Junta Nacional de Drogas

Presidencia de la República
URUGUAY

Posición Uruguay ante UNGASS 2016: ejes para un enfoque integral de las políticas de drogas

Insumos de Uruguay para el documento de resultado de la UNGASS que deberá preparar la Comisión de Estupefacientes para la Sesión Especial de la Asamblea de ONU sobre el Problema Mundial de las Drogas 2016

20 de agosto de 2015

ante el problema de las drogas
un compromiso con la salud, la convivencia y el desarrollo

Índice

Introducción 3

Enfoque para las políticas de drogas 5

Ejes para un enfoque integral de las políticas de drogas 6

I. Derechos humanos, género y ciudadanía 6

II. Salud Integral 6

III. Justicia y convivencia 7

IV. Mercados: control, regulación y desarrollo alternativo 9

V. Cooperación internacional 9

Introducción

Uruguay tiene el honor de dirigirse a las Misiones Permanentes de Colombia y El Salvador, en su calidad de representantes del GRULAC para que tengan a bien hacer llegar a la Junta encargada del Proceso Preparatorio del Período Extraordinario de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas en 2016 (UNGASS 2016), los aportes presentados en el presente documento. El país agradece a la Junta por el diálogo constructivo en la compilación de insumos hacia el debate de las políticas de drogas de UNGASS 2016 y en la promoción de la mayor difusión de los mismos y comunicación efectiva a los Estados participantes de la Asamblea Extraordinaria.

Uruguay se dirige a la comunidad internacional para manifestar su compromiso con la salvaguarda de la salud y el bienestar de la humanidad como fin último de las convenciones. Compromiso unido, además al de garantizar el acceso a los usos médicos y científicos de las sustancias controladas. Las Convenciones internacionales resultan herramientas privilegiadas para encauzar la acción común entre los Estados. A partir de la aprobación de las Convenciones en 1961, 1972 y 1988 se han producido profundos cambios en el mundo y en la situación del problema mundial de las drogas. La preeminencia de otros instrumentos del derecho internacional como el de los Derechos Humanos se suman a un marco irrenunciable para el sistema internacional de fiscalización de estupefacientes, incluido la Estrategia y Plan de Acción así lo expresado en la resolución 51/12 del 2008 de la CND. En la misma "Reafirma que la lucha contra el problema mundial de las drogas es una responsabilidad común y compartida que debe abordarse en un marco multilateral, que requiere un enfoque integrado y equilibrado y que debe llevarse a cabo en su totalidad de conformidad con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y otras disposiciones del derecho internacional y, en particular, con pleno respeto de la soberanía y la integridad territorial de los Estados, el principio de no-intervención en el asuntos internos de los Estados y todos los derechos humanos y las libertades fundamentales y en el base de los principios de igualdad de derechos y respeto mutuo;"[1].

Los nuevos enfoques e iniciativas adoptados de forma soberana en distintos países, con base en evidencia científica, han sido respuestas valerosas a situaciones particulares de los distintos países. Responden a una búsqueda a partir de la diversidad que emana de las tradiciones nacionales, culturales, institucionales, religiosas, y en el respeto de todos los instrumentos internacionales significativos.

Este escenario motiva a identificar los aciertos y errores en la implementación de las políticas de drogas a nivel internacional, capitalizando la experiencia en aprendizaje, proponiendo alternativas innovadoras para la respuesta eficaz al problema mundial de las drogas y estableciendo acuerdos que limiten las vulneraciones que la propia aplicación de la política han causado.

Revisar profundamente el marco de los instrumentos internacionales en drogas, sus metas y objetivos, es la oportunidad impostergable que brinda UNGASS para adecuar los instrumentos a las nuevas realidades.

Necesitamos un balance exigente para ver el estado real de un problema complejo, multifacético, que genera sufrimiento social y violencia, donde no siempre nuestras respuestas han sido integrales y equilibradas, cuando no, han añadido mas daños.

Uruguay junto a otros Estados, promueve un debate amplio, abierto, que incluya todas las miradas y analice todas las opciones. Reafirmamos lo señalado por el Secretario General de las Naciones Unidas Ban Ki Moon al instar ¨a los

[1] ECOSOC, Comisión de Estupefacientes: Informe sobre el 51° período de sesiones (28 de noviembre de 2007 y 10 a 14 de marzo de 2008), E/CN.7/2008/15 (Nueva York: UN, 2008), 35-6, Resolución 51/12, www.undocs.org/E/CN.7/2008/15.

Estados Miembros a que utilicen esta oportunidad del proceso hacia UNGASS 2016, para llevar a cabo un debate amplio y abierto que considere todas las opciones ¨

En nuestra región se ha desplegado el dialogo y el debate generando insumos de relevancia hacia UNGASS 2016. La VI Cumbre de Jefes y Jefas de Estado de las Américas, en 2012 en Cartagena de Indias, puso un alto en el camino para revisar el modelo conocido como ¨guerra contra las drogas¨. La misma le dio un mandato a la Secretaria General de OEA para elaborar un ¨Informe sobre las Drogas en las América¨ que resultó un excelente producto. Contiene un Informe analítico sobre el estado real de la región, y también el diseño de cuatro Escenarios Posibles hacia el futuro. Recientemente la Declaración de Brasilia de Autoridades en Drogas del MERCOSUR, como la Declaración de Quito emanada de la II Reunión Ministerial de CELAC aportan insumos relevantes. UNASUR avanza hacia una visión regional compartida sobre la base del principio de unidad en la diversidad.

Los aportes de la sociedad civil a este proceso de revisión son sustanciales y deben ser especialmente reconocidos, valorados y promovidos. Este aporte nacional se ha visto enriquecido por aporte de relevantes organizaciones de la sociedad civil.

Enfoque para las políticas de drogas

El enfoque de las políticas de drogas debe sustentarse en los pilares de salud pública, derechos humanos, género, convivencia y calidad. Los trastornos vinculados a los usos problemáticos de drogas son prevenibles, tratables y reversibles.

Se plantean cinco ejes con miras a acordar para el año 2019 un enfoque integral de las políticas de drogas, esto son: I. Derechos humanos, género y ciudadanía; II. Salud integral; III. Justicia y convivencia; IV. Mercados: control, regulación y desarrollo alternativo; y V. Cooperación internacional.

Uruguay aboga y alienta por un enfoque integral y equilibrado de las políticas de drogas cuyo centro sean las personas y las comunidades, a la vez que tenga una debida adecuación con los instrumentos internacionales de derechos humanos.

Uruguay considera que hace a la responsabilidad compartida en materia de políticas de drogas y al fortalecimiento del estado de derecho la generación de un diálogo abierto y continuo, entre los gobiernos, el mundo académico y la sociedad civil lo que contribuya a una mejor comprensión del problema de las drogas, los desafíos y nuevas alternativas.

Promovemos la aplicación responsable de las políticas de drogas, asegurando su monitoreo, evaluación y la integración de los resultados de la evidencia emergente en la búsqueda de alternativas que mejoren la calidad y resultados para abordar el problema mundial de las drogas.

Ejes para un enfoque integral de las políticas de drogas

I. Derechos humanos, género y ciudadanía

La integración del enfoque de derechos humanos, género y ciudadanía ha de realizarse en forma transversal a las políticas de drogas.

Reafirmamos lo expresado en la Estrategia Hemisférica sobre Drogas 2010 de la CICAD/OEA[2] en lo referente a los siguientes principios:

> "El pleno respeto al Derecho Internacional y a la Declaración Universal de los Derechos Humanos, observando los principios de soberanía e integridad territorial de los Estados, la no intervención en los asuntos internos de los Estados, las libertades fundamentales y la dignidad inherente a las personas y de igualdad de derechos y respeto mutuo entre Estados."
>
> "Al enfrentar el problema mundial de las drogas, debe hacerse especial énfasis en su impacto sobre la pobreza y la marginalización, e impulsar la implementación de políticas y acciones que favorezcan la inclusión social y la reducción de esas vulnerabilidades."
>
> "Las políticas, medidas e intervenciones para enfrentar el problema mundial de las drogas deben tener en cuenta el componente de género."
>
> "La participación de la sociedad civil es de gran importancia, ya que puede ofrecer, según sea el caso, experiencia y conocimiento para el desarrollo y la implementación de políticas y programas para enfrentar el problema mundial de las drogas. Al respecto, los Estados miembros deben alentar un amplio y abierto debate para que todos los sectores de la sociedad tomen conocimiento de los diversos aspectos del fenómeno y contribuyan así al fortalecimiento de las estrategias nacionales."

II. Salud integral

- **Garantizar el acceso, disponibilidad y calidad de los servicios de atención y tratamiento en drogas**

Las estrategias de atención y tratamiento han de basarse en evidencia científica de forma de garantizar estándares de calidad, evaluación de la terapéutica y mejora continua. Tanto desde el enfoque de derechos como desde la evidencia científica disponible se cuestiona la eficacia de la aplicación de medidas de internación compulsiva.

[2] Estrategia Hemisférica sobre drogas CICAD/OEA. Aprobada el 3 de Mayo de 2010 http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=954

Implementar, fortalecer y garantizar la accesibilidad y calidad de los sistemas de atención y tratamiento para los usuarios de drogas contemplando desde los dispositivos de baja exigencia a los de mayor nivel de complejidad.

Eliminar la imposición de tratamiento compulsivo por drogas en acuerdo con la Declaración conjunta de Naciones Unidas referente a los centros de rehabilitación y detención por drogas[3].

- **Promover las estrategias de reducción de daños por consumo de drogas**

Las muertes prematuras y la morbilidad asociada al consumo de drogas resultan inaceptables, en tanto que existen intervenciones eficaces basadas en evidencia que podrían evitarlas o atenuar su impacto. Las estrategias orientadas a la reducción de los daños del consumo de drogas deben ser ampliadas siguiendo las recomendaciones presentadas por la UNODC, UNAIDS y la evidencia disponible.

- **Garantizar la accesibilidad, disponibilidad y uso de las sustancias fiscalizadas para fines médicos y científicos**

Se ha señalado reiteradamente por el sistema de fiscalización internacional de las drogas y de los Estados miembros, las grandes dificultades para garantizar un acceso adecuado a medicamentos controlados, especialmente aquellos para el alivio del dolor y cuidados paliativos, en muchas partes del mundo. El uso médico de los estupefacientes es indispensable, por lo cual es esencial brindar garantías sobre la disponibilidad de los mismos para estos fines y promover el desarrollo de la investigación científica para la generación y validación de nuevos productos medicinales y tratamientos.

Se alienta a aunar esfuerzos de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes y la Organización Mundial de la Salud, de ONUDD y PNUD y otras agencias para: continuar apoyando a los Estados Miembros en la realización de evaluaciones de disponibilidad y necesidad de estupefacientes; promover todas las medidas necesarias para garantizar su accesibilidad y oferta para fines médicos y científicos; revisar y actualizar en forma sistemática las listas de estupefacientes y; promover la investigación y desarrollo científico de su utilización.

Se alienta a garantizar un adecuado financiamiento de un programa especializado dirigido por la OMS, en colaboración con la ONUDD y otras agencias pertinentes, para ayudar a los países a evaluar y abordar los obstáculos a la adecuada disponibilidad de medicamentos controlados.

Se exhorta a respaldar las recomendaciones de la OMS respecto a considerar cabalmente la importancia del acceso para fines médicos en decisiones relativas a la clasificación de sustancias.

III. Justicia y convivencia

- **Descriminalizar el consumo y posesión personal de drogas**

Reafirmamos que la criminalización del consumo de drogas y su posesión para uso personal atenta contra el derecho a la libertad y autonomía. Adoptar decisiones sobre el propio estilo de vida, opiniones y acciones privadas integra el campo de derechos individuales, en tanto estas no ataquen el orden público o perjudiquen a terceros.

Recordamos que las Convenciones de drogas no establecen delitos ni sanciones al consumo de drogas ni exigen a los Estados a sancionar su posesión, adquisición o cultivo de estupefacientes o sustancia psicotrópicas para el consumo personal[4].

[3] JC2310 "JOINT STATEMENT Compulsory drug detention and rehabilitation centres" ILO, UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS, UNDP, UNESCO, UNFPA, UNHCR, UNICEF, UNODC, UNWOMEN, WORLD FOOD PROGRAMME, WHO, UNAIDS. March, 2012 "United Nations entities call on States to close compulsory drug detention and rehabilitation centres and implement voluntary, evidence-informed and rights-based health and social services in the community".

[4] Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, 1988. Naciones Unidas. Establece en su artículo 3. Delitos y Sanciones. "Art. 3 N°2. A reserva de sus principios constitucionales y de los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada una de las Partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales conforme a su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente, la posesión, la adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias sicotrópicas para el consumo personal en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961, en la Convención de 1961 en su forma enmendada o en el Convenio de 1971".

Alentamos a los Estados Miembros que aún contienen en su legislación elementos de criminalización del consumo de drogas a que evalúen el costo – beneficio de la implementación de esta medida en pro de la salud pública de la población.

- **Eliminar la pena de muerte como sanción penal en las leyes de drogas**

La pena de muerte como sanción penal constituye un castigo cruel e inhumano que atenta directa e irreversiblemente contra el derecho a la vida. La aplicación de este castigo no es admisible y debe ser abolida en todos los países. No obstante este castigo aún este vigente en algunas naciones, en ningún caso los crímenes y delitos en aplicación de leyes de drogas deben ser ubicados entre los "delitos más graves" que den lugar a su imposición.

Se exhorta a las Naciones Unidas a que reafirmen las acciones hacia la abolición del uso de la pena de muerte en el mundo[5].

- **Aplicar el principio de proporcionalidad de las penas**

El sistema punitivo establecido para las ofensas a las leyes de drogas privilegian la privación de libertad y violentan el principio de proporcionalidad. Asimismo, la mayor parte de las normativas nacionales no permiten un tratamiento diferencial de la aplicación de la ley de drogas en el caso de delitos menores, microtráfico o cuando las acciones fueran efectuadas bajo hostigamiento o situaciones de extrema vulnerabilidad social.

Se alienta a una profunda revisión de las sanciones penales en las leyes de drogas y la generación de mecanismos que garanticen los derechos fundamentales en materia de justicia y tratamiento de personas privadas de libertad[6].

- **Privilegiar el apoyo sanitario y social en lugar de castigo para las personas involucradas en delitos relacionados con el uso personal o vulnerabilidad social**

Se requiere de una mayor aplicación de las medidas alternativas a la privación de libertad disponibles para las personas consumidoras de drogas o en situación de vulnerabilidad social que hayan cometido delitos. Incluyendo medidas de tratamiento, educación e inserción social, de conformidad a lo dispuesto en las convenciones[7].

- **Coordinar las acciones hacia el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, la prevención y control de la corrupción, el crimen organizado, lavado de activos y otros delitos conexos**

Es imperativa la coordinación y cooperación continua de los Estados en las acciones contra el crimen organizado, la corrupción, el tráfico ilícito de drogas, lavado de activos y los delitos conexos. En particular, profundizar en las acciones para combatir la asociación de los delitos de drogas con el tráfico y trata de personas, la prostitución forzosa, tráfico de armas y las diferentes formas de violencia hacia las personas con mayor vulnerabilidad social.

[5] Resolución aprobada por la Asamblea General el 18 de diciembre de 2014 sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/69/488/Add.2 y Corr.1) 69/186. Moratoria del uso de la pena de muerte.

[6] "Reglas mínimas para el tratamiento de los reclusos", "Reglas mínimas de las Naciones Unidas para la administración de la justicia de menores (Reglas de Beijin)", entre otras. Referencia: ONUDD - Naciones Unidas "Recopilación de reglas y normas de las Naciones Unidas en la esfera de la prevención del delito y la justicia penal" Nueva York, 2007.

[7] Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, 1988. Naciones Unidas. Establece en su Art. 3 N° 4. d) "Las Partes podrán, ya sea a título sustitutivo de la declaración de culpabilidad o de la condena por un delito tipificado de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo o como complemento de dicha declaración de culpabilidad o de dicha condena, disponer medidas de tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación o reinserción social del delincuente."
Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes Enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención única de 1961 sobre Estupefacientes. Naciones Unidas. Artículo 36 apartado b) "No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, cuando las personas que hagan uso indebido de estupefacientes hayan cometido esos delitos, las Partes podrán en vez de declararlas culpables o de sancionarlas penalmente, o además de declararlas culpables o de sancionarlas, someterlas a medidas de tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación y readaptación social, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 1 del artículo 38".

IV. Mercados: control, regulación y desarrollo alternativo

- **Considerar la adopción de políticas de control y regulación del mercado de cannabis, incorporando el monitoreo y evaluación que se están realizando de las experiencias en curso.**

Uruguay manifiesta que, en referencia al cannabis y en base a la evidencia disponible, la medida más adecuada para proteger la salud pública y evitar que el cannabis en sus diversas presentaciones sean objeto de tráfico ilícito, resulta la regulación y control del mercado[8].

La prohibición de su cultivo ha generado mayores inconvenientes a la seguridad y salud pública. En nuestra experiencia, la prohibición, en lugar de evitar ha incentivado el tráfico ilícito de cannabis desde los países de la región promoviendo la conformación y financiación de organizaciones criminales y vinculando un número relevante de personas a la esfera delictiva; ha expuesto a los usuarios a la violencia de los proveedores ilegales y al acceso a otras sustancias ilícitas; a la vez que los ha alejado de los servicios de atención a la salud y ha dificultado las acciones de prevención del consumo responsable.

El país exhorta una revisión de la aplicación de las medidas prohibicionistas del cultivo de cannabis como respuesta para proteger la salud pública y evitar el tráfico ilícito. A su vez, aboga al estudio conjunto de la regulación y control del mercado de cannabis como una alternativa plausible para el logro de los objetivos propuestos.

Las experiencias sobre usos médicos y científicos del cannabis, religiosos y culturales del cannabis así como el uso industrial del cáñamo, revelan la importancia de tener una mirada amplia y proactiva al respecto. La investigación científica, el monitoreo y evaluación, y la elaboración de buenas prácticas desarrolladas a partir de dichas experiencias deben ser incorporados al sistema internacional para compartir las fortalezas y debilidades del mismo.

V. Cooperación internacional

- **Promover la coherencia, integralidad y actualización del Sistema de control de drogas en el marco del Sistema de Naciones Unidas**

Solicitar al Secretario General de la ONU la conformación de un Grupo Técnico a fin de presentar una guía de recomendaciones a fin de garantizar que las acciones dentro de los todos foros relevantes, mecanismos y entidades del Sistema de Naciones Unidas especializadas - en Derechos Humanos, Salud, Género, VIH-SIDA, Desarrollo, Educación y Cultura - debe ser coherente, integrales y abiertas a la consideración de nuevas visiones e iniciativas, haciendo hincapié en consonancia con las otras agencias de Naciones Unidas.

Solicitar al Secretario General de la ONU la conformación de un Grupo Técnico de Trabajo en Drogas en el marco de la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Asignando cometidos para la recepción de denuncias y formulación de recomendaciones, producir informes sobre los países y generar directrices que funcionen como Guías para que los países puedan garantizar el cumplimiento de los Derechos Humanos en las políticas de drogas.

Solicitar al Secretario General de la ONU que convoque un Grupo Consultivo de Expertos con la tarea de elaborar recomendaciones operacionales para mejorar el funcionamiento y la armonía del sistema de control de drogas en la ONU, en función de la revisión de logros y desafíos en 2019, cubriendo temas clave como: la arquitectura de control de drogas de la ONU y la colaboración entre los diferentes organismos; la armonización de la fiscalización de drogas con los derechos humanos y los principios del desarrollo; las incoherencias de los tratados identificados por la OMS, la JIFE y la

[8] Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes Enmendada por el Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención única de 1961 sobre Estupefacientes. Naciones Unidas. Artículo 22- Disposición especial aplicable al cultivo. "1. Cuando las condiciones existentes en el país o en un territorio de una Parte sean tales que, a su juicio, la prohibición del cultivo de la adormidera, del arbusto de coca o de la planta de la cannabis resulte la medida más adecuada para proteger la salud pública y evitar que los estupefacientes sean objeto de tráfico ilícito, la Parte interesada prohibirá dicho cultivo. 2. Una Parte que prohíba el cultivo de la adormidera o de la planta de la cannabis tomará las medidas apropiadas para secuestrar cualquier planta ilícitamente cultivada y destruirla, excepto pequeñas cantidades requeridas por la Parte para propósitos científicos o de investigación."

ONUDD en cuanto a los criterios y procedimientos de la clasificación de sustancias y los obstáculos a la disponibilidad de sustancias controladas para usos médicos; y la flexibilidad de las convenciones y los interrogantes jurídicos que han surgido con respecto a los usos tradicionales de la hoja de coca y la regulación del cannabis, explorando posibles opciones para solucionarlas de conformidad con el derecho internacional. La composición del grupo debería representar una selección balanceada de expertos de los Estados miembros y organismos regionales, de las agencias pertinentes de la ONU, de la sociedad civil y de la academia.

Junta Nacional de Drogas

Presidencia de la República

U R U G U A Y

ante el problema de las drogas
un compromiso con la salud, la convivencia y el desarrollo