



THE GEORGE WASHINGTON UNIVERSITY  
THE ELLIOTT SCHOOL  
OF INTERNATIONAL AFFAIRS



**The Washington Office on Latin America  
The Transnational Institute  
and  
The George Washington University's  
Latin American & Hemispheric Studies Program**

**The Art of the Possible:  
Advancing Drug Policy Reforms in Latin America**

En la jornada realizada el 6 de mayo en George Washington University participaron los siguientes expositores:

Panel I: National Drug Policy Debates and Reforms

**Pedro Vieira Abramovay**, *Secretary for Legislative Affairs, Ministry of Justice* BRAZIL  
**Felipe Caceres**, *Vice Minister of Social Defense* BOLIVIA  
**Alberto Calabrese**, *National Coordinating Commission on the Prevention and Control of Drug Trafficking, Transnational Organized Crime, and Corruption* ARGENTINA  
**Milton Romani Gerner**, *Executive Secretary, National Commission on Drugs* URUGUAY  
**María Paula Romo**, *Chair of the Justice Commission, National Assembly* ECUADOR

Panel II: Cross-Cutting Issues in Drug Policy Reform

**Graciela Touze**, *Intercambios, Argentina*  
Drug Use and Harm Reduction Strategies  
**Tom Lloyd**, *International Drug Policy Consortium*  
Reconsidering the Role of Law Enforcement  
**Ricardo Soberón**, *Center for the Investigation of Drugs and Human Rights (CIDDH), Peru*  
Human Rights and Drug Policy  
**Peter Reuter**, *University of Maryland*  
Options for Cannabis Policy

**Ponencia:**

**Un debate posible: revisar modelos de políticas públicas en drogas.  
Más preguntas que respuestas.**

Lic. Milton Romani Gerner\*

Mi intención es contribuir a un debate imprescindible. Que muchas veces se elude o se niega. Mezcla de fundamentalismo religioso y miedo a atreverse. El arte de lo posible es poder verlo con todas las miradas. Replantearnos un fenómeno complejo con

atrevimiento y libertad. Decíamos en Viena, en el 53° periodo de sesiones de la Comisión de Estupefacientes:

***“Debate internacional, sin simplificaciones ni fundamentalismos. Hay que escuchar todas las voces. El sistema de NNUU en especial la ONUDD debe promover, impulsar, organizar y respetar las argumentaciones, opiniones y fundamentaciones que haga de este debate un dialogo tolerante, respetuoso, con evidencias y datos científicos. En nuestro Hemisferio algunas personalidades y ex presidentes han emitido puntos de vista que merecen respeto y atención. Aún en el disenso. Tanto en el Prefacio como en el informe de JIFE se toma nota de estas voces, lo que es un buen paso. Lo que no parece adecuado es que se elijan arbitrariamente los argumentos a responder y el lector no tenga oportunidad de confrontar argumentos. Sería mas útil un panel donde se discutan argumentos de una y otra parte. Como dice el Director Ejecutivo Antonio María Costa, : “las drogas no son dañinas porque se fiscalicen”. Bien. Pero parece al menos insuficiente la afirmación posterior: “se fiscalizan porque son dañinas”. Es un paralogismo de falsa oposición. El dilema válido es ¿cómo fiscalizamos? No hay un MODELO UNICO DE FISCALIZAR. Hay diversos modelos de fiscalización. Que pueden y deben ser discutidos, analizados, evaluados.”***

Uruguay ha reclamado una debida y adecuada integración de la política de fiscalización de drogas con los instrumentos de derechos humanos.

Quienes en nombre de un peligro, inician una guerra conculcando derechos, la pierden de antemano. Las experiencias de las dictaduras inspiradas en la doctrina de la seguridad nacional son ejemplares.

No son las leyes de la guerra las adecuadas para abordar un fenómeno social complejo.

### **Preguntas más que respuestas.**

Quizás lo más interesante es hacernos muchas, muchas preguntas en vez de tantas afirmaciones ampulosas que a veces pretenden disimular nuestras falencias.

La primera es: **¿necesariamente tienen que existir políticas específicas, focalizadas, desagregadas, en un tema que cuando lo analizamos atraviesa tantos campos de intervención publica?** El solo hecho de agruparlas en “la droga” corre el riesgo de un reduccionismo simplificador que nos amputa las posibilidades de intervención eficaz. Desagregarlas intensifica su valor con un centramiento que no respeta la multi dimensionalidad del problema ¿No será mejor tener un descentramiento positivo, que nos permite a la vez atender las emergencias y a su vez desplegar la mirada?

La pretensión punitiva de algunos guerreros de las drogas, amen de su acta de fracaso **¿ejercen realmente y con sentido práctico la violencia represiva del Estado?** El uso indiscriminado de la penalización y por tanto de la discrecionalidad policial y militar ¿no es la mejor forma de ineficacia e ineficiencia del uso de la fuerza? ¿No significa recargar la tarea policial en temas que no son de la policía? Cuando se involucra a las

FFAA, en razón que los mecanismos normales fueron rebasados ¿no será hora de pensar que las políticas sociales han llegado tarde pero son más útiles? Según los cables el Presidente Felipe Calderón hacia este mismo razonamiento hace 15 días al llegar a Ciudad Juárez.

¿No será que en términos estrictamente lógicos, lo tenemos mal planteado? En **lógica formal no hay problema con solución posible, si esta mal planteado**. “El arte de la guerra” es un compendio de filosofía chino atribuido a Sun Tzu. Divulgado por el mayor norteamericano Lidell Hart cuando elaboro su “Estrategia de la aproximación indirecta”. Hoy un tanto banalizado por la literatura del management. Según recomienda “el arte supremo de la guerra es doblegar al enemigo sin librar una sola batalla”. Conócete a ti mismo y conoce a tu enemigo y serás victorioso, agrega. No parece ser este el enfoque de “la guerra de las drogas”. No tenemos bien identificado al “enemigo” y mucho menos nos conocemos, siempre y cuando no nos tiren para el lado del Mal por querer abrir la discusión.

**Los mitos, leyendas y representaciones sociales ¿son un tema añadido, o forman parte del problema?** Las reacciones sociales potenciadas por los mass media que acompañan el surgimiento de patrones de consumo, la realización de políticas al influjo de esa alarma social, parecen ser un eterno retorno. Sin embargo hay que incorporarlos como parte del problema. Las drogas tienen efecto más allá de su ingesta individual. Es un problema esencialmente vincular. Los vínculos no solo entre hombres y mujeres viviendo en comunidad. Sino en relación a su pasado presente y futuro. A su cultura y contextos.

**La marginación y exclusión social. La violencia social de nuestras sociedades.** El quiebre de la ética y los valores de la responsabilidad social, la inequidad ¿son solo factores de riesgo o son variables interpretativas de las causas y consecuencias potenciadas del problema drogas? Existe siempre una explicación simplista: hay delito por culpa de la droga. ¿vamos a encarar el tema de la violencia, del delito, como un problema nuestro, de la sociedad o vamos a buscar un factor externo que cual fenómeno natural “hay que combatir”?

Evidencia científica, evaluación de buenas prácticas, construcción de ciudadanía con la comunidad y enfoque de derechos. En ese marco: muchas preguntas. Porque las respuestas todavía son insuficientes y algunas que se han ensayado, parecen ineficaces e ineficientes, habida cuenta de las evaluaciones pendientes. Otras han contribuido a sumar daños antes que reducirlos y se han encerrado en un dogmatismo fundamentalista de corte autoritario.

**Algunos rasgos de cómo se presenta el problema.**

Siempre tiene la misma secuencia simplista y falsamente moralista: **los males de la sociedad son por culpa de “la droga”**. En singular generalmente. La corrupción, la miseria, la deserción escolar, el delito, la violencia, todo es por culpa de “la droga”. Es

una forma de apartar el problema, de no integrarlo y de hacer campañas polítiqueras y mediáticas que generan un daño social mayor.

**El reduccionismo y la simplificación son de los peores tóxicos** que alteran nuestra mente y modifican nuestro comportamiento. La formulación de políticas públicas a partir de ellos es iatrogénico. Realimenta el circuito tóxico. No solo se cometen “daños colaterales”, se parte de supuestos falsos.

Somos categóricos: el consumo de drogas, de circulación lícita (que causan graves daños como el alcohol y el tabaco) como la de estatus ilícito, **son la expresión de un gran malestar y dolor social**. El tráfico de pequeño porte es un problema social que hay que atender. La proporcionalidad de la política criminal sin impunidad y con equidad es una guía fundamental para la economía de la fuerza del Estado. Reprimir sin ton ni son, genera daños irreparables. Gasta mucho y mal. No se trata de inhibir el uso legítimo de la fuerza. Se trata de ser eficientes en la integralidad del enfoque, que reparte cargas y compromisos.

**El delito organizado necesita respuestas** de los instrumentos internacionales de interdicción, investigación y prevención. No hay duda. La cooperación internacional necesita de una responsabilidad común y compartida. Pero también equitativa. Los costos de este tema no son siempre iguales. No es de recibo las certificaciones unilaterales. Vemos que muchas veces los intereses geopolíticos o de seguridad nacional de un centro hegemónico prevalecen por sobre el interés común y compartido de combatir el delito. Es así. El multilateralismo sigue siendo una modalidad democrática para evaluar, que hay que profundizar.

**Si vamos a cooperar, admitamos que la vulnerabilidad también es compartida.** Nadie puede erigirse en el centro ordenador. En una presentación del Observatorio Interamericano de Drogas de la CICAD se afirma “del total de consumidores de cocaína en el mundo entero, un 50% se encuentra en nuestro hemisferio”. Pero se agrega: El 85% en América del Norte, 24% en Sudamérica y menos del 1 % en América Central y el Caribe”. Las cargas son distintas a la hora de fijar metas o objetivos.

**El tema drogas se presenta siempre en clave de alarma.**

Amenazas que aparecen como fenómeno climático que no tienen historia. Se descontextualiza. No hay historia. Es el fin de la historia, pero hacia el pasado.

En Bolivia, como en Colombia, el problema de las drogas y el narcotráfico no empezaron ahora. Ni la fragilidad deviene solo y exclusivamente de las hectáreas cultivadas y de la actividad de los carteles. Esto tiene historia y co-responsabilidad. Deviene de las narcodictaduras bolivianas que en los 80 iniciaron el negocio. Comenzó en la América Latina cuando los términos de intercambio dejaron a poblaciones campesinas enteras inermes. Cuando la violencia se desató, el Estado desapareció, o mejor dicho, nunca estuvo. Y en la sociedad se impulsaron valores competitivos, ultra individualistas que ahora devienen en narcocultura. Contracara-hijo no deseado- de los

valores del consumismo y de la injusticia social: *lo que no se obtiene por la carrera neodarwinista del éxito, se obtiene por el empresarismo ilícito*. De todas maneras con el lavado del dinero se vuelven a juntar, a ser amigos ambos. Hipocresía económica y financiera.

*“Al analizar la génesis de las actividades del narcotráfico en Colombia tenemos que aceptar la existencia de un factor de carácter interno y externo permanente en la historia lejana, pasada y presente de nuestro país: “la corrupción”, actividad, actitud, cultura y tendencia, cuyo significado antiético identifica la presencia del narcotráfico en diferentes niveles de la delincuencia organizada, la cual se nutre y cuenta con la corrupción como mecanismo preponderante de la permisibilidad (...) El respeto y el reconocimiento de la comunidad internacional no se gana entregando informes de hectáreas de país arrasado con relación a la aspersion de cultivos ilícitos, la destrucción del laboratorios de procesamiento, el número de detenidos y procesados que, por supuesto no deja de ser importante; sino cuando, paralelo a ello se adquiera la capacidad de actuar con la claridad que permite la no intervención de la corrupción, la actitud recia frente a la corresponsabilidad internacional en cuanto al consumo de la droga y el trafico de insumos químicos, y el conocimiento preciso de lo que se tiene y lo que se pierde en términos de vidas humanas, cultura , patrimonio, calidad de vida y medio ambiente.” (María Olga Nieto García. “Narcotráfico, actividad primaria del delito organizado en Colombia como amenaza para la seguridad nacional” Cuadernillos Avances Universidad Santo Tomas)*

### **Orientales. Levemente ondulados.**

La Republica Oriental del Uruguay, verdadero nombre de mi país, es el rincón del cono sur de esta America Latina multiétnica, poetica, heroica, rica en matices, llena de color y de historia. Hizo gala de su estilo democrático, de un estado de bienestar con mecanismos de amortiguación políticos y sociales. Con legislación avanzada: 1917 voto universal, voto femenino, 8 horas de la jornada laboral, separacion la Iglesia del Estado, divorcio y economía a con monopolio publico de las grandes empresas. El perfil de Uruguay fue “levemente ondulado” como indican los textos escolares de nuestra geografía. Sin conflictos étnicos o raciales, chiquito a la medida de la mano humana, culto, alfabetizado, sin rigores geográficos o amenazas ecológicas de importancia con un movimiento sindical, cooperativismo y organizaciones sociales fuertes.

**Uruguay no tiene penalizada la tenencia de drogas para consumo personal.** El art. 10 de la Constitución afirma que las conductas privadas de los hombres y mujeres que no afecten a terceros no son de incumbencia de los magistrados

A pesar de ello nos vimos sacudidos en los 70 por un régimen cívico militar que se inspiró en el terrorismo de Estado y la doctrina de la seguridad nacional. Uruguay sé latinoamericanizó. Las grietas que rompieron lo levemente ondulado se vieron profundizadas por el temporal neoliberal que termino reventando en la gran crisis del 2001-2002.

La crisis desnudó a Uruguay en todas sus vulnerabilidades: país que a partir de la política financiera desreguladora nos convirtió en un terreno más que fértil para el lavado de dinero. De la mano de ello (y del efecto globo en otros territorios) viro hacia un país de tránsito de gran porte.

En esa crisis que duplicó la cantidad de gente por debajo de la línea de la pobreza y de la indigencia, de esa “caída”, (y de una nueva territorialización de la producción de cocaína en la región) surgió un patrón de consumo de gran impacto: la pasta base de cocaína.

Microtráfico diseminado en bocas de venta de drogas **de y para pobres**. Narcocultura que admira al supuesto ganador, aunque su éxito empresarial sea efímero. Sistema familiar de distribución, economía de sobrevivencia de barrios periféricos, donde la acción policial es necesaria, pero no suficiente.

**La política de la Junta Nacional de Drogas** inaugurada por el Dr. Tabaré Vázquez y ratificada por el actual Presidente José Mujica, desplegó una estrategia integral, equilibrada, fuertemente clivada en las policías sociales y comunitarias, con enfoque de derechos y desde la óptica de coparticipación de la sociedad. Hemos avanzado en la red de asistencia y tratamiento, en prevención en el sistema educativo, en el ámbito laboral. Fieles a un enfoque de proporcionalidad de la política criminal hemos dado cumplimiento a la lucha contra el delito organizado y fundamentalmente a los esquemas del lavado de dinero.

**Queda mucho por hacer. En Uruguay es también la hora del debate.** Surgen campos polémicos. Diversos. Bienvenidos. Se creó una comisión legislativa para el seguimiento del tema.

**Buscamos innovar experiencias y ofrecer un amplio menú de abordajes que no solo traten al adicto, sino que apuesten a su reintegración social.** Dar horizonte y sentido a jóvenes pobres sin empleo y sin perspectiva. Hijos de cuatro generaciones de exclusión y marginación social.

El microtráfico en clave de exclusión nos interpela a pensar sin ingenuidades: trabajar el consumo problemático de los sujetos de una comunidad implica tener ofertas de trabajo protegido, para sustituir una economía de un importante número de familias.

El trabajo en el ámbito comunitario en lo que denominamos dispositivos intermedios de baja exigencia en territorio, (centros de escucha y amparo) y que atiendan el conjunto de miserias y pobreza además de las drogas es una de las claves. A esto llamamos nosotros reducción de daños y gestión comunitaria con enfoque de inclusión social.

En los cinco años de gobierno progresista hemos podido llevar el índice de pobreza del 32 % al 18% y del 3,2 al 1,5 la indigencia. Sin embargo todavía nos ofenden los muchachos y muchachas que están en situación de desamparo absoluto.

Recordemos que en America Latina seguimos exhibiendo el 34% de pobreza y el 13,5 de indigencia. Con un nivel de violencia muy extendido al que tenemos que dar respuestas multidimensionales. Pero además: **es el continente cuyo índice de desigualdad es el mas alto del mundo entero.**

## **El malestar de la cultura**

Este fenómeno social es un emisario, un portavoz de un malestar multifacético, que expresa a veces la exclusión de grandes poblaciones de su derecho a un desarrollo social justo. Que se realimenta generando mayores daños y más exclusión social. Justo quiere decir que los vínculos entre los hombres y mujeres que viven en sociedad tengan un futuro, un horizonte compartido en términos de equidad. Eso también es seguridad. Se puede ser pobre, tener poca plata y vivir a su vez con dignidad, con proyectos de futuro para sus hijos. Sin tener que estar asomados a la vidriera del lujo, de las marcas imbatibles que prometen la “exclusividad”, de los objetos maravillosos que nos “resuelven” el vacío de la vida y al mismo tiempo, al mismo tiempo se le niegan a millones de hombres y mujeres. Hay **un vacío existencial y un vacío ético.** Señalamos hacia los jóvenes. Los adultos oscilamos entre la estigmatización, la prescindencia o la demagogia.

Marcelo Viñar, psicoanalista uruguayo, amigo y compañero afirma:

*“Cuando el adolescente llega al mundo del tercer milenio (del rock y la informática) ya no hay meta relatos o discursos de utopía encarnados en la autoridad sólida de las figuras patriarcales, sino los patrones fluidos y cambiantes de la modernidad líquida: ya no hay un establishment social al que adherir u oponerse, sino una sociedad fragmentada donde hay que inventar o construir un intersticio para introducirse y lograr un itinerario que de consistencia y sentido a la propia existencia”*  
(Mundos adolescentes y vértigo civilizatorio. Editorial. Trilce)

Bernardo Kliksberg en “Ética y gerencia de organizaciones” dice  
*“¿Cómo pudo ser posible? ¿Qué motivó estas conductas? Se trataba de un grupo de ejecutivos formados en algunas de las mejores escuelas de administración de empresas del mundo y que, por otra parte, ganaban algunas de las mayores remuneraciones anuales de la economía americana. Superbien pagados y supereducados.(...) Un agudo pensador americano, Amitai Etzioni, lanzó en The Washington Post (4/8/02) un interrogante de fondo.¿Qué está sucediendo con la educación de los altos gerentes, cuando se dio Enron, y otros diversos casos similares en poco tiempo)? Una investigación del Aspen Institute sobre 2000 graduados de las 13 escuelas de negocios líderes analizó el perfil ético que tenían al ingresar y al salir. Este último era peor al inicial. En otro estudio se preguntó a participantes de MBA qué harían si pudieran cometer un acto ilegal que les diera a ellos (o su empresa) una ganancia de 100,000 dólares, la posibilidad de que los descubrieran fuera del 1% y la pena no mayor de un año. **Más de la tercera parte contestó que robaría”***

---

\*Secretario General de la Secretaria Nacional de Drogas  
Junta Nacional de Drogas - Presidencia de la República Oriental del Uruguay