependencia y trastornos en la conducta y el organismo humano.

Más allá de la discusión sobre los fundamentos científicos y políticos que llevaron a establecer la prohibición como marco referencial hegemónico, en la actualidad existe un creciente consenso en torno a que los problemas derivados de su aplicación son, cuanto menos, tan nocivos para las sociedades como las drogas mismas. Esto puede observarse en la dimensión que ha alcanzado el denominado Problema Mundial de las Drogas, en el marco del cual la emergencia de un gigantesco mercado ilegal, operado por organizaciones criminales, ha puesto en riesgo la institucionalidad democrática en varios puntos del globo. Esta situación dramática es ocasionada por el fuerte espiral de violencia y corrupción desatada en torno a estos mercados. Como consecuencia directa de este funcionamiento, aparece constantemente la respuesta represiva de los Estados.

Las consecuencias de este problema no solo se limitan a la pérdida de calidad democrática, también incluyen la pérdida de vidas, víctimas de la violencia del narcotráfico y del despliegue irracional de las estrategias de “guerra contra las drogas”. Una situación que se ha instalado particularmente en países en donde inicialmente no se registraba una demanda significativa de drogas, pero que ocupan un espacio territorial y social clave en la cartografía del mercado internacional, ya sea como territorios de producción o de tránsito.

Junto a los visibles impactos producidos por la violencia y la corrupción, aparecen otras externalidades, menos evidentes, pero igualmente perjudiciales en términos de desarrollo sostenible. Entre ellas cabe destacar: la discriminación y estigmatización de los usuarios de drogas en general, pero en particular de quienes han desarrollado patrones de uso más riesgoso y que les han provocado un mayor deterioro; la formación de barreras de acceso a los servicios públicos, en particular a la salud y la protección social; la aplicación sesgada de la justicia penal que carga el peso de sus decisiones en los segmentos socialmente más vulnerables de las cadenas del tráfico y que por tanto, ha abonado la criminalización de la pobreza, en especial en las mujeres y los jóvenes y la profundización de la exclusión social que se ha extendido sobre barrios o comunidades rurales pobres en donde la operativa del crimen organizado ha encontrado terreno fértil para instalarse sustituyendo, en muchos casos, las funciones y la legitimidad del Estado.

Debe mencionarse que el impacto del uso de drogas por parte de mujeres posee características propias, por los contextos que generan su uso, por el estigma que recae sobre ellas una vez que este se vuelve problemático, por la perspectiva en general androcéntrica de la atención y centros de tratamiento y por el vínculo con el mandato social de la maternidad. Todos estos factores propician que las mujeres no consulten sobre su consumo o lo hagan tardíamente, condiciones que se ven agravadas por situaciones como la pobreza, el racismo o la migración.

Ante este complejo panorama general, resulta preocupante que los estados nacionales y la comunidad internacional no estén teniendo la capacidad de contrarrestar estos problemas con respuestas integrales orientadas a balancear los esfuerzos entre persecución y defensa de la salud pública y los derechos humanos.

Es en este panorama general que cobra especial relevancia el caso de Uruguay, a partir de su opción de transitar un camino de revisión crítica de algunos de los aspectos nodulares del prohibicionismo.

Ese proceso de debate público, dinamizado en buena medida por ciertas elites políticas y actores de la sociedad civil organizada, ha desembocado en la adopción de un conjunto de decisiones de carácter alternativo e innovador. Con ellas, se ha intentado dar nuevas respuestas a viejos problemas, procurando alcanzar mayores grados de efectividad en los impactos sobre la salud pública y el bienestar social. Paralelamente, se ha procurado reorientar la forma de confrontación de los mercados ilegales.

Este cambio de paradigma se ha plasmado en la creciente relevancia del enfoque de reducción de daños en la definición de las estrategias nacionales en los últimos veinte años. Tanto desde el gobierno, como en la sociedad civil, se generaron múltiples oportunidades para reformular las políticas de drogas desde los estándares de derechos humanos, cuestionando los impactos negativos de la perspectiva “guerra a las drogas”. No ha sido un proceso lineal ni exento de intensos debates políticos, pero ha permitido la creación de diversos marcos institucionales, legales y programáticos ubicados en el eje de reformas progresistas de la política sobre drogas.

Esta excepcionalidad uruguaya se relaciona con una concepción de la democracia y del rol regulador del Estado que tiene en su raíz la herencia política del batllismo, que permitió que, aunque fuera aprobada en dictadura, la ley penal sobre drogas exceptuara la penalización del consumo y la tenencia personal.

Una vez reinstalada la democracia, a partir de mediados de los años ochenta, se comenzó un proceso de desarrollo y modernización del Estado y las políticas públicas que incluyó la temprana creación de una coordinación de alto nivel para la rectoría de la política de drogas, ubicada en la Presidencia de la República. Desde la Junta Nacional de Drogas se articularon distintas agencias públicas las cuales, durante el ciclo progresista de los años 2005 al 2020, condujeron una serie de políticas con el objetivo de abordar la problemática desde una perspectiva que combinó la salud integral, los derechos humanos y la aplicación justa de la ley.

Entre estos avances, emerge con especial intensidad la regulación legal e integral del mercado de cannabis. Su diseño incorpora las lecciones aprendidas de los problemas del prohibicionismo y del modelo de libre comercio aplicado para el tabaco y las bebidas alcohólicas. Fue un modelo pionero en materia de alcance nacional. El análisis del proceso de discusión y aprobación, así como de su implementación y resultados, proporciona insumos capaces de orientar la búsqueda de respuestas a los desafíos que se desprenden del fallido intento de la prohibición. Por ello, los insumos que de allí proceden cobran un alto valor a la hora de informar la toma de decisiones a nivel regional y mundial.

Es en este marco que CIESU decide desarrollar un programa que permita, a partir de la convocatoria a actores relevantes de la política pública local, realizar un aporte significativo al debate y a la definición de mejores políticas públicas tanto a nivel nacional como internacional.

Para ello se han definido un conjunto de objetivos relacionados al análisis sistemático de la experiencia regulatoria, así como el mapeo de sus resultados e impactos principales que posibiliten el desarrollo de iniciativas de formación y asesoramiento para actores de diverso tipo.

1. ÁREAS PROGRAMÁTICAS

El programa cubrirá, con la intención de plasmar una visión integral de la temática, una serie de áreas de trabajo que aporten al desarrollo de aquellas instituciones, organizaciones o personas que se propongan implementar o mejorar su acción en el terreno de los problemas relacionados al uso de drogas.

La vocación de estas iniciativas se orienta a realizar aportes al diseño y ejecución de políticas y programas en la esfera pública, llevadas adelante tanto por gobiernos nacionales o locales, como por organismos supranacionales u organizaciones sociales o educativas. Se asume que es necesario profundizar una visión racional de estas políticas, que ponga en juego la inteligencia colectiva, el pensamiento crítico y el manejo de evidencia científica actualizada.

La diversidad de experiencias que conjuga el equipo de trabajo del programa, se extienden tanto al ámbito gubernamental como académico. Desde la sistematización de esas trayectorias es que se elaboraron las siguientes líneas de trabajo, en las cuales se pretende sintetizar e implementar las lecciones aprendidas y la necesidad de buscar nuevas respuestas.

1.1. INVESTIGACIÓN SOCIAL

Diseño y ejecución de proyectos de investigación social para estudiar aspectos específicos de los mercados de drogas o para elaborar estrategias de evaluación de políticas de drogas.

Un problema habitual al momento de cambiar la política de drogas es el desconocimiento de aspectos específicos del consumo, tráfico, venta o de las estrategias de prosecución criminal y aplicación de las leyes de drogas. El equipo propuesto cuenta con especialistas con experiencia en todas estas áreas.

Otro problema habitual en el diseño de políticas es la planificación y ejecución de estrategias de evaluación de estas. Esto contribuye al avance de la política, el esclarecimiento de sus resultados, la determinación de los ajustes necesarios, así como de sus impactos. Todos estos elementos son claves para la discusión pública de la política y para contribuir a un debate racional sobre la misma. La experiencia de la regulación del cannabis en Uruguay ha permitido a nuestro equipo conocer de primera mano todos estos problemas.

Temas en los que el equipo de CIESU cuenta con experiencia:

- Aporte a la delimitación y comprensión de los problemas asociados al uso de drogas.
- Sistemas para el seguimiento y evaluación de programas y políticas.
- Investigación de la dinámica y el desarrollo de los mercados de drogas.
- Producción de conocimiento con perspectiva de género que acompañe el desarrollo de políticas públicas y su aplicación.

1.2. ASESORÍA EN POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL CONTROL Y LA REGULACIÓN DE MERCADOS DE DROGAS

Tiene como objetivo construir una plataforma multidisciplinaria para el asesoramiento de autoridades e instituciones estatales encargadas de la toma de decisiones y la implementación de políticas sobre drogas.

Este es un terreno de política fuertemente estructurado en torno a la normativa internacional y a los ámbitos de decisión multilaterales. Las innovaciones son escasas y en general, las orientaciones de política evolucionan lentamente debido al tipo de consenso a partir del cual se administran las convenciones internacionales. Sin embargo, en las dos últimas décadas la narrativa reformista se ha incrementado y recibe constantes adhesiones de organismos internacionales, figuras políticas de relevancia mundial o mandatorios de distintos orígenes nacionales e ideológicos. En atención a esto, las propuestas de asesoramiento que haremos estarán concebidas en un marco de política internacional y regional que encuentra su expresión concreta en la implementación de estrategias nacionales y locales.

El auge que durante décadas ha tenido la prohibición, relegó e hizo políticamente inviable cualquier opción regulatoria que no sea la persecución penal de la producción y distribución de sustancias incluidas en las convenciones. Sin embargo, a partir de la consolidación de la idea de que no es aquella la mejor alternativa para mitigar los daños ocasionados por el uso de drogas, las opciones de regulación basadas en salud pública y derechos humanos han cobrado vitalidad.

Se trata de diseños que, plasmados en normativas de distinto alcance, construyen caminos legales para la producción y el acceso controlado a sustancias capaces de producir dependencia y otros riesgos para la salud, pero que son demandadas por un conjunto amplio de personas en el libre desarrollo de su personalidad. Por esta razón, no se considera la mejor opción aquella que favorece una comercialización libre y abierta y que incluya la promoción publicitaria u otros mecanismos de maximización de ganancias.

Los nuevos esquemas deben permitir la actividad económica, y el lucro asociado, pero tienen que velar para que no se incrementen los riesgos, como el aumento generalizado del consumo en grupos vulnerables o de riesgo –adolescentes, embarazadas o conductores de vehículos y maquinaria-. Esta línea podrá reflejarse en los siguientes temas:

- Seguimiento y análisis sistemático de la política de drogas a nivel internacional. Revisión crítica de los tratados internacionales, su aplicación y medidas conexas. Identificación de oportunidades para el cambio.
- Elaboración de diagnósticos y generación de insumos para el diseño e implementación de políticas de drogas a nivel internacional, regional, nacional o local.
- Especificación de alternativas de política pública para realizar un abordaje de los problemas relacionados a las drogas desde una perspectiva de salud pública y derechos humanos.

- Orientación acerca del diseño e implementación de políticas y programas basados en la gestión de riesgos y la reducción de daños.

También se ofrecerá asesoría y monitoreo en:

- El proceso de implementación de sistemas regulados para la producción, distribución y acceso a sustancias psicoactivas desde un enfoque de protección de la salud pública y los derechos humanos.
- Análisis de la actividad económica en el marco de los mercados regulados de cannabis.
- Supervisión de los componentes de riesgo en la conformación de mercados legales de drogas.
- Evaluación de resultados en las principales dimensiones de la política de drogas: justicia y seguridad, salud pública, economía y producción, institucionalidad regulatoria o política internacional, entre otros.
- Identificación de oportunidades y asesoría en el terreno de la producción legal de cannabis.

1.3. FORMACIÓN PROFESIONAL

Desarrollo de un programa de formación y actualización profesional orientado a personas e instituciones interesadas en profundizar sus conocimientos sobre políticas públicas de drogas. Se orientará a dotar a los participantes de elementos conceptuales, metodológicos y de información que amplíen sus capacidades para aportar al debate público y la toma de decisiones a partir de la reflexión crítica y la evidencia científica.

Será un programa de formación estable junto con la opción de diseños formativos a medida, programas acotados o centrados en temáticas específicas en función de necesidades concretas.

Se desarrollarán modelos de intervención a nivel educacional para instituciones o actores que en ese ámbito requieran implementar abordajes específicos dirigidos su comunidad, acerca de los usos de las sustancias psicoactivas y sus posibles impactos sobre la salud personal, familiar y comunitaria desde una mirada integral que no evada la complejidad. El foco estará colocado en una perspectiva basada en la gestión de riesgos y el respeto a los derechos humanos, así como en la construcción de autonomía y el ejercicio de la libertad y la responsabilidad social.

1.4. INCIDENCIA POLÍTICA

Actuación en el terreno de la promoción y defensa de ideas en el ámbito de los movimientos por la reforma de la política de drogas.

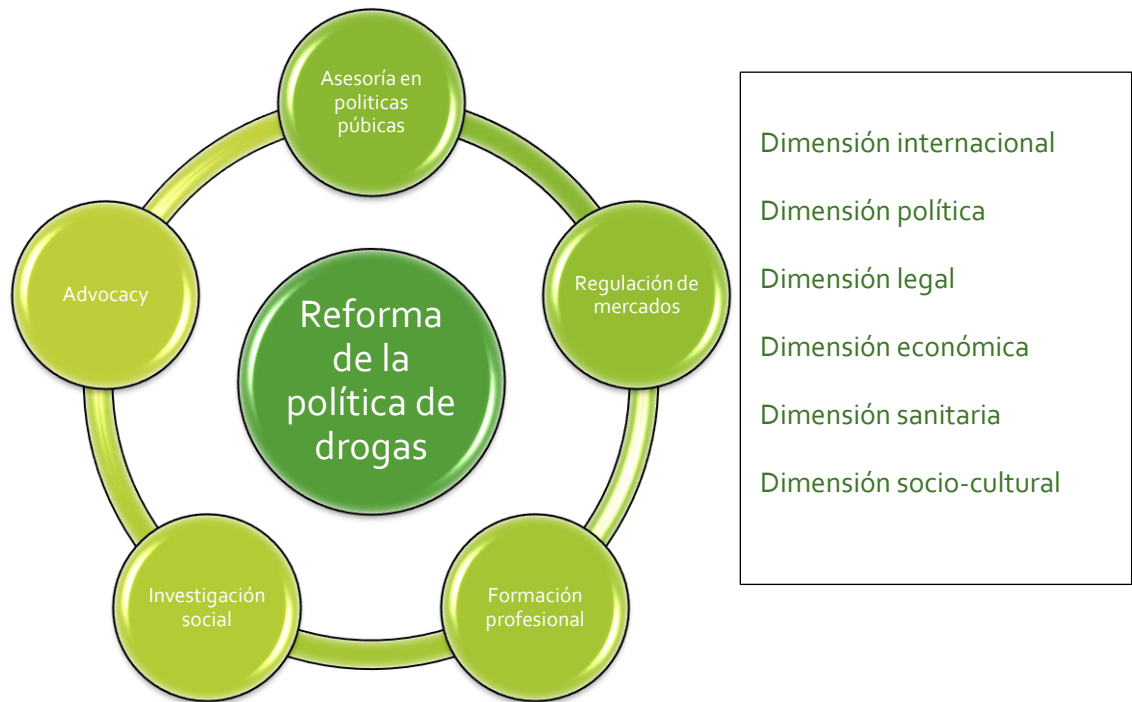
Creemos que es necesario sumar esfuerzos en la dirección de un cambio que actualice las políticas de drogas, poniendo en el centro el desarrollo sostenible y los derechos humanos y siendo exigentes en que las iniciativas públicas y los espacios de decisión sean permeados por ideas nuevas.

Concebimos el desempeño técnico-profesional ligado a un conjunto de valores sustantivos, que son la base para la actuación en el terreno político y social. Promoveremos el dialogo abierto, la política basada en la evidencia y los esfuerzos por alcanzar los mayores grados de equidad social

2. LÍNEAS PROGRAMÁTICAS

Las líneas programáticas definidas son:

- Políticas públicas y estrategias nacionales sobre drogas. Procesos de toma de decisión. Conformación de coaliciones para el cambio.
- Sistemas de Justicia, aplicación de las leyes penales. Impactos del encarcelamiento.
- Dinámica de los mercados. Políticas regulatorias. Funcionamiento de los sistemas orientados a la legalización.
- Respuesta de los sistemas de salud al consumo de sustancias. Programas para el tratamiento, la recuperación y la reducción de daños con usuarios de drogas.
- Construcciones socioculturales con relación al vínculo entre las personas y las sustancias. Papel de la educación.



3. EQUIPO DE TRABAJO

Diego Olivera (Coordinador)

Licenciado en Trabajo Social por la Universidad de la República de Uruguay. Candidato a Magister en Políticas Públicas en la Universidad Católica de Uruguay. Se ha desempeñado como profesional especializado en las políticas públicas orientadas al desarrollo humano sostenible desde la academia, la sociedad civil y el gobierno. Entre 2012 y 2016 fue Coordinador General del programa social prioritario Jóvenes en Red del gobierno nacional. Entre el 2016 y el 2020 fue Secretario General de la Secretaria Nacional de Drogas, así como Presidente de la Junta Directiva del Instituto de Regulación y Control del Cannabis (2017-2020). Actualmente es Senador de la República (suplente), integrando la bancada del Frente Amplio.

Gianella Bardazano

Abogada, Mag. en Ciencias Humanas (Op. Filosofía Contemporánea), Candidata a Dra. en Derecho (UNL). SNI, Nivel Candidato. Profesora (G. 5) Teoría General y Filosofía del Derecho, Fder, UDELAR (DT). Directora General del Observatorio del Sistema de Justicia y la Legislación (Facultad de Derecho). Investigadora del Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD). Ha integrado el equipo técnico de Ielsur.

Marcos Baudean

Sociólogo, Máster en Políticas Públicas por Universidad ORT Uruguay. Catedrático de Metodología de Investigación en Universidad ORT Uruguay. Se especializa en investigación dirigida a evaluar políticas públicas y en política de drogas, criminalidad, justicia y prisiones. En este marco ha realizado múltiples investigaciones relacionadas a la regulación del cannabis en Uruguay en temas de salud, seguridad pública y aplicación de la justicia. Es miembro de Monitor Cannabis, grupo de investigadores independiente que asesoró al gobierno desde 2014 en materia de evaluación de la regulación del cannabis.

Ana Juanche

Dra. en Estudios Latinoamericanos y Mag. en Derechos Humanos. Ha investigado y publicado diversos artículos y libros sobre movimientos sociales en América Latina y sobre política criminal y sistemas penitenciarios. Ha sido consultora de diversas agencias de las Naciones Unidas, organismos de cooperación internacional y la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo. De 2016 a 2020 fue Subdirectora Nacional Técnica y Directora del Instituto Nacional de Rehabilitación, marco en el que desarrolló programas de intervención sobre las necesidades criminógenas. En particular, investigó la intersección entre el uso problemático de drogas y el delito.

Adrián Márquez Rabuñal

Es Licenciado en Ciencias Biológicas de la Universidad de la República desde el año 2008. Diplomado en Historia Económica en la Facultad de Ciencias Sociales en 2015 y Diplomado en Políticas de Drogas, Regulación y Control en la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República en 2017. Magister en Historia por University of Cincinnati, Estados Unidos. Desde Agosto de 2018 cursa su Doctorado en Historia y es profesor asistente en Stony Brook University, New York, Estados Unidos. Obtuvo una de posgrado Beca Fulbright-ANII en 2016 y una Beca de Posgrado en el Exterior de la ANII en 2018. Su interés académico se encuentra la historia de las drogas, las políticas de drogas en América Latina, la evolución del pensamiento médico sobre drogas y adicciones en el siglo XX.

Oriana Montti

Licenciada en Economía y diplomada en Historia Económica por la Universidad de la República. Candidata a doctora en Economía Internacional y Finanzas por Brandeis University, Estados Unidos. En dicha Universidad es actualmente instructora de Teoría Macroeconómica para estudiantes de grado. Becaria de posgrado ANII-Fulbright. En Uruguay se desempeñó como asesora en el Ministerio de Economía y Finanzas en áreas de seguridad social y salud. Su interés académico se centra en innovación, instituciones y desarrollo internacional.

Juan Scuro

Doctor en Antropología Social, docente de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UdelaR), investigador del Sistema Nacional de Investigadores (ANII). Integra el Grupo Interdisciplinario de Estudios sobre Psicodélicos (GIEP) de la Universidad de la República. Ha sido responsable e integrante de proyectos de investigación sobre cannabis, ayahuasca, creencias religiosas, cultura y desarrollo, entre otros temas. Su principal actividad investigativa está centrada en los usos de psicodélicos como la ayahuasca en contextos religiosos, espirituales y terapéuticos. Ha publicado artículos en revistas y capítulos de libros sobre estos temas a nivel nacional e internacional.

Sabrina Speranza

Docente de Literatura. Magister en Ciencias Humanas por Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (UdelaR). Diplomada en Género y Políticas Públicas por Flacso Uruguay. Formación en drogas a cargo de Flacso Uruguay. Se ha desempeñado en el campo socio-educativo en proyectos destinados a niños, niñas y adolescentes, abordando situaciones de uso de drogas, conflicto con la ley, violencia basada en género. Formó parte del equipo de PreVENIón de la Junta Nacional de Drogas, diseñando dispositivos didácticos y proyectos de abordaje familiar y comunitario. Es actriz y docente de teatro, especializada en Teatro del Oprimido, metodología con la que ha trabajado en diferentes contextos de encierro para adolescentes y adultos (mujeres y varones). Ha establecido un nexo de investigación y acción entre el arte y la práctica socio-educativa. Actualmente es docente en la Escuela Multidisciplinaria de Arte Dramático "Margarita Xirgú" y representa a la misma en el Equipo de Igualdad del Departamento de Cultura.