



revista internacional
de derechos humanos

edición **21**

- DOSSIER SUR SOBRE DROGAS Y DERECHOS HUMANOS -

Organizaciones no gubernamentales y política de drogas
Rafael Custódio

Eslóganes vacíos, problemas reales
Carl L. Hart

Políticas de drogas y salud pública
Luís Fernando Tófoli

*Brasil: reflexiones críticas sobre
una política de drogas represiva*
Luciana Boiteux

*El elefante en la habitación:
drogas y derechos humanos en América Latina*
Juan Carlos Garzón, Luciana Pol

*Asia: promoviendo políticas
de droga más humanas y eficaces*
Gloria Lai

*África Occidental: ¿Una nueva
frontera para las políticas de droga?*
Adeolu Ogunrombi

Avances en la política de drogas en Uruguay
Milton Romani Gerner

La ONU en 2016: un momento decisivo
Anand Grover

- ENSAYOS -

*Poderes regulatorios estatales
en el pluralismo jurídico global*
Víctor Abramovich

*Mentiras grabadas en mármol
y verdades pérdidas para siempre*
Glenda Mezarobba

¿Es la acción humanitaria Independiente de intereses políticos?
Jonathan Whittall

- IMÁGENES -

"Protestas globales - A través del lente de los fotógrafos"
Leandro Viana

- EXPERIENCIAS -

Ocupando Hong Kong
Kin-man Chan

- PANORAMA INSTITUCIONAL -

Filantropía familiar en Brasil
Inês Mindlin Lafer

- DIÁLOGOS -

"Cada voz cuenta"
Kasha Jaqueline Nabagesera

"Ellos tienen que entregarnos a nuestros compañeros con vida"
Gerardo Torres Pérez, María Luisa Aguilar

- VOCES -

*La vigilancia masiva de los E-mails:
la próxima batalla*
Anthony D. Romero

ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES Y POLÍTICA DE DROGAS

Rafael Custódio

- *Una mirada sobre las estrategias de combate al prohibicionismo.* •

RESÚMEN

El prohibicionismo como política de drogas es responsable de diversas violaciones de derechos humanos en todo el mundo. Este artículo presenta algunas de esas violaciones y repasa lo que las ONG de derechos humanos pueden hacer para combatirlas. Como idea central, el autor indica que el medio más eficaz para ello pasa por ampliar derechos y limitar los poderes de control estatal.

PALABRAS CLAVE

Estados Unidos | América Latina | Prohibicionismo | ONG | Sistema penal

• • •

“Peece imposible, hasta que se hace.” Una de las frases más célebres atribuidas a Nelson Mandela (1918-2013) puede aplicarse perfectamente al debate cada vez más consistente y riguroso que cuestiona la política prohibicionista de drogas en todo el mundo. En la maraña de cuestionamientos respecto al tema, uno en particular merece una reflexión más atenta: ¿por qué las organizaciones de derechos humanos deben actuar en este debate, y de qué forma?

Si en 1971 el entonces presidente estadounidense Richard Nixon anunciaba que “el enemigo público número uno de los Estados Unidos es el abuso de drogas”¹ —momento que se considera como el hito inicial de la llamada “guerra contra las drogas”—, hoy un joven habitante de Denver, en el estado de Colorado, puede ir a la esquina y comprar legalmente hasta 28 gramos de marihuana al mes para su consumo recreativo. Si estuviera en San Francisco, California, desde 1996 podría usar marihuana medicinal para luchar contra los dolores crónicos.

¿A qué se debe que se estén produciendo tantos cambios, de modo relativamente rápido, no solo en Estados Unidos, sino también en países tan diversos como Portugal, Holanda, Finlandia, España y Uruguay, donde se han aprobado políticas en materia de drogas que avanzan en mayor o menor grado en dirección opuesta al prohibicionismo?

Resulta difícil esbozar una única respuesta que dialogue con tantas realidades distintas, pero parece cierto que, si buscamos un mundo cuyo eje principal se base en el respeto a los derechos humanos, el antiprohibicionismo debería ser el modelo de todos.

Algunas de las características intrínsecas a la lógica represora de la guerra contra las drogas son las violaciones de derechos de las comunidades afectadas por la violencia, el encarcelamiento masivo, la selectividad de la justicia penal, las prácticas policiales abusivas en las calles, la militarización de las políticas de seguridad y las deficientes políticas de salud.

A pesar de las violaciones que perpetúa, la política prohibicionista es, también, uno de los principales incentivos para la formación de organizaciones criminales armadas, ya que la violencia es el modo principal de regulación de los mercados ilegales. Como consecuencia, el tráfico de estupefacientes va necesariamente acompañado del tráfico de armas, de disputas de territorios, corrupción y solapamiento de las instituciones democráticas, especialmente de las policías, la justicia y las instituciones de gobierno. Países como Colombia,² México,³ Brasil⁴ y los países centroamericanos⁵ son (algunos de los) destacados ejemplos de esas nefastas consecuencias.

En el continente africano, una mirada más detenida en países como Guinea Bissau, Mozambique y algunos del África occidental destapa también las fallas del prohibicionismo. En esa *nueva frontera* del comercio ilícito de estupefacientes, las redes de tráfico de drogas establecieron raíces explotando los débiles sistemas de gobernanza y las lagunas de la legislación en esos países, lo que ha alimentado la creencia de que esa región es un refugio relativamente seguro para los traficantes. La penalización del uso de drogas y de su tenencia está sometiendo a una considerable presión a la justicia penal, ya de por sí sobrecargada, incitando la corrupción dentro del sistema de justicia y de los cuerpos de policía, provocando un aumento de la violencia y de violaciones de derechos humanos.⁶

Pero la constatación del fracaso y del inaceptable grado de violaciones que representa la guerra contra las drogas no es nada exclusivo de los países en desarrollo o periféricos. Los Estados Unidos de América, por ejemplo, poseen menos del 5% de la población del mundo, pero casi el 25% de la población penitenciaria mundial, lo que le da el título de mayor encarcelador del planeta: una auténtica *jailhouse nation*⁷ (nación prisión). Según los analistas de esa política de encarcelamiento masivo, el resultado es un sistema represivo desigual, que afecta principalmente a negros y latinos.⁸ Según Loïc Wacquant, la única explicación posible para la desproporcionalidad racial que existe en las prisiones estadounidenses es precisamente la política de guerra contra las drogas lanzada por Nixon y ampliada por las administraciones posteriores.⁹

Además, la lógica prohibicionista es absolutamente contraproducente: la prohibición del cultivo y consumo de determinada sustancia no hace sino aumentar su valor de mercado y, consecuentemente, el interés de sus comerciantes.¹⁰

En términos generales, podemos afirmar que la política prohibicionista ha generado al menos cinco grandes consecuencias, de carácter mundial: 1. El crecimiento de un considerable mercado negro criminal, financiado por los gigantescos beneficios obtenidos por el tráfico que abastece a la demanda internacional de drogas ilegales; 2. La transposición de experiencias con políticas de drogas de un lugar (región, país, ciudad, etc.) a otro, sin tener en cuenta los contextos locales, o sin acciones coordinadas de cooperación; 3. El desplazamiento geográfico de la producción de drogas, que migra de una región o país a otro —el denominado *efecto globo*— para eludir la represión sin que la producción y el tráfico disminuyan; 4. El paso de los consumidores de una sustancia a otra, debido a que a menudo la represión dificulta el acceso a una determinada droga, pero no a otra, en ocasiones aún más nociva para la salud y la seguridad de las personas; y 5. La estigmatización y marginalización de los consumidores de drogas, tratados como criminales y excluidos de la sociedad.¹¹

En suma, una inmensa variedad de violaciones de derechos humanos es actualmente efecto directo de la política prohibicionista. Por lo tanto, en cualquier lugar del mundo, una agenda de defensa de los derechos humanos debe pasar necesariamente por la reforma de ese modelo, que se agotó hace mucho tiempo.

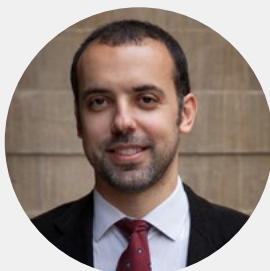
Eso es lo que están haciendo diversas organizaciones de derechos humanos, de forma cada vez más coordinada, sustancial y con mayores impactos. Entre las actividades de las organizaciones de derechos humanos, podemos citar brevemente algunas acciones y estrategias, con el fin de apuntar posibles caminos de incidencia real y concreta:¹²

- (i) realización de estudios empíricos que indiquen el perfil del preso por tráfico de drogas, a fin de explicitar y denunciar la penalización de los sectores más vulnerables de la sociedad;
- (ii) la defensa en juicio de consumidores autocultivadores de marihuana, que en muchos países son detenidos y procesados como traficantes;
- (iii) actividades de incidencia legislativa dentro de los países para evitar nuevos retrocesos en leyes sobre la materia y proponer avances que tiendan hacia la despenalización del consumo o la reglamentación de la producción, el comercio y el consumo de determinadas sustancias;
- (iv) la búsqueda de una reglamentación del acceso a la marihuana medicinal, mediante acciones judiciales centradas en el acceso a la salud o a través de cambios legislativos;
- (v) la aproximación a entidades y personalidades de referencia en la sociedad que se posicionen públicamente a favor de la reforma de la política prohibicionista;
- (vi) investigaciones sobre el impacto en la salud y la justicia penal de políticas alternativas de drogas en países que ya aplican políticas públicas diferentes;
- (vii) la aproximación, intercambio de información y articulación estratégica con actores de diferentes especialidades, como psiquiatras, antropólogos, juristas, sociólogos, policías, etc., para la mejora de posiciones y estrategias de incidencia de forma interdisciplinar;
- (viii) la utilización de los mecanismos internacionales de derechos humanos, denunciando los impactos de la política prohibicionista;
- (ix) acciones judiciales que cuestionen la constitucionalidad de la prohibición del consumo de determinadas sustancias, desde el punto de vista de la libertad individual;
- (x) un debate público constante con diferentes sectores de la sociedad (estudiantes, religiosos, funcionarios, periodistas, etc.);
- (xi) la producción sistemática de contrainformación, derribando mitos y falsas verdades sobre las alternativas a la política prohibicionista; y
- (xii) la utilización de diversas estrategias de comunicación, en todos los medios, especialmente con el fin de fomentar espacios de debate y reflexión para la población.

Estos constituyen meros ejemplos de lo que las organizaciones de derechos humanos han hecho para combatir las violaciones de derechos humanos derivadas de políticas de drogas ineficaces y abusivas. Así, aunque no pretenden ser exhaustivas respecto al tipo de acciones y estrategias posibles, ponen de manifiesto que ha sido mucho lo que se ha hecho. En suma, toda esa enumeración apunta al binomio ampliación de derechos y limitación de poderes como medio eficaz de remediar las violaciones de derechos humanos en este terreno. Y empiezan ya a aflorar resultados por todas partes. Parece imposible...

NOTAS

1. "Richard Nixon," *The American Presidency Project*, June 17, 1971, visitado en julio de 2015, <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=3048>.
2. Michael Reid, "Una región amenazada por el narcotráfico" in Diego García Sayán, *Coca, cocaína y narcotráfico. Laberinto en los Andes* (Bogotá: Comisión Andina de Juristas, 2013).
3. Véase el informe conjunto presentado por organizaciones de la sociedad civil mexicana en el Examen Periódico Universal de México: "Informe conjunto presentado por organizaciones de la sociedad civil mexicana para la segunda ronda del Examen Periódico Universal a México," 4 de marzo de 2013, visitado en julio de 2015, http://www.iccnw.org/documents/informe_conjunto_presentado_por_organizaciones_de_la_sociedad_civil_mexicana.pdf
4. Como atesta Maria Lucia Karam en "Proibição às drogas e violações a direitos fundamentais" (Leap Brasil, agosto de 2013, visitado en julio de 2015, http://www.leapbrasil.com.br/media/uploads/texto/72_Proibicao%20as%20drogas%20e%20violacao%20a%20direitos%20fundamentais%20-%20Piau%C3%AD.pdf?1376532185).
5. Proposta_revista_imprensa_SUR-21_ESPANHOL_v08.pdf
6. West Africa Commission on Drugs (WACD), *Not Just in Transit: Drugs, The State and Society in West Africa* (WACD, June, 2014), visitado en julio de 2015, https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/IO/WACD_report_June_2014_english.pdf.
7. Expresión utilizada por The Economist: "Jailhouse Nation," *The Economist*, 20 de junio de 2015, visitado en julio de 2015, <http://www.economist.com/news/leaders/21654619-how-make-americas-penal-system-less-punitive-and-more-effective-jailhouse-nation>.
8. Véase el estudio completo en: Drug Policy Alliance, "The Drug War, Mass Incarceration and Race," junio del 2015, visitado en julio de 2015, http://www.drugpolicy.org/sites/default/files/DPA_Fact_Sheet_Drug_War_Mass_Incarceration_and_Race_June2015.pdf. Otra fuente sobre el tema: Michelle Alexander, *The New Jim Crow: Mass Incarceration in the Age of Colorblindness* (New York: The New Press, 2010).
9. Loïc Wacquant, "Deadly symbiosis: When ghetto and prison meet and mesh," *Punishment and Society* 3, no. 1 (2001): 95–133, visitado en julio 2015, <http://loicwacquant.net/assets/Papers/DEADLYSYMBIOSISPRISONGHETTO.pdf>. Destaca el mismo autor que en 10 de los 38 estados en que aumentó la proporción negros x blancos, los negros son encarcelados diez veces más que sus compatriotas de origen europeo.
10. LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy, *Ending the Drug Wars* (London: LSE, May 2014), visitado en julio de 2015, <http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/LSE-IDEAS-DRUGS-REPORT-FINAL-WEB01.pdf>.
11. Comisión Global de Políticas sobre Drogas, Guerra contra las drogas, junio de 2014, visitado en julio de 2015, http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_Portuguese.pdf.
12. Acciones de que hemos tenido conocimiento, principalmente a través de otras organizaciones próximas.

**RAFAEL CUSTÓDIO - Brasil**

Rafael Custódio es abogado y coordinador del Programa de Justicia de Conexiones Derechos Humanos.

email: rafael.custodio@conectas.org

Original en portugués.

Traducido por Fernando Campos Leza.

"Este artículo es publicado bajo la *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"

DOSSIER SUR SOBRE DROGAS Y DERECHOS HUMANOS

ESLÓGANES VACIOS, PROBLEMAS REALES

Carl L. Hart

- *Al observar cómo los EE.UU. y Brasil tratan la adicción al crack se descubre la responsabilidad de los gobiernos en la perpetuación de mitos y discriminación.*

RESÚMEN

La llamada “guerra contra las drogas” ha sido un fracaso monumental; se ha basado en pruebas inexistentes y ha tenido consecuencias desastrosas, entre otras la perpetuación de la discriminación racial y la miseria económica y social. Un viaje reciente a Brasil incitó al autor a cuestionar el papel de EE.UU. en la perpetuación de mitos sobre las drogas y la “guerra contra las drogas” y el impacto que esto está teniendo en los derechos humanos de ciudadanos estadounidenses y de otros países cuyos gobiernos continúan siguiendo el ejemplo de EE.UU. Al hacer esto, el autor explica algunas de las principales ideas equivocadas acerca de las drogas y expone los efectos dañinos que las políticas erróneas tienen sobre los sectores más vulnerables de la sociedad.

PALABRAS CLAVE

Brasil | Reforma | Estados Unidos | Cocaína | Política de drogas | Crack | Guerra contra las drogas

• • •

“¿Por qué los gobiernos están tan entusiasmados por los eslóganes vacíos y tan dispuestos a gastarse montones de dinero promoviéndolos?” Esta idea cruzaba mi mente cuando me encontraba en un atasco de tráfico en una de las ciudades más congestionadas de América. Un adhesivo en un parachoques me llamó la atención mientras pensaba en dónde había estado y a dónde me dirigía. Decía en portugués, “*Crack, É Possível Vencer*” (Crack, es posible vencer) y estaba expuesto de forma prominente en la parte trasera de un vehículo policial de Río de Janeiro, cuando visité la ciudad en mayo de 2014. El eslogan puede sonar inspirador, pero es representativo del modo tan irreflexivo que algunos países han escogido para tratar el consumo ilegal de las drogas, especialmente el consumo de los pobres.

En Brasil, muchas personas están convencidas de que las “*cracolândias*” (y por extensión, las personas que viven ahí, aunque esto casi nunca se dice explícitamente) son algunos de los problemas más apremiantes del país. “*Cracolândia*”, traducido literalmente como “tierra del crack”, es un término peyorativo brasileño utilizado comúnmente para describir el lugar donde los adictos al crack se reúnen para consumir la droga. Y se cree que su uso del crack ha provocado una gran cantidad de problemas, incluyendo unos índices de adicción, crimen y desempleo sin precedentes.¹

Como neurocientífico con más de veinte años de experiencia en educación sobre drogas e investigación en drogas psicoactivas, encuentro esta descripción muy parecida a descripciones de Miami de 1986. Crecí materialmente pobre en un barrio de Miami exclusivamente negro en esa época y decidí estudiar neurociencia, concretamente porque quería solucionar el problema de la adicción a las drogas. Creía que la pobreza y el crimen al que se enfrentaba mi comunidad eran consecuencia directa del crack. Deduje por tanto que si podía curar la adicción a las drogas, podría acabar con la pobreza y el crimen en mi comunidad.

Se nos dijo, y me lo creí completamente, que el crack era tan adictivo que una persona sólo necesitaba probarlo una vez y quedaba enganchado; culpamos al crack del aparente caos y desempleo masivo que nos rodeaba; llamábamos a las mujeres que usaban crack “putas del crack” y las acusábamos de abandonar a sus hijos en busca de la droga, aunque habían pocas pruebas que demostrasen que eso era cierto; apoyábamos eslóganes que proclamaban una “guerra contra las drogas” y nuestro deseo por una “América libre de drogas.”

Entonces, el Congreso de los Estados Unidos aprobó, y el Presidente Reagan firmó las ahora infames Leyes Contra el Abuso de Drogas de 1986 y 1988. Estas leyes establecían penas que eran 100 veces más duras para los delitos relacionados con el crack que con la cocaína en polvo. Concretamente, establecían una pena mínima de 5 años de prisión para las personas detenidas con incluso pequeñas cantidades de crack, pero no así con cocaína en polvo. Esta legislación también aumentó drásticamente la contratación de agentes de policía y reforzó su función de ocuparse de asuntos relacionados con las drogas. Como consecuencia, complejos problemas económicos y sociales fueron reducidos a problemas de justicia penal; se llegó incluso a destinar más recursos a la implementación de la ley que a las verdaderas necesidades de los barrios, como la mejora de las escuelas y la creación de empleos.

Lo peor es que el crack fue sumido en una narrativa de raza y patología. Mientras la cocaína en polvo llegó a ser considerada un símbolo de lujo y era asociada a los blancos, el crack fue presentado como algo que producía efectos excepcionalmente adictivos, impredecibles y letales y, más importante incluso, era asociado a los negros. Por supuesto, en los años 80 tales referencias a la raza en ese contexto ya no eran aceptables. Así que los problemas relacionados al crack eran descritos como prevalentes entre los “pobres”, en los barrios “problemáticos”, las “zonas urbanas deprimidas” y los “guetos”, términos que eran códigos para referirse a los “negros” y otras personas consideradas indeseables.

El discurso racial sobre el crack se reflejó en la aplicación de las Leyes Contra el Abuso de las Drogas. Un asombroso 85 por ciento de los condenados por delitos relacionados con el crack eran negros, incluso cuando la mayoría de personas que lo consumían eran, y son, blancos. Este tipo de imputación selectiva y discriminatoria contribuye a la terrorífica estadística que pronostica que uno de cada tres niños negros nacidos en los EE.UU. pasará algún tiempo en prisión. En comparación, sólo uno de cada 20 niños blancos se enfrenta a ese terrible pronóstico.²

Mientras atravesábamos el tráfico de Río para visitar una *cracolândia* en una de las favelas del Complexo da Maré, en mi mente se estaba librando una batalla. Pensaba en cómo había dado miles de dosis de drogas a personas como parte de mi investigación, cómo había estudiado minuciosamente sus respuestas inmediatas y los efectos posteriores, cómo ahora sé que el potencial adictivo incluso de las drogas más vilipendiadas como el crack o la metanfetamina, no es extraordinario. El hecho es que casi el 80 por ciento de *todos* los consumidores de drogas ilegales consumen drogas sin problemas tales como la adicción.³ En otras palabras, los efectos del crack han sido enormemente exagerados; el crack no es más perjudicial que la cocaína en polvo. Son, de hecho, la misma droga.⁴

Reconozco, por supuesto, que algunas personas luchan por controlar su consumo de ciertas sustancias, incluyendo el crack, que pueden afectar su capacidad de cumplir con ciertas obligaciones importantes, como el cuidado de niños, el empleo, las interacciones sociales, etc. Sería un error, sin embargo, concluir que la sustancia misma es el problema y, en consecuencia, declarar una guerra contra ella. Las personas se vuelven adictas por diversas razones que van desde los trastornos psiquiátricos hasta la desesperación económica o un sentido de la responsabilidad poco desarrollado. Los eslóganes vacíos ocultan este hecho. Es por esto que es crucialmente importante determinar ante todo las razones subyacentes a la adicción de cada persona antes de perpetuar mitos sobre la causa y de

intervenir con soluciones parciales. Por ejemplo, si una persona está abusando del alcohol o de la heroína para lidiar con la ansiedad o un trauma, el tratamiento de la enfermedad psiquiátrica debería reducir el abuso de estas drogas. Del mismo modo, ofrecer formación con salidas laborales y oportunidades económicas viables ayuda muchísimo a los indigentes adictos a superar su adicción.⁵

Estos hechos me ayudaron a cambiar mi punto de vista sobre la adicción y su papel como causante del caos en las comunidades, al menos en el contexto de EE.UU. Pero ahora, había llegado a Maré en Río y tenía que recordarme a mí mismo que debía mantener una mente abierta, porque la situación en Brasil podía ser distinta a la de EE.UU. Me habían advertido que las “*cracolândias*” estarían repletas con “zombis” impredecibles conducidos principalmente por su deseo de otra dosis. Mi mente estaba abierta.

Y sí, vi a personas fumando crack con pipas improvisadas así como bebiendo alcohol en vasos de plástico. Presencé discusiones intensas y acaloradas. Pero estos eran comportamientos minoritarios durante mis diversas visitas y encuentros con los residentes. También vi a personas hablando, riendo y atendiendo con cariño a sus hijos y mascotas.

La observación más evidente, no obstante, era la degradante pobreza generalizada. Una gran cantidad de personas vivía en barracas de madera mal construidas, carentes de servicios básicos y rodeados de pilas de basura. Parecía que el gobierno local no había retirado la basura de algunas de estas comunidades en meses. Crecí en un barrio de vivienda social pero incluso así estaba absolutamente asombrado e impresionado por las condiciones aquí. No obstante, traté de no mostrar mi consternación, ya que estaba feliz por estar con la gente. Eran extremadamente cálidos y hospitalarios. Los llamados consumidores de drogas y traficantes estaban ansiosos por compartir sus historias conmigo. Algunos contaron historias de seres queridos siendo arrestados por la policía por supuesto tráfico de drogas y que nunca más habían vuelto a ver vivos. Otros hacían observaciones perspicaces sobre las fuerzas que trabajaban para perpetuar las terribles condiciones en las que vivían. Además, los residentes eran muy conscientes de que la pobreza generalizada, la falta de educación, el alto desempleo y la violencia plagaba sus comunidades mucho antes de la aparición del crack, hace menos de una década.

El discurso popular es que las bandas de drogas son en gran medida las responsables de la violencia e inestabilidad social de los centros urbanos brasileños como Río. Es verdad que los índices de homicidio en Brasil están entre los más altos del mundo. En 2012, el índice era de 25,2 por cada 100,000 habitantes. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que esto está bien por debajo de los índices de 53,7 y 90,4 por cada 100,000 habitantes de sus vecinos latinoamericanos Venezuela y Honduras, respectivamente.⁶ Otra cosa que se señala a menudo en estas discusiones es el gran número de policías asesinados en ciudades como Río. En 2014, se estima que fueron asesinados 106 agentes de policía de Río (18 estando de servicio).⁷ El número de personas asesinadas por la policía, por otro lado, recibe mucha menos atención. Entre 2003 y 2013, la policía de Río mató un promedio de 915 ciudadanos cada año (el 70 por ciento de estos individuos era afrodescendiente). Este número alcanzó su pico máximo en 2007, llegando a los 1,330.⁸ Estas cifras sugieren que la responsabilidad de la violencia e inestabilidad social en los centros urbanos de Brasil no es de las bandas de drogas, sino de la política gubernamental, aplicada por unas autoridades policiales excesivamente represivas.

La propagación del crack ha sido considerada una de las principales causas de estas terribles estadísticas, a pesar de que estos números se hayan mantenido prácticamente estables desde 1990. El crack no apareció hasta después de 2005. El papel destacado que se le otorga al crack en esto es simplemente inconsistente con los datos, tal y como ocurrió hace 30 años en los EE.UU. El crack se volvió fácil de conseguir en los EE.UU. en 1985 y se lo culpó del aumento del índice de asesinatos y desempleo a comienzos de los años 90. El problema es que los índices de asesinatos y desempleo eran más altos en 1980 y 1982 respectivamente, antes de la aparición del crack.⁹ Sin embargo, estos hechos no frenaron a las autoridades y ciudadanos de EE.UU. de abogar por penas más duras a los delitos asociados al crack.

Brasil parece estar recorriendo el mismo camino en su respuesta al llamado problema del crack. Recientemente, el país destinó 4 mil millones de reales a esta tarea.¹⁰ La concienciación pública y las campañas educativas (por ejemplo, el *Crack, É Possível Vencer*) están incluidas, aunque lo que se exhibe como educación no puede ser considerado

informativo. Son pocas personas, por ejemplo, las que parecen saber que el crack y la cocaína en polvo son la misma droga. La educación sobre las drogas se resume a decirle a la gente que no tome drogas ilegales. La financiación de programas de tratamiento para las drogas también está incluida en esta nueva iniciativa. En Brasil, el tratamiento para las drogas consiste principalmente en mandar a los consumidores a instituciones dirigidas por organizaciones evangélicas cristianas, donde el foco está en la oración y el trabajo manual. Esto, según cualquier criterio de la medicina moderna, difícilmente puede ser considerado un tratamiento, y menos aún un tratamiento eficaz. Pero la mayor parte de los fondos y el foco de los esfuerzos relacionados al crack en Brasil son destinados a la aplicación de la ley, como era realizado en los EE.UU. décadas antes.

En los Estados Unidos, el crack ya no es considerado la peor droga en la historia de la humanidad. Muchos reconocen que la exageración sobre los efectos relacionados al crack nos llevó a adoptar políticas inadecuadas y que esto contribuyó a una mayor marginalización de los negros. De hecho, el 3 de agosto de 2014, el presidente Barack Obama firmó la “Ley de Sentencia Justa” (*Fair Sentencing Act* en su original en inglés) que redujo la disparidad de las condenas relacionadas al crack y a la cocaína en polvo de 100:1 a 18:1. Esto fue un reconocimiento importante, pero, para ser absolutamente sincero, cualquier disparidad de las condenas en estos casos no tiene ningún sentido.

Casi 30 años después de que los EE.UU. implementaran políticas draconianas para tratar con los llamados problemas del crack, Brasil está dispuesto a seguir un camino similar. Esto contribuirá sin lugar a dudas a que los afrobrasileños sean empujados todavía más hacia los márgenes de la sociedad. Por ejemplo, aunque los negros componen el 50 por ciento la población¹¹ representan menos del 5 por ciento de los cargos electos¹² y son virtualmente inexistentes en las posiciones de clase media.¹³

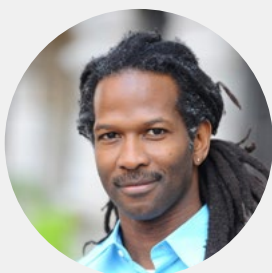
Los eslóganes vacíos, con su mensaje simple, son excelentes para despertar al desinformado, pero con demasiada frecuencia ocultan los problemas reales y obstaculizan la implementación de soluciones apropiadas. Ya no tenemos la ignorancia como excusa de para implementar políticas basadas en frases pegadizas como “América libre de drogas.” Además, nunca ha habido una América libre de drogas y nunca la habrá, y realmente no quieres vivir en un lugar mítico de ese tipo.

Hace mucho tiempo que EE.UU. tendría que haber reconocido ante la comunidad global los errores cometidos en su política antidrogas para que otros países no tengan que repetir las mismas equivocaciones, sobre todo cuando estos errores tienen efectos racistas y aumentan las violaciones de los derechos humanos.

NOTAS

1. Kristina Rosales and Taylor Barnes, “New Jack Rio,” *Foreign Policy*, Sept. 14, 2011.
2. Thomas P. Bonczar, “Prevalence of imprisonment in the U.S. population, 1974-2001,” Bureau of Justice Statistics, Aug. 2003, special report.
3. James C. Anthony, Lynn A. Warner and Ronald C. Kessler, “Comparative epidemiology of dependence on tobacco, alcohol, controlled substances, and inhalants: basic findings from the National Comorbidity Survey,” *Experimental and Clinical Psychopharmacology* 2 (1994): 244–68; Megan S. O'Brien and James C. Anthony, “Extra-Medical Stimulant Dependence Among Recent Initiates,” *Drug & Alcohol Dependence* 104 (2009): 147–55; Substance Abuse and Mental Health Services Administration (SAMHSA), Results from the 2011 National Survey on Drug Use and Health: Summary of National Findings (Rockville, MD: SAMHSA, 2012).
4. Dorothy K. Hatsukami and Marian W. Fischman, “Crack cocaine and cocaine hydrochloride. Are the differences myth or reality?” *JAMA* 276 (1996): 1580–8.
5. Stephen T. Higgins et al., “Achieving Cocaine Abstinence with a Behavioral Approach,” *American Journal of Psychiatry* 150 (1993): 763–69; Kenneth Silverman et al., “A reinforcement-based Therapeutic Workplace for the treatment of drug abuse: Six-month abstinence outcomes,” *Experimental and Clinical Psychopharmacology* 9, no. 1 (2001): 14–23; Maxime Stitzer and Nancy M. Petry, “Contingency management for treatment of substance abuse,” *Annual Review of Clinical Psychology* 2 (2006): 411–34.
6. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), Global Study on Homicide 2013 (Vienna: United Nations publication, Mar. 2014).
7. Chesney Hearst, “Four Rio Police Officers Shot in Complexo do Alemão,” *The Rio Times*, Dec. 9, 2014, visitado en mayo de 2015, <http://riotimesonline.com/brazil-news/rio-politics/four-officers-shot-in-complexo-do-alemao/>.
8. “Balanço de Incidências Criminais e Administrativas,” Instituto de Segurança Pública, 2013, visitado en mayo de 2015, <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=46>; Ignácio Cano, “Racial bias in police use of lethal force in Brazil,” *Police Practice and Research*, 11, no. 1 (2010): 31–43, doi: 10.1080/15614260802586350.

9. Carl L. Hart, *High Price: A neuroscientist's journey of self-discovery that challenges everything you know about drugs and society* (New York: Harper-Collins, 2013).
10. Ben Tavener, "Rio Seeks R\$4B to Fight Crack: Daily," *The Rio Times*, Dec. 13, 2011, visitado en mayo de 2015, <http://riotimesonline.com/brazil-news/rio-politics/rio-seeks-r4b-to-fight-crack/>.
11. http://www.theodora.com/wfbcurrent/brazil/brazil_people.html.
12. John Otis, "Brazil's 'educational apartheid' cements inequality early in life," *Global Post*, Jan. 17, 2013, visitado en mayo de 2015, <http://www.globalpost.com/dispatch/news/regions/americas/brazil/130111/brazil-education-income-inequality>.
13. "Race in Brazil: Affirming a divide," *The Economist*, Jan. 28, 2012, visitado en mayo de 2015, <http://www.economist.com/node/21543494>.



CARL L. HART - EE.UU.

Carl. L. Hart es profesor de psicología en los departamentos de psiquiatría y psicología en la Universidad de Columbia (EE.UU.), donde investiga los efectos conductuales y neurofarmacológicos de las drogas psicoactivas en los seres humanos. Es el autor del libro "High Price: A neuroscientist's journey of self-discovery that challenges everything you know about drugs and society" (Harper Perennial, 2014).

email: clh42@columbia.edu

Recibido en junio 2015.

Original en inglés. Traducido por Sebastián Porrúa Schiess.

"Este artículo es publicado bajo la *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"

POLÍTICAS DE DROGAS Y SALUD PÚBLICA

Luís Fernando Tófoli

- *Algunas incongruencias entre las políticas de drogas, salud colectiva y derechos humanos en Brasil*

RESÚMEN

En este artículo, el autor presenta una perspectiva médica sobre las políticas de drogas en Brasil y sus retos. Se tratan con más detalle dos dilemas ético-asistenciales procedentes del modelo actual de lucha contra las drogas en el país. En primer lugar, el autor aborda la aplicación real en Brasil de las estrategias de reducción de daños (RD) y su tensión con el modelo basado en la abstinencia. Luego analiza la financiación pública de comunidades terapéuticas para el tratamiento de dependientes químicos fundadas en la idea de la abstinencia. El autor concluye reflexionando sobre cómo esos dilemas contradicen y socavan la política oficial de reducción de daños.

PALABRAS CLAVE

Estados Unidos | América Latina | United States | Latin America | Prohibicionismo | ONG | Sistema penal

• • •

En marzo de 2012, doce entidades vinculadas a Naciones Unidas emitieron una declaración conjunta criticando los centros de detención y rehabilitación obligatoria para usuarios de drogas.¹ A pesar de la enorme divergencia del estatus reglamentario de centros de ese tipo, los relatos de abusos y de riesgos sanitarios de servicios inadecuados para el tratamiento de usuarios de drogas son monótonamente semejantes en todo el mundo, aunque más graves en el este de Asia, en Europa oriental y en América Latina.

Sin embargo, esa manifestación de los organismos internacionales puede considerarse una mera contradicción. La respuesta pragmática, gestada por la actual estructura prohibicionista de los acuerdos globales —y reforzada por el sistema de organismos internacionales—, desdeña todo intento de encontrar salidas para el problema del consumo de drogas que no estén basadas, de diversas maneras, en la erradicación de la demanda.²

Con un enemigo claro a combatir —el uso de drogas ilegales, independientemente de las evidencias sobre su impacto en la salud pública—, no resulta difícil considerar también como enemigos a todas las personas involucradas en ese contexto: los que consumen y/o comercializan esas sustancias. Diversas cuestiones ponen de manifiesto incongruencias de este tipo entre política de drogas, salud colectiva y derechos humanos en Brasil. Entre ellas se pueden citar la internación forzada, la oposición a la legalización del *cannabis*, la penalización de la tenencia de drogas para uso personal y la resistencia al uso terapéutico de sustancias prohibidas.

Entre otros temas igualmente importantes en una discusión sobre derechos humanos y política de drogas desde el punto de vista de la salud, trataré aquí de la cuestión del abuso de derechos y la ausencia de efectividad de los centros de rehabilitación para usuarios de drogas. En este texto, abordo brevemente dos de los dilemas ético-asistenciales del modelo actual de tratamiento del consumo problemático de drogas y los presento en el marco del contexto brasileño actual. En primer lugar, analizo la aplicación real en Brasil de las estrategias de reducción de daños (RD) y su tensión con el modelo basado en la abstinencia. Después, trato de la financiación pública de comunidades terapéuticas para el tratamiento de dependientes químicos, que van en una dirección contraria a la política oficial de reducción de daños.

La reducción de daños en Brasil: más en el papel que en la práctica

La reducción de daños es una estrategia pragmática relacionada con el uso abusivo de drogas que no presupone la necesidad de abstinencia. Se dirige —o debería dirigirse— principalmente a las personas que no desean o no logran abandonar el consumo de drogas, y su foco se dirige principalmente a mitigar los impactos negativos de ese consumo y a promover la salud del usuario. Al respecto, hay que destacar la interesante literatura existente en torno a la reducción de daños y su relación con los derechos de las personas que consumen drogas.³ En Brasil tuvieron lugar, a finales del siglo XX, acciones pioneras en materia de reducción de daños respecto al uso de drogas. Esas acciones surgieron a iniciativa de los especialistas en salud pública y activistas ligados a las áreas de VIH/sida y salud mental. No estuvieron exentas de polémicas y, de hecho, sus responsables tuvieron que hacer frente a demandas por apología del consumo de drogas cuando, a fines de la década de 1980, intentaron poner en marcha un programa de cambio de jeringas en la ciudad costera de Santos, en el estado de São Paulo.

Con el tiempo, se fueron estableciendo acciones de reducción de daños, aunque distaban mucho de formar parte del escenario usual de las iniciativas brasileñas en el campo de las drogas. Aun así, se mantuvieron acciones de reducción de daños de manera aislada en ciertas ciudades brasileñas, a ejemplo de Salvador y Campinas. Aunque la Política Nacional Antidrogas ya había oficializado las acciones de reducción de daños en 2001 —de forma tímida, bien es cierto—, esa estrategia se convirtió formalmente en la principal estrategia brasileña para tratar el uso problemático de sustancias por parte del Ministerio de Salud a partir de 2003,⁴ cuando el grupo político históricamente vinculado a los defensores de la reducción de daños llegó al poder.

Sin embargo, pese a la política oficial, el conjunto de servicios financiado por el Estado brasileño para el tratamiento del consumo problemático de sustancias —los Centros de Atención Psicosocial Alcohol y Drogas (CAPS-AD)— quedó a remolque de otros dispositivos cuyo modelo principal era el tratamiento de trastornos mentales graves. En el discurso oficial en materia de salud, la atención primaria —compuesta por la red de profesionales de los centros de salud que dispensan la primera atención a la población— debería ser también un lugar de atención para demandas relacionadas con el uso de sustancias. No obstante, los equipos de Salud de la Familia (modelo en que se centra la atención primaria brasileña) han sido considerados poco capaces de cuidar de usuarios que abusan de sustancias, remitiéndolos en general hacia servicios especializados.⁵

Además de las potenciales críticas relacionadas a la relativa ineficiencia del modelo CAPS para la “clientela AD”, por el hecho de que fuera originalmente desarrollado para atender a las necesidades de reinserción social de pacientes diagnosticados con psicosis, los CAPS-AD tienen una misión paradójica. Al tiempo que su funcionamiento debe centrarse en el modelo de reducción de daños —una estrategia destinada principalmente a situaciones de consumo, y no a la abstinencia—, su público está formado, la mayoría de las veces, casi exclusivamente por usuarios que se encuentran en una fase de su problema en que buscan, muchas veces, abstenerse del consumo, como se demostró en otros países.⁶

Debemos recordar que, aunque los tratamientos centrados en la abstinencia también pueden formar parte del horizonte de la reducción de daños,⁷ no puede decirse que un espacio que trate básicamente de usuarios en busca de abstinencia pueda considerarse un lugar destinado a la reducción de daños. Así, no debería ignorarse la tensión derivada de la afiliación “oficial” a un modelo dentro de un escenario no tan adecuado para su aplicación.

Por otro lado, hasta la publicación de la orden ministerial del Ministerio de Salud brasileño que estableció la Red de Atención Psicosocial (RAPS) en 2011,⁸ no había formas claras de financiación federal para las acciones de reducción de daños. Tras hacerse oficial la RAPS, esas acciones pudieron asignarse por vez primera, en cierta forma, a un dispositivo llamado “Consultorio en la Calle”, un programa de atención primaria a la salud de la población de calle que trae, empero, un fuerte componente de reducción de daños al consumo de drogas en su práctica.

Aun así, pese a su carácter oficial, la reducción de daños está lejos de ser una política consolidada en Brasil. La profesión de reductor de daños nunca ha llegado a regularse y las acciones sobre el terreno que no están cubiertas por el Consultorio en la Calle se financian únicamente mediante iniciativas locales. Los servicios que no exigen la abstinencia de los usuarios constituyen una excepción, no hay salas destinadas al consumo seguro de drogas, y programas innovadores como el De Brazos Abiertos —iniciado en 2014, que ofrece vivienda, alimentación y trabajo a los consumidores problemáticos de crack en la ciudad de São Paulo sin exigir abstinencia a cambio— son excepciones honrosas, pero aisladas.

En Brasil se ha producido recientemente un crecimiento de las fuerzas políticas conservadoras, muchas veces relacionadas con grupos religiosos e íntimamente asociadas a modelos de tratamiento centrados en la abstinencia. Eso ha dificultado la comprensión de las potencialidades e indicaciones de la reducción de daños y no ha facilitado el avance y la expansión de ese enfoque, pese a que siga constituyendo la política oficial del Estado brasileño.

El caso de las comunidades terapéuticas en Brasil: Estado laico y el tratamiento religioso?

En Brasil ha tenido lugar un vertiginoso crecimiento del número de CAPS-AD: de cero en 2002 a más de cuatrocientos en la actualidad.⁹ Pese a que ello supone una inversión nada desdeñable, Brasil es aún claramente deficitario en la atención a las demandas generadas por usuarios del sistema de salud que buscan tratamiento para el uso problemático de drogas.

Ciertamente, la figura más tradicional en Brasil en el panorama de cuidados para esas personas son las comunidades terapéuticas (CT). El modelo de recuperación de usuarios de drogas propuesto por las CT brasileñas es semejante al de inspiración norteamericana, y mezcla el modelo de la comunidad terapéutica, que constituyó uno de los pilares del movimiento de reforma de la atención a la salud mental, con elementos de los programas de doce pasos de Alcohólicos Anónimos (AA) y Narcóticos Anónimos (NA).¹⁰ Esos programas tienen diversos presupuestos, pero destaco aquí el principio de que el uso problemático de drogas es, para todos, una enfermedad crónica e incurable, así como una oportunidad para desarrollar la espiritualidad. Ambas nociones son esenciales para la estructura de las Comunidades Terapéuticas, y la segunda supone una identificación con grupos que, ante el vacío casi absoluto dejado por el Estado hasta el siglo XXI, invirtieron en esos tipos de centro de tratamiento: evangélicos, católicos y espiritistas.

Las CT brasileñas son sumamente heterogéneas y las estimaciones en cuanto a su número son imprecisas.¹¹ Uno de los problemas es el uso extremadamente flexible de esa denominación, algo que algunas de las federaciones de CT afirman querer combatir. En rigor, una CT debe estar centrada en la convivencia voluntaria y no implicar la administración de un tratamiento medicamentoso. Visto de esa forma, tendría sentido lo que reclaman muchas de esas comunidades: que no se consideren servicios de salud. Sin embargo, la experiencia muestra que hay diversos servicios —especialmente de naturaleza privada— que no cumplen esos criterios y que pese a ello se les denomina CT.

Dos problemas complejos que el Estado brasileño aún no ha resuelto satisfactoriamente son la reglamentación y la financiación de esos servicios. Al contrario de lo que solicitan las CT organizadas en federaciones, la orden ministerial del Ministerio de Salud brasileño que estableció la Red de Atención Psicosocial (RAPS) incluye las CT como dispositivos de la red de salud, lo que exigiría que operaran bajo la normativa en vigor en el Sistema Único de Salud brasileño (SUS), que, como dijimos, incluye las estrategias de reducción de daños, algo que las comunidades terapéuticas

rechazan de forma categórica. Recientemente se emitió una resolución del Consejo Nacional de Políticas sobre Drogas (CONAD) con el objetivo de intentar poner orden en la maraña de las CT.¹² Diversos actores sociales de las esferas sanitaria y de derechos humanos de Brasil han emitido críticas severas, al entender que la resolución establece mecanismos regulatorios excesivamente laxos en espacios donde hay riesgo de trabajo esclavo, entre otras violaciones de derechos humanos, así como de adoctrinamiento religioso como forma de tratamiento, todo ello bajo financiación estatal.

Pese a inestabilidad que se observa aún en la regulación, la financiación de las CT se está dando ya en instancias municipales, estatales e incluso federales, a través de la Secretaría Nacional de Políticas sobre Drogas (SENAD), algo potencialmente problemático en un Estado que se define constitucionalmente como laico. La existencia de instituciones de carácter religioso que usen sus doctrinas como forma de tratamiento no es, en sí, un problema, si se tratara de un recurso filantrópico sin fondos estatales, destinado únicamente al cuidado de sus comunidades de fieles. Sin embargo, en un contexto de salud pública, eso significa la financiación pública del proselitismo para cualquier ciudadano brasileño. Agnósticos, ateos y quienes profesen una fe minoritaria no tendrían más opción pública que verse sometidos al tratamiento de una determinada corriente religiosa, de ser remitidos a una CT confesional.

Aunque el componente de la espiritualidad podría, en teoría, tener un efecto positivo en los cuidados de quienes tienen un uso problemático de sustancias, la posibilidad de cualquier coerción —aunque muy sutil— en la dirección de la doctrina de una determinada religión es, como mínimo, cuestionable para las acciones financiadas por el Estado, máxime en una situación en que se han dado denuncias graves.

Un informe sobre violaciones de los derechos humanos en servicios de tratamiento para dependientes químicos, realizado por el Consejo Federal de Psicología de Brasil, señaló hasta dónde pueden llegar tales abusos.¹³ Resulta difícil cuantificar las comunidades en que se dan esas graves situaciones apuntadas —detención ilegal, trabajo análogo a la esclavitud, falta de asistencia sanitaria, etc.—, pero incluso suponiendo que se trate de situaciones excepcionales, eso exigiría que el Estado brasileño estableciera reglas rígidas y una fiscalización intensa, habida cuenta de que las fuerzas políticas que simpatizan con las CT parecen no permitir —salvo en raras excepciones— que se creen suficientes servicios laicos y cercanos a las RAPS para aquellos que necesiten y deseen una acogida temporal en servicios residenciales. Tales dispositivos, las denominadas Unidades de Acogida, existen, aunque por lo general de forma incipiente.

Comentarios finales

Como hasta este breve relato ha podido apuntar, las denominadas respuestas oficiales a las políticas de drogas son evidentemente un campo en plena disputa. Pese a los doce años transcurridos desde la llegada al poder de un grupo político supuestamente afín a la defensa de la reducción de daños, del fortalecimiento del SUS y de los derechos humanos, esa defensa no tiene fuerza suficiente para vencer la base de pensamiento conservador que se adscribe a la ética de la “Guerra a las Drogas” incrustada en el ideario de una nación diariamente bombardeada con casos sobre violencia, y transforma en un terreno repleto de contradicciones el debate sobre la separación entre la política oficial y el ámbito de la ejecución pragmática de tales políticas.

Más grave aún resulta el hecho de que la firme defensa de los derechos humanos también se ve debilitada por esas contradicciones. Actualmente, en Brasil, no está claro que la defensa de los derechos de las personas que usan drogas sea, en la práctica, una prioridad. De la misma forma, la noción de la necesidad de una fiscalización seria y de un cuestionamiento del modelo de las CT como servicios públicos está en un estado de tensión patente. Por lo tanto, esa situación muestra la importancia de que las entidades comprometidas con los derechos humanos en Brasil estén atentas, presentes e informadas, pues ciertamente necesitarán estar listas para contribuir y reducir los daños derivados de esas paradojas.

NOTAS

1. ILO et al., "Joint Statement: Compulsory Drug Detention and Rehabilitation Centres." *UNAIDS*, mar. 2012, visitado en mayo de 2015, http://www.unaids.org/sites/default/files/en/media/unaids/contentassets/documents/document/2012/JC2310_Joint%20Statement6March12FINAL_en.pdf.
2. Damon Barrett, "Security, Development and Human Rights: Normative, Legal and Policy Challenges for the *International Drug Control System*." *International Journal of Drug Policy* 21, no. 2 (2010): 140–44; Luciana Boiteux, Luciana Peluzio Chernicharo and Camila Souza Alves, 2014. "Prohibition, Religious Freedom, and Human Rights: Regulating Traditional Drug Use," in *Prohibition, Religious Freedom, and Human Rights: Regulating Traditional Drug Use*, ed. Beatriz Caiuby Labate and Clancy Cavnar, 1st ed. (Berlin/Heidelberg: Springer-Verlag, 2014), 1–23.
3. Helen Keane, "Critiques of harm reduction, morality and the promise of human rights." *International Journal of Drug Policy* 14, no. 3 (2003): 227–32; Neil Hunt, "Public health or human rights?" *International Journal of Drug Policy* 16, no. 1 (2005): 5–7.
4. Letícia Vier Machado e Maria Lúcia Boarini, "Políticas sobre drogas no Brasil: A estratégia de redução de danos." *Psicologia: Ciência e Profissão* 33, no. 3 (2013): 580–95.
5. Bruno J. B. Fontanella et al., "Os usuários de álcool, atenção primária à saúde e o que é 'perdido na tradução.'" *Interface -Comunicação, Saúde, Educação* 15, no. 37(2011): 573–85.
6. Neil McKeganey et al., "What are drug users looking for when they contact drug services: Abstinence or harm reduction?" *Drugs: Education, Prevention, and Policy* 11, no. 5 (2004): 423–35.
7. G. Alan Marlatt, "Harm reduction: Come as you are." *Addictive Behaviors* 21, no. 6 (1996): 779–88.
8. Brasil, Ministério da Saúde, *Portaria 3.088 de 23 de dezembro de 2011*, Brasília-DF, 2011.
9. Brasil. Datasus. *Cadastro Nacional de Estabelecimentos de Saúde*, acesso em junho 2015, <http://cnes.datasus.gov.br/>.
10. Laura Fracasso, "As mudanças no processo de criação das comunidades terapêuticas," in *Capacitação para comunidades terapêuticas: curso para líderes, voluntários, profissionais e gestores de comunidades terapêuticas*, ed. Florence Kerr-Corrêa e Vitore A. Z. Maximiano (Brasília-DF: Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas, 2013), 37–45.
11. Pablo A. Kurlander Perrone, "A comunidade terapêutica para recuperação da dependência do álcool e outras drogas no Brasil: mão ou contramão da reforma psiquiátrica?" *Ciência & Saúde Coletiva* 19, no. 2 (2014): 569–80.
12. Brasil, Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, *Resolução CONAD n. 01/2015*. Brasília-DF, 2015.
13. Conselho Federal de Psicologia, *Relatório da 4a Inspeção Nacional de Direitos Humanos: locais de internação para usuários de drogas*. 2a ed. (Brasília-DF: Conselho Federal de Psicologia, 2011), visitado en mayo de 2015, http://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2012/03/2a_Edixo_relatorio_inspecao_VERSxO_FINAL.pdf.
13. Conselho Federal de Psicologia, *Relatório da 4a Inspeção Nacional de Direitos Humanos: locais de internação para usuários de drogas*. 2a ed. (Brasília-DF: Conselho Federal de Psicologia, 2011), visitado en mayo de 2015, http://site.cfp.org.br/wp-content/uploads/2012/03/2a_Edixo_relatorio_inspecao_VERSxO_FINAL.pdf.

**LUÍS FERNANDO TÓFOLI - Brasil**

Luís Fernando Tófoli es licenciado en Medicina por la Universidad de São Paulo (1996) y doctor en Psiquiatría por la misma universidad (2004). Actualmente es profesor-doctor del Departamento de Psicología Médica y Psiquiatría de la Facultad de Ciencias Médicas de la Universidad Estatal de Campinas. Tófoli es cofundador del Laboratorio de Estudios Interdisciplinarios sobre Sustancias Psicoactivas (LEIPSI). Actúa principalmente en temas de políticas públicas de salud mental y sustancias psicoactivas, entre otros.

email: tofoli@fcm.unicamp.br

Recibido en abril de 2015.

Original en portugués. Traducido por Fernando Campos Leza.

BRASIL: REFLEXIONES CRÍTICAS SOBRE UNA POLÍTICA DE DROGAS REPRESIVA

Luciana Boiteux

- *Como las políticas alternativas nacionales refuerzan la necesidad de cambios en el ámbito global.*

RESÚMEN

El artículo aborda el tema del control internacional de drogas y la adhesión de Brasil a las convenciones en materia de drogas y a los tratados de derechos humanos. Además, analiza cambios del modelo actual de drogas, de tendencia prohibicionista, teniendo en cuenta las nuevas experiencias internacionales y el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS), que se realizará en 2016, ante la ineficacia de las políticas represivas que generaron violencia, encarcelamiento y violaciones de derechos.

PALABRAS CLAVE

Política de drogas | Prohibicionismo | Tratados internacionales | Represión

• • •

Las estadísticas actuales sobre el abuso en el consumo de sustancias psicoactivas, el aumento del número de usuarios y la enorme cantidad de drogas comercializadas ilícitamente apuntan a un cuadro mucho más amplio de su uso/abuso que el que existía a comienzos del siglo XX,¹ cuando las sustancias narcóticas y psicotrópicas aún no estaban sujetas a ningún tipo de control legal o específicamente penal.²

A la vez, la creación de un sistema prohibicionista,³ a través de convenciones internacionales que impusieron un rígido control penal sobre las drogas ilícitas, y el aumento de la cooperación internacional contra el tráfico, no han conducido a los fines que el sistema prohibicionista pretende lograr: la erradicación de la producción de drogas ilegales y la reducción del consumo, mediante un supuesto aumento de la protección de la salud pública derivado.

Ante esa situación, se observa que Brasil es signatario de todos los instrumentos internacionales de control de drogas, que, sin excepción, fueron transpuestos siguiendo los trámites legales, y que Brasil se ha caracterizado por la aplicación amplia de la política prohibicionista, que se adecuó fácilmente al modelo represivo brasileño.⁴

Aunque no ha sido Brasil, sino Estados Unidos, el gran incentivador del prohibicionismo, se pueden apuntar al menos dos momentos en que nuestro país fue protagonista de la prohibición. En primer lugar, se recuerda la inédita penalización de la tenencia y venta de cannabis en 1830, en Río de Janeiro, mediante una ley de la Cámara Municipal, antes incluso de que se integrara esa sustancia a la lista de drogas prohibidas internacionalmente.⁵ En segundo

lugar, se puede citar el apoyo dado por el delegado brasileño, Dr. Pernambuco Filho, en los debates mantenidos en la II Conferencia Internacional sobre Opio, realizada en Ginebra en 1924, a la prohibición de la marihuana. El Dr. Pernambuco Filho se unió al delegado egipcio en la defensa de la inclusión de esa planta, junto con el opio y la cocaína, en la lista de sustancias prohibidas, sin que esa cuestión estuviera inicialmente puesta en el orden del día de los debates.⁶ Kendell⁷ apunta al discurso del citado delegado —quien llegó a afirmar que la marihuana era “más peligrosa que el opio”— como apoyo de la propuesta egipcia que acabó siendo aprobada en la conferencia.

Actualmente, la política internacional sobre drogas se basa en tres convenciones vigentes: la Convención Única de 1961, y su Protocolo Adicional de 1972; la Convención sobre Drogas Psicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes de 1988, todas ellas elaboradas ya bajo los auspicios de las Naciones Unidas, y suscritas y ratificadas por más del 95 % de los países.⁸

Así, mientras en Uruguay se aprobó recientemente una ley que regula la producción, venta y consumo de cannabis, tanto para fines recreativos como terapéuticos, en los Estados Unidos, cuna del prohibicionismo, cuatro estados han legalizado ya su consumo para fines recreativos: Colorado, el estado de Washington, Oregón y Alaska, pese a la prohibición a nivel federal. Asimismo, hay 24 estados que han autorizado su venta apenas para fines medicinales.⁹ Acciones en países como Costa Rica, que redujo las penas para mujeres presas por tráfico; Ecuador, que concedió el indulto a “mulas” y pequeños traficantes y modificó su ley de drogas para reconocer cantidades objetivas a fin de distinguir a usuarios de traficantes, definiendo penas más proporcionales para tales delitos; así como otras experiencias internacionales de alternativas ya reconocidas, incluso por la Organización de los Estados Americanos,¹⁰ marcan este momento actual, ocasionando algunas tensiones en relación con los textos de las convenciones prohibicionistas.

El hecho es que tales cambios a nivel nacional están ejerciendo presión sobre la estabilidad del sistema internacional, especialmente debido a los cambios en la opinión pública, que actualmente se muestra más favorable a la reforma del modelo vigente de tratados y leyes en materia de drogas. Pueden citarse como resultados positivos de experiencias alternativas, además de los ejemplos ya mencionados, la nueva ley de drogas de Portugal, que en 2001 despenalizó la tenencia de todas las drogas para consumo personal y consiguió reducir el consumo entre adolescentes, así como aumentar el acceso a un tratamiento.¹¹ En ese escenario, hay al menos tres países que han asumido un papel de vanguardia en los debates internacionales: Colombia, México y Guatemala, que son los portavoces en favor de la reapertura de los debates sobre la cuestión tema en Naciones Unidas. Al respecto, la noticia más reciente es la celebración en 2016 de un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) para discutir la cuestión de las drogas.¹²

Por lo tanto, actualmente, transcurridos más de cien años desde los primeros tratados prohibicionistas, tenemos la percepción de que, pese a la amplia aceptación (y ratificación) de las convenciones de control de drogas por los países, los deseados objetivos de reducción de consumo, impedimento de la producción y erradicación de las sustancias no fueron alcanzados, pese a que los índices de encarcelamiento por delitos relacionados con las drogas sean altos en la mayoría de los países, especialmente en América Latina.¹³ Al mismo tiempo, se constata que las autoridades, al priorizar el encarcelamiento y la aplicación efectiva de las convenciones “antidrogas” sobre los tratados internacionales de derechos humanos, que poseen una jerarquía superior, están incurriendo en sólidas y amplias violaciones de derechos en todo el mundo, bajo el pretexto de hacer cumplir las leyes de drogas.¹⁴

Para comprender esa cuestión, veamos el ejemplo de Brasil. En 2006, Brasil editó una “nueva” Ley de Drogas, n.º 11.343/06, que conllevó avances formales en el reconocimiento de los derechos de los usuarios y en la estrategia de reducción de daños prevista. Esa ley, a pesar de haber previsto la despenalización del usuario (artículo 28),¹⁵ aumentó la pena mínima del delito de tráfico (artículo 33) de tres a cinco años, lo que se considera la principal causa del sobrepoblación penitenciaria brasileña. Brasil ocupa el cuarto lugar en números absolutos de presos, solo por detrás de los Estados Unidos, China y Rusia, con más de 500.000 presos en total, siendo el tráfico la segunda mayor causa de encarcelamiento (cerca del 26%).¹⁶ En un estudio realizado en Río de Janeiro y en Brasilia, se observó que la mayoría de los presos por tráfico eran condenados primarios, que habían sido detenidos solos, desarmados y con pequeñas cantidades de drogas, y sin conexión con el crimen organizado.¹⁷

Como ese delito en Brasil se incluye entre los denominados “crímenes hediondos”, la Justicia brasileña actúa como un refuerzo del poder represivo, al negar cotidianamente el derecho del preso de responder al proceso en libertad, así como al aplicar raramente penas alternativas a la privación de libertad.¹⁸ Eso acarrea un gran aumento del número de personas encarceladas en condiciones inhumanas, según ha denunciado incluso la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), en el caso del Presidio de Urso Branco.¹⁹ Esa cárcel, localizada en el estado brasileño de Rondônia, fue escenario de una matanza de decenas de presos en 2002.

Por citar brevemente otros ejemplos de violaciones de derechos humanos por la aplicación de las leyes “antidrogas”, tenemos el caso de Indonesia, que aplica ampliamente la pena de muerte para traficantes de drogas, además de las fumigaciones de plantaciones de coca en América Latina, con graves perjuicios ecológicos y humanos como consecuencia de los productos químicos utilizados. Asimismo puede citarse la violación de los derechos individuales de los usuarios a la privacidad y a la libertad de disponer de su propio cuerpo sin afectar a terceros. Por último, puede ser citado, violaciones de derechos colectivos de las poblaciones indígenas de América Latina de hacer uso de sustancias psicoactivas tradicionales, como la hoja de coca, esenciales para la afirmación de sus costumbres y su cultura, que no son respetados por las leyes y tratados de control de drogas.

Actualmente, hay más países signatarios de convenciones de la ONU sobre drogas, que actúan bajo el paradigma de la guerra contra las drogas, que países que hayan ratificado y aplicado los tratados de derechos humanos. Si analizamos la situación de Brasil, pese a haber adherido el país a todos los tratados antidrogas existentes, no se observa el mismo empeño en la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos. En realidad, se ha producido el movimiento inverso, es decir, una tardía adhesión a los tratados internacionales de derechos humanos, solo a partir de las décadas de 1980 y 1990. Además, se percibe que quedan aún tratados importantes que deben ser incorporados a nuestro ordenamiento jurídico, como la Convención de las Naciones Unidas para la Protección de Todas las Personas Contra las Desapariciones Forzadas, que hasta la fecha no ha sido aplicada por Brasil en su ordenamiento jurídico nacional.²⁰

En ese sentido, se puede afirmar que la amplia adhesión brasileña a los tratados de control de drogas, incluso durante la dictadura civil militar de 1964-1984, no se deriva de una posición de inserción general en la agenda internacional, sino de un interés interno específico por intensificar la represión en varias esferas, también en la política de drogas. A la vez, se nota una tardía adhesión a los sistemas universal y regional de protección de los derechos humanos, fruto de la violencia estructural practicada por el Estado brasileño y su adhesión al punitivismo como política penal. El resultado ha sido el aumento de la violencia, la sobrepoblación de las cárceles y el incremento del consumo de sustancias ilícitas, como el crack, cuyo consumo sin límites se amplió a todo el país²¹ como fruto de la propia prohibición.²²

A la vez, la prohibición del acceso a algunas drogas impide que la población tenga acceso a medicamentos esenciales para ciertas enfermedades graves, como el autismo y la epilepsia en niños, para las cuales puede haber indicación de tratamiento con marihuana medicinal.²³ Pese a esa indicación, el acceso a ese tratamiento se ve dificultado por el modelo represivo que niega cualquier efecto terapéutico al cannabis. A pesar de esto, algunos avances más recientes ocurrieron, como la decisión del Consejo Federal de Medicina y del Consejo Regional de Medicina del Estado de São Paulo (CREMESP), que autorizó, para casos específicos, el uso del cannabidiol, uno de los derivados de *cannabis sativa*.²⁴

En la actual política de control de drogas, el discurso médico de protección a la salud ocupa un lugar de destaque. A pesar de esta retórica, intereses económicos moldean tal política en diversos aspectos. Por ejemplo, se nota que, de manera contradictoria, drogas prohibidas, de un consumo semiclandestino, coexisten con sustancias “terapéuticas” legales fabricadas por las grandes industrias multinacionales. Se torna claro, por lo tanto, que la diferenciación entre lo prohibido y lo que es legalizado es hecha por criterios político-legislativos influenciada especialmente de intereses económicos, y no por consideraciones fundadas en la protección de la salud.²⁵

El hecho es que, en la elección de las conductas a ser penalizadas bajo la justificación de la “protección a la salud”, y en la actuación en concreto de los tribunales en su aplicación, se observa una gran contradicción entre tratados de control de drogas y tratados de derechos humanos. Por ejemplo, la Convención de 1961 prohibía expresamente

el tabaco y la ingesta de opio, así como la simple masticación de la hoja de coca (conducta ancestral en la región andina), además del uso no médico del cannabis (hábito cultural de los mexicanos), habiendo previsto un plazo para la erradicación de esas plantas, o sea, en una flagrante violación de los derechos humanos de esos pueblos respecto a sus hábitos milenarios.

En esa misma línea, la Convención de 1988 preveía dispositivos destinados a la erradicación del cultivo de plantas narcóticas, y sobre la base de ese último instrumento se internacionalizó definitivamente la política de “guerra a las drogas”, que incluso legitimó intervenciones militares norteamericanas en territorios de otros países. Eso sin mencionar que esa política indicaba también la ampliación de las penas de prisión para los delitos de drogas, no solo para el tráfico de drogas, sino también para los usuarios.²⁶

El problema de ese discurso punitivo está, no solo en el hecho de que este define el enemigo, sino también en que transfiere la mayor parte de la responsabilidad a los países latinoamericanos productores de la droga. La militarización del “combate” a las drogas, la violencia policial, la preferencia por un derecho penal simbólico,²⁷ el aumento de las penas y la imposición masiva de la pena de prisión son consecuencias de la incorporación y el fortalecimiento de ese discurso punitivo en Brasil.²⁸

Esa política represiva amparada en la conmoción y en el sensacionalismo fomentado por los medios de comunicación corporativos tiene el objetivo de garantizar la elección de políticos conservadores “duros” y conseguir, tanto en los Estados Unidos como en Brasil, la asignación de considerables presupuestos para seguridad pública y construcción de prisiones o para la *industria del control del delito*,²⁹ en palabras de Christie, un mercado que mueve miles de millones de dólares anualmente.

Alternativa al binomio represión-prohibicionismo: experimentos en el ámbito nacional

Desde el siglo pasado se observa que la mayoría de los países desarrollados optó por una política prohibicionista y militarista, de influencia norteamericana, cuyo objetivo principal es reducir la producción de drogas a cualquier precio, imponiendo obligaciones excesivas a los países en desarrollo, pero garantizando siempre alta rentabilidad al mercado ilícito, que se ve reforzado con la prohibición de las drogas.

Por otro lado, algunos países europeos, como Portugal (desde 2001) y Holanda (desde la década de 1970) y, más recientemente, Uruguay (desde 2014) y los ya citados estados norteamericanos, han adoptado medidas despenalizadoras y de reglamentación del consumo y de la venta de cannabis, además de programas de reducción de daños.

Desde 1912, cuando la comunidad internacional creó el primer instrumento multilateral de control de drogas, trece instrumentos han sido discutidos, redactados, firmados y ratificados por la mayoría de los países del mundo, que decidieron adoptar una estrategia común para hacer frente al problema de las drogas. Sin embargo, pocos efectos prácticos se derivaron de la implementación de tales instrumentos, al tiempo que se mantienen la producción, el tráfico y el consumo de sustancias ilícitas en todo el mundo.

Ante esa situación, hay que cuestionarse firmemente si tal política internacional es la más indicada para hacer frente al problema, y destacar la necesidad de tener en cuenta la adopción de alternativas al modelo actual, para respetar sus elementos culturales, étnicos y económicos, en lugar de mantener un sistema uniforme y represivo, que no ha logrado en absoluto los objetivos que se propuso.

Principalmente en países en desarrollo, como Brasil, donde se constata el gran impacto social de la droga y el tráfico ilícitos y donde la violencia contra las minorías raciales sigue siendo muy fuerte, resulta urgente llevar a cabo una crítica del modelo actual, totalmente anticuado, y buscar nuevas soluciones. Eso incluye la necesidad de reformulación

urgentemente del sistema internacional de control de drogas, con miras a la elaboración de modelos nacionales que puedan ser evaluados por sus buenos resultados a la hora de hacer efectivos los derechos, y no de restringirlos.

Pese a que no parece factible, para un futuro próximo, un cambio radical en el sistema internacional de control de drogas –aunque sería muy deseable–, consideramos que a partir de la oportunidad de la UNGASS 2016, y más allá de las resistencias de la gran mayoría de los países a cualquier cambio, existen oportunidades de que se logre algún consenso para permitir una interpretación más flexible (aunque sea manteniendo la integridad formal) de los tratados, de manera que los países puedan buscar soluciones alternativas internas distintas del modelo internacional.

¿Cuál es la situación en Brasil? Las perspectivas no son nada animadoras, ante el perfil ultraconservador del Congreso Nacional elegido en 2014, así como de las prácticas institucionales represivas tan arraigadas en la Judicatura y en la población en general, que legitiman el encarcelamiento como solución mágica para el delito y el abuso de drogas. Por otro lado, en el Congreso tramita actualmente un proyecto de ley que trata de la creación de un mercado regulado de cannabis, propuesto por el diputado federal Jean Wyllys. Así, ante esa mayor apertura internacional para el debate, a partir de las nuevas experiencias alternativas adoptadas en otros países, se espera que Brasil profundice los debates sobre el tema para intentar romper con esa tradición represiva y violadora de derechos humanos y, de esa manera, alcanzar un nuevo nivel de país más justo y asegurador de derechos, lo cual, sin embargo, solo será posible si modificamos el paradigma actual.

NOTAS

1. Louisa Degenhardt et al., "Illicit Drug Use," in *Comparative Quantification of Health Risks Global and Regional Burden of Disease Attributable to Selected Major Risk Factors*, Majid Ezzati et al. (Geneva: World Health Organization, 2004), 1109–76, visitado el 9 abril de 2015, <http://www.who.int/publications/cra/chapters/volume1/1109-1176.pdf>.
2. En Brasil, las distintas recopilaciones de datos que se realizan sobre el consumo de drogas son difícilmente comparables entre sí, ya que usan diferentes metodologías. Pueden citarse las siguientes: 1. Centro de Información sobre Drogas Psicotrópicas de Brasil (CEBRID, sigla en portugués) de 2005, visitado en mayo de 2015, http://www.obid.senad.gov.br/portais/OBID/biblioteca/documentos/Dados_Estatisticos/populacao_brasileira/II_levantamento_nacional/327451.pdf; 2. II Encuesta Nacional sobre Alcohol y Drogas (LENAD, sigla en portugués), en 2012, visitado en mayo de 2015, <http://inpad.org.br/lenad/resultados/relatorio-final/>; 3. Fiocruz en 2013, recopilación de datos más reciente sobre usuarios de crack en la capitales del país, visitado en mayo de 2015, <http://portal.fiocruz.br/pt-br/content/maior-pesquisa-sobre-crack-já-feita-no-mundo-mostra-o-perfil-do-consumo-no-brasil>.
3. Por prohibicionismo se entiende el modelo de control de drogas adoptado por las convenciones internacionales vigentes, que implica la obligatoriedad de la penalización con una pena de privación de libertad para las conductas de tenencia —aunque sea para uso propio— y de todas las acciones de producción, comercio y transporte relacionadas con drogas categorizadas como ilegales. (Luciana Boiteux, "O controle penal sobre as drogas ilícitas: o impacto do proibicionismo sobre o sistema penal e a sociedade" (Tesis doctoral, Facultad de Derecho de la Universidad de São Paulo - USP, 2006)).
4. Boiteux, "Controle penal".
5. Maurício Fiore, *Uso de 'drogas': controvérsias médicas e debate público* (São paulo: Mercado de Letras, 2007)..
6. Elinaldo Araujo Carlini, "A história da maconha no Brasil," *J Bras Psiquiatr.*, 55, no. 4 (2006): 314–317; José Lucena, "Os fumadores de maconha em Pernambuco," *Arq Assist Psicopat* 4, no. 1 (1934): 55–96.
7. Robert Kendell, "Cannabis condemned: the prescription of Indian hemp," *Addiction* 98 (2003): 143–51.
8. Luciana Boiteux, Luciana Peluzio Chernicharo e Camila Souza Alves, "Human Rights and Drug Conventions: Searching for Humanitarian Reason in Drug Laws," in *Prohibition, Religious Freedom, and Human Rights: Regulating Traditional Drug Use*, org. Beatriz Caiuby Labate and Clancy Cavnar (Berlin, Heidelberg: Springer-Verlag, 2014): 1–23.
9. '23 Legal Medical Marijuana States and DC: Laws, Fees, and Possession Limits,' última vez modificado en 1 de julio de 2015, visitado el 5 abr. 2015, <http://medicalmarijuana.procon.org/view.resource.php?resourceID=000881>
10. Véase el informe de la Organización de los Estados Americanos (OEA). *Alternatives to incarceration for drug-related crimes* 2014, visitado en junio de 2015, http://www.penalreform.org/wp-content/uploads/2015/04/Report_on_Alternatives_to_Incarceration-ENGLISH.pdf.
11. Caitlin Elizabeth Hughes and Alex Stevens, "What can we learn from the Portuguese decriminalization of illicit drugs?" *Br J Criminol* 50, no. 6 (2010): 999–1022.doi: 10.1093/bjc/azq038.
12. Martin Jelsma, "UNGASS 2016: Prospects for Treaty Reform and UN System-Wide Coherence on Drug Policy," Brookings Institute, abr. 2015, visitado el 1 junio de 2015, <https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/library/tni-ungass2016-prospects-for-treaty-reform-un-system-wide-coherence-drug-policy-2015.pdf>.

13. Luciana Boiteux y João Pedro Padua, "La desproporción de la Ley de Drogas: los costes humanos y económicos de la actual política en Brasil," in *Justicia desmedida: Proporcionalidad y delitos de drogas en América Latina*, 1a. ed. org. Catalina Pérez Correa (Ciudad de México: Fontamara, 2012): 71–101.
14. Boiteux, Chernicharo y Alves, "Human Rights".
15. Ver, Luciana Boiteux, "A nova lei antidrogas e aumento da pena do delito de tráfico de entorpecentes", *Boletim IBCrim*. 167, no. 14, (oct. 2006): 8–9.
16. Fuente: DEPEN. A análise do crescimento desproporcional do número de presos no Brasil pode ser encontrada em Boiteux e Pádua ("La desproporción", 71-101).
17. Luciana Boiteux et al., *Tráfico de Drogas e Constituição* (Brasília: Ministério da Justiça, 2009).
18. Luciana Boiteux, "Drogas y prisión: la represión contra las drogas y el aumento de la población penitenciaria en Brasil," in *Sistemas Sobrecargados: Leyes de drogas y cárceles en América Latina*, ed. Pien Metaal and Coletta Youngers (Amsterdam, Washington: TNI/WOLA, 2010): 30–39.
19. Corte Interamericana de Derechos Humanos, 'Medidas Provisórias a respeito da República Federativa do Brasil. Caso da Penitenciária Urso Branco', Set. 2005, consulta el 1 abr. 2015, http://www.corteidh.or.cr/docs/medidas/urso_se_05_portugues.pdf.
20. Vanessa Oliveira Batista, Luciana Boiteux y Thula Pires, *Direitos Humanos* (Brasília: Ministério da Justiça, 2009).
21. Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). *Estimativa do número de usuários de crack e/ou similares nas capitais do país* (Rio de Janeiro, 2013), mimeo.
22. El crack es un subproducto de la cocaína, de producción más barata y muy rentable, que se adaptó a un mercado consumidor de menor potencial adquisitivo en las periferias de las ciudades. Algunas autoridades atribuyen a la mayor eficiencia de la policía en el control de los precursores usados en la refinación de cocaína la expansión de la producción y del consumo del crack, lo que habría incentivado a los productores a fabricar esa forma más impura de cocaína, que acabó teniendo gran aceptación precisamente por su bajo coste y efecto rápido. 'Uso de Crack Cresceu Após Ações Contra Cocaína, Segundo PF', *Revista Época*, 28 de abril de 2010, <http://revistaepoca.globo.com/revista/epoca/0,,emi136401-15518,00.html>. Aunque no hay estudios empíricos que comprueben esa afirmación de policías, se considera una hipótesis bastante probable.
23. Renato Malcher-Lopes, "Canabinóides ajudam a desvendar aspectos etiológicos em comum e trazem esperança para o tratamento de autismo e epilepsia," *Revista da Biologia* 13, no. 1 (2014): 43–59, doi: 10.7594/revbio.13.01.07.
24. 'Conselho Federal de Medicina libera uso compassivo do canabidiol no tratamento de epilepsia,' última vez modificado en 11 de diciembre de 2015, visitado el 1 abr. 2015, http://www.portal.cfm.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=25239:cfm-no-211314&catid=3.
25. Boiteux, "Controle penal".
26. Boiteux, Chernicharo e Alves, "Human Rights".
27. El "derecho penal simbólico" es un discurso de política penal que se basa en un supuesto efecto intimidatorio de la pena y en el simbolismo de la penalización como justificaciones para el aumento de la punición como mecanismo supuestamente capaz de reducir el número de delitos cometidos, sin ningún tipo de evidencia respecto a ese efecto.
28. Nilo Batista, "Política criminal com derramamento de sangue," *Discursos Sediciosos* 3, nos. 5-6 (1998): 77–94.
29. Nils Christie, *A indústria do controle do crime* (Rio de Janeiro: Forense, 1998).



LUCIANA BOITEUX - Brasil

Luciana Boiteux tiene maestría y doctorado en Derecho Penal. Es Profesora Adjunta de Derecho Penal y Coordinadora del Grupo de Estudios sobre Política de Drogas y Derechos Humanos de la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ).

Recibido en junio de 2015.

Original en portugués. Traducido por Fernando Campos Leza.

"Este artículo es publicado bajo la *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"

EL ELEFANTE EN LA HABITACIÓN: DROGAS Y DERECHOS HUMANOS EN AMÉRICA LATINA

Juan Carlos Garzón, Luciana Pol

- *Frente a las sistemáticas violaciones de derechos humanos es necesaria la revisión de la actual política de drogas en la región y el mundo.*

RESÚMEN

El artículo busca evidenciar cómo las Convenciones y leyes de drogas han estado en tensión con los derechos humanos, con múltiples impactos y consecuencias negativas, siendo un multiplicador de la violencia y la represión de los sectores más vulnerables de la población en los países que es implementada. Partiendo del análisis de los efectos de la implementación del Régimen Internacional de Control de Drogas y de elementos críticos en relación a la violación de derechos humanos, se apuntan los desafíos que representa la realización de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS 2016, por siglas en inglés) para la definición de la política de drogas de las próximas décadas, con particular énfasis en la región latinoamericana.

PALABRAS CLAVE

América Latina | UNGASS | Guerra contra las drogas | Derechos humanos | Régimen Internacional de Control de Drogas | Sesión Especial de las Naciones Unidas de 2016

• • •

En la práctica el Régimen Internacional de Control de Drogas (RICD) se ha traducido en abusos sistemáticos de los derechos humanos (DDHH) y las libertades fundamentales. A pesar de las múltiples evidencias sobre las afectaciones producidas por la aplicación severa de las leyes de drogas, solo recientemente se ha comenzado a hablar abiertamente de esta problemática. Por décadas, la aplicación y el monitoreo de las convenciones de control de drogas han pasado por alto la obligación prevalente que tienen los Estados en derechos humanos. Las instancias multilaterales encargadas de la vigilancia del RICD han ejercido sus mandatos, ignorando el elefante blanco en la habitación.

Dada esta realidad, cada vez son más fuertes las voces que reclaman la revisión de la política de drogas actual, en la antesala a la Sesión Especial de las Naciones Unidas de 2016 (UNGASS 2016 por sus siglas en inglés), convocada para hacer una evaluación de los avances y retrocesos del régimen actual.

Este artículo tiene el propósito de analizar brevemente la tensión que hay entre la aplicación del RICD y la garantía de los DDHH, mostrando cómo en el marco de la denominada “guerra contra las drogas” se ha pasado por alto y en el mejor de los casos se han hecho referencias marginales a las responsabilidades en materia de derechos humanos.

En una segunda sección, se aportará evidencia sobre cómo en la práctica la aplicación de las leyes de drogas ha producido múltiples afectaciones y consecuencias negativas – con especial énfasis en América Latina. Finalmente, este texto expondrá los desarrollos recientes con miras a UNGASS 2016.

El elefante en la habitación: el divorcio de las políticas de drogas y los DDHH

El Régimen Internacional de Control de Drogas se basa en tres tratados: La Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el Convenio de Sustancias Sicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988. En su conjunto el régimen tiene el propósito de fiscalizar las drogas para garantizar su disponibilidad con fines médicos y científicos, además de impedir el desvío para otros usos de un conjunto definido de sustancias. Desde la lectura de los DDHH, es importante resaltar que las tres convenciones contienen en su preámbulo referencias a la “salud” y el “bienestar de los seres humanos” como objetivos “morales” superiores. De otro lado, los derechos humanos solo aparecen de manera explícita una vez en los tres tratados – artículo 14(2) de la Convención de 1988.

A pesar de las referencias marginales a los DDHH, como sucede con cualquier otro tratado, el punto de partida es que las convenciones deben aplicarse e interpretarse conforme a las obligaciones concurrentes a los derechos humanos. Tal como lo señala Rodrigo Uprimny, el deber de los Estados de respetar esos derechos es un mandato que tiene su base en la Carta de las Naciones Unidas, que es un tratado que predomina sobre cualquier otra convención, por lo que las obligaciones de los Estados frente a las drogas deben ser interpretadas de una forma que sea compatible con las obligaciones internacionales de derechos humanos –y no al contrario.¹ Sin embargo, en la práctica ha habido un divorcio entre el cumplimiento de los compromisos adquiridos bajo el RICD y las obligaciones en materia de DDHH.

¿Cómo se puede explicar este divorcio? No hay una única respuesta. Por un lado es posible argumentar que las convenciones obligan a los países a adoptar sanciones penales para combatir todos los aspectos relacionados con la producción, posesión y el tráfico de drogas, lo cual ha derivado en la aplicación de un enfoque represivo.² La adopción predominantemente punitiva de las responsabilidades ha derivado en abusos a los derechos humanos y el deterioro de las libertades personales. Desde esta posición, el cumplimiento de las convenciones ha estimulado el incumplimiento de las obligaciones en DDHH.

De otro lado, tal como lo ha argumentado la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (ONUDD), si bien los derechos humanos se han vulnerado en nombre de la lucha contra las drogas, nada en las convenciones justifica acciones como la tortura, la coacción, la humillación durante el tratamiento o la pena de muerte.³ De hecho las convenciones permiten a los países responder de manera proporcional, ofreciendo alternativas a las condenas para los delitos menores. Desde esta perspectiva, el problema no está en las convenciones sino en su interpretación.

La realidad obliga a analizar las convenciones no tanto por sus intenciones sino por sus resultados, los cuales no han estado en sintonía ni han privilegiado las obligaciones de los Estados en DDHH. Como lo afirma Damon Barrett, el RICD ha desconocido los riesgos derivados de su aplicación, ha carecido de lineamientos claros y específicos sobre esta temática y no cuenta con instancias para regular y monitorear su cumplimiento –como sí ocurre por ejemplo en el caso de las actividades comerciales o el contraterrorismo.⁴

Recién en el año 2008 la Comisión de Estupefacientes de la ONU (CND) adoptó una resolución en derechos humanos.⁵ La aprobación de este documento solo fue posible luego de que se eliminaran las alusiones a la pena de muerte, la declaración sobre los derechos de los pueblos indígenas y los mecanismos específicos de los derechos humanos de la ONU.⁶ Desde entonces (2008) las salvaguardias de derechos humanos han aparecido con más frecuencia en resoluciones y declaraciones.

En 2009, el Relator Especial de la ONU sobre la tortura, Manfred Nowak citó la aplicación de las leyes de drogas como uno de los argumentos usados por los gobiernos para justificar las violaciones a los DDHH. En 2010 el

Relator Especial sobre el Derecho a la Salud expresó su preocupación por “el hecho de que el enfoque actual de la fiscalización de drogas cause más daños que los que intenta prevenir”. En 2012, una declaración conjunta de varios organismos de la ONU hizo un llamado a los Estados para cerrar los centros de rehabilitación obligatorios y poner en marcha servicios sanitarios basados en DDHH.⁷ En 2010 la ONUDD elaboró un informe para la CND sobre las políticas de control de drogas y justicia criminal desde una perspectiva de DDHH.⁸ Además, en 2012 la ONUDD publicó una nota orientadora dirigida a su personal.⁹

Adicionalmente, el Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacentes (JIFE) de 2015, expresó su preocupación por aquellos Estados en los cuales se continúa aplicando la pena de muerte por delitos relacionados con drogas¹⁰ y el Comité de Derechos Humanos de la ONU hizo un llamado a los países a detener esta práctica.

Poco a poco las referencias al “elefante” han comenzado a aparecer, aunque hay todavía una resistencia importante de algunos Estados que no ven como necesario que la aplicación de las leyes de drogas cumpla con las obligaciones de DDHH. Por ejemplo más de doce países incluyen en su legislación el castigo corporal como una opción de castigo disciplinario para los delitos relacionados con drogas.¹¹ Además países como Rusia y China se oponen de manera abierta a este discusión. Sin embargo, el debate sobre los abusos se ha hecho más intenso, mientras que las consecuencias negativas persisten. La perspectiva punitiva sigue siendo la norma, con un uso desmedido del derecho penal para responder a problemas directamente vinculados con la salud pública y el desarrollo.

“La Guerra contra las drogas”: una historia de abusos a los DDHH

La creación y desarrollo del régimen internacional de fiscalización de drogas ha tenido como correlato múltiples abusos e impactos negativos. En 2008, en el Informe Mundial de Drogas de la ONUDD¹² se identificó una serie de “consecuencias negativas no intencionales” de las acciones para el control de las drogas. Ese mismo año, en una guía para sus funcionarios la ONUDD admitió que “existe el riesgo, menor pero presente, de que las actividades de la ONUDD tengan un impacto negativo sobre los derechos humanos”.¹³ En la práctica el RICD se ha traducido en un sistema de riesgos, en el cual lo “colateral” ha terminado siendo la regla.

En el Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), publicado recientemente, se afirma que “en muchos países alrededor del mundo, los esfuerzos de control de drogas resultan en graves violaciones a los derechos humanos”.¹⁴ Además el PNUD afirma que “Las comunidades también se enfrentan a grandes abusos contra los derechos humanos por parte de las organizaciones de tráfico de drogas”.¹⁵ Bajo el régimen actual los Estados no solo no se han abstenido de interferir con el disfrute de los derechos humanos (respeto) sino que no han adoptado las medidas necesarias para garantizarlos y protegerlos.

La lista de impactos es extensa y sus implicancias profundas. En sus manifestaciones más severas la aplicación de las leyes de drogas ha derivado en torturas, ejecuciones extrajudiciales y desapariciones forzadas por parte de agentes del Estado. En nombre de la “guerra contra las drogas” y el combate contra el crimen, las instituciones han pasado por alto sus obligaciones con violaciones sistemáticas y en no pocos casos masivas. Estas acciones han recaído especialmente en poblaciones vulnerables –jóvenes, pobres y en situación de marginalidad.¹⁶

En los países en donde la lucha contra el tráfico de drogas ha sido más intensa, como es el caso de Colombia, Brasil, México y Honduras – para citar algunos ejemplos –, la represión se ha traducido textualmente en una “guerra”, con un enemigo definido (cultivadores, consumidores, portadores de pequeñas cantidades o grandes “capos”), la utilización de aparatos armados (vinculando a las fuerzas militares a labores de seguridad pública) y miles de víctimas.¹⁷

Las intervenciones efectuadas bajo el RICD han exacerbado la violencia y la inseguridad que se proponían remediar. El combate al narcotráfico ha impactado en numerosas comunidades que se encuentran afectadas directamente, ya sea por su localización geográfica en relación a las rutas de tráfico o por las dinámicas de violencia asociadas al tráfico o a la venta minorista.

Un meta-análisis realizado por Werb et al. arrojó como conclusión que la violencia armada y las altas tasas de homicidio podrían ser una consecuencia de la prohibición.¹⁸ En México, un estudio reciente elaborado por Valeria Espinosa y Donald Rubin encontró que las intervenciones realizadas por el Ejército en el marco de la represión del narcotráfico provocaron un aumento en las tasas de homicidio.¹⁹ En Colombia algunas estimaciones señalan que las actividades de producción de drogas cobran la vida de entre 4.000 y 7.000 personas cada año y han generado entre 180.000 y 277.000 desplazados.²⁰

La severidad de las leyes de drogas ha privilegiado el uso del derecho penal como respuesta, con la aplicación de sanciones desproporcionadas y el aumento progresivo de las penas. En el caso específico de América Latina tanto los montos mínimos como los de las penas máximas se han multiplicado hasta por 20 en los últimos 50 años.²¹ Una mención especial requiere la imposición de la pena de muerte en 33 países y territorios por delitos relacionados con drogas.²² Cientos de personas han sido ejecutadas en países como China, Irán, Pakistán, Indonesia y Tailandia. Adicionalmente, medio millón de personas se encuentran en centros de detención –como medida para su tratamiento– en países como Camboya, Vietnam y Laos.²³

En algunos países, la represión del mercado ilegal de las drogas ha justificado la introducción de diferentes cuerpos legislativos excepcionales, contrarios al debido proceso. Bajo el argumento de la excepcionalidad del crimen organizado y la complejidad para su persecución, se han aplicado leyes y figuras como el arraigo, que se han extendido injustificadamente las facultades del Estado para detener a una persona, atentando contra el propio sentido de Justicia. Tal como lo señala Alejandro Madrazo, es así que los costos de la guerra a las drogas también se cuentan en costos constitucionales, es decir el abandono de ciertos compromisos básicos de las democracias, que se manifiestan primariamente en la reducción o abandono de principios de derecho fundamentales o la reestructuración de las responsabilidades gubernamentales, modificaciones introducidas en los sistemas legales como una necesidad para combatir la amenaza narco y el tráfico de drogas.²⁴

El uso excesivo de las medidas de carácter represivo –la mayoría de veces relacionadas con delitos menores ha tenido como impacto el crecimiento de la población encarcelada, agravando el problema de hacinamiento en varios países. Solo en Estados Unidos el número total de personas en las cárceles creció de 330.000 en 1972 a casi 2,3 millones de personas en 2011.²⁵ El 50% de los presos que están en las cárceles federales y el 20% de los que se encuentran en las cárceles estatales fueron condenados por vender o consumir drogas.²⁶

En el caso de Brasil, durante la vigencia de la Ley de Drogas (Ley n° 11.343/06) aumentó el mínimo de la pena de tráfico al mismo tiempo que se descriminalizó la tenencia para consumo personal. Pero la ley no establece distinción objetiva entre estas categorías. Como resultado la incidencia de los delitos en el sistema de justicia se incrementó considerablemente, aumentando su participación en el total de prisioneros. En 2006, 47.472 personas fueron detenidas por tráfico de drogas, lo que representó el 14% de los arrestados por todos los delitos. Para 2013 los datos oficiales muestran que un 30% de la población penitenciaria cometió delitos de tráfico de drogas.²⁷ Los presos por delitos de drogas son un grupo muy significativo en la mayoría de los países latinoamericanos, 45% en Bolivia, 34% en Ecuador, 24% en Perú.²⁸ Autores como Loic Wacquant identifican al encarcelamiento como el mecanismo de control frente a grupos marginados (en reemplazo incluso de los guetos sociales), con la guerra contra las drogas como el aparato de sostén y justificación de la persecución criminal.²⁹

Un asunto de especial preocupación es el encarcelamiento de las mujeres por delitos relacionados con drogas. En América Latina la población penitenciaria femenina prácticamente se duplicó entre 2006 y 2011, pasando de 40 mil a más de 74 mil, la mayoría vinculada a delitos menores relacionados con las drogas, con impactos devastadores para las detenidas, sus hijos, familias y comunidades.³⁰

De otro lado, los programas de erradicación forzosa y la fumigación de cultivos han tenido impactos negativos para las poblaciones. En algunos casos estas acciones han conllevado al desplazamiento de personas, el deterioro de su bienestar, la inseguridad alimentaria y el conflicto social. En el caso específico de Colombia, hay evidencias de que el uso de glifosato para la aspersión ha tenido efectos negativos para la salud humana y también para el medio ambiente.³¹

Adicionalmente, la penalización del consumo y los obstáculos para implementar programas de reducción de daños, han estimulado comportamientos de alto riesgo –como compartir jeringas y agujas– y la propagación en algunos países del VIH y la hepatitis C.³² El tratamiento punitivo de un problema de salud pública –como lo es la adicción y el uso problemático de drogas– también ha impedido el acceso a tratamientos de salud de calidad e incrementado la probabilidad de sobredosis de drogas.³³

En suma, los impactos negativos de la aplicación punitiva del modelo prohibicionista han sido amplios y severos. En términos de sus propios objetivos, el RICD ha tenido avances modestos; a pesar de los progresos parciales en algunos países –como es el caso del descenso en los niveles de consumo de la cocaína en los Estados Unidos y Europa, acompañado por una baja en la producción³⁴– la magnitud de la demanda de drogas no ha cambiado sustancialmente a nivel mundial. Pero además de tener bajos niveles de eficiencia, en la práctica el RICD se ha traducido en algunos países en una verdadera crisis humanitaria que ha recaído sobre los sectores más vulnerables de la población. Lo anterior, con mayor énfasis en países que adoptan medidas represivas en contextos de fragilidad institucional, caracterizados por bajos niveles de transparencia y baja capacidad del Estado de proveer bienes públicos a sus ciudadanos.

Los reiterados abusos a los derechos humanos y la restricción de libertades constituyen un problema sistemático difícil de ocultar. A pesar de la evidencia, la resistencia a observar la aplicación de las políticas de drogas desde la perspectiva de los DDHH continúa siendo fuerte. El RICD tiende a auto-protegerse y conservar su hermetismo, con el argumento de que los cambios en las políticas de drogas podrían erosionar el sistema y poner en juego su legitimidad.³⁵ Dada esta realidad, la UNGASS 2016 y el proceso preparatorio –con diferentes espacios de discusión en los ámbitos multilaterales– constituye una oportunidad para hacer evidente el divorcio entre el RICD y los derechos humanos y la necesidad de incorporar lineamientos que guíen la aplicación de las políticas de drogas.

Perspectivas de futuro: los DDHH y UNGASS 2016

En los últimos años, el debate sobre la política de drogas se ha hecho más intenso con posturas críticas por parte de expertos, organizaciones no gubernamentales y más recientemente líderes políticos y ex-mandatarios que no solo cuestionan su efectividad, sino también sus graves efectos colaterales. Dentro de estos señalamientos se encuentran los efectos negativos que ha tenido el RICD en el respeto y garantía de los derechos humanos, un debate que ha tenido especial fuerza en América Latina.

En el ámbito multilateral destaca en 2012 la declaración conjunta de tres países latinoamericanos –Colombia, Guatemala y México– que llamaron a los Estados miembros de las Naciones Unidas a evaluar los alcances y limitaciones de la política vigente.³⁶ En esta misiva los mandatarios solicitaron una conferencia internacional con el objetivo de tomar las decisiones necesarias. En respuesta a esta petición, el Secretario General de las Naciones Unidas convocó a una sesión especial de la Asamblea General (UNGASS) para el año 2016. Desde entonces ha habido una intensa discusión de cómo garantizar que los DDHH tengan un espacio central en este debate.

El proceso preparatorio de la UNGASS viene desarrollándose en Viena, en la Comisión de Narcóticos (CND por sus siglas en inglés), órgano de la ONU encargado de definir las políticas internacionales en relación a las sustancias ilícitas. Si bien la CND ha sido históricamente resistente a la inclusión de otras agencias y la participación de actores externos, recientemente adoptó una resolución³⁷ que habilita que las organizaciones de la sociedad civil y la academia participen en la preparación y realización de la UNGASS.

Al mismo tiempo, en su última sesión (2015), el Consejo de Derechos Humanos de la ONU dio un paso fundamental para asegurar que la perspectiva de DDHH esté presente en la UNGASS, aprobando por consenso una resolución –copatrocinada por 47 países de Europa, América Latina, Asia, África y Oceanía– que dispone la producción de insumos para informar la discusión.³⁸ La resolución convoca a un panel de expertos para discutir las políticas de drogas y su impacto en los derechos de las personas. Esta resolución también solicita al Alto Comisionado para los Derechos Humanos la producción de un reporte técnico sobre el tema.

Se prevé que en la agenda de la UNGASS haya un segmento especial para tratar esta materia, lo cual constituye una gran oportunidad para corregir la histórica ausencia de los DDHH en las discusiones sobre las políticas de drogas. Damon Barrett sugiere que, tal como sucede en otros ámbitos –por ejemplo el comercio–, los países deberían adoptar un Procedimiento Especial sobre derechos humanos y control de drogas.³⁹ Este podría ser el camino para establecer criterios que garanticen que el RICD se acoja a las obligaciones existentes en el campo de los DDHH.

Un buen referente en este sentido es la Resolución de la Asamblea General 44 de la Organización de Estados Americanos (OEA): “La promoción y protección de los derechos humanos en la búsqueda de nuevos enfoques y soluciones efectivas, en el desarrollo e implementación de políticas para atender el problema mundial de las drogas en las Américas”, mediante la cual los Estados reafirman que “...las políticas de drogas deben realizarse con el pleno respeto de las leyes nacionales y el derecho internacional, incluyendo el debido proceso, y de irrestricto respecto de los derechos humanos”.⁴⁰

Latinoamérica tiene sin duda un papel protagónico en este debate, pero no solo debe enfrentar sus diferencias internas, sino también la fuerte resistencia de otros bloques o países. China y Rusia constituyen un línea dura contra la reforma del sistema, la Unión Europea tiene una actitud cauta y en ocasiones no muy interesada en el debate, y África viene sosteniendo el status quo y la necesidad de combatir las drogas. Estados Unidos ha moderado recientemente sus posiciones y se muestra más abierto a la discusión, en parte debido a la crisis carcelaria que enfrentan y en parte por las reformas legislativas de legalización de cannabis que se produjeron en varios de sus estados. El fin de 2015 y principio de 2016 serán escenarios de la preparación de la UNGASS, que podrá (o no) traer cambios concretos en el régimen actual.

Pero más allá de lo que sucede en la UNGASS 2016, es necesario que este cambio también sea impulsado desde la base, con una participación más activa de las organizaciones defensoras de DDHH, especialmente en los países que han asumido los mayores costos en la aplicación de las políticas de drogas. Es importante darles una voz a las víctimas de la “guerra contra las drogas” que hoy se cuentan por miles, al mismo tiempo que se toman las medidas para que las consecuencias negativas del enfoque punitivo no se repitan.

NOTAS

1. Rodrigo Uprimny, “Derechos Humanos y Derecho de las Drogas,” *El Espectador*, sept
2. Francisco Thoumi, “La normatividad internacional sobre drogas y la evaluación de los resultados de la especial,” *Razón Pública*, 2008, visitado el 28 de marzo de 2015, <http://bit.ly/1JBmsEs>.
3. UNDOC, *Drug Policy Provisions from the International Drug Control Conventions* (Vienna, 2014), 14.
4. Damon Barrett, “Reflexiones sobre los derechos humanos y el control internacional de las drogas,” en: *Regulando las Guerras Contra las Drogas*, ed. John Collins (London: London School of Economics, 2012).
5. UNODC, Commission on Narcotic Drugs, Resolution 51/12, “Strengthening cooperation between the United Nations Office on Drugs and Crime and other United Nations entities for the promotion of human rights in the implementation of the international drug control treaties,” 2008, visitado el 30 de junio de 2015, https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug_Resolutions/2000-2009/2008/CND_Res-2008-12e.pdf.
6. Barrett, “Reflexiones,” 63.
7. Erstein Jensema, “Derechos humanos y política de drogas,” trans. Beatriz Martínez, *Transnational Institute*, octubre 15, 2013, visitado el 20 de marzo de 2015, <http://bit.ly/1Hwe2kz>.
8. UNODC, *Drug control, crime prevention and criminal justice: A Human Rights perspective*, E/CN.7/2010/CRP.6, E/CN.15/2010/CRP.1, Mar. 3, 2010, visitado el 30 de junio de 2015, https://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ/CCPCJ_Sessions/CCPCJ_19/E-CN15-2010-CRP1_E-CN7-2010-CRP6/E-CN15-2010-CRP1_E-CN7-2010-CRP6.pdf.
9. UNODC, *UNODC and the Promotion and Protection of Human Rights. Position Paper*, 2012, visitado el 30 de junio de 2015, https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/UNODC_Human_rights_position_paper_2012.pdf.
10. En particular se menciona en el informe al Consejo de Estado de Omán, que propuso aplicar la pena de muerte a los delitos relacionados con el tráfico de drogas destinado a su territorio.
11. Fundación Transform Drug Policy, “La Guerra contra las Drogas: Socavando los Derechos Humanos,” *Count the Costs of the War on Drugs*, 2012, 7, visitado el 28 junio de 2015, http://www.countthecosts.org/sites/default/files/Human_rights_Spanish.pdf.
12. ONUDD, *Informe Mundial de Drogas 2008*, visitado el 28 de junio de 2015, https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2008/wdr08_

execsum_spanish.pdf

13. UNODC, UNODC and the Promotion.
14. UNDP, Perspectives on the Development Dimensions of Drug Control Policy (New York, 2015), 8.
15. UNDP, Perspectives, 8.
16. CIDE, En busca de los derechos: usuarios de drogas y las respuestas estatales en América Latina (Mexico, 2014).
17. Juan Carlos Garzón, Cómo reparar un sistema que no funciona. Modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas en América Latina (Países Bajos: Transnational Institute e International Drug Policy Consortium, diciembre, 2014), 4 (Serie Reforma Legislativa, n. 29).
18. Dan Werb et al., "Effect of drug law enforcement on drug market violence: A systematic review," International Journal of Drug Policy, 22, no. 2 (2011): 87-94.
19. Valeria Espinosa and Donald Rubin, "Did the Military Interventions in the Mexican Drug War Increase Violence?," The American Statistician 69, no. 1 (2015): 17-27, doi:10.1080/00031305.2014.965796.
20. Daniel Mejía and Pascual Restrepo, Do Illegal Markets Breed Violence?: Evidence for Colombia (Colombia: Universidad de los Andes, 2011), visitado en abril de 2015, <http://academiccommons.webmeets.com/files/papers/LACEA-LAMES/2011/78/IDMbV%20May%202011.pdf>.
21. Rodrigo Uprimny, Diana Guzmán and Jorge Parra, La adicción punitiva, La desproporción de leyes de drogas en América Latina (Bogotá: DeJusticia, 2012).
22. Patrick Gallahur and Rick Lines, The Death Penalty for Drug Offences: Global Overview (London: IHRA, 2010).
23. Kasia Malinowska, "The United Nations general assembly special session on drugs in 2016," BMJ Blogs, febrero 17, 2015, visitado el 25 de marzo de 2015, <http://blogs.bmj.com/bmj/2015/02/17/kasia-malinowska-sempruch-the-united-nations-general-assembly-special-session-on-drugs-in-2016/>.
24. Alejandro Madrazo Lajous, "The Constitutional Costs of the 'War on Drugs'," In Ending the Drug Wars: Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy, ed. John Collins, (London: London School of Economics, 2014), 55-60.
25. Bryan Stevenson, "Drug Policy, Criminal Justice and Mass Imprisonment," (working paper prepared for the first meeting of the Global Commission on Drug Policy, Geneva, January 24-25, 2011), 3.
26. Gary S. Becker and Kevin M. Murphy, "Have We Lost the War on Drugs? Wall Street Journal, January 4, 2013.
27. Luciana Boiteux, "El antimodelo brasileño: Prohibicionismo, encarcelamiento y selectividad penal frente al tráfico de drogas," Nueva Sociedad 255 (2015): 132-44.
28. Penal Reform International, Global Prison Trends 2015 (London: PRI, 2015).
29. Loic Wacquant, Las cárceles de la miseria (Buenos Aires: Ed. Manantial, 2004).
30. Corina Giacomello, "Women, Drug Offenses and Penitentiary Systems in Latin America," International Drug Policy Consortium, Oct. 2013.
31. Daniel Mejía y Adriana Camacho, "Consecuencias de la aspersión aérea en la salud: evidencia desde el caso colombiano," in Costos económicos y sociales del conflicto en Colombia ¿Cómo construir un posconflicto sostenible? María Alejandra Arias et al. eds. (Bogotá: Ediciones Uniandes, 2014), 107-128. ISBN: 978-958-695-934.
32. Global Commission on Drugs Policy, The negative impact of the war on drugs on public health: the hidden hepatitis C epidemic, 2013, visitado el 20 de marzo de 2015, <http://bit.ly/1DrIBCO>.
33. Global Commission on Drugs Policy, Asumiendo el control: Caminos hacia políticas de drogas eficaces, 2014, visitado el marzo 20, 2015, <http://bit.ly/1DrIS8z>.
34. UNODC, World Drug Report 2015, visitado el 30 de junio de 2015, <http://www.unodc.org/wdr2015/>.
35. Ann Fordham, "UN Debates on Drugs: 'There Must Be No New Thinking and No New Ideas,'" The Huffington Post, April 1, 2015.
36. "México, Guatemala y Colombia urgen a la ONU a analizar política de combate a las drogas," Centro de Noticias ONU, oct. 2, 2012, visitado en junio de 2015, <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=24648>.
37. United Nations, Commission on Narcotic Drugs (CND), *Special session of the General Assembly on the world drug problem to be held in 2016*, E/CN.7/2015/L.11, Mar. 17, 2015, visitado en junio de 2015, http://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_58/draft_resolutions/ECN72015_L11_17_March_420pm_clean.pdf.
38. Human Rights Council, *Contribution of the Human Rights Council to the special session of the General Assembly on the world drug problem of 2016*, A/HRC/28/L.22, March 23, 2015.
39. Barrett, "Reflexiones," 64.
40. OEA, *La promoción y protección de los derechos humanos en la búsqueda de nuevos enfoques y soluciones efectivas, en el desarrollo e implementación de políticas para atender el problema mundial de las drogas en las Américas*, AG/RES. 2868 (XLIV-O/14).



JUAN CARLOS GARZÓN - Colombia

Juan Carlos Garzón es investigador del Woodrow Wilson Center e investigador asociado de la Fundación Ideas para la Paz.

email: jcg78@georgetown.edu

Recibido en Abril de 2015.

Original en español.



LUCIANA POL - Argentina

Luciana Pol es investigadora Senior de Políticas de Seguridad y Derechos Humanos del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

email: lpol@cels.org.ar

Recibido en Abril de 2015.

Original en español.

"Este artículo es publicado bajo la *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"

ÁSIA: PROMOVRIENDO POLÍTICAS DE DROGA MÁS HUMANAS Y EFICACES

Gloria Lai

- *El Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas pide más participación de la sociedad civil camino a UNGASS 2016.*

RESÚMEN

En varias partes del mundo, los gobiernos han comenzado a cuestionar abiertamente la efectividad de las políticas represivas para el control de las drogas. Sin embargo, en Asia el debate sobre las políticas de drogas es muy limitado. Tanto el uso como el suministro de drogas controladas, son vistos como una amenaza para la seguridad del Estado que debe ser erradicada, justificando la implementación de políticas de drogas severamente punitivas. Existe poco apoyo público para desafiar estas políticas duras. La autora argumenta que la sociedad civil debe promover y debe ayudar a facilitar un diálogo más abierto y racional con los gobiernos para impulsarlos a comprometerse en una evaluación honesta sobre el enfoque actual. Este diálogo se vuelve necesario en el camino hacia la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU sobre el problema de las drogas en abril de 2016

PALABRAS CLAVE

Drogas | Sudeste Asiático | Política de drogas | Advocacy | Asia | Derechos humanos | Desarrollo | Salud pública
| Reducción de daños

• • •

Muchos países fuera de Asia están experimentando enfoques alternativos para las políticas de drogas. Esto incluye, por ejemplo, la despenalización del uso de drogas, una amplia gama de intervenciones para reducción de daños, alternativas al encarcelamiento como a sanciones penales para delitos menores relativos a las drogas, y mercados de *cannabis* legalmente regulados. Sin embargo, Asia como región, parece incapaz de alejarse de un enfoque represivo y punitivo sobre las drogas. Tanto el uso como el suministro de drogas controladas son generalmente vistos como una amenaza a la seguridad del Estado que debe ser erradicada, como lo demuestran estrategias regionales y nacionales de drogas que apuntan a sociedades “libres de drogas”.¹ El uso de cualquier tipo de droga controlada es considerado como un fracaso moral que no puede ser tolerado.

Como resultado, existe poco apoyo público para cuestionar la implementación o la eficacia de las políticas duras sobre drogas. Esto se da a pesar de la inadecuación de los enfoques existentes, que no sólo fracasaron en prevenir la rápida expansión de los mercados de drogas y los daños relacionados a las drogas, sino que también han llevado a violaciones de derechos humanos que van desde la detención compulsiva de usuarios de drogas, hasta sentencias de pena de muerte.² Además, muchos gobiernos de la región no permiten siquiera un espacio para una participación

crítica de la sociedad civil sobre el tema de las políticas de drogas, en parte debido al marco de comprensión de las drogas como una amenaza a la seguridad estatal y a la represión en general del activismo de la sociedad civil en algunos países. En China, por ejemplo, los activistas de organizaciones no gubernamentales son vigilados de cerca y sus trabajadores son sujetos a interrogatorios aleatorios por parte de fuerzas de seguridad si participan en actividades que son consideradas como amenazas para el Estado.³

No obstante, tras el uso de drogas inyectables y los índices de prevalencia de HIV asociados, en los años 1990 comenzó a aumentar el financiamiento internacional para la prevención, tratamiento y atención del HIV, lo que ayudó a facilitar el establecimiento de programas de reducción de daños en la región, y permitió dentro de ciertos límites, que las organizaciones de la sociedad civil y redes de usuarios de drogas, ganaran un rol como proveedores de expertos en términos de servicios de salud esenciales y de reducción de daños.⁴ En respuesta, muchos gobiernos de Asia, introdujeron algunos niveles de reforma política para aproximarse al uso de drogas como una cuestión de salud, más que como un crimen, a menudo utilizando el aparentemente bien intencionado lema, aunque impreciso y estigmatizador, “los usuarios de drogas son pacientes, no criminales”.⁵ Sin embargo, los encuadres sobre políticas de drogas y objetivos fundamentales de erradicación del mercado de drogas, no ha cambiado. Las drogas continúan siendo consideradas como un mal social que debe ser eliminado y los usuarios de drogas siguen siendo objeto de políticas punitivas, a pesar de que la expansión del mercado de drogas en la región muestra el fracaso de los gobiernos para alcanzar los objetivos de las políticas de drogas que ellos mismos se establecieron.

En Asia, todos los países encarcelan personas por el uso de drogas y muchos llevan a cabo redadas policiales para arrestar a usuarios, así como los someten a abusos de derechos humanos que van desde exámenes forzados de orina, registro compulsorio por parte de agencias de seguridad, torturas y múltiples formas de detención arbitraria.⁶ Ha quedado claro que la región no sólo necesita que la sociedad civil promueva la ampliación de la reducción de daños y que se brinden servicios de tratamientos para las drogas, sino que también las políticas de drogas no estén basadas en la criminalización y el castigo, sino en principios de salud, reducción de daños y derechos humanos. Camino a la Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU sobre el problema mundial de las drogas, que se realizará en Nueva York el 19 y 20 de abril de 2016, se torna urgente la necesidad del involucramiento de la sociedad civil, para garantizar que la participación de los Estados Miembros se realice en un diálogo abierto y honesto sobre las políticas de drogas que están funcionando y las que no.

El Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas en Asia

Como red global de más de 130 organizaciones de la sociedad civil, con una secretaría con sede en Bangkok y en Londres, el Consorcio Internacional de Políticas de Drogas (IDPC, sus siglas en inglés) promueve políticas nacionales e internacionales de drogas que estén basadas en los principios de derechos humanos, seguridad humana, inclusión social, salud pública, desarrollo y participación de la sociedad civil. Una misión clave del IDPC es promover políticas de drogas basadas en evidencias, que estén enfocadas en la reducción de las consecuencias dañinas, más que solamente en la búsqueda de reducir la escala del uso y los mercados de droga.

Como en otras regiones del mundo, IDPC busca estimular un diálogo abierto y objetivo sobre políticas de drogas en Asia, mediante la publicación y difusión de investigaciones y análisis de políticas relevantes, así como a través de la organización de foros. Un diálogo abierto y significativo sobre políticas de drogas se basa también en una participación equitativa de quienes hacen políticas y de la sociedad civil, incluyendo expertos y aquellas personas más afectadas por las políticas de drogas, especialmente usuarios. IDPC trabaja para aumentar la capacidad de la sociedad civil, garantizando una comunicación efectiva sobre los avances en las políticas de drogas y oportunidades de *advocacy* a través de redes y desarrollando talleres sobre incidencia en materia de políticas de drogas en países como Tailandia, Indonesia, India, Malasia y Myanmar.

El desarrollo de relaciones constructivas entre representantes de la sociedad civil, quienes diseñan las políticas,

e instituciones internacionales clave sobre cuestiones de políticas globales de drogas, incluyendo la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la Organización Mundial de la Salud (OMS), es una tarea crítica y constante del IDPC. Esto ayuda a asegurar la participación equitativa de todas las partes interesadas en el diálogo sobre políticas de drogas, basadas en la evidencia. Los desafíos para alcanzar este objetivo en Asia son significativos, y van desde la falta de capacidad y compromiso de los actores de la sociedad civil, hasta la falta de transparencia, de *accountability* y de oportunidades para que la sociedad civil pueda hacer contribuciones en el proceso de elaboración de políticas de drogas.

El trabajo de IDPC en Asia puede ser ejemplificado a través de sus acciones tras el anuncio del Presidente de Indonesia de Diciembre de 2014, de que las 64 personas condenadas a pena de muerte por delitos vinculados a drogas, serían ejecutadas. El IDPC trabajó junto a defensores locales e internacionales representando a usuarios de drogas, ONG que brindan servicios de asesoría legal, de salud y de reducción de daños, y académicos para pedir un alto en las ejecuciones a través de múltiples estrategias de *advocacy*, buscando influir en los políticos y en la opinión pública. Las actividades conjuntas incluyeron una protesta en la entrada de la reunión anual del órgano de elaboración de política global de drogas, la Comisión de la ONU de Estupefacientes (CND sus siglas en inglés) en Viena, Austria, así como en la sede de la ONU en Nueva York durante otra reunión de la CND; discusiones con la delegación de Indonesia y diálogos abiertos en la CND para debatir mejores alternativas de políticas de drogas; envío de cartas al presidente de Indonesia y jefes de dos instituciones de la ONU cuya responsabilidad primaria es el control de drogas (ONUDD y la Junta Internacional de Control de Estupefacientes) desafiando la exactitud de los datos que el Presidente había citado al declarar estado de emergencia en relación a las drogas; así como el enlace con los medios para diseminar este mensaje.⁷ Es terrible y decepcionante que aún así, el Gobierno de Indonesia procedió con la ejecución de ocho personas condenadas por delitos vinculados al tráfico de drogas el 8 de abril de 2015, luego de la ejecución de seis personas también procesadas por delitos de drogas en enero de 2015.⁸ A pesar de que algunos países de la región, como Vietnam,⁹ Malasia¹⁰ y Singapur,¹¹ han dado pasos hacia la abolición o reducción del uso de la pena de muerte, las ejecuciones en Indonesia, indican que la tendencia general en toda Asia es a favor de políticas de drogas punitivas.

ASEAN y los peligros del mantra “libre de drogas”

En el Sudeste asiático, no sólo es la organización regional –Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN)– quien adopta la visión de volverse un espacio libre de drogas en su estrategia sobre drogas, sino también algunos de sus Estados Miembros incluyendo a Indonesia y Myanmar.¹² Los ministros de ASEAN se comprometieron en 1998 a llegar a una región libre de drogas para el año 2015,¹³ luego de la última Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU sobre Drogas de ese mismo año, donde adoptaron una declaración política que expresa que los Estados Miembros deben apuntar a “eliminar o reducir significativamente” el cultivo ilícito y a “promover una sociedad libre de abuso de drogas”.¹⁴ La Comisión de la ONU sobre Estupefacientes también adoptó el slogan “Un mundo libre de drogas, ¡podemos hacerlo!” para su estrategia de diez años en 1998.¹⁵ El órgano responsable de la ONU por asistir a los Estados Miembros en la implementación de los tratados de control de drogas internacionales, ONUDD; ha cambiado ahora sus objetivos hacia la estabilización y contención de los mercados de drogas.¹⁶ A pesar de que claramente Asia no está en camino de transformarse en un territorio libre de drogas a fines de 2015, no hay indicios de que exista la intención de cambiar de retórica, si se considera que los funcionarios de ASEAN comienzan a pensar su estrategia regional de drogas para luego del 2015.

La nota de incidencia pública de IDPC de 2013 sobre la estrategia de drogas de ASEAN¹⁷ expresa que establecer la meta de volverse libre de drogas no es solo meramente inútil sino inalcanzable, puesto que al enmarcar las drogas y cualquier actividad relativa a esta como “mal social” a ser eliminado constituye una retórica que ayuda a justificar políticas que causan una amplia gama de daños. Asumir tales objetivos de política también ha conducido a una inversión desbalanceada de recursos en las intervenciones de la justicia criminal –basadas en la creencia errónea de que las medidas punitivas van a impedir las actividades relacionadas a las drogas. Esto no se apoya en ninguna evidencia y se realiza a expensas de poder garantizar la provisión efectiva y rentable de programas de salud y

sociales para manejar los daños asociados a las drogas y a sus mercados.¹⁸

Como resultado, en las últimas décadas, Asia ha visto abusos de gran escala a los derechos humanos cometidos en nombre de la guerra a las drogas, incluyendo prácticas abusivas de la policía contra usuarios de drogas. Esto quedó demostrado de forma grotesca cuando un número estimado de 2.800 personas fueron asesinadas por la policía en 2003 cuando el entonces Primer Ministro de Tailandia quiso eliminar las drogas en el país, en cuatro meses. Varias personas fueron asesinadas en ejecuciones extra judiciales por la policía y otros agentes de la ley por sospecha de participación en actividades relativas a las drogas. Aproximadamente otras 7.000 personas resultaron heridas en violaciones de derechos humanos, incluyendo la intimidación de defensores de derechos humanos y violencia policial.¹⁹ Además, la mayoría de los países de la región imponen medidas punitivas y estigmatizadoras en respuesta al uso de drogas, incluyendo el registro compulsivo en agencias de seguridad, condena penal, encarcelamiento, y negación o provisión inadecuada de medidas para proteger la salud, como programas de agujas y jeringas. Además, los gobiernos tienden a imponer sentencias desproporcionadas y penas por actividades relacionadas a las drogas, que incluyen sentencias largas de encarcelamiento por delitos menores, no violentos y el uso continuo de la pena de muerte.²⁰

También es en la búsqueda de metas irrealistas y libres de drogas, que algunos países de la región encarcelan o detienen personas en los así llamados centros de rehabilitación, para impedirlos de usar drogas. Para 2012, más de 200.000 personas habían sido recluidas en más de 1.000 centros compulsivos para usuarios de drogas (CCDU por sus siglas en inglés) en China y en la mayoría de los países del Sudeste Asiático: Camboya, Laos, Indonesia, Malasia, Myanmar, Tailandia, Filipinas y Vietnam.²¹ En los años recientes, las condenas de la ONU²² y de defensores de derechos humanos, sobre tortura y otros abusos cometidos contra personas detenidas en CCDU junto con la negación de servicios esenciales de salud, han llevado a una discusión más abierta entre los países sobre la necesidad de realizar una transición de los CCDU a servicios voluntarios para usuarios de drogas.²³ Vietnam ha tomado pasos concretos para reducir gradualmente el número de instalaciones de CCDU.²⁴

Luego de décadas de aumentos en los porcentajes de uso de drogas y dependencia, aún hay pocos servicios de tratamiento de drogas en la región que sean eficaces, sin crueldad y que se basen en la evidencia. En un momento en que más países de la región están comenzando a reconocer el fracaso y las consecuencias dañinas de los CCDU, es crítico que quienes diseñan las políticas desarrollen una comprensión más precisa sobre las drogas y sobre la naturaleza del uso de las drogas (por ejemplo, la mayoría de las personas que utiliza drogas no se vuelve dependiente y no requiere tratamiento).²⁵ Es urgentemente necesario que quienes hacen políticas en la región se alejen de los enfoques punitivos sobre las drogas e inviertan, en cambio, en construir la capacidad de brindar tratamientos para las drogas que sean humanas y eficaces, así como servicios de reducción de daños.

Cambios poco tangibles en la región en cuanto a la respuesta sobre los daños del uso de drogas y de sus mercados.

Algunos países en Asia han reconocido y buscado abordar ciertas consecuencias negativas que resultan de sus políticas de drogas. Pueden mencionarse tres ejemplos. Malasia estableció una reducción voluntaria de daños y servicios de tratamiento en 2010, a fin de comenzar a reemplazar los centros de detención compulsiva para usuarios de drogas.²⁶ Como el primer país entre aquellos que implementan centros de detención compulsiva que lentamente se alejan de la práctica punitiva, Malasia fue tomada como modelo por agencias internacionales como ONUSIDA.²⁷ Tailandia, en su búsqueda de erradicar el cultivo de opio, implementó un programa de desarrollo alternativo que es ampliamente visto como el más exitoso en el mundo, no sólo por reducir los niveles de cultivo sino también por mejorar las vidas de los agricultores en las áreas de implementación del proyecto.²⁸

Finalmente, Myanmar condujo una consulta relativamente abierta e inclusiva sobre las revisiones propuestas para la legislación de drogas en febrero de 2015, que involucró a agencias internacionales, expertos, representantes de personas usuarias de drogas y organizaciones de la sociedad civil. Las revisiones propuestas

incluyeron garantizar la provisión de un tratamiento para la dependencia de drogas basado en la evidencia, en lugar del encarcelamiento de usuarios de drogas y la reducción de penas para establecer sentencias más proporcionales a los delitos vinculados a drogas.²⁹

Estos países y muchos otros en Asia dicen aproximarse al uso de drogas como una cuestión de salud más que como un tema de justicia penal, implementando algunos servicios de reducción de daños para reducir los riesgos del HIV y otros riesgos para la salud entre usuarios de drogas inyectables –con las notorias excepciones de Japón, Corea del Sur y Singapur. Sin embargo, la criminalización y el castigo siguen siendo las respuestas políticas clave en Asia para usuarios de drogas.³⁰ Camboya, por ejemplo, explícitamente apoya la reducción de daños en sus políticas de drogas e implementa programas que ofrecen la prevención, tratamiento y servicios de cuidado del HIV para usuarios de drogas.

Al mismo tiempo, Camboya ha establecido la política Seguridad en el Pueblo/Comuna. Esto implica la eliminación de producción, comercio y uso de drogas en todos los pueblos y comunas, implementado a través de arrestos policiales y de detención de usuarios en CCDU. Como resultado, el enfoque sobre la aplicación de la ley de cero tolerancia en Camboya, inhibe seriamente la capacidad de reducción de daños para promover la salud y derechos de los usuarios de drogas.³¹ Incluso en India, que no ha establecido sistemáticamente CCDU y que apoya programas de reducción de daños, el consumo de drogas es un crimen que puede resultar en un año de encarcelamiento.³²

Hacia la UNGASS 2016: un llamado a la sociedad civil reformadora de todo el mundo

En Asia, debe ser seriamente cuestionada la premisa que está por detrás de que debe haber tolerancia cero para el comercio ilícito y el uso de drogas. La Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU sobre el problema mundial de las drogas (UNGASS) que se desarrollará en Nueva York en abril de 2016, brinda una importante oportunidad para hacerlo. Los defensores que buscan promover los principios de derechos humanos, Estado de Derecho, salud y desarrollo deberían aprovechar este momento para promover una revisión significativa de las políticas de control de drogas en toda la región. Para incentivar a los gobiernos a considerar enfoques humanos y efectivos sobre las drogas, las organizaciones de la sociedad civil deberían aumentar sus conocimientos sobre las políticas de drogas, promover recomendaciones de reforma basadas en la evidencia y construir alianzas para ampliar su capacidad de influir sobre quienes hacen políticas. Los activistas de la sociedad civil deberían buscar oportunidades para visibilizar constructivamente los temas de las políticas de drogas y discutir recomendaciones con quienes hacen políticas como parte de un diálogo abierto y objetivo. Dicho diálogo es urgentemente necesario camino a la UNGASS, para garantizar que sea desarrollada una evaluación honesta de la implementación de las políticas del uso de drogas en todo el mundo, y que Asia no quede atrás en este debate clave en la ONU.³³

NOTAS

1. Por ejemplo, ver el Centre for International Law, "2012 ASEAN Leaders' Declaration on Drug-Free ASEAN 2015," April 3, 2012, visitado en julio de 2015, <http://cil.nus.edu.sg/rp/pdf/2012%20ASEAN%20Leaders%20Declaration%20on%20Drug-Free%20ASEAN%202015-pdf.pdf>
2. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *The Challenge of Synthetic Drugs in East and South-East Asia and Oceania: Trends and Patterns of Amphetamine-type Stimulants and New Psychoactive Substances 2015*, May 2, 2015, visitado el 6 de junio de 2015, http://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/2015/drugs/ATS_2015_Report_web.pdf; International Drug Policy Consortium (IDPC), "A drug-free ASEAN by 2015: comments on the final assessment from a civil society perspective," June 2015, visitado el 6 de junio de 2015, <http://idpc.net/publications/2014/06/a-drug-free-asean-by-2015-comments-on-the-final-assessment-from-a-civil-society-perspective>.
3. Simon Denyer, "NGOs in China fear clampdown as Xi Jinping plans new security controls," *The Guardian*, March 30, 2015, visitado el 4 de junio de 2015, <http://www.theguardian.com/world/2015/mar/30/ngos-china-fear-security-clampdown>.
4. Simon Baldwin, *Drug policy advocacy in Asia: Challenges, opportunities and prospects* (London: IDPC, 2013).
5. Jimmy Dorabjee, "Harm reduction in South, South East, and East Asia" in *Harm Reduction in Substance Use and High-Risk Behaviour*, ed. Richard Pates and Diane Riley (West Sussex, UK: Wiley-Blackwell, 2012), 354.

6. Gary Reid and Nick Crofts, "Historical Perspectives of drug use in Southeast Asia," in *Drug law reform in East and Southeast Asia*, ed. Fifi Rahman and Nick Crofts (UK: Wiley-Blackwell, 2013), 1–11; Joanne Csete and Fifi Rahman, "Turning a page: Human rights and drug policy in East and Southeast Asia" in *Drug law reform in East and Southeast Asia*, ed. Fifi Rahman and Nick Crofts (UK: Wiley-Blackwell, 2013), 27–38. Ver también: IDPC, "Throughout Asia, criminalization and harsh punishment are imposed on people who use drugs," *IDPC infographic*, January 26, 2015, visitado el 9 de julio de 2015, <http://idpc.net/alerts/2015/01/throughout-asia-criminalisation-and-hard-punishment-are-imposed-on-people-who-use-drugs>.
7. Claudia Stoicescu, "Indonesia uses faulty stats on 'drug crisis' to justify death penalty," *The Conversation*, February 4, 2015, accessed June 7, 2015, <https://theconversation.com/indonesia-uses-faulty-stats-on-drug-crisis-to-justify-death-penalty-36512>; The Editors, "Indonesia's Jokowi vows strict policy, death penalty for drug crimes," *World Politics Review*, April 22, 2015, visitado el 6 de junio de 2015, <http://www.worldpoliticsreview.com/trend-lines/15596/indonesia-s-jokowi-vows-strict-policy-death-penalty-for-drug-crimes>.
8. AFP/Reuters, "Indonesia executes six drug convicts as new president Joko Widodo takes a hard line on drugs," ABC News, January 29, 2015, visitado el 7 de junio de 2015, <http://www.abc.net.au/news/2015-01-18/indonesia-executes-six-drug-convicts-most-foreigners/6023518>; Claire Phipps, "Who were the eight people executed by Indonesia?," *The Guardian*, April 28, 2015, visitado el 7 de junio de 2015.
9. An Dien, "Is Vietnam ready to abolish the death penalty?," *Thanh Nien News*, January 22, 2015, visitado el 13 de julio de 2015, <http://www.thanhniennews.com/politics/is-vietnam-ready-to-abolish-death-penalty-37916.html>.
10. Kate Mayberry, "Executing drug dealers in Southeast Asia," *Al Jazeera*, June 22, 2015, visitado el 13 de julio de 2015, <http://www.aljazeera.com/indepth/features/2015/06/executing-drug-dealers-southeast-asia-150622060018374.html>.
11. Jeraldine Phneah, "Singapore and the death penalty," *The Diplomat*, November 20, 2013, visitado el 13 de julio de 2015, <http://thediplomat.com/2013/11/singapore-and-the-death-penalty/>.
12. Indonesia National Narcotics Agency, "The Indonesia Policies and Strategies to achieve 'A drug-free ASEAN in 2015,'" (presentación para a ASEAN Inter-Parliamentary Assembly, July 10, 2012), visitado el 7 de junio de 2015, <http://www.aipasecretariat.org/wp-content/uploads/2014/02/ANNEX-D.pdf>.
13. Association of Southeast Asian Nations (ASEAN), *Joint Declaration for a Drug-Free ASEAN*, July 25, 1998, visitado el 13 de julio de 2015, <http://www.asean.org/communities/asean-political-security-community/item/joint-declaration-for-a-drug-free-asean>.
14. UN General Assembly, *Political Declaration*, June 10, 1998, visitado el 13 de julio de 2015, <http://www.un.org/ga/20special/poldecla.htm> (paragraphs 12 and 14).
15. Tom Blickman, "Refreshing Costa's memory," *TNI Drugs and Democracy Blog*, June 8, 2008, visitado el 13 de julio de 2015, http://www.undrugcontrol.info/en/weblog/item/2029-refreshing-costas-memory?pop=1&tmpl=component&print=1%22%20target=%22_hplink.
16. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Political Declaration and Plan of Action on international cooperation towards an integrated and balanced strategy to counter the world drug problem* (Vienna: UNODC, 2009), visitado el 13 de julio de 2015, <https://www.unodc.org/documents/ungass2016/V0984963-English.pdf>; Tom Kramer et al., *Bouncing Back: Relapse in the Golden Triangle* (Amsterdam: TNI, 2014), 60–61.
17. IDPC, "A drug-free ASEAN by 2015: harmless rhetoric or a dangerous mantra?" *IDPC Advocacy Note*, September 18, 2013, visitado el 8 de junio de 2015, <http://idpc.net/publications/2013/09/idpc-advocacy-note-a-drug-free-asean-by-2015-harmless-rhetoric-or-a-dangerous-mantra>.
18. IDPC, "A drug-free".
19. Virginia Macdonald and Supatra Nacapew, "Drug control and harm reduction in Thailand," *IDPC Briefing Paper*, November 18, 2013.
20. Global Commission on HIV and the Law, *HIV and the Law: Risks, rights & health* (New York: UNDP, July 2012), visitado el 8 de junio de 2015, <http://www.hivlawcommission.org/resources/report/FinalReport-Risks,Rights&Health-EN.pdf>; Global Commission on Drug Policy, *War on drugs*, June, 2011, visitado el 8 de junio de 2015, http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/Global_Commission_Report_English.pdf; Global Commission on Drug Policy, *The war on drugs and HIV/AIDS: How the criminalization of drug use fuels the global epidemic*, June, 2012, visitado el 8 de junio de 2015, http://globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/GCDP_HIV-AIDS_2012_REFERENCE.pdf.
21. Joseph Amon et al., "Compulsory drug detention in East and Southeast Asia: Evolving Government, UN and Donor responses," *International Journal of Drug Policy*, 2013, visitado el 13 de julio de 2015, http://www.academia.edu/4852694/Compulsory_drug_detention_in_East_and_Southeast_Asia_Evolving_government_UN_and_donor_responses.
22. United Nations, "Joint Statement: Compulsory drug detention and rehabilitation centres," March 2012, visitado el 8 de junio 2015, http://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific//2012/03/drug-detention-centre/JC2310_Joint_Statement6March12FINAL_En.pdf.
23. Amon et al., "Compulsory".
24. James Windle, "A slow march from social evil to harm reduction: drugs and drug policy in Vietnam," *Foreign Policy at Brookings paper*, 2015, visitado el 9 de julio 2015, <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/WindleVietnam-final.pdf?la=en>.
25. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *World Drug Report* (Vienna: UNODC, 2012), 1.
26. Pascal Tanguay, "Policy responses to drug issues in Malaysia," *IDPC Briefing paper*, June 2011, visitado el 8 de junio 2015, <https://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/library/IDPC-briefing-paper-Policy-responses-to-drug-issues-in-Malaysia.pdf>.
27. UNAIDS, *HIV in Asia and the Pacific: UNAIDS Report 2013* (Thailand: UNAIDS, 2013), 51, visitado el 8 de junio 2015, http://www.unaids.org/sites/default/files/media_asset/2013_HIV-Asia-Pacific_en_0.pdf.
28. Transnational Institute (TNI), *Withdrawal symptoms in the Golden Triangle: A drugs market in disarray* (Amsterdam: TNI, January 2009), visitado el 8 de junio 2015, <http://www.tni.org/report/withdrawal-symptoms-golden-triangle-4>.

29. Tom Kramer, "The current state of counternarcotics policy and drug reform debates in Myanmar," *Foreign Policy at Brookings*, May 2015, 9, visitado el 8 de junho 2015, <http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2015/04/global-drug-policy/Kramer--Burma-final.pdf?la=en>.
30. Baldwin, *Drug policy*, 10.
31. Nick Thomson et al., "The village/commune safety policy and HIV prevention efforts among key affected populations in Cambodia: Finding a balance," *Harm Reduction Journal* 9, no. 1(2012): 31.
32. Tripti Tandon, "Drug policy in India," *IDPC briefing paper*, February 2015, visitado el 9 de julho 2015, <http://idpc.net/publications/2015/02/drug-policy-in-india>.
33. Ver el sitio del IDPC sobre UNGASS para más detalles, <http://idpc.net/policy-advocacy/the-un-general-assembly-special-session-on-drugs-ungass-2016>.



GLORIA LAI - Tailandia

Gloria Lai es Oficial Senior del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC, sus siglas en inglés). Con sede en Tailandia, dirige el programa regional de IDPC para Asia. Anteriormente trabajó como asesora en aplicación de la ley y sobre cuestiones relativas a drogas y como abogada para el gobierno de Australia.

email: glai@idpc.net

Recibido en junio de 2015.

Original en inglés. Traducido por Maité Llanos.

"Este artículo es publicado bajo la *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"

ÁFRICA OCCIDENTAL: ¿UNA NUEVA FRONTERA PARA LA POLÍTICA DE DROGAS?

Adeolu Ogunrombi

- *El crecimiento de África Occidental como centro para el tráfico, la producción y el consumo de drogas proporciona a los gobiernos la oportunidad de emprender políticas más adecuadas.*

RESÚMEN

África Occidental es conocida como una región de tráfico en el comercio mundial de drogas. Sin embargo, cada vez más, también se está convirtiendo en una región de consumo y producción. Aquí el autor discute como los gobiernos de la región responden típicamente con políticas represivas, a pesar de la creciente evidencia que muestra que tales políticas no son sólo inútiles sino que producen violaciones graves de derechos humanos.

PALABRAS CLAVE

Política | África Occidental | Guerra contra las drogas | Derechos humanos | Comisión sobre Drogas de África Occidental | Tráfico | Producción | Consumo

• • •

Este artículo examina por qué África Occidental ha sido utilizada tradicionalmente como una ruta en el tráfico de drogas y cómo se está convirtiendo cada vez más en una región de consumo y producción. Y esto a pesar de la continua utilización de los gobiernos de África Occidental de políticas represivas perpetuadas bajo el concepto de "guerra contra las drogas." El artículo intenta explicar el uso continuado de estas políticas examinando el contexto internacional y local. Finalmente, el desastroso impacto que estas políticas están teniendo en los derechos humanos de la región es señalado observando la situación en Nigeria y Ghana.

El tráfico de drogas ilegales a través de África Occidental ha continuado creciendo en volumen durante las últimas décadas, principalmente desde los países latinoamericanos a los prósperos mercados europeos y norteamericanos.¹ El valor de este creciente mercado está estimado en miles de millones de dólares anuales² y no parece haber ninguna señal de que vaya a disminuir.

La elección de África Occidental por parte de los traficantes ha sido atribuida a una serie de factores como su vulnerabilidad geográfica en términos de acceso fácil y sistemas de vigilancia débiles tanto dentro de los Estados como entre ellos.³ Otros factores incluyen las medidas internacionales contra el narcotráfico que conducen a los traficantes a abandonar las rutas habituales como el envío directo por barco desde Latinoamérica a los países europeos⁴ y tomar rutas con menos resistencia como a través de África Occidental,⁵ sumado a la disponibilidad y voluntad de

colaboradores locales. Este creciente desafío también ha traído la enorme responsabilidad de saber cómo tratar el tema. Muchos gobiernos de la región han adoptado la ideología populista de la “guerra contra las drogas.”

La facilidad con la que se adopta esta política puede ser explicada por diversos factores. En primer lugar, está la percepción social prevaleciente de que las drogas son un mal social y de que los gobiernos deben hacer todo lo posible por erradicarlas. Esto se refleja en la declaración de objetivos de algunas de las agencias de control de drogas en la región. Un ejemplo típico es la Agencia Antidrogas de Nigeria (NDLEA, sus siglas en inglés) que tiene una declaración de objetivos que promete “utilizar todos los recursos a su disposición para la total erradicación del tráfico ilegal de drogas narcóticas y sustancias psicotrópicas; la supresión de la demanda de drogas ilegales y otras sustancias de abuso...”⁶ Durante una ceremonia pública en la que se quemaron aproximadamente 86,000 kg de cannabis incautado en 2014, el director de la NDLEA dijo “me llena de alegría que estemos hoy aquí reunidos para destruir lo que destruye vidas y destinos.”⁷

Además, la Unión Europea (UE) y los EE.UU. también han desempeñado un papel importante en influenciar la dirección de la política de drogas en la región con una fuerte insistencia en la interdicción, arresto y el sistema penal de justicia. Esta influencia se ve claramente al analizar el foco temático de la ayuda financiera proporcionada a muchos países africanos para medidas contra los estupefacientes. Axel Klein (2014) en su artículo titulado “Cuando las Agendas Chocan: Combatiendo las Drogas y el Crimen Organizado en África Occidental” (título original: “*When Agendas Collide: Combating Drugs and Organised Crimes in West Africa*”) mencionó explícitamente, por ejemplo, que gran parte de la colaboración entre la UE y África Occidental para afrontar el tráfico de cocaína está financiada como cooperación para el desarrollo pero dirigida al crimen transnacional organizado operando en África Occidental y que este enfoque refleja también la política exterior de seguridad de la UE.⁸ Después de muchos años aplicando este tipo de políticas resulta evidente que no han producido el resultado deseado. En vez, el daño colateral de la política de drogas en forma de graves violaciones de derechos humanos tales como la encarcelación masiva y la tortura de usuarios de drogas, que no son denunciadas ni controladas, resultan particularmente preocupantes. No es por tanto exagerado decir que las políticas antidrogas incentivadas desde el exterior han fomentado las tendencias más corruptas e inhumanas de los agentes policiales dentro de la región. Neil Carrier y Gernot Klantschnig (2012) en su libro “África y la Guerra Contra las Drogas” (título original: “*Africa and The War on Drugs*”) expresaron sucintamente que la guerra contra las drogas en África ha sido contraproducente, tal y como lo es en muchas otras regiones, porque “deja de lado los debates sobre derechos humanos en la política de drogas, la provisión de instalaciones para el tratamiento para las drogas y un enfoque en los temas relacionados con las drogas más apremiantes para los africanos.”⁹ Latinoamérica comparte una cantidad considerable de aspectos económicos y de desarrollo con África Occidental¹⁰ y ha experimentado consecuencias devastadoras en la guerra contra las drogas, por ejemplo los altos grados de violencia y el uso de herbicidas que son tóxicos para los humanos.¹¹ Proporciona por tanto un buen ejemplo para África Occidental sobre cómo no abordar el desafío de las drogas.¹² África Occidental no puede permitirse ser un “nuevo frente en la fracasada guerra contra las drogas.”¹³

Confrontando las realidades: de área de paso a área de consumo

Con los peligros crecientes de tráfico de drogas y consumo en África Occidental, Kofi Annan, el presidente de la Fundación Kofi Annan y ex-secretario general de Naciones Unidas, convocó a la Comisión sobre Drogas de África Occidental en enero de 2013. La comisión está dirigida ahora por el ex-presidente de Nigeria Olusegun Obasanjo y está formada por otras personas de la región provenientes de la sociedad civil, el poder judicial, el sector público y de seguridad y la política. Los principales objetivos de la comisión son “fomentar la conciencia pública y el compromiso político sobre los desafíos planteados por el tráfico de drogas; desarrollar recomendaciones basadas en pruebas para la política sobre las drogas; y promocionar la capacitación y propiedad regional y local para lidiar con estos desafíos.”¹⁴ En junio de 2014, la Comisión emitió su primer informe “No sólo de paso: Las drogas, el Estado y la sociedad en África Occidental” (título original: “*Not just in Transit: Drugs, the State and Society in West Africa*”) que señaló algunas de las realidades pertinentes del comercio de drogas ilegales que a menudo no aparecen en las narrativas habituales sobre el narcotráfico en la región. El informe resaltaba que la región ya

no es sólo una ruta de paso, como se dice frecuentemente, sino también una región de consumo.¹⁵ También se está volviendo más evidente que más allá del cultivo de *cannabis* en la región, están siendo producidas drogas sintéticas como la metanfetamina y no sólo para traficar, sino también para consumo local. Esto se vuelve evidente, por ejemplo, con el descubrimiento de unos seis laboratorios clandestinos de metanfetamina en Nigeria en un periodo de dos años, entre 2011 y 2013.¹⁶ En términos de consumo, el Informe Mundial sobre las Drogas (WDR, sus siglas en inglés) de 2012 publicado por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito estimó que hay alrededor de 1,6 millones de consumidores de cocaína en África Occidental y Central.¹⁷ El informe de 2013 señalaba que la estimación de consumidores de opiáceos está a la par con la estimación global y es mayor que la de Europa Occidental y Central.¹⁸ Asimismo, el WDR de 2015 mostró que el número de consumidores de *cannabis* en África Occidental y Central es tres veces superior que el de la estimación global.¹⁹

Estas realidades, en vez de proporcionar una justificación convincente por una salud pública y unas políticas de drogas centradas en los derechos humanos, se han convertido en un grito de batalla de formuladores de políticas, tanto dentro como fuera de la región, llevándoles a promover una guerra contra las drogas con más policías y más militarizada.²⁰ Con un aumento del número de consumidores de opiáceos, sólo un país (Senegal) -de los dieciséis países de África Occidental- ha hecho una referencia explícita a las estrategias de reducción de daños en un documento de políticas nacionales.²¹ En consecuencia, los usuarios de drogas inyectables se ven obligados a pasar a la clandestinidad, donde se ponen en riesgo de transmisión de VIH y de otras enfermedades contagiosas por la sangre que pueden ser contraídas compartiendo agujas y jeringas. Además, a aquellos que están enganchados al opio y deberían recibir una terapia que podría salvar sus vidas, como un tratamiento de metadona, se les niega el acceso al no facilitar este tipo de servicio. Esta negativa por sí sola constituye una violación del derecho fundamental a la salud que la mayoría de las constituciones de los países de África Occidental afirman respetar. La persistencia de la situación y el daño sufrido por los consumidores de drogas están bien recogidos en las palabras de un usuario de heroína de 55 años de edad de Lagos, Nigeria:

*He estado enganchado a la heroína durante muchos años y en mi lucha por liberarme he estado en muchos centros de rehabilitación que no funcionan para mí. Debido a esto he perdido a mi familia y no he conseguido mantener un trabajo estable. Desearía poder tener un tratamiento como el de metadona... entonces estaría contando hoy una historia diferente.*²²

Violaciones no documentadas y políticas de drogas cada vez más represivas

Globalmente, hay cada vez más pruebas que muestran el fracaso de la Guerra contra las Drogas y su incapacidad de proteger los derechos humanos.²³ Por el contrario, dicha política ha promovido la violencia y los abusos de derechos humanos. Las principales víctimas de este enfoque fallido son las personas que consumen drogas. Sufren arrestos indiscriminados, tortura, se les niega el acceso a la justicia, la salud y los servicios sociales, entre otras muchas cuestiones. En África, hay poca evidencia documentada de los abusos de derechos humanos relacionados a las drogas y causados por las políticas motivadas por la guerra contra las drogas. De hecho, esto queda confirmado por los informes disponibles que han mostrado que muchas violaciones de los derechos humanos en África no son denunciadas y pocas veces son documentadas.²⁴ Sin embargo, esta falta de evidencia documentada de ningún modo indica que haya pocas violaciones de derechos humanos de los consumidores de drogas en la región.

Es importante tener en cuenta que el concepto de derechos humanos en África Occidental y en África en general no está plenamente desarrollado en términos de concienciación social y de sistemas disponibles para implementar los derechos. Los derechos humanos a menudo son considerados una ideología occidental, especialmente cuando son aplicados a temas que se considera que no encajan en las normas y valores culturales. Por tanto, la práctica y la implementación de derechos humanos dentro del contexto africano están influenciadas en gran parte por los valores humanos africanos que según Rukooko son considerados "incompatibles con la concepción occidental de derechos humanos debido a la base individualista de Occidente."²⁵ Es decir, los derechos humanos son vistos desde una perspectiva comunal en lugar de como aquello a lo que un individuo puede acogerse. La implicación de

esto es que la comunidad enmarca lo que es aceptable y lo que no. Para un tema como el consumo de drogas que todavía está dentro del “debate moral”,²⁶ la defensa de los derechos humanos de aquellos que consumen en África es sin duda una tarea enorme. Esto permite comprender mejor por qué la ideología de la guerra contra las drogas es considerada aceptable y es de fácil implementación en muchas partes de la región. Por ejemplo, el proyecto de ley de la Comisión de Fiscalización de Estupefacientes de Ghana (2014) está siendo revisado actualmente por el parlamento. Su sección 26 (2) estipula que una persona que, sin excusa legítima, adquiere un estupefaciente para su uso personal comete un delito y queda expuesto, mediante un procedimiento sumario, a una condena de encarcelamiento por un plazo de no menos de cinco años y no más de diez.²⁷ La ley existente estipula un encarcelamiento de no menos de cinco años.²⁸ Es decepcionante que se adopte un enfoque tan radical a pesar de la creciente evidencia del fracaso de las políticas de droga punitivas. Otro ejemplo es un país como Gambia, donde una pena inicial de cárcel mínima de diez años fue enmendada en 2010 a pena de muerte para cualquier persona que fuese encontrada en posesión de más de 250 gramos de cocaína o heroína en el país, aunque esta pena haya sido cambiada después a cadena perpetua en 2011.²⁹ Esta realidad confirma la manera en que muchos gobiernos africanos continúan tratando sus problemas con las drogas.

Lecciones de Nigeria y Ghana: una serie de violaciones de derechos humanos cometidas en el marco de la política de drogas

Esta sección ofrecerá ejemplos de cómo los derechos humanos de los usuarios de drogas son violados, enfocándose en dos de los principales países de la región. La elección de estos dos países se debe a que ambos, especialmente Nigeria, han tenido una influencia hegemónica considerable en la orientación de las políticas de la región.³⁰

En primer lugar, el uso de fuerza excesiva y de armas por la policía y los militares para arrestar a usuarios de drogas es endémico. A menudo se toman estas acciones con la perspectiva de garantizar una sociedad libre de drogas. Por ejemplo, el 17 de octubre de 2013, *Modern Ghana* (una publicación en Internet) informó sobre cómo un policía disparó y mató a un joven que era acusado de fumar *cannabis* con su amigo en el barrio.³¹ Anteriormente en el mismo año, en mayo de 2013, otro periódico de Ghana de gran tirada informó sobre cómo tres policías mataron a un joven en un intento de arrestarlo por fumar *cannabis*.³² Este tipo de situaciones no son particulares de Ghana. El 13 de octubre de 2014, los militares asaltaron una comunidad conocida como Dagba en Abuja, Nigeria, en una operación para expulsar a los traficantes de drogas de la comunidad. Esto resultó en la muerte de dos personas y lesiones en muchos otros.³³ De una manera más general, el informe de 2015 de YouthRISE Nigeria “Somos personas: las consecuencias no deliberadas de la política de drogas de Nigeria en los derechos humanos de jóvenes que usan drogas” (título original: “*We Are People: The Unintended Consequences of the Nigeria Drug Policy on the Human Rights of Young People Who Use Drugs*”)³⁴ registra las experiencias de jóvenes que usan drogas y que entran en contacto con agentes de las unidades antidrogas.

En segundo lugar, la policía y los agentes antidrogas usan a menudo la severidad de la ley contra las drogas para intimidar a las personas. El informe de 2010 sobre derechos humanos en Ghana elaborado por el Departamento de Estado de EE.UU. informó del caso de dos oficiales de policía y tres soldados que fueron arrestados por extorsionar por dinero a dos hombres a quienes acusaban falsamente de delitos de drogas.³⁵ En Nigeria, hay informes sugiriendo que los oficiales de policía a menudo salen a arrestar a usuarias de drogas para tener sexo con ellas o pedirles favores sexuales para negociar su liberación. En un caso documentado, una joven contó como un oficial de policía la acosaba sexualmente y también a algunas de sus amigas después de haber sido encontradas usando estupefacientes. En su historia, el policía la amenazaba a menudo con arrestarla si se negaba a satisfacer sus deseos sexuales:

El hombre [policía] viene a menudo por mí y por mis amigas. Sabe dónde estoy viviendo y por donde salimos. Me amenaza con arrestarme, quitarme dinero e incluso acostarse conmigo...”³⁶

En tercer lugar, otros casos de abuso de derechos humanos incluyen las condiciones inhumanas que sufren los usuarios de drogas en los centros de tratamiento y rehabilitación. Algunos centros de rehabilitación de la región operan basados en la ideología de que cuánto más duro es el castigo antes se recupera una persona.³⁷ Son por tanto sinónimos de “casa de tortura” y casi nunca son vigilados por posibles violaciones de derechos humanos. Actualmente hay sólo unos pocos informes sobre la experiencia de los usuarios de drogas en entornos cerrados en la región pero los pocos que hay disponibles apuntan a la necesidad de una investigación más profunda de lo que los usuarios de drogas viven en las instalaciones de tratamiento y rehabilitación y en la detención y custodia policial. Los abusos de derechos humanos contra los usuarios de drogas han sido de alguna forma normalizados en la sociedad y las personas usuarias de drogas son vistas como no merecedoras ninguna empatía, compasión, apoyo o dignidad.³⁸ Para evitar los estigmas y la discriminación, aquellos que sufren la violación de sus derechos pocas veces intentan denunciar el caso o buscar justicia y, en muchas ocasiones, los usuarios de drogas desconocen sus derechos como individuos.

Los desafíos mencionados no se deben a una falta de instrumentos de derechos humanos, que existen tanto a nivel nacional como regional. Nigeria, por ejemplo, tiene una constitución que incluye disposiciones específicas que protegen los derechos humanos y las libertades fundamentales.³⁹ En particular, la Declaración de Derechos incluida en el Capítulo IV de la Constitución (Artículos 33-36) defiende el derecho a la vida; prohíbe la tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes; y el derecho a un recurso y reparación efectivos en casos en los que estos derechos hayan sido violados. El país también es signatario de diversos instrumentos de derechos humanos que incluyen la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes (CAT) y la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.⁴⁰ En 1995, Nigeria estableció una Comisión Nacional de Derechos Humanos para la promoción y protección de los derechos humanos.⁴¹ Una institución similar, la Comisión sobre Derechos Humanos y Justicia Administrativa, también existe en Ghana y fue establecida en 1993.⁴² Estas instituciones proporcionan una plataforma para colaborar con el gobierno en la garantía de acciones holísticas e inclusivas que promuevan y protejan los derechos humanos de los usuarios de drogas.

Conclusión

La guerra contra las drogas en África Occidental y África en general ha socavado sin duda los derechos humanos con un alto número de violaciones que no han sido denunciadas ni controladas. El desafío es enorme pero superable. África en el siglo XXI debe promover el concepto de derechos humanos y considerarlo central en la búsqueda de respuestas políticas apropiadas al desafío de drogas al que se enfrenta la región. Algunos pasos cruciales que necesitan darse incluyen una formación y educación del público general sobre lo que son los derechos humanos y la necesidad de protegerlos independientemente de quién esté involucrado. Específicamente, los usuarios de drogas necesitan conocer bien sus derechos y cómo protegerlos. Sin embargo, también será necesario que los países de la región establezcan y fortalezcan instituciones de derechos humanos que sean independientes y que tengan poder para llevar a cabo sus funciones. La ideología de la guerra contra las drogas ha sido contraproducente y África Occidental puede aprender mucho de países latinoamericanos como México, incluyendo el modo en que las políticas represivas no sólo han fracasado en el intento de reducir la escala del mercado de drogas sino que además han creado inseguridad en las comunidades y una crisis en la salud pública. África Occidental necesita ir en otra dirección.

NOTAS

1. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), “Drug consumption and trafficking in West Africa: Local impact and international implications,” March 21, 2014, visitado en julio de 2015, <http://www.unodc.org/unodc/en/frontpage/2014/March/drug-consumption-and-trafficking-in-west-africa-local-impact-international-implications.html?ref=fs2>.

2. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *Transnational Organized Crime in West Africa: A Threat Assessment* (Vienna: UNODC, 2013), visitado en julio de 2015, <http://www.unodc.org/toc/en/reports/TOCTAWestAfrica.html>

3. Kwesi Aning and John Pokoo, "Drug Trafficking and Threats to National and Regional Security in West Africa," *West Africa Commission on Drugs* (WACD) Background paper 2013, visitado en julio 2015, <http://www.wacommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2013/05/Drug-Trafficking-and-Threats-to-National-and-Regional-Security-in-West-Africa-2013-04-03.pdf>.
4. Mikael Wiggel and Mauricio Romero, "Transatlantic Drug Trade, Europe, Latin America and the Need to Strengthen Anti-Narcotics Cooperation," *Finnish Institute of International Affairs* (FIIA) Breifing Paper, June 2013.
5. Liana S. Wyler and Nicolas Cook, "Illegal Drug Trade in Africa: Trends and US Policy", *Congressional Research Services*, 2009, visitado en julio de 2015, <https://www.fas.org/srgp/crs/row/R40838.pdf>.
6. "Mission Statement," *National Drug Law Enforcement Agency* (NDLEA), visitado en julio de 2015, <http://www.ndlea.gov.ng/v1/?q=content/vision-mission>.
7. Emeka Ibereme, "NDLEA destroys N619M Illicit drug in Akure," *Newswatch Times*, April 30, 2014, visitado en julio de 2015, http://www.mydailynewswatchng.com/ndlea-destroys-n619m-illicit-drug-akure/?wpmp_tp=0&wpmp_switcher=desktop.
8. Axel Klein, "When agendas collide: Combating drugs and organized crime in West Africa," *Global Drug Policy Observatory*, Policy brief 4, June 2014, visitado en julio de 2015, <http://www.swansea.ac.uk/media/GDPO%20Agendas%20Collide%20FINAL.pdf>.
9. Neil Carrier and Gernot Klantshnig, *Africa and the war on drugs* (London: Zed, 2012).
10. Adres Solimano, "The Challenge of African Development: A view from Latin America," *Africa in The World Economy - The National, Regional and International Challenges*, ed. Jan Joost Teunissen and Age Akkerman (The Netherlands: Fondad, the Hague, 2005), 46–50, visitado en julio de 2015, <http://www.fondad.org/uploaded/Africa%20in%20the%20World%20Economy/Fondad-AfricaWorld-Chapter3.pdf>.
11. Helen Redmond, "Drug War Devastation in Latin America," *SocialistWorker.org*, International Socialist Organisation, May 31, 2012, visitado en julio de 2015, <http://socialistworker.org/2012/05/31/drug-war-devastation>.
12. David Bewley-Taylor, "Why is West Africa Repeating the Failures of the Latin American Drug War?" *Open Society Foundation*, Voices, January 28, 2014, visitado en julio de 2015, <http://www.opensocietyfoundations.org/voices/why-west-africa-repeating-failures-latin-american-drug-war>.
13. "Declaration of the West Africa Commission on Drugs," *The Kofi Annan Foundation*, June 2014, visitado en julio de 2015, <http://www.kofiannanfoundation.org/newsletter-issue/launch-final-report-west-africa-commission-drugs>.
14. West Africa Commission on Drugs (WACD), webpage: <http://www.wacommissionondrugs.org/objectives/>.
15. West Africa Commission on Drugs (WACD), *Not Just in Transit: Drugs, The State and Society in West Africa* (WACD, June, 2014), visitado en julio de 2015, <http://www.wacommissionondrugs.org/report/>.
16. Isidore S. Obot, "Prevalence and pattern of Drug Use in Nigeria" (presentation made at the UNODC/LEA/CSO sensitisation workshop, November 12–13, 2014).
17. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *World Drug Report 2012* (New York: United Nations, June 2012).
18. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *World Drug Report 2013* (New York: United Nations, May 2013).
19. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), *World Drug Report 2015* (New York: United Nations, May 2015).
20. Joanne Csete and Constanza Sanchez, "Telling the Story of Drugs in West Africa: The newest frontline in a losing war," *Global Drug Policy Observatory*, Policy brief 1, November 2013, visitado en julio de 2015, <http://www.swansea.ac.uk/media/GDPO%20West%20Africa%20digital.pdf%20FINAL.pdf>.
21. Katie Stone, ed. *The Global State of Harm Reduction 2014* (London: Harm Reduction International, 2014), visitado en julio de 2015, <http://www.ihra.net/files/2015/02/16/GSHR2014.pdf>.
22. *West Africa Commission on Drugs* (WACD), Nigeria country visit report, 2014.
23. "The War on Drugs: Undermining Human Rights," *Count the Cost, 50 years of the War on Drugs*, 2013.
24. "3 Recent Human Rights Issues in Africa," *Amnesty International, St. Louis Blog*, March 13, 2013, visitado en julio de 2015, <https://amnestystlouis.wordpress.com/2013/03/>.
25. A.B. Rukooko, "Human Values as the Unifying Reference for Human Rights and The African Perspective," in *Ethics, Human Rights and Development In Africa*, ed. A.T. Dalfovo et al. (Washington: The Council for Research in Values and Philosophy, 2002), Chapter VII, visitado en julio de 2015, http://www.crvp.org/book/series02/ii-8/chapter_vii.htm.
26. Maria McFarland Sánchez-Moreno, "Dispatches: Is Legalizing Drugs 'Immoral'? (And Should that Matter?)," *Human Rights Watch*, January 3, 2014, visitado en julio de 2015, <http://www.hrw.org/news/2014/01/03/dispatches-legalizing-drugs-immoral-and-should-matter>.
27. Ghana, *Narcotics Control Commission Bill*, 2014, 21–22, visitado en julio de 2015, [https://www.dropbox.com/s/udvrwpdbmxomofw/NCC%20BILL%202014%20\(1\).PDF?dl=0](https://www.dropbox.com/s/udvrwpdbmxomofw/NCC%20BILL%202014%20(1).PDF?dl=0).
28. Ghana, *Narcotic Drugs* (Control, Enforcement and Sanctions) Law - 1990 (PNDCL 236), visitado en julio de 2015, http://laws.ghanalegal.com/acts/id/538/section/5/Use_Of_Narcotic_Drugs_Prohibited.
29. "Gambia," *Death Penalty World Wide*, Cornell University Law School, September 10, 2012, visitado en julio de 2015, <http://www.deathpenaltyworldwide.org/country-search-post.cfm?country=Gambia#f43-3>.
30. Victor Adetula, "Nigeria's Rebased Economy and its role in regional and Global Politics," *E-International Relations*, October 13, 2014, visitado en julio de 2015, <http://www.e-ir.info/2014/10/13/nigerias-rebased-economy-and-its-role-in-regional-and-global-politics/>.
31. Daily Guide, "Cop Kills Bike Repairer," *Modern Ghana*, 17 October, 2013, visitado en julio de 2015, <http://www.modernghana.com/news/497103/1/cop-kills-bike-repairer.html>.
32. Adeolu Ogunrombi, "A community Visit by the West African Commission on Drugs," *Kofi Annan Foundation*, May 2013, visitado en julio de 2015, <http://kofiannanfoundation.org/newsroom/news/2013/05/community-visit-west-african-commission-drugs>.

33. Chidinma Eze, "Soldiers raid criminal joint in Abuja, two killed and many injured," *Daily Post*, October 13, 2014, visitado en julio de 2015, <http://dailypost.ng/2014/10/13/soldiers-raid-criminal-joint-abuja-two-killed-many-injured/>.
34. Ver: <http://www.youthrise.org/library/we-are-people>.
35. US Department of States, Bureau of Democracy, Human Rights and Labour, "2010 Human Rights Report: Ghana," April 8, 2011, visitado en julio de 2015, <http://www.state.gov/j/drl/rls/hrrpt/2010/af/154349.htm>.
36. Adeolu Ogunrombi, preliminary report of in-depth interview with female drug users in Nigeria, 2014 [on file with the author].
37. *We Are People: The Unintended Consequences of the Nigeria Drug Law and Policy on the Health and Human Rights of Young People Who Use Drugs* (London: Youth RISE, CISHRWIN, OSIWA, January 2015), 20–22, visitado en julio de 2015, <http://www.youthrise.org/library/we-are-people>.
38. Karyn Kaplan, *Human Rights Documentation and Advocacy: A guide for Organizations of People Who Use Drugs* (New York: Open Society Institute, 2009), visitado en julio de 2015, http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/hrdoc_20090218.pdf.
39. Nigeria, *Constitution of the Federal Republic of Nigeria*, 1999, Section 33-44.
40. Henrietta Jumai Danuk, Desk Review on Legislations on Human Rights Provision in Nigeria, 2014.
41. National Human Rights Commission, webpage: <http://www.nigeriarights.gov.ng/>.
42. Commission on Human Rights and Administrative Justice, Ghana, sitio web: http://www.chrajghana.com/?page_id=23.



ADEOLU OGUNROMBI - África occidental

Adelou Ogunrombi es miembro de la Comisión sobre Drogas de África Occidental (West Africa Commission on Drugs – WACD, siglas en inglés). También es coordinador de proyectos de YouthRISE Nigera y Países de África Occidental, una iniciativa que se ocupa de la incidencia política, la capacitación y la investigación sobre la reforma de la política de drogas, especialmente enfocada en los jóvenes.

email: ogunrombiadeolu@gmail.com

Recibido en junio de 2015.

Original en inglés. Traducido por Sebastián Porrúa Schiess.

"Este artículo es publicado bajo la *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"

AVANCES EN LA POLÍTICA DE DROGAS EN URUGUAY

Milton Romani Gerner

- *Uno de los líderes de la política de drogas en Uruguay expone razones y desafíos para reformar las leyes en el país.*

RESÚMEN

En diciembre de 2013 el gobierno uruguayo proclamó la Ley 19.172, la cual permite la producción y venta de marihuana en el país. La ley es resultado de la apuesta del gobierno a una política integral de drogas con enfoque en derechos humanos y salud pública. Desde la experiencia del autor, el artículo presenta un panorama de esta política en el Uruguay.

PALABRAS CLAVE

Política de drogas | Uruguay | Derechos humanos | Salud pública | Mercados regulados

• • •

Uruguay es motivo de noticia en el mundo por su decisión de incorporar, dentro de la integralidad de sus políticas sociales, la regulación del mercado de cannabis. Es una decisión que es coherente con su política integral en materia de drogas, con enfoque de derechos humanos y salud pública, haciendo hincapié en fortalecer la perspectiva de género.

Está siendo comprobado y demostrado que el enfoque que toma como eje la salud pública y los derechos es más efectivo y humano que el prohibicionista y punitivo.

Comienza a formarse un consenso a nivel internacional en reconocer que “la guerra contra las drogas” no ha sido exitosa y se ha demostrado que hace más daños que las propias drogas e incrementa la violencia. La Cumbre de Jefes y Jefas de Estado de América celebrada en diciembre del 2012 en Cartagena de Indias, le dio un mandato a la OEA para elaborar un Informe sobre Drogas en las Américas. Informe que fuera presentado por su Secretario General en la 43 Asamblea General celebrada en Antigua Guatemala y que revela un paso trascendente para abrir un debate necesario para la región y el mundo.

Uruguay ha defendido en la última década, en los diferentes organismos y foros internacionales, especialmente como Estado miembro de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, un enfoque de derechos. Lo ratificamos en la intervención que realizamos en marzo de 2015 durante la 58ª sesión que fue realizada en Viena, Austria, a propósito de imputaciones improcedentes del entonces Presidente de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes – JIFE.

En 2008 ingresamos como miembros plenos a esta Comisión, integrada por 52 países, órgano político que orienta las políticas de drogas a nivel mundial. Ese año promovimos un proyecto de Declaración que copatrocinaron Argentina, Bolivia, Suiza y Unión Europea de “debida integración de los instrumentos de derechos humanos con la política de fiscalización en drogas” (Resolución 51/12¹). Fue una batalla política y diplomática de gran importancia que dimos en ese momento, y que fue duramente debatida.

Hoy integramos un bloque latinoamericano muy activo, que se está expresando en la OEA, CELAC, MERCOSUR y UNASUR,² que reclama de la comunidad internacional un debate abierto, franco, sin tabúes ni exclusiones, que incorpore todas las miradas y admita la diversidad en la unidad de acción; incorporando una perspectiva de salud e inclusión social dentro de los nuevos enfoques. La Asamblea General Extraordinaria de las Naciones Unidas que se realizará en Nueva York en abril del 2016 (UNGASS 2016) concita toda la atención y será, sin dudas, un momento donde todas las agencias de la ONU aportarán su punto de vista, y los Estados junto a la sociedad civil, tendrán la oportunidad de debatir los nuevos enfoques y abrirán las puertas para humanizar las políticas de drogas.

Efectivamente, hay actualmente una corriente mundial que está reclamando un cambio. Uruguay no es ajeno a ello. Por el contrario, defiende el derecho soberano de sus decisiones, pero es ejemplo en materia de integralidad y de compromiso con los derechos en el campo de drogas. La violación de derechos humanos en nombre de la guerra contra las drogas es un tema ineludible. La penalización de la tenencia para consumo personal, lo único que ha producido son cárceles abarrotadas donde se viola el derecho a la salud de personas que en todo caso tienen una adicción. La comunidad internacional debe velar por una proporcionalidad entre la pena y el daño en drogas. Debe desterrarse la pena de muerte, especialmente para delitos vinculados con drogas. El derecho a debatir, junto con todas las agencias –OMS, PNUD, Alto Comisionado DDHH, OIT³– es una necesidad para tener una mirada amplia y no una sesgada que limite nuestra acción.

La regulación del mercado de cannabis es una experiencia que tiene a Uruguay como líder, pero que se está desarrollando con fuerza en varios países, estados o ciudades. Responde a la idea de que la regulación actual, ejercida por la interdicción y la ley penal es perversa y hace daños, empuja a consumidores al mercado ilícito.

Recordamos que nuestro país comenzó a caminar a partir de 2006 en torno a una estrategia diferente basada en la regulación de mercados tanto del tabaco como del *cannabis* y el alcohol.

El pensamiento estratégico de regular mercados va mucho más allá del control de drogas, aunque en este plano de control de sustancias se justifica más. Esta regulación de mercados constituye un sistema de control más eficaz, que respeta los derechos humanos, protege la salud pública y realiza un acercamiento del Estado a las poblaciones vulnerables y consumidores problemáticos.

Bolivia hizo su experiencia de regular el mercado de producción de hoja de coca y de la erradicación consensuada socialmente como forma eficaz y coherente con los derechos humanos. El desarrollo alternativo y preventivo de cultivos sustitutivos en varios países de nuestra América es una forma de intervenir en el mercado ilícito y disputarle con productos agrícolas. Es intervenir y regular mercados.

En el año 2006, bajo la primera Presidencia del Dr. Tabaré Vázquez, Uruguay fue líder en la aplicación del Acuerdo Marco sobre Tabaco y avanzó en la regulación del mismo. La evaluación y los beneficios en la salud de la población tras la disminución del consumo de esta sustancia demuestran contundentemente las virtudes de dicha regulación. Estamos empeñados en actuar firmemente para regular el mercado de producción, distribución y dispensación de bebidas alcohólicas. Nuestro enfoque es de reducción de daños y de construcción-gestión compartida de los riesgos. Nuevamente desde un enfoque de salud pública y derechos.

El gobierno anterior, presidido por José Mujica, sancionó en diciembre de 2014 la Ley N° 19.172 que regula la producción, distribución y venta de cannabis, que ha avanzado con su decreto reglamentario y su implementación. También se sancionaron los decretos reglamentarios para la producción de cáñamo y para la utilización de cannabis con fines médicos.

Se han instalado ya los laboratorios para la producción y la generación de trazabilidad que impiden el desvío y se creó el Instituto de Regulación y Control del Cannabis (IRCCA), que lleva adelante las guías y el control con el registro obligatorio y excluyente de los cultivadores domésticos y los clubes de membresía.

Actualmente, se están dando los pasos necesarios para la otorgación de las licencias a empresas que producirán en tierras estatales y realizarán su distribución en las farmacias con el diseño de un *software* especial para el registro de usuarios, respetando la identidad como dato sensible.

Se ha conformado y funciona un Comité Científico Asesor integrado por notables y distinguidos académicos y ex decanos de varias facultades, que han organizado una red de consultas integrada por 119 expertos nacionales e internacionales y que está realizando el monitoreo y evaluación de la aplicación de esta ley y del modelo regulatorio. Este grupo de expertos está abierto para todos aquellos que consideren de interés el seguimiento de esta iniciativa.

Podemos reafirmar que la implementación del mercado regulado del cannabis seguirá a paso firme, tal como está previsto, sin prisa pero con las garantías de que el sistema será eficaz, ya que hemos empeñado el prestigio internacional del país en ello.

Insistimos en que no queremos ser modelo para nadie. Es una experiencia uruguaya y como tal la evaluaremos a su debido tiempo. Pero sí reafirmamos nuestro derecho soberano a emprender este nuevo camino diferente al modelo mundial que ha predominado en las últimas décadas y que solo ha hecho crecer exponencialmente las actividades ilícitas y el consumo.

La fiscalización de drogas, sus convenciones y los lineamientos políticos deben estar al servicio del desarrollo humano, integral, sustentable, justo y equitativo. Ese es el paradigma que ordena la nueva estrategia mundial.

Las Convenciones sobre fiscalización de drogas, Convención Única (1961) sobre Estupefacientes, el Convenio de Sustancias Sicotrópicas (1971) y la Convención contra el Tráfico de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas (1988), no tienen una lectura rígida. De hecho hay varias interpretaciones flexibles. Algunas hacen una lectura más represiva, como la de aquellos que aplican pena de muerte, incluso para ofensas menores en drogas. Una interpretación en un sentido más humano es congruente con el derecho internacional de los derechos humanos, que es una fuente tan importante como marco jurídico cuanto lo son Convenciones.

El espíritu de las Convenciones, afirmado rotundamente en su Prólogo, es colaborar con la salud y el bienestar de la humanidad. Garantizar el uso médico y científico de sustancias controladas. También combatir el tráfico ilícito de estupefacientes y el crimen organizado. Estamos abocados a ello. Los mercados regulados que ya existen son decisiones soberanas de los Estados, en base a su ordenamiento interno. Ellos persiguen los mismos fines de las Convenciones y se inscriben en el derecho internacional de los Derechos Humanos. Son, por lo tanto, nuevos enfoques que deben incorporarse a un debate internacional y general que nos debemos todos aquellos que trabajamos en el amplio campo del fenómeno complejo de las drogas.

NOTAS

1. UNODC, Commission on Narcotic Drugs, Resolution 51/12, "Strengthening cooperation between the United Nations Office on Drugs and Crime and other United Nations entities for the promotion of human rights in the implementation of the international drug control treaties," 2008, visitado el 30 de junio de 2015, https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Drug_Resolutions/2000-2009/2008/CND_Res-2008-12e.pdf.
2. Organización de los Estados Americanos; Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños; Mercado Común del Sur y Unión de Naciones Suramericanas, respectivamente.
3. Organización Mundial de la Salud, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Alto Comisionado para los Derechos Humanos y Organización Internacional del Trabajo, respectivamente.



MILTON ROMANI GERNER - Uruguay

Milton Romani Gerner es licenciado en Psicología. Fue Docente de Psicopatología y del Programa Extensión APEX Cerro de la Universidad de la República (Uruguay). Es militante político del Frente Amplio e integró la Comisión de Defensa Nacional del Frente Amplio. Romani estuvo exiliado en Argentina, es activista de DDHH y colaborador del CELS. Fue Embajador Itinerante para Drogas y DDHH y Embajador de Uruguay ante OEA entre 2012 y 2014. Es Secretario General de la Junta Nacional de Drogas de Uruguay (2005, 2011, 2015).

Recibido en junio de 2015.

Original en español.

Esta es una versión revisada y actualizada del artículo publicado en Intercambios Argentina en abril de 2015. Recibido en junio de 2015 Original en inglés. Traducido por Sebastián Porrúa Schiess.

"Este artículo es publicado bajo la *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"

LA ONU EN 2016: UN MOMENTO DECISIVO

Anand Grover

- *Cómo los Estados Miembros de la ONU pueden cambiar la dirección de la política de drogas internacional hacia una mejor protección de los derechos humanos.*

RESÚMEN

En vista de la próxima Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas (UNGASS) en 2016, el autor invita a los representantes nacionales asistentes a la UNGASS a considerar una serie de caminos para hacer que la actual política global de drogas esté en consonancia con los derechos humanos.

PALABRAS CLAVE

Comisión Global de Políticas de Drogas | Sesión Especial de la ONU sobre Drogas | Salud | Enfoque prohibicionista

• • •

El enfoque global predominante en el control de las drogas ha sido y continúa siendo un fracaso innegable.

Los Estados Miembros de la ONU tienen ahora una oportunidad histórica de cambiar este sistema ineficaz en la próxima Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre Drogas (UNGASS), a comienzos de 2016. Las sesiones especiales de la ONU proporcionan un foro para discusiones de alto nivel sobre cuestiones de importancia global. UNGASS 2016 ofrece la oportunidad de emprender una acción decisiva en vistas al objetivo establecido en la última sesión especial sobre drogas en 1998, es decir: eliminar o reducir significativamente la demanda y la oferta de drogas para 2008. Ya ha quedado demostrado que este enfoque prohibicionista es totalmente irrealista.

Las cifras hablan por sí solas. Globalmente han sido invertidos alrededor de un billón y medio de dólares en políticas de drogas represivas durante los últimos cuarenta años. A pesar de esto, entre 2003 y 2012 las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley de todo el mundo han confirmado un aumento en el uso personal de drogas y en el tráfico de drogas. El cultivo neto de la adormidera producida en Afganistán ha aumentado más del triple entre 1994 y 2014. Y sólo en México, alrededor de 100,000 personas han muerto desde 2006 en conexión con la "guerra contra las drogas".

Estadísticas como éstas han llevado a un número creciente de Estados Miembros a cuestionar el valor de la política existente, tanto en términos financieros como prácticos. Planeada originalmente para 2019, México, Colombia y Guatemala pidieron, en una resolución respaldada por otros 95 países, que se adelantase la UNGASS para 2016. Esto muestra como los políticos de las más altas esferas están determinados a tener un debate abierto sobre enfoques alternativos en el control de las drogas; y que debería ser lo antes posible.

La Comisión Global sobre Drogas ha propuesto a los representantes de los países que asisten a la UNGASS considerar los siguientes caminos en sus debates. Estos les permitirán la definición de alternativas viables en el sistema actual, alternativas que deben estar en consonancia con los derechos humanos, la agenda de desarrollo post-2015 y reflejar un verdadero cambio de paradigma.

En primer lugar, se debe anteponer la salud y la seguridad de las personas a cualquier otra consideración en las políticas. Esto significa invertir en protección comunitaria, prevención, reducción de daños y tratamiento como pilares de la política de drogas. Una política prohibicionista empuja al uso de las drogas a la clandestinidad, lo que resulta en un uso de las drogas peligroso. Por ejemplo, hasta el 40% de los nuevos casos de VIH y Hepatitis C provienen de prácticas poco seguras de inyecciones intravenosas de drogas, sin las debidas precauciones. Esto puede ser traducido en casi 2 millones de años de vidas perdidas por muerte prematura como consecuencia de infección de VIH.

En segundo lugar, el acceso a medicinas esenciales y de control del dolor debe ser garantizado. Límites demasiado estrictos en la posología y los métodos de preparación así como en las prácticas de prescripción y dispensación de medicamentos, supuestamente destinados a prevenir el desvío y la entrada en el mercado ilegal, deben ser eliminados. No hacerlo provoca dolor y sufrimiento innecesario, sobre todo en los países más pobres. La Organización Mundial de la Salud estima que 5,5 mil millones de personas carecen de acceso a las medicinas basadas en opiáceos, incluyendo 5,5 millones de pacientes terminalmente enfermos.

En tercer lugar, la criminalización y la encarcelación de personas que usan drogas debe terminar. Esto es crucial para cualquier política genuinamente enfocada en la salud. La criminalización del consumo de drogas no sólo estigmatiza a las personas que usan drogas como marginados de la sociedad sino que también los desanima a buscar ayuda y acceder a tratamiento. En muchos países, los usuarios de drogas temen ser denunciados a las autoridades e inscritos en los llamados registros de drogas o sometidos a rehabilitación forzada. Estas medidas pueden limitar severamente derechos en áreas como salud, empleo y vida familiar y a menudo son contraproducentes. Las personas que se vuelven dependientes de drogas responden a medidas basadas en el cuidado y la criminalización se interpone en la posibilidad de una respuesta compasiva.

En cuarto lugar, las políticas represivas deberían enfocarse en el crimen organizado. Un control policial más enfocado, restando importancia a los participantes no violentos y menores del mercado, asegurará la paz y la seguridad. Actualmente las políticas punitivas enfocadas en, por ejemplo, cultivadores de drogas y “mulas”, afectan de forma desproporcionada a los más pobres y vulnerables. Esto resulta en hacinamiento carcelario, fomenta la corrupción de los policías locales y amenaza la unidad de la familia y la comunidad sin tener ningún efecto real en la disponibilidad de drogas ilegales.

Finalmente, los mercados de drogas deben ser regulados para que los gobiernos adquieran el control. Hacer esto reducirá los daños sociales y para la salud y restará poder al crimen organizado. Aunque los métodos más efectivos de regulación todavía constituyen una cuestión a ser debatida, la elección entre regulación y desregulación es simple; o bien hay un mercado de drogas controlado por los gobiernos o por bandas criminales. No hay ninguna tercera opción mediante la cual el mercado de drogas pueda simplemente desaparecer.

Mientras que el principio general del actual régimen global de control de drogas es la “salud y bienestar de la humanidad” en realidad ha conducido a incalculables, aunque no intencionadas, violaciones de derechos humanos.

Esto es reforzado por el hecho de que los tratados internacionales actuales de control de drogas no hacen referencia alguna a los derechos humanos y sus organismos de implementación han fracasado repetidamente en priorizar los derechos humanos.

Las conferencias internacionales anteriores sobre drogas se han limitado a reafirmar este enfoque. UNGASS 2016 debe representar un momento crucial, definiendo una nueva dirección en la política internacional de drogas con un enfoque centrado de principio a fin en los derechos humanos.



ANAND GROVER - India

Anand Grover es actualmente miembro de la Comisión Global de Políticas de Drogas ("Global Commission on Drug Policy", por su nombre original en inglés). Además de ser un renombrado abogado, con vasta experiencia, litiga en la Corte Suprema de la India y es director de proyectos del Colectivo de Abogados de India (Lawyers Collective). Grover también fue Relator Especial de la ONU sobre el derecho de toda persona al disfrute del nivel más alto posible de salud física y mental, desde agosto de 2008 hasta julio de 2014.

email: anandgrover@gmail.com

Recibido en julho de 2015.

Original em inglês. Traduzido por Fernando Sciré.

"Este artículo es publicado bajo la *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"

ENSAYOS

PODERES REGULATORIOS ESTATALES EN EL PLURALISMO JURÍDICO GLOBAL

Víctor Abramovich

• *Cómo los regímenes económicos internacionales imponen* •
a los Estados mandatos contradictorios con los derechos humanos.

RESÚMEN

En el artículo se problematiza como el pluralismo jurídico global plantea a los Estados mandatos contrapuestos, que responden a enfoques y punto de partida opuestos para examinar los mismos conflictos. A lo largo del texto son presentados tres ejemplos de la contradicción presente entre la regulación económica y el régimen de derechos humanos: el régimen de protección de inversión extranjera, el régimen global de concesiones mineras, y el régimen internacional del comercio. En estos ejemplos, el autor argumenta como los diferentes actores, empresas transnacionales, comunidades locales afectadas y sus redes de activismo global, buscan un "foro más favorable" dentro de la constelación legal internacional, para presentar sus demandas y proteger sus intereses. Sin embargo, no existen reglas ni mecanismos para dirimir estas contradicciones jurídicas.

PALABRAS CLAVE

Inversión extranjera | Regulación económica | Concesiones mineras | Régimen internacional del comercio | Pluralismo jurídico

• • •

La autonomía y segmentación de los diversos regímenes internacionales¹ implica que dimensiones de un mismo problema jurídico sean tratadas por diferentes regímenes con enfoques, principios, y procedimientos propios, refractarios a la influencia de los demás, y con fuertes contradicciones entre ellos. Esto tiene consecuencias concretas sobre el alcance y la exigibilidad de los derechos, al proyectar sobre los Estados nacionales obligaciones disímiles, y con frecuencia también obligaciones directamente contrapuestas.

Si bien el proceso de globalización como tendencia morigeradora el ejercicio de soberanía westfaliana, en el sentido de exclusión de injerencia externa, los Estados nacionales conservan un amplio poder de regulación económica. Además, en los últimos años varios Estados sudamericanos han comenzado a regular cuestiones económicas que habían sido desreguladas, o bien nunca se habían regulado. Este proceso se sostiene en lo jurídico por el desarrollo de un derecho social más robusto, reforzado en gran medida por el derecho internacional de derechos humanos, y un enfoque más abierto a la intervención del Estado en la vida económica y en el impulso de políticas sociales.²

El constitucionalismo social de nuevo cuño en Sudamérica, y el régimen internacional de derechos humanos constitucionalizado en la región, han ampliado considerablemente los deberes estatales de protección y garantía de

los derechos fundamentales. El deber de protección, tal como lo concibe el régimen de derechos humanos, obliga a los Estados nacionales a actuar con debida diligencia para prevenir afectaciones de los derechos por *actores no estatales*, producir información sobre los grupos o colectivos estructuralmente discriminados o excluidos, y adoptar acciones afirmativas, medidas preventivas y reparaciones adecuadas y transformadoras, ante las situaciones extendidas, o ante patrones sistemáticos que producen o reproducen esa desigualdad de ciudadanía.

Además, la relectura de los derechos civiles en clave de igualdad estructural amplía las obligaciones positivas de los Estados e incluso la responsabilidad indirecta de los Estados por la acción de particulares cuando existen riesgos que un Estado puede razonablemente prever y evitar. Además, el reconocimiento constitucional y legislativo de derechos sociales (laborales, de seguridad social, de usuarios, salud, educación etc.), culturales y ambientales, proyecta sobre los Estados una considerable ampliación de las funciones estatales.

Una consecuencia directa de este proceso es la extensión de las funciones *prestacionales de los Estados*, y la ampliación de los *deberes de regulación* de las relaciones económicas, de las actividades empresariales, y de los mercados. Así, por ejemplo, el derecho ambiental impone regulaciones en los procesos productivos de las empresas, en el desarrollo de actividades extractivas, mediciones de riesgos, y marcos para la reparación de los daños colectivos. El derecho de los consumidores obliga a regular mecanismos de producción de información y de consulta, modera la autonomía contractual, e impone medidas de reparación de daños basados en riesgos objetivos y de alcance colectivo (o que contemplan la afectación de intereses individuales homogéneos). Los derechos culturales de los pueblos indígenas sobre sus territorios, tierras y recursos naturales, imponen mandatos regulatorios de las actividades mineras y extractivas, la creación de marcos y procedimientos de consulta y búsqueda de consentimiento, la determinación de sistemas de participación en los beneficios de las empresas inversoras, y la prohibición directa de determinadas formas de explotación de esos recursos.

Igualmente, el emergente derecho a la salud impone fuertes deberes de regulación de los prestadores privados de salud, pisos mínimos, prestaciones para los sistemas privados o semipúblicos, el resguardo de sectores o grupos tradicionalmente discriminados, prestaciones predeterminadas por el Estado para evitar abusos contractuales y deberes de reparación específicos, basados en la prevención de riesgos. El emergente derecho a la comunicación social impone obligaciones de producción de información pública, y a la vez el deber estatal de evitar la concentración indebida de los medios de comunicación, y de garantizar el acceso a la expresión en la esfera pública de grupos o sectores históricamente relegados. El principio de igualdad estructural o de apoyo a grupos subordinados, obliga a regular medidas de acción afirmativa (por género, raza, condición social, o discapacidad) en los ingresos al sistema educativo privado, o en los procesos de contratación laboral, o en el acceso a servicios sociales o a servicios públicos.

Estos nuevos campos de regulación estatal afectan en varios casos intereses de empresas privadas nacionales y transnacionales, imponen restricciones a la propiedad y a la autonomía contractual, y autorizan la injerencia estatal en diversas esferas del mercado y de la actividad económica. Además, la ampliación de mandatos regulatorios para tutelar derechos entra en tensión con los mandatos “desreguladores” que imponen los mencionados regímenes económicos internacionales, orientados a la protección de los mercados. En lo que sigue procuraremos presentar algunos ejemplos que ilustran esta divergencia.

Este artículo procura presentar un panorama general de algunas discusiones en curso sobre la conformación de una pluralidad de regímenes internacionales, sus relaciones, divergencias, y posibles convergencias. Para ello, serán presentados ejemplos de cómo los diversos ordenamientos internacionales proyectan sobre los Estados nacionales mandatos contrapuestos en el campo de la regulación de las relaciones económicas. Ilustraremos algunos casos particulares de ejercicios de armonización de los diversos sistemas legales. En especial, usaremos como ejemplo el régimen de protección de inversión extranjera, el régimen global de concesiones mineras, y el régimen internacional del comercio. Por último, describiremos como los diferentes actores, empresas transnacionales y comunidades locales afectadas y sus redes de activismo global, buscan el *foro más favorable* dentro de la constelación legal internacional, para presentar sus demandas y proteger sus intereses.

El régimen de protección de inversión extranjera

El régimen político sudafricano que sucedió a la abolición del sistema de segregación racial, impulsó una serie de políticas públicas en el área económica que buscaban incluir a los sectores sociales históricamente expulsados de las actividades comerciales y productivas. La lógica detrás de estas medidas, era contribuir en los hechos para dismantelar las consecuencias del *apartheid*, con acciones afirmativas en la esfera económica, similares a las implementadas por ejemplo en el acceso a los empleos del sector público, y los planes de vivienda en ciudades segregadas. Las medidas de integración racial, exigían a las empresas de ciertos sectores estratégicos la incorporación como socios y la contratación de una mínima proporción de gerentes provenientes de la población mayoritaria negra. Las medidas fueron cuestionadas como expropiatorias por empresarios italianos del sector minero, que invocaron el alcance del derecho a un trato justo y equitativo en los tratados bilaterales de protección de inversión (TBIs).³

En 2010 los demandantes desistieron del reclamo por considerar que el gobierno sudafricano había adoptado medidas que satisfacían el reclamo. Para muchos estudios, esta acción ante el mecanismo del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), tuvo un efecto inhibitor (“enfriamiento regulatorio”) sobre el gobierno nacional en el impulso de este tipo de acciones afirmativas en la esfera económica, ante las perspectiva de nuevos reclamos internacionales de los inversores extranjeros en algunos sectores estratégicos de la economía como el sector minero.

Los TBI estandarizados y algunas normas multilaterales (por ejemplo las que regulan el CIADI del Banco Mundial, o las incorporadas al NAFTA,⁴ o al MERCOSUR), así como las interpretaciones, principios y estándares fijados por los tribunales arbitrales y paneles de arbitraje creados por esas normativas, configuran un régimen internacional orientado al objetivo principal de proteger la propiedad privada del inversor extranjero, y en general a la preservación de la integridad patrimonial de la empresas transnacionales en las economías de los países emergentes. Este régimen incluye una regla general de *trato justo y equitativo*, que se enuncia como un principio de no discriminación, o de igualdad formal ante la ley a favor del inversor extranjero en relación con el trato que se brinde a un inversor nacional.

La lectura de los tribunales arbitrales de esta cláusula, fue estirando el principio de igualdad formal, y configurando gradualmente una suerte de *garantía de absoluta estabilidad de los marcos jurídicos* tenidos en cuenta por el inversor al momento de decidir el negocio. Así, se entiende como comprendida en la noción de trato justo, la preservación de las “*legítimas expectativas*” del inversor respecto del comportamiento del Estado receptor. Se trata de una noción ambigua y subjetiva, que excede el concepto más claro de “*confianza legítima*” que orienta la figura de los “*actos propios*” de los Estados en el derecho internacional público.⁵ El concepto de “*legítimas expectativas del inversor*” funciona como un parámetro para analizar la razonabilidad de las políticas y normas derivadas del ejercicio de poderes regulatorios, permitiendo impugnar aquellas que pueden cambiar o alterar las condiciones de mercado, y las expectativas de rentabilidad, consideradas al momento inicial de la inversión.

La afectación de estas expectativas de ganancia se asimila a una expropiación indirecta (*taking of property*) habilitando reclamos indemnizatorios. Este concepto de expropiación indirecta permite a un inversor cuestionar normas jurídicas o políticas generales de los Estados nacionales en temas ambientales, de servicios sociales, de salud, que pueden tener como consecuencia afectar las expectativas de ganancias definida por la empresa al momento de decidir la inversión en el país receptor.⁶ Esta lectura de la cláusula de trato justo y el concepto de expropiación indirecta, impone fuertes restricciones a los poderes regulatorios, pues los Estados jamás pueden prever las situaciones sociales y económicas sobrevinientes a la recepción de la inversión, o que se produzcan durante la operatoria, de modo de asegurar la intangibilidad del entorno legal y económico en el que se desarrolla un proyecto. Además, tienen el deber de preservar intereses sociales imperativos en escenarios de crisis o emergencias, de modo que con frecuencia deberán implementar políticas públicas o imponer normativas que puedan cambiar el escenario inicial de la inversión.

A partir de una interpretación exorbitante, la cláusula de trato justo y equitativo, deviene en una *cláusula de estabilización*, que busca petrificar los marcos regulatorios e incluso las políticas públicas nacionales. Esta lectura excede considerablemente el principio básico de igualdad ante la ley entre nacionales y extranjeros del derecho internacional público, pues a la luz de la interpretación amplia que le brindan los laudos arbitrales, se emparenta

mucho más con una regla de trato preferente, consistente en blindar al inversor extranjero ante cualquier cambio de política pública o del marco legal vinculante y obligatorio para los ciudadanos y las empresas nacionales. En lugar de ser una regla de igual protección, deviene un privilegio diferencial.

Los principios de *"trato justo"* y de *"expropiación indirecta"* tienen su fundamento en la protección de la empresa inversora frente a normativas irrazonables o arbitrarias, que por ejemplo prohíben abruptamente y sin justificación actividades antes autorizadas, o cambian desproporcionadamente las reglas impositivas, o ambientales existentes. Como la noción de trato justo y equitativo, el concepto de expropiación indirecta apunta a que no se altere arbitrariamente el marco jurídico estatal considerado al momento de ingresar al negocio, de modo que exige siempre un examen de ponderación de la razonabilidad de las medidas impugnadas. Sin embargo, la interpretación efectuada por los organismos de aplicación, con fuerte sesgo pro empresa, termina prácticamente eliminando el requisito de arbitrariedad, e imponiendo una suerte de derecho a la permanencia intocable del marco legal preestablecido, sin considerar los cambios de escenarios, las situaciones excepcionales de crisis o emergencia, y las funciones sociales de los Estados.⁷ Además, los órganos del régimen de inversión, son refractarios a los argumentos basados en obligaciones de derechos humanos o constitucionales.⁸

Las personas y comunidades cuyos intereses directos se ven afectados por las disputas, como los usuarios de los servicios prestados por las empresas inversoras, o los beneficiarios de las regulaciones cuestionadas por los inversores, no pueden participar de estos mecanismos, que limitan la controversia a las empresas y al Estado. El caso sudafricano pone en evidencia la tensión entre las políticas de igualdad como estrategias para reestructurar relaciones económicas y sociales segregadas, y las reglas de *"trato justo y equitativo"* y *"expropiación indirecta"* del régimen de inversión, que reducen y condicionan los poderes regulatorios estatales.

Un tema de particular relevancia es la tensión entre el régimen de inversión, y los derechos de los usuarios de servicios públicos. Un caso ilustrativo se dio en Argentina luego de la crisis de 2001, cuando el gobierno de transición congeló las tarifas de servicios públicos domiciliarios (agua, saneamiento, gas, electricidad). El objetivo enunciado fue preservar la canasta básica en el contexto de la crisis económica y social, ante el aumento abrupto de los niveles de pobreza e indigencia. Este congelamiento, sumado a la brusca devaluación de la moneda local, afectó directamente las expectativas de ingresos en dólares de las empresas concesionarias de servicios, que giraban remesas en divisa a sus casas matrices. Implicó en los hechos un cambio del marco regulatorio tenido en cuenta al momento de acordar el ingreso al negocio, que presuponía una actualización periódica de la tarifa según la variación de costos de las empresas. La empresa Suez a cargo del servicio de agua y alcantarillado en la Provincia de Buenos Aires, acudió al centro de arbitraje del Banco Mundial-CIADI invocando el acuerdo bilateral de protección de inversión extranjera que había firmado el gobierno argentino con Francia.

En este caso se planteaba un conflicto jurídico similar al del caso sudafricano. Si el Estado quería asegurar el acceso al servicio público de los usuarios, sobre todo de los sectores que en contextos de crisis requieren mayor protección estatal, necesariamente afectaría la ecuación económico financiera de la empresa inversora. Por lo tanto, provocaría una lesión de su derecho de propiedad en el sentido casi absoluto en que entiende este derecho el régimen de inversión, por lo que esta empresa podría demandar por la vía de los mecanismos previstos en el TBI la consiguiente reparación económica. Pero si el Estado desatendía los derechos de los usuarios de acceso al servicio, podría ser responsabilizado por transgredir normas legales o constitucionales nacionales en los tribunales locales, e incluso demandado en organismos del régimen de derechos humanos. La pluralidad de regímenes y la autonomía entre ellos, hace que las empresas acudan a los *foros más favorables* para condicionar las políticas que las afectan. Se elige el foro y al hacerlo se determina el enfoque y el marco jurídico con el que se será examinada la controversia.

Un aspecto relevante del caso Suez, es que un grupo de organizaciones de usuarios y de derechos humanos, se presentaron en el CIADI –en el formato de “amigo del tribunal” (*amicus curiae*)– para plantear una defensa de la política gubernamental de congelamiento de tarifas, argumentando que esa política buscaba proteger intereses y derechos de los usuarios del servicio de agua, y estaba además exigida por las normas de derechos humanos y constitucionales que imponían al Estado la adopción de medidas concretas para paliar los efectos de las crisis

económicas sobre la población en situación de pobreza e indigencia. La forma de la presentación fue un escrito de *amicus curiae* pues el procedimiento ante el CIADI no prevé expresamente que otras personas ajenas a las empresas y el Estado puedan participar de las controversias, ni ser escuchadas.

El panel arbitral aceptó la presentación de *amicus curiae* en el caso particular, sosteniendo que si bien la controversia refería centralmente a la afectación de la inversión empresarial, el Estado había regulado de determinada manera considerando el interés público comprometido en el servicio de agua y saneamiento para una población socialmente vulnerable. Se trató del primer precedente de aceptación de terceros a las partes en una controversia en el CIADI, lo que importa un cambio no menor en la tradicional opacidad y clausura del mecanismo arbitral, aunque el laudo final no pondera los argumentos presentados por los terceros, y considera ilícita la regulación estatal impugnada por la empresa.⁹

Un punto clave para el análisis de la presentación de las organizaciones sociales, en relación con el problema de la autonomía de los *regímenes globales privados*¹⁰ señalada por Teubner¹¹ es que esta petición utiliza el lenguaje y los conceptos jurídicos del régimen de inversiones, buscando vincular un orden legal con otro. Las organizaciones realizan el esfuerzo de “traducir” y “adaptar” problemas de derechos sociales, para hacerse entender en el lenguaje y con los enfoques y marcos conceptuales del régimen de inversiones. En ese sentido, cuestionan el alcance que los paneles del CIADI y en general el régimen de inversiones, le otorga al concepto de “trato justo y equitativo”, y de “expropiación indirecta”. Argumentan que la interpretación amplia de estos conceptos reduce los márgenes de regulación estatal en asuntos públicos en los que se juegan derechos.¹² En definitiva, no plantean que el régimen de inversiones resulta desplazado por el régimen de derechos humanos, sino que ciertos conceptos del régimen de inversiones deben ajustarse en función de una *interpretación armonizadora* que incorpore las obligaciones internacionales de los Estados.

Estos pocos casos de *cruce de foros* son desarrollados por un sector minoritario de organizaciones sociales, que se mueven entre los diversos órdenes como “activistas anfibios”, con cierta plasticidad para adecuar la descripción de problemas y los encuadres fácticos y jurídicos, y el lenguaje que se requiere para argumentar en un territorio hostil. Si bien estas experiencias no tienen en principio suficiente densidad para constituir puentes sólidos entre regímenes que funcionan principalmente como refractarios y autónomos, determinan puntos de contacto incipientes que podrían ser explorados e investigados con mayor profundidad, incluso bajo el concepto de “interlegalidad” desarrollado por De Sousa Santos.

El régimen global de concesiones mineras

Una estrategia de internacionalización de conflictos, inversa a la de las empresas trasnacionales en el régimen de inversión, es el litigio de casos colectivos que impulsan comunidades locales afectadas en sus derechos ambientales, sociales y culturales, en foros del régimen de derechos humanos. Se trata en nuestra opinión también de la búsqueda de un *foro global más favorable*, esto es, que modifique las relaciones de fuerza locales en las que predominan los intereses de las empresas. La apelación al régimen de derechos humanos en este tipo de casos, busca reforzar los deberes de protección estatales reflejados en mandatos de regulación y supervisión de la actuación de las empresas privadas que desarrollan proyectos de inversión extractivos en el territorio de las comunidades afectadas. Varios países de América Latina atrajeron inversores en el sector petrolero y minero, creando marcos normativos y celebrando contratos de concesión, que responden a modelos estandarizados que se ajustan a medida del capital trasnacional.

El desarrollo de este tipo de contratos puede ubicarse en lo que Teubner denomina *regímenes globales privados*. Ello sería así, en nuestra opinión, pues el modelo de contrato contiene elementos comunes en los diversos países receptores de inversión, y resultan condicionantes de la inversión extranjera. Este tipo de contratos, acompañados por lo general por leyes mineras también estandarizadas, limitan el control del Estado en la actividad, delegan en las empresas funciones de monitoreo ambiental y gestión de conflictos con comunidades locales afectadas, y resguardan con el secreto aspectos claves del proceso extractivo, lo que dificulta realizar mecanismos de consulta y facilita evadir el control político y social de los emprendimientos.

O desenvolvimento desse tipo de contrato pode ser enquadrado no que Teubner denomina regimes globais privados. Isso seria assim, em nossa opinião, porque o modelo de contrato contém elementos comuns nos diversos países receptores de investimento e são condicionantes para o investimento estrangeiro. Esse tipo de contrato, geralmente acompanhado de leis de mineração também padronizadas, limitam o controle do Estado na atividade, delegam às empresas funções de monitoramento ambiental e gestão de conflitos com comunidades locais afetadas e protegem com sigilo aspectos-chave do processo de extração, o que dificulta a implementação de mecanismos de consulta e facilita evasão do controle político e social dos empreendimentos.

En muchos casos además las empresas trasnacionales que ingresan a la explotación de proyectos extractivos en territorios indígenas, suman el plus de protección del régimen de inversión extranjera, con su *foro favorable* para eventuales disputas y su efecto inhibitor de regulaciones invasivas de las expectativas de ganancia empresarias. En paralelo, el régimen de derechos humanos establece obligaciones estatales de consulta y búsqueda de consenso con las comunidades potencialmente afectadas, en especial las comunidades y pueblos indígenas en sus territorios colectivos; procura evitar medidas que lleven a desplazamientos masivos de población; y desarrolla de manera incipiente principios que apuntan a la protección cautelar o preventiva de los derechos.¹³

El punto de tensión es claro, pues un régimen normativo conduce en términos de orientación general a la desregulación y la autolimitación de las funciones de control estatal, y el otro régimen impone fuertes deberes de intervención en la regulación y el control de la actividad de las empresas. En varios conflictos las comunidades locales indígenas, campesinas, y negras, han acudido a mecanismos internacionales de derechos humanos, como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, o comités de ONU, para exigir respeto de sus derechos colectivos, enfatizar los deberes de regulación de los Estados, y en términos políticos, contrarrestar la presión que las grandes empresas trasnacionales mineras ejercen sobre los Estados nacionales.¹⁴ La cuestión es conflictiva, pues algunos gobiernos han defendido con argumentos nacionalistas sus concesiones mineras, disimulando el conflicto entre las grandes empresas y las comunidades locales, y acusado a los grupos y las redes de activistas de atacar proyectos de desarrollo autónomos por la vía de la presión internacional. Han sostenido que algunos estándares internacionales sobre territorio indígena y protección ambiental resultan excesivos, y funcionan en la práctica como imposiciones de los países centrales para boicotear las estrategias de desarrollo de los países emergentes.¹⁵ La argumentación resulta difícil de sostener, sobre todo en aquellos países que receptan estos estándares en sus propios ordenamientos constitucionales, y como resultado de procesos políticos recientes de ejercicio de autodeterminación colectiva en apasionantes asambleas constituyentes.

El régimen internacional del comercio

El régimen internacional del comercio también presenta graves tensiones con el régimen de derechos humanos. Este régimen se basa en los acuerdos multilaterales celebrados por los Estados en el marco de la Organización Mundial del Comercio (GATT/OMC). Su principal objetivo es la eliminación de las barreras tarifarias y no tarifarias en el comercio internacional. Abarca tres grandes materias: comercio de bienes (GATT), de servicios (GATS) y propiedad intelectual (TRIPS). Un principio jurídico básico del sistema de reglas, es la prohibición de brindar a productos de origen extranjero un trato diferente de los productos nacionales. Ello conlleva a que gran parte de las disputas comerciales judicializadas en este ámbito requieran la determinación de si dos productos son iguales, o si disputan el mismo espacio de mercado o tienen la misma utilidad para los consumidores (cláusula III del GATT). Los Estados tienen un margen para adoptar algunas medidas inconsistentes con el tratado como "*salvaguardas*" (cláusula XX del GATT), para proteger la salud pública, la moral pública o el ambiente, pero este tipo de medidas son excepcionales, se examinan bajo un criterio estricto y requieren pruebas cuantitativas y cualitativas para acreditar su proporcionalidad, quedando invalidadas si se acredita que el mismo objetivo podría ser alcanzado con medidas alternativas no lesivas del libre comercio, y que no implican para el Estado una carga excesiva o indebida.¹⁶

Entre uno de los principales temas de conflicto que se han identificado podemos mencionar el tratamiento que reciben en los paneles de la OMC las barreras que algunos Estados intentan plantear como "*salvaguardas*" para preservar *bienes o servicios culturales*. Si bien el régimen de derechos humanos reconoce un derecho a la identidad y a la diversidad cultural, lo

que se ha visto reforzado con la declaración de UNESCO de 2002 y el tratado de UNESCO de 2005 sobre diversidad cultural, la OMC es refractaria a esa perspectiva.

Un caso relevante para la discusión es el asunto de *Material Audiovisual en China*. Aquí, Estados Unidos cuestiona una serie de medidas chinas que regulan actividades de importación y distribución de material impreso, de entretenimiento hogareño, discos, y películas para cine. China justifica las medidas bajo la cláusula XX a del GATT, que permite a un país disponer medidas inconsistentes con el GATT, necesarias para proteger la “*moral pública*”. China en este sentido, invoca expresamente la Declaración de UNESCO de 2001 señalando que los bienes y servicios culturales tienen una naturaleza específica como vehículos de identidades, valores y significados, y que no buscan sólo suplir necesidades de consumo o comerciales, sino que juegan un papel crítico en influir y definir diversos aspectos sociales. En el Panel de Apelaciones, China volvió a insistir en la necesidad de considerar estos aspectos específicos de los bienes y servicios culturales. Si bien el Panel de Apelaciones no entró a analizar esta característica particular de los bienes involucrados en el caso, admitió que la excepción de “*moral pública*” podía ser invocada para justificar medidas inconsistentes con el GATT en relación con bienes y servicios culturales. Al analizar las medidas impuestas por China, consideró que no estaban justificadas bajo la cláusula de salvaguarda, pues existían otras medidas posibles que resultaban menos lesivas para la libre circulación de los bienes, como una revisión periódica del material que se importaba, tal como había propuesto Estados Unidos.

Pese a que China perdió su apelación, para los analistas de la jurisprudencia del GATT esta decisión abrió la puerta para que en el futuro esta excepción (*moral pública*) pueda usarse moderadamente respecto de bienes y servicios culturales. También mostró el potencial uso de la normativa de UNESCO para argumentar en el marco del régimen de la OMC. Sin embargo, la mayoría de los análisis puntualizan las limitaciones evidentes del sistema de resolución de disputas de la OMC para mostrar mayor flexibilidad y apertura ante planteos relacionados con el tratamiento de bienes y servicios culturales. Señalan principalmente la dificultad de definir de manera precisa y objetiva el valor o significado cultural de determinados bienes, y de medir con los parámetros cuantitativos y cualitativos tradicionales en este mecanismo, el potencial efecto o impacto de las medidas bajo controversia. Si un Estado intenta demostrar la necesidad de restringir o condicionar el ingreso de determinados bienes, para preservar intereses o valores relacionados con la reproducción de la cultura local, identidades culturales o formas de expresión cultural características de una comunidad local, enfrentará serias dificultades para producir evidencia empírica que cubra los estándares ordinarios de prueba del mecanismo.

También las normas sobre propiedad intelectual (TRIPS) han entrado en tensión con algunas políticas públicas de salud, implementadas por países emergentes para procurar reducir el costo de medicamentos, y asegurar un mayor acceso en períodos de emergencia. Por ejemplo, las grandes empresas farmacéuticas con apoyo de los países centrales dieron una batalla en la OMC a principio de los años 2000 contra Sudáfrica y Brasil para impugnar su política de medicamentos genéricos. Los Estados nacionales justificaron sus políticas en las obligaciones que imponían no solo sus leyes nacionales sino el régimen de derechos humanos que consagra un derecho fundamental a la salud pública. Las empresas transnacionales de medicamentos plantearon que las políticas locales violaban la normativa de la OMC sobre derechos de patentes y propiedad intelectual. De un lado argumentos basados en derechos sociales, y del otro argumentos basados en la defensa irrestricta de la propiedad. En este conflicto, de un modo similar al caso de Suez sobre agua y propiedad, se dio una alianza fuerte entre organizaciones sociales locales y globales y los Estados nacionales, para defender el poder regulatorio estatal y contrarrestar la presión de las grandes empresas farmacéuticas y los países centrales. Algunos autores han considerado este ejemplo como expresión de nuevas formas de activismo global en escenarios no tradicionales, describiendo la potencialidad de un juego de relaciones complejas entre Estados y organizaciones sociales, que puede combinar fiscalización y denuncia, con acciones de cooperación.¹⁷

Conclusiones

A partir de estos pocos ejemplos reseñados podemos concluir preliminarmente que el pluralismo jurídico global tiene como una de sus consecuencias más relevantes, no sólo los límites de la soberanía westfaliana, sino los obstáculos y condicionamientos que se imponen al ejercicio de soberanía nacional, entendida como el ejercicio de poder político en el espacio nacional. Observamos que estos regímenes globales plantean a los Estados mandatos

jurídicos contrapuestos, que responden a enfoques y punto de partida diametralmente opuestos para examinar los mismos conflictos. Los regímenes internacionales de orientación de mercado funcionan como foros para impugnar regulaciones sociales, inhiben y condicionan el desarrollo del derecho social de raíz constitucional en los países sudamericanos, como ocurre con otros países emergentes. En este documento, hemos presentado de manera esquemática como se presentan algunas de estas controversias: acciones afirmativas vs. igualdad formal de inversores nacionales y extranjeros; seguridad jurídica del inversor vs. derecho al agua y acceso a servicios públicos; actividad extractiva vs. derechos culturales colectivos; libertad de comercio vs. la preservación de la diversidad cultural; acceso a medicamentos vs. la propiedad de las patentes.

Se trata, sin embargo, de una problemática por demás compleja y llena de matices, en la cual se debería profundizar la investigación jurídica en pos de precisar las disputas y hacer visible los principales puntos de conflicto, pero también las posibles conexiones o imbricaciones entre los diferentes regímenes. En este artículo hemos presentado brevemente algunos esfuerzos por introducir consideraciones sobre deberes de protección de derechos humanos en regímenes económicos, y el uso incipiente de una hermenéutica que procura “armonizar” los diferentes órdenes jurídicos. Pese a ello, entendemos que un núcleo casi irreducible de esa contradicción es la expectativa diferenciada sobre la función estatal regulatoria de las relaciones económicas. En general el problema fruto del pluralismo jurídico global autónomo y fragmentado, podría plantearse de esta manera: algunos regímenes como el régimen de derechos humanos amplían el espacio de lo público, desarrollan obligaciones estatales positivas de protección y garantía de derechos, y exigen mayor intervención del Estado en la actividad económica y en los mercados, extendiendo el alcance de las competencias regulatorias y correlativamente de la responsabilidad estatal indirecta por la acción de actores privados como las grandes empresas. Mientras que otros regímenes, por su historia, sus actores y sus lógicas de intervención, como el régimen de inversiones, y el régimen del comercio internacional, conducen a limitar el poder regulatorio y de fiscalización estatal, ampliando la autonomía contractual y la desregulación de los mercados y de la actividad económica.

Frente a esta contradicción, no existen reglas consensuadas para resolver los conflictos normativos, ni instituciones internacionales que tengan competencias asignada formalmente para dirimirlos.

Los diferentes actores, empresas transnacionales y comunidades locales afectadas y sus redes de activismo global, buscan el *foro más favorable* dentro de la constelación legal internacional, para presentar sus demandas y proteger sus intereses. Por lo general ubican a los Estados nacionales en el centro del conflicto, ya sea como garantes de derechos, o como custodios de la propiedad y la seguridad jurídica, colocándolos en un escenario de *fuego cruzado*. En algunos casos activistas sociales y académicos “anfibiaos”, realizan esfuerzos para *cruzar los diversos foros* y ajustar las interpretaciones legales a principios armonizadores. Algunas otras discusiones globales, como la que gira en torno a los procesos de reestructuración de deuda soberana y las prácticas abusivas de los fondos de inversión, también evidencian las disputas sobre la definición del régimen internacional dominante. O bien el régimen privado de mercado de capitales, definido por actores económicos globales, con su lógica de autonomía y desnacionalización que luego se imponen en los espacios locales, o bien un régimen multilateral en el ámbito formal de las Naciones Unidas, sujeto a las normas del derecho internacional público, donde los Estados nacionales recuperan autoridad para fijar las reglas de juego.

NOTAS

1. Un régimen internacional según la definición clásica de Stephen Krasner es “un conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de decisiones alrededor del cual las expectativas de los actores convergen en una determinada área de las relaciones internacionales” (Stephen Krasner, “Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables,” *International Organization* 36, no. 2 (1982): 185). En síntesis, los regímenes internacionales constituyen estructuras del sistema internacional que gobiernan diferentes áreas de las políticas públicas internacionales y nacionales, y que convocan a actores estatales y no gubernamentales bajo principios y normas de aceptación universal.

2. Rodrigo Uprinsky, “Las transformaciones constitucionales recientes en América Latina: tendencias y desafíos,” en *El Derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, ed. César Rodríguez Garavito (Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011): 109–37; Raquel Z. Yrigoyen Fajardo, “El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización,” en *El derecho en*

América Latina, Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI, ed. César Rodríguez Garavito (Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011): 139–59; Víctor Abramovich y Laura Pautassi, “La Revisión Judicial de las Políticas Sociales. Estudio de casos,” en *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, comp. Víctor Abramovich y Laura Pautassi (Buenos Aires: Editorial Del Puerto, 2009): 279–340; Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), *Ganar Derechos: Lineamientos para la formulación de políticas públicas basadas en derechos* (Buenos Aires: IPPDH, 2014).

3. Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), *Piero Foresti, Laura de Carli y otros vs. Sudáfrica*, caso n. ARB(AF)/07/1.

4. NAFTA es una sigla inglés para Tratado de Libre Comercio de América del Norte (originalmente, North American Free Trade Agreement).

5. Para una crítica jurídica detallada y sostenida en principios del derecho internacional, de la interpretación extensiva del principio de trato justo y equitativo y del concepto de legítimas expectativas del inversor, en los precedentes arbitrales del CIADI, puede consultarse la opinión separada del árbitro Pedro Nikken, en la decisión sobre responsabilidad del caso Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), *Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona, S.A. and Vivendi Universal, S.A. Y La República Argentina*, caso n. ARB/03/19, 22 de octubre de 2007.

6. David Schneiderman, “Investing in Democracy. Political process and international investment law,” *University of Toronto Law Journal* 60, no. 4 (2010): 909–940.

7. Pia Eberhardt, *Investment Protection at a Crossroads: The TTIP and the future of International Investment Law* (Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung, 2013), visitado en julio de 2015, <http://library.fes.de/pdf-files/iez/global/10875.pdf>.

8. En los últimos años, algunos análisis han desarrollado sólidos argumentos de derecho internacional sobre el deber jurídico de que los paneles arbitrales del régimen de inversión tomen en cuenta las obligaciones de protección de derechos humanos de los Estados nacionales, al momento de examinar los principios clave de trato justo y equitativo, y la expropiación indirecta. No se trata de exceptuar el cumplimiento de obligaciones internacionales en normas internas, sino de compatibilizar las diversas fuentes internacionales. También este tipo de análisis puede ser visto como ejercicios de interlegalidad procurando cambiar aspectos del enfoque del régimen de inversión para hacerlo permeable a principios del régimen de derechos humanos, de modo de resguardar márgenes de soberanía estatal y poderes regulatorios para la preservación de derechos civiles y sociales. Ver al respecto Juan Pablo Bohoslavsky y Juan Bautista Justo, *Protección del derecho humano al agua y arbitrajes de inversión* (Santiago: CEPAL, 2010).

9. En otro caso posterior, sobre reestatización del servicio de agua potable en Tanzania, un grupo de organizaciones se presentó como *amicus curiae*, explicando las implicancias de los derechos humanos en este caso, en el laudo final no se ponderó si existía alguna relación entre el derecho fundamental de acceso al agua potable, la rescisión del contrato y los derechos del inversor. Ver Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), *Biwater Gauff vs. Tanzania*, caso n. ARB/05/22, laudo del 24 de julio de 2008.

10. Santos los denomina “regulación comercial transnacional” y las considera expresión de un renacimiento de una nueva *lex mercatoria*, como “derecho propio del capitalismo global”, que caracteriza como una forma de derecho no estatal, y un campo importante de justicia privada, que involucra el arbitraje comercial internacional, la OMC y otros procesos institucionales más o menos ocultos, a través de los cuales se conducen las relaciones comerciales transnacionales (Boaventura de Sousa Santos, *Toward a New Common Sense: Law Science and Politics in Paradigmatic Transition* (New York: Routledge, 1995)).

11. Gunther Teubner, “Regímenes Globales Privados: ¿Derecho Neoespontáneo y Constitución Dual de Sectores Autónomos?,” en *Estado, Soberanía y Globalización*, de Gunther Teubner, Saskia Sassen y Stephen Krasner (Bogotá: Siglo del Hombre, 2010).

12. Ver, Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), *Suez, Sociedad General de Aguas de Barcelona, S.A. and Vivendi Universal, S.A. Y La República Argentina*, caso n. ARB/03/19, febrero 2007. Presentación como amigo del tribunal del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ), Consumidores Libres Cooperativa Ltda. de Provisión de Servicios de Acción Comunitaria Unión de Usuarios y Consumidores, *Center for International Environmental Law* (CIEL). Además, para una crítica detallada de la interpretación extensiva del principio de trato justo y equitativo, su lectura comprensiva de un derecho a la estabilidad del marco regulatorio con el consiguiente detrimento del poder regulatorio estatal, y la inadecuada aplicación como parámetro de razonabilidad, de la “legítima expectativa del inversionista”, puede consultarse la opinión separada del árbitro Pedro Nikken, en la decisión sobre responsabilidad del caso *Suez c. Argentina*.

13. Ver por ejemplo, Corte IDH, *Caso del Pueblo Saramaka vs. Surinam 2007*; Corte IDH, *Cuatro Comunidades Indígenas Ngöbe y sus Miembros, 2010*; Corte IDH, *Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya vs. Paraguay, 2006*; la Corte IDH planteó en un obiter dictum que Paraguay no podía invocar un TBI para justificar una actividad violatoria de la Convención Americana (en el caso afectaba derechos culturales y económicos sobre el territorio colectivo indígena), fijando una suerte de prioridad de la obligación de derechos humanos, por sobre el acuerdo de inversión extranjera

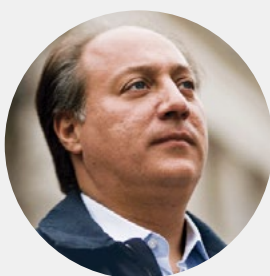
14. También existen directivas y políticas operativas de las Instituciones Financieras Internacionales (IFIs) sobre estas cuestiones. Por ejemplo, en el Banco Mundial respecto de proyectos financiados por el Banco. Así, otra experiencia similar de cruce de foros, son las presentaciones de organizaciones sociales, sindicales, indígenas y ambientales, en el Panel de Inspección del Banco Mundial que se encarga de supervisar las políticas y normas del propio banco, y en el ombudsman de la CFI. En este foro, regido por el régimen de las instituciones financieras (IFIs), los activistas traducen conflictos de derechos en potenciales violaciones de directivas y políticas operaciones del banco, y argumentan fallas en los procesos de supervisión de los agentes locales de la entidad durante la ejecución de programas y proyectos financiados por el banco. El panel por esta vía oblicua ha estudiado casos de desplazamientos de población y daños ambientales por proyectos de infraestructura, planes de reforma agraria y problemas de acceso a la tierra, el desfinanciamiento de programas sociales garantizados en préstamos de ajuste estructural, inadecuación de los procedimientos estatales de consulta y participación de comunidades locales afectadas, déficit de transparencia de proyectos, entre otros asuntos (Dana Clark, Jonathan Fox y

Kay Treackle, *Derecho a exigir respuestas. Reclamos de la sociedad civil ante el Panel de Inspección del Banco Mundial* (Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2005)).

15. Ver Víctor Abramovich, "Autonomía y Subsidiariedad: El Sistema Interamericano de Derechos Humanos frente a los sistemas de justicia nacionales," en *El Derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, ed. César Rodríguez Garavito (Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011): 211–230; César Rodríguez Garavito, "Navegando la Globalización: un mapamundi para el estudio y la práctica del derecho en América Latina," en *El Derecho en América Latina. Un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, ed. César Rodríguez Garavito (Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2011): 69–86; César Rodríguez Garavito, *Etnicidad.gov: Los recursos naturales, los pueblos indígenas y el derecho a la consulta previa en los campos sociales minados* (Bogotá: Editora Dejusticia, 2012).

16. Ver, John Jackson, William Davey y Alan O Sykes, *Legal Problems of International Economic Relations. Case, Materials and Text* (Minnesota: West Group, 1995).

17. Paul Nelson y Ellen Dorsey, "New Rights Advocacy in a Global Public Domain," *European Journal of International Relations* 13, n. 2 (2007): 187–216.



VÍCTOR ABRAMOVICH - Argentina

Víctor Abramovich es abogado por la Facultad de Derecho (UBA) y LLM por la American University de Washington, D.C. Es profesor de derechos humanos en la UBA y de la Universidad Nacional de Lanús, donde dirige la Maestría en Derechos Humanos, y profesor visitante de American University. Fue Secretario Ejecutivo del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH). Fue miembro de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, y Director Ejecutivo del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

Recibido en marzo de 2015.

Original en español.

"Este artículo es publicado bajo la *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"

ENSAYOS

MENTIRAS GRABADAS EN MÁRMOL Y VERDADES PÉRDIDAS PARA SIEMPRE¹

Glenda Mezarobba

- *Una reflexión sobre el diálogo entre la Comisión Nacional de la Verdad, el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas de Brasil.*

RESÚMEN

La Comisión Nacional de la Verdad (CNV) se estableció en Brasil en 2012. Entre sus objetivos figuraba el de aclarar, incluso por medio de la colaboración de otros organismos públicos, los hechos y las circunstancias de los casos de graves violaciones de derechos humanos ocurridos entre 1946 y 1988. En este artículo, la autora reconstituye parte del diálogo que estableció la CNV con el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas, en concreto el esfuerzo para aclarar los casos de muertes y desapariciones forzadas. Habiendo dirigido parte de ese diálogo, Glenda revela detalles del intercambio de oficios, las reuniones y el análisis de documentos que tuvieron lugar entre esos órganos. La autora argumenta que, aunque no se haya aclarado ningún caso de desaparición forzada o muerte, el esfuerzo de diálogo no puede ser despreciado.

PALABRAS CLAVE

Brasil | Memória | Comisión de la Verdad | Fuerzas Armadas | Dictadura militar

• • •

En 2010, buscando cumplir el deber del Estado brasileño de revelar la verdad, la Presidencia de la República creó un grupo de trabajo para elaborar un anteproyecto de ley² con el objetivo de instituir un órgano de investigación de la historia de graves violaciones de derechos humanos ocurridas durante la dictadura militar (1964-1985). Compuesto por representantes de la Casa Civil y de los Ministerios de Justicia y Defensa y de la Secretaría Especial de Derechos Humanos (SEDH), por el presidente de la Comisión Especial sobre Muertos y Desaparecidos Políticos (CEMDP) y por un representante de la sociedad civil, el grupo se ocupó durante tres meses de la redacción de la que se convertiría, a finales de 2011, en la Ley 12.528.³ A partir de esa ley, el 16 de mayo de 2012 se estableció la Comisión Nacional de la Verdad (CNV) con la finalidad de examinar y aclarar las graves violaciones de derechos humanos cometidas entre 1946 y 1988, “a fin de hacer efectivo el derecho a la memoria y a la verdad histórica y de promover la reconciliación nacional”.⁴

Entre los objetivos legalmente establecidos de la Comisión figuraba el de aclarar los hechos y las circunstancias de los casos de graves violaciones de derechos humanos, es decir, de los casos de torturas, muertes, desapariciones forzadas y ocultación de cadáveres, así como su autoría, aunque se hubieran dado en el extranjero, e incluso echando mano de la colaboración de otros órganos públicos.⁵ El objetivo de este artículo es reconstituir el diálogo establecido entre la CNV y el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas (FF. AA.), más concretamente el esfuerzo que se hizo para aclarar los casos de muertes y desapariciones forzadas.

Envío de oficios

Para llevar a cabo sus objetivos, a la Comisión se le otorgó la posibilidad de “requerir informaciones, datos y documentos de órganos y entidades del poder público, independientemente de su grado de confidencialidad” y “solicitar la ayuda de entidades y órganos públicos”.⁶ La ley también decretaba el “deber de los funcionarios públicos y de los militares” de colaborar con la Comisión Nacional de la Verdad.⁷

Según su Informe Final,⁸ hecho público el 10 de diciembre de 2014, “en el contexto de la relación de la CNV con los órganos de la administración pública, la comunicación más relevante para el desempeño de sus atribuciones legalmente establecidas para la Comisión fue la que mantuvo con el Ministerio de Defensa y con las Fuerzas Armadas”.⁹ Según dicho documento,

“a lo largo de su periodo de actuación, la CNV emprendió acciones para obtener información y documentos relacionados —de manera directa o indirecta— con las graves violaciones de derechos humanos que estuvieran bajo la responsabilidad o guardia de las Fuerzas Armadas, así como para identificar estructuras, lugares, instituciones administrativamente destinadas o que estuvieron administrativamente destinadas a las Fuerzas Armadas y que fueron utilizadas para perpetrar graves violaciones de derechos humanos.”¹⁰

El Informe Final indica también que la primera manifestación formal de la CNV tuvo lugar el 27 de junio de 2012. Mediante oficio dirigido al Ministerio de Defensa, se solicitó a las FF. AA. acceso “a informaciones documentales pertinentes del Ejército, la Marina y la Aeronáutica que estuvieran relacionadas con graves violaciones de derechos humanos.”¹¹ A partir de 2013, la CNV pasó a formular dos tipos de peticiones. La primera presentaba cuestionamientos acerca de casos específicos de graves violaciones de derechos humanos. El segundo conjunto de peticiones, dirigido al Ministerio de Defensa y a sus mandos, se refería al acceso de la CNV a las hojas de cambios y registros de funciones de los militares de la reserva, con el objeto de aclarar graves violaciones de derechos humanos e identificar estructuras, instituciones, órganos y lugares relacionados con tales crímenes.

Según datos de noviembre de 2014, la CNV dirigió un total de 84 oficios al Ministerio de Defensa y a sus respectivos mandos, distribuidos como sigue: 76 al propio Ministerio; 2 al mando del Ejército; 1 al batallón de la Guardia Presidencial; 1 al mando de la Marina; 2 al Hospital Militar; 1 al Hospital de las Fuerzas Armadas; y 1 a la dirección de salud de la Aeronáutica. En su mayoría, los oficios solicitaban informaciones o autorización para “visitas técnicas”. Tres trataban de apoyo logístico y solo uno trataba de una convocatoria.

En 2014, atendiendo a la solicitud de la CNV, las FF. AA. llevaron a cabo investigaciones sobre la práctica de graves violaciones de derechos humanos en sus instalaciones. Tal línea de acción fue adoptada en febrero de ese mismo año, cuando el colegiado de la CNV, en reunión con el ministro de Defensa, solicitó que se instauraran tales procedimientos administrativos para averiguar de qué forma siete instalaciones militares situadas en los estados de Río de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais y Pernambuco “fueron utilizadas de manera continua y sistemática para la práctica de tortura y ejecuciones durante el régimen militar”.¹² Esa solicitud fue acompañada de un informe preliminar de la investigación, que indicaba el uso de unidades del Ejército, la Marina y la Aeronáutica “como escenario de graves violaciones de derechos humanos”.¹³ En el documento, elaborado a partir del dictamen de dos profesores de Derecho Administrativo de la Universidad de São Paulo, la CNV consideraba:

imperioso aclarar todas las circunstancias administrativas que condujeron a la desvirtuación del fin público establecido para aquellas instalaciones, configurando un delito administrativo de desvío de finalidad, ya que no se puede concebir que bienes públicos [...] se destinaran formalmente a la práctica de actos ilegales.”¹⁴

Las reuniones

La relación entre la Comisión, el Ministerio de Defensa y las FF. AA. incluyó también reuniones periódicas con representantes de esas instituciones. Además del diálogo de la dirección de la CNV con el ministro de Defensa y los tres comandantes, se celebraron encuentros entre la dirección del gabinete del Ministerio, oficiales de alto nivel de las FF. AA. y consultores o asesores de la Comisión. Dos temas principales guiaron tales reuniones: la aclaración de los casos de muertes y desapariciones forzadas, definida a comienzos de 2013, y el acceso a los registros de las funciones de militares, acordado en agosto de 2014. Los contactos sobre el primer tema comenzaron a delinearse concretamente en una reunión que tuvo lugar el 8 de enero de 2013, en la sede de la CNV, en Brasilia. Presidido por Claudio Fonteles, el entonces coordinador de la Comisión, ese encuentro lo solicitó el 21 de diciembre de 2012 Antônio Thomaz Lessa Garcia Júnior, jefe de gabinete del ministro de Defensa, que, mediante contacto telefónico, había propuesto las fechas del 10 y 15 de enero de 2013 para las primeras reuniones con representantes de la Marina y la Aeronáutica, respectivamente.

Durante esa reunión, el jefe de gabinete del Ministro de Defensa reiteró la oferta, hecha algunos meses antes, de establecer un diálogo con los militares responsables del desarrollo de la actual política de acceso a la información de las respectivas Armas. En aquella ocasión, además de eso, anunció el descubrimiento de 60 mil fichas catalográficas en dependencias pertenecientes al Ministerio.

Inmediatamente se realizaron dos reuniones: una en el Estado Mayor de la Armada y otra en el Estado Mayor de la Aeronáutica. En ambos encuentros, el día 10 de enero, se estableció que la colaboración entre la Comisión Nacional de la Verdad y las Fuerzas Armadas daría inicio con una especie de ejercicio: el análisis de uno o dos casos de muertes y desapariciones políticas, en que estuvieran involucradas cada una de esas dos Fuerzas. El representante de la Marina y los dos representantes de la Aeronáutica consideraron posible intentar descubrir, con los recursos disponibles en cada uno de los mandos, la localización de las piezas que faltaban para armar el rompecabezas que involucraba a las víctimas fatales de la dictadura. Así, continuando lo que había sido previamente definido en la reunión con el Ministerio de Defensa y los Mandos de las Tres Fuerzas, la CNV instituyó un canal de diálogo con representantes de la Marina, de la Aeronáutica y del Ejército, cuya primera reunión se celebró aproximadamente un mes después.

Con el apoyo del Ministerio de Defensa, todas las conversaciones entre la Comisión Nacional de la Verdad y las Fuerzas Armadas se estructuraron caso a caso, o sea, buscando la aclaración de las circunstancias sobre la prisión y muerte de opositores políticos concretos. En los casos de desapariciones forzadas, la CNV solicitó además información referente a la localización de los restos de las víctimas. Dentro de esa línea de investigación, hasta el cierre de las actividades de la Comisión se llevaron a cabo ocho encuentros con la Marina de Brasil; siete reuniones con la Fuerza Aérea brasileña; y seis reuniones con el Ejército brasileño. La última ronda se dio a comienzos de julio de 2014.

Análisis documental

Partiendo del presupuesto de que ninguno de los tres Mandos de las Fuerzas Armadas disponía aún del acervo documental producido o acumulado durante el período de 1964 a 1985, según se indica en el Aviso n.º 261 del Ministerio de Defensa, dirigido en noviembre de 2012 al Ministro de Justicia, se estableció que para cada caso de muerte o desaparición forzada, la CNV entregaría en un medio digital todos los documentos (digitalizados hasta entonces) encontrados en el Archivo Nacional.¹⁵

Tales documentos fueron producidos durante la dictadura militar por los órganos del sistema de información y del aparato de represión y deberían servir de punto de partida para aclarar tales crímenes. La idea inicial era que las tres Armas recibieran los 456 casos objeto de ese diálogo con la Comisión, pero dificultades debidas al gran volumen de documentos disponibles en el acervo del Archivo Nacional hicieron imposible el triple análisis. Así, aunque 151 casos fueron sometidos a una evaluación múltiple, la mayoría fue enviada a una única Fuerza. A la Marina se le entregaron

254 casos; al Ejército, 248; y a la Aeronáutica, 246. Cada una de las tres Armas recibió los mismos 61 casos “en blanco”, sobre los cuales no se localizó nada en el acervo del Archivo Nacional.

Por tratarse de un documento oficial, resultante de más de una década de actividades de la Comisión Especial sobre Muertos y Desaparecidos Políticos (CEMDP), el libro “Derecho a la Memoria y a la Verdad” (título original: *Direito à Memória e à Verdade*), publicado en 2007 por la SEDH, fue indicado a los militares como referencia para realizar los estudios de caso. Un ejemplar de la obra, que también está disponible en línea,¹⁶ fue enviado a cada una de las Fuerzas Armadas. En julio de 2014, se sugirió también como obra de referencia el libro “Dossier Dictadura: Muertos y Desaparecidos Políticos de Brasil – 1964-1985” (título original: *Dossiê Ditadura: Mortos e Desaparecidos Políticos no Brasil – 1964-1985*), el cual se entregó en DVD.

El análisis de los documentos del Archivo Nacional entregados por la Comisión se llevó a cabo de manera independiente por las tres Armas, siguiendo su propia metodología, y tomando como punto de partida la síntesis referente a cada uno de los casos, disponibles en el libro *Direito à Memória e à Verdade*. La Marina, por ejemplo, denominó “análisis comparativo” a la rúbrica para presentar el resultado de su lectura de los documentos, centrándose en eventuales informaciones divergentes o en versiones contradictorias. Por su parte, el Ejército elaboró cuadros que indicaban el origen de los documentos, el año en que fueron producidos, su clasificación respecto al grado de confidencialidad y el total de páginas analizadas en cada uno de los casos. A su vez, la Fuerza Aérea brasileña suministró informaciones detalladas sobre oficios y envíos internos pertinentes al análisis de cada uno de los casos, e informó a la Comisión de que, a comienzos de 2004, llevó a cabo una campaña propia “en su intranet y en la internet” para buscar más información “que pudiera conducir a localizar restos mortales de los desaparecidos en el conflicto en el Araguaia”.¹⁷

Resultados del diálogo entre la Comisión de la Verdad, el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas

Aunque lo propuso la representante de la CNV al comenzar el diálogo con el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas en 2013, aparentemente ninguna de las tres Fuerzas buscó información ni datos entre militares de la reserva ni recurrió a registros administrativos de organizaciones militares en las cuales se produjeron crímenes, como la Base Aérea de Canoas, en la región Sur de Brasil. Los dosieres resultantes del esfuerzo de las tres instituciones fueron compartidos por el Ministerio de Defensa a partir de oficios dirigidos periódicamente a la CNV y que forman parte del conjunto de documentos que, de acuerdo a la ley que estableció la Comisión, pasaría a integrar el acervo del proyecto Memorias Reveladas, del Archivo Nacional,¹⁸ al término de las actividades de la Comisión.

Entre los hallazgos e informaciones relevantes presentados por los militares tras leer el material remitido por la CNV constan, por ejemplo, tres documentos secretos, referentes al caso Eduardo Collier Filho.¹⁹ Identificados por el Ejército, uno de ellos, del año 1975 y procedente del Ministerio de Justicia (MJ), considera falso el informe de que Collier fuera detenido en la supuesta fecha de su desaparición, y otro documento niega que estuviera arrestado en los locales de la Policía Federal. Por fin, una nota secreta del Ministerio Público Militar al MJ cita la inexistencia de pruebas sobre su detención.²⁰ Al analizar el caso de la desaparición forzada de David Capistrano da Costa,²¹ la Marina, por su parte, destacó un documento confidencial producido por la agencia del Servicio Nacional de Informaciones (SNI) en Campo Grande, con fecha de 5 de julio de 1974, informando que Capistrano y otras cinco personas habían estado detenidas en Aquidauana (MT). Dos días antes, la propia agencia habría recibido un teletipo informando de la detención del grupo. Poco tiempo después esa información fue desmentida, con un nuevo expediente de la Polinter (Policía Interestatal) informando que “se había producido una equivocación sobre la comunicación original”. Respecto al caso Ângelo Cardoso de Silva,²² la documentación analizada por la Aeronáutica afirma que la probable fecha de su muerte fue un día antes. Según documentos de la agencia de Porto Alegre, de la agencia central del SNI y datos del Ministerio de Minas y Energía, el militante del grupo M3G (Marx, Mao, Marighella y Guevara) murió el 22 de abril de 1970.²³

Aunque no se haya aclarado ningún caso ni de desaparición forzada ni de muerte, el esfuerzo llevado a cabo por la CNV, el Ministerio de Defensa y las FF. AA. no puede ser despreciado. Esos pequeños hallazgos ponen de manifiesto una lectura atenta de todo y cualquier papel producido durante la dictadura, pese al diluvio de datos que representan. En noviembre de 2014, por ejemplo, la Marina informó que hasta aquel momento habían sido analizadas 69 034 páginas de documentos, en 1203 horas de trabajo de cinco militares.²⁴ Un oficio de la Aeronáutica dirigido al Ministerio de Defensa a comienzos de diciembre informaba de que, a lo largo de 16 meses, tres militares dedicaron 3 972 horas de trabajo al examen de más de cien mil páginas de documentos,²⁵ en el marco del diálogo establecido con la CNV. En la misma época, el Ejército informó que había analizado 110 casos, “cuyos registros sumaron 195 600 páginas”, en que habían participado ocho militares y conllevado 6 520 horas de trabajo.²⁶

Por sus proporciones, hay que reconocer también el carácter innovador de la iniciativa, basada exclusivamente en una práctica opuesta a la del periodo analizado, es decir, en el diálogo y en la búsqueda de una aclaración conjunta de los hechos. Como señala Michel Feher, instituir un régimen democrático lleva a sustituir un reinado de la fuerza por el Estado de Derecho e implementar el principio de rendición de cuentas individual conduce a asegurar que ningún grupo de ciudadanos sea colectivamente responsabilizado debido a su identidad.²⁷ Una tarea nada sencilla, si consideramos la persistencia —incluso durante el desarrollo de las actividades de la Comisión— de las llamadas “recriminaciones en grupo”, o sea, de represalias de sectores organizados antagónicos que toman el todo por la parte. Esa persistencia viene siendo desafiada en el proceso de revelación de la verdad desde la elaboración del proyecto de ley, con la inclusión de representantes del Ministerio de Defensa. Las distintas expectativas entre quienes vivieron los hechos o testimoniaron sobre ellos y quienes, al contrario, solo disponen del conocimiento real sobre las graves violaciones ocurridas durante la dictadura militar tampoco contribuyeron a calmar los ánimos de los involucrados en la *batalla mnemónica* (expresión que cobró notoriedad con Eviatar Zerubavel, a mediados de los años 1990), poniéndolos, muchas veces, en campos opuestos. Mientras el colegiado de recibió con total escepticismo la confirmación de la inexistencia de los “archivos de las Fuerzas Armadas”, causó extrañeza al Ministerio de Defensa la falta de interés de la CNV en aceptar la invitación que le hizo la Marina para visitar su centro de inteligencia, el CENIMAR.

Así, si el diálogo con las FF. AA. no logró “resolver la cuestión” de la forma pretendida por la CNV, su desarrollo muestra claramente de qué manera, en palabras de Onur Bakiner, “*commissions are firmly embedded in the social struggles over memory and history, which makes the reception of their findings and narratives dependent on larger political and societal processes. They produce one truth among others*”.^{28 29}

NOTAS

1. “La escritura, la impresión y por ende la posibilidad de que un documento resista al tiempo y acabe un día en la mesa del historiador no confieren a ese vestigio particular una verdad suplementaria ante todas las demás marcas del pasado: existen mentiras grabadas en mármol y verdades perdidas para siempre.” Henry Rousso, “O arquivo ou o indício de uma falta”, *Estudos Históricos* 9, n.º 17 (1996): 85–92.

2. Brasil, Congresso Nacional, “Projeto de Lei, Cria a Comissão Nacional da Verdade, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República”, EM n. 14 / 2010 – SDH-PR/MD/MJ/MP, visitado en mayo de 2015, http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=1C6ADF7AC42DEBBAED5C101E8E532978.proposicoesWeb1?codteor=771442&filename=PL+7376/2010.

3. Brasil, “Cria a Comissão Nacional da Verdade, no âmbito da Casa Civil da Presidência da República”, Lei n. 12.528, *Diário Oficial da República Federativa do Brasil* (2011), visitado en mayo de 2015, http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12528.htm.

4. Brasil, Lei n. 12.528/2011, art. 1.

5. Además de este, la ley también dicta como objetivos de la Comisión: identificar y hacer públicas las estructuras, los sitios, las instituciones y las circunstancias relacionadas con la práctica de violaciones de derechos humanos y sus eventuales ramificaciones en los diversos aparatos estatales y en la sociedad; remitir a los órganos públicos competentes cualquier información obtenida que pueda contribuir a localizar e identificar a desaparecidos políticos; colaborar con todas las instancias del poder público para aclarar cualquier violación de derechos humanos; recomendar la adopción de medidas y políticas públicas para prevenir nuevas violaciones y promover, con base en los informes obtenidos, la reconstrucción de la historia de los casos de graves violaciones de derechos humanos, así como colaborar para que se preste asistencia a las víctimas.

6. Brasil, Lei n. 12.528/2011, art. 4, II e VIII.

7. *Ibid.*, art. 4, para. 3.

8. Brasil, Comissão Nacional da Verdade, *Relatório Final da Comissão Nacional da Verdade*, vol. 1 (Brasília: CNV, 2014), visitado en mayo de 2015, http://www.cnv.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=571.

9. Brasil, *Relatório Final*, 63.

10. *Ibid.*, 63.

11. *Ibid.*, 63.

12. *Ibid.*, 64.

13. *Ibid.*, 64.

14. *Ibid.*, 65.

15. Órgano subordinado al Ministerio de Justicia que guarda, preserva, da acceso y divulga documentos públicos, en su mayor parte producidos por el Poder Ejecutivo Federal, así como por los Poderes Legislativo y Judicial, además de documentos privados, de personas físicas y jurídicas. Ver más en: <http://www.arquivonacional.gov.br/>.

16. Brasil, Secretaria Especial dos Direitos Humanos, Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos, *Direito à memória e à verdade: Comissão Especial sobre Mortos e Desaparecidos Políticos* (Brasília: SEDH, 2007), visitado en mayo de 2015, <http://pt.scribd.com/doc/55814712/livrodireitomemoriaeverdadeid>.

17. Brasil, Força Aérea Brasileira, Ofício 15/CMT/473, 14 de março de 2006.

18. Se trata del Centro de Referencia de las Luchas Políticas en Brasil (1964-1985), institucionalizado por la Casa Civil de la Presidencia de la República e implantado en el Archivo Nacional con la finalidad de reunir información sobre los hechos de la historia política reciente del país: <http://www.memoriasreveladas.gov.br/>.

19. Militante de la APML detenido en Río de Janeiro por los agentes de la represión el 23 de febrero de 1974, según los datos del libro "Direito à memória e à verdade" (Brasil, *Direito*, 373).

20. Brasil, Ministério de Defesa, Ofício 3945/MD, 14 de abril de 2014.

21. Integrante del PCB, desaparecido el 16/03/1974, entre la ciudad de Uruguaiana (RS) y São Paulo, según los datos del libro "Direito à memória e à verdade" (Brasil, *Direito*, 371).

22. Conductor de taxi vinculado a la organización M3G, muerto el 23 de abril de 1970, en la Prisión Central de Porto Alegre (RS), según datos del libro "Direito à memória e à verdade" (Brasil, *Direito*, 124).

23. Brasil, Ministério de Defesa, Ofício 5034/Gabinete – MD, 12 de maio de 2014.

24. Brasil, Marinha do Brasil, Ofício 60-382/GCM-MB, 19 de novembro de 2014.

25. Brasil, Ministério de Defesa, Ofício 14119/Gabinete -MD, 4 de dezembro de 2014.

26. Brasil, Ministério de Defesa, Ofício 14524/Gabinete – MD, 11 de dezembro de 2014.

27. TMichel Feher, "Terms of reconciliation," in *Human rights in political transitions: Gettysburg to Bosnia*, Carla Hesse and Robert Post (New York: Zone Books, 1999), 325.

28. Onur Bakiner, "One truth among others?: Truth commissions 'struggle for truth and memory,'" *Memory Studies*, fevereiro de 2015, 2.

29. Nota del editor. Traducción libre: "las comisiones están fuertemente arraigadas en las luchas sociales por la memoria y la historia, lo cual hace que la recepción de sus hallazgos y narrativas dependa de procesos políticos y societales más amplios. Ellas producen una verdad entre otras."



GLENDAMEZAROBBA - Brasil

Glenda Mezarobba fue asesora en la elaboración del anteproyecto de ley que dio origen a la Comisión Nacional de la Verdad (CNV) en Brasil, en la que dirigió parte del diálogo con el Ministerio de Defensa y las Fuerzas Armadas y coordinó una investigación sobre violencia de género y violencia sexual durante la dictadura militar. Tiene un posdoctorado en Ciencias Políticas por la Universidad Estadual de Campinas -UNICAMP.

email: glendamezarobba@gmail.com

Recibido en abril de 2015.

Original en portugués. Traducido por Fernando Campos Leza.

ENSAYOS

¿ES LA ACCIÓN HUMANITARIA INDEPENDIENTE DE INTERESES POLÍTICOS?

Jonathan Whittall

- *Por qué la industria de ayuda humanitaria, todavía ligada en gran medida con el poder hegemónico, se está enfrentando a una crisis de legitimidad.*

RESÚMEN

La acción humanitaria internacional debería ocuparse de salvar vidas y aliviar el sufrimiento. Este texto considera el impacto que tiene la influencia política sobre el humanitarismo y cómo esto ha contaminado su trabajo. El autor examina la historia de esta influencia desde la Guerra Fría hasta la crisis financiera de 2007, señalando el constante enmarañamiento de la acción humanitaria con intereses políticos occidentales. Raramente vista en su forma puramente altruista, este texto discute los conflictos que aparecen al incorporar la ayuda humanitaria en los objetivos políticos más amplios de la construcción de Estados, por ejemplo. En consecuencia, las ONG humanitarias se enfrentan a una crisis de legitimidad. El autor también se pregunta si la acción humanitaria se retirará con el poder occidental o si quedará desprotegida.

Con el papel cada vez más importante que desempeñan las potencias emergentes en este “tablero de ajedrez tridimensional”, concluye con sugerencias clave para que el sector recupere su legitimidad y no repita los errores del pasado.

PALABRAS CLAVE

Humanitario | Potencias emergentes | Ayuda | Médicos Sin Fronteras | Interés político

• • •

La acción humanitaria institucional, representada prominentemente por grandes ONG del Norte Global y el sistema de Naciones Unidas (ONU), ha crecido de forma significativa desde el fin de la Guerra Fría, en la era de dominación política del capitalismo. La acción humanitaria de una organización como *Médecins Sans Frontières*/Médicos Sin Fronteras (MSF) puede ser definida de modo simple como el acto de salvar vidas y aliviar el sufrimiento. Sin embargo, la práctica de proporcionar asistencia humanitaria es llevada a cabo por un número cada vez mayor de organizaciones e incluye una creciente gama de objetivos que reflejan una agenda liberal democrática. Esta forma más amplia de humanitarismo se ha asociado estrechamente al poder hegemónico, tanto en la manera en que las preocupaciones humanitarias han sido utilizadas como una justificación para la intervención militar como en el modo en que la ayuda humanitaria ha sido utilizada como política exterior o herramienta militar por parte de los gobiernos donantes. Las ONG se han convertido en muchos casos en extensiones de la política exterior occidental. Esto ha sido visto más claramente en contextos como el de Afganistán donde muchas ONG han apoyado y formado parte integral de las actividades de estabilización lideradas por los Estados Unidos después de la invasión estadounidense de 2001.

Sin embargo, el poder está cambiando. El poder occidental hegemónico está posiblemente en declive y potencias como Brasil, la India y China están ocupando cada vez un mayor espacio en el escenario geopolítico. En un análisis sobre las tendencias de voto de los BRICS en la ONU, Ferdinand confirmó que la brecha más prominente entre el Norte y el Sur Global se encuentra en torno a cuestiones de desarrollo.¹ Ferdinand percibe que los BRICS nunca adoptan posturas contrapuestas en este tipo de temas, aunque hay mayor cohesión dentro del grupo India/Brasil/Sudáfrica (IBSA). Ferdinand concluye que “su creciente auto[-]confianza, agudizará las dificultades de unos EE.UU. ya asediado diplomáticamente en la ONU”² y “este agrupamiento es un símbolo de un cambio global más amplio y también un factor significativo en causarlo. Apunta a un papel más destacado para las potencias medias en el mundo post-unipolar”.

¿Cuál ha sido la relación entre la acción humanitaria y el poder occidental y cómo afectará el cambio en las relaciones de poder al futuro de la ayuda humanitaria? Este análisis ofrece un relato alternativo sobre la evolución de la ayuda humanitaria y sus dilemas actuales.

Joseph Nye ha desarrollado un modelo útil para comprender las actuales estructuras del poder global. Se refiere a las dinámicas de poder actuales como un “tablero de ajedrez tridimensional”.³ De acuerdo con Nye: “El mundo no es ni unipolar, ni multipolar ni caótico; es estas tres cosas al mismo tiempo”.⁴ Utilizando la noción de este tablero tridimensional, este análisis de la relación entre la ayuda humanitaria y el poder político se referirá a las tres actuales estructuras de poder como: el unipolar o el unipolo occidental; la compleja multipolaridad de los poderes (re)emergentes; y la difusión de poder.

Durante la Guerra Fría, la provisión de ayuda humanitaria por parte de las ONG estaba confinada a un lado de un tablero político bipolar. Era rechazada por un sistema soviético situado del otro lado, que la veía como una herramienta de los gobiernos occidentales que se sentaban al otro extremo de una división geopolítica. Durante este periodo emergió una faceta “*sans frontiérist*” de la acción humanitaria, la cual rechazaba la capacidad del Estado nación de negar el acceso al personal humanitario a las zonas de conflicto. Sin embargo, esta ayuda transfronteriza era proporcionada a menudo en alianza con aquellos grupos que resistían al sistema soviético desde dentro, como las actividades de asistencia transfronteriza llevadas a cabo en áreas bajo control muyahidín en Afganistán después de la invasión soviética de 1979. MSF buscó liberarse de la influencia de los gobiernos donantes en conflicto rechazando ser financiada por aquellos en contextos políticos delicados y en su lugar escogió depender de donaciones privadas de individuos. Sin embargo, otras ONG basaron su financiamiento en los gobiernos donantes del Norte Global.

Al final de la Guerra Fría, al vaciarse el tablero de ajedrez bipolar, la democracia liberal dominó y las piezas blancas del tablero controlaron el campo de juego. Los donantes financiaron ayuda humanitaria junto con actividades de desarrollo. Para los trabajadores de ONG, cuyo ámbito de influencia creció exponencialmente, la combinación de actividades de desarrollo y humanitarias era una manera de “tender un puente” y de “romper el ciclo” de emergencias al tratar con las “causas originarias” de las crisis. Esto llevó al personal de la asistencia humanitaria a un campo de acción para el cual necesitaban proponer un diagnóstico político y una solución estructural. La democracia liberal era la ideología política de gran parte del personal de asistencia en las oficinas centrales de las ONG. Duffield se refiere a esto como la creencia entre algunas ONG de la “causa ‘moral’ de la gobernanza occidental”.⁵ Para los donantes, la combinación de ayuda de emergencia y desarrollo era una manera de garantizar coherencia entre las diferentes herramientas utilizadas para consolidar el establecimiento de un orden democrático liberal en lo que se llamaba entonces “Estados fallidos”. Se consolidó una “alianza profana” entre las organizaciones humanitarias y los donantes occidentales.⁶ Al aumentar la financiación privada de MSF, ésta consiguió resistir activamente la tendencia en el sector de asistencia de combinar actividades de desarrollo y ayuda de emergencia dentro de esta “alianza profana”. Sin embargo, MSF todavía formaba parte de un sistema general de ayuda del que no podía liberarse del todo.

La provisión de asistencia nunca ha estado libre de críticas y los ataques a la capacidad de los actores humanitarios de operar en una era unipolar se debieron, en gran parte, a lo que Kaldor describió como la dinámica de las “nuevas guerras”.⁷ Lo que emergió fue una aceptación o rechazo basados en intereses de la ayuda humanitaria en lo que eran principalmente conflictos internos, considerando la ayuda humanitaria como algo que podía ser manipulado para servir a tácticas militares nacionales. El acceso humanitario fue negociado en base a compromisos con estos intereses locales.

Los servicios que las ONG humanitarias podían ofrecer proporcionaban cierto peso en el proceso de negociación del acceso. Estados dominantes, como los EE.UU. y países de Europa, que también eran los principales proveedores de fondos de las organizaciones humanitarias, fueron capaces de imponerse sobre Estados más débiles del Sur Global para que aceptasen a las organizaciones humanitarias que ellos habían financiado, incluso cuando estos se mostraban desconfiados sobre la influencia, intereses y motivos de esas organizaciones. Aunque a menudo no aceptaba financiación de estos Estados, MSF consiguió beneficiarse de la influencia política del Norte Global durante esta época.

El exagerado aumento de una amenaza “terrorista” transnacional después del 11 de Septiembre marcó el comienzo de una nueva era para la ayuda humanitaria. Los fundamentos y formas de actuación de la ayuda securitizada que se habían desarrollado en el mundo de la Guerra Fría, e incorporado a la democracia liberal con organizaciones multi-mandato proporcionando tanto ayuda humanitaria como de desarrollo, fueron utilizados en la nueva lucha contra el terrorismo.

Una agenda de coherencia centró su atención en los métodos de estabilización. Así se intentaba construir la legitimidad de ciertos grupos como el gobierno afgano mediante la provisión de asistencia en áreas bajo su control, y negar legitimidad a otros grupos tales como los talibanes mediante la criminalización de la asistencia que pudiese beneficiar a un adversario de los intereses políticos occidentales. Los actores de ayuda humanitaria tuvieron que defenderse del riesgo de ser vinculados a sus donantes occidentales. Reafirmaron principios de independencia, neutralidad e imparcialidad en un intento de crear al menos la ilusión de un ámbito de acción protegido de la interferencia política. Sin embargo, muchos actores armados tales como *Al Shabaab* en Somalia no aceptaron la distinción y organizaciones de asistencia en Irak, Somalia, Darfur y otros lugares fueron señalados como objetivos. Durante esta época, las organizaciones humanitarias mostraron preocupación por la “difuminación de la división” entre los actores humanitarios y las fuerzas militares.

Como resultado de la sobrecarga del poder norteamericano en las guerras en Irak y Afganistán; combinada con una crisis financiera y una pérdida general en legitimidad de Occidente, el tablero unipolar se desestabilizó y el poder estadounidense comenzó a decaer. En su lugar, emergió una multipolaridad compleja, una difusión de poder y en algunos casos, un auténtico caos. Esto nos llevó hasta la época actual de prestación de ayuda humanitaria. El sistema de ayuda humanitaria, todavía vinculado en gran medida al poder hegemónico, se está enfrentando a una crisis de legitimidad. La pregunta ahora es si la ayuda humanitaria se retirará con la marea del poder occidental o quedará desprotegida.

La acción humanitaria todavía está ligada al tablero unipolar donde únicamente las piezas blancas ejercen poder. Sin embargo, está teniendo que lidiar con una dinámica de poder más compleja en la que su identidad es occidental y su capacidad está atada a los intereses políticos e instituciones occidentales, pero en la que las piezas blancas ya no son las únicas que tienen poder. Los instrumentos desarrollados por los actores humanitarios para defender la legitimidad de su accionar están siendo puestos en cuestión al haberse erosionado con el tiempo la aceptación de los “principios humanitarios”. Además de esto, la efectividad misma de la ayuda humanitaria de proporcionar asistencia en las emergencias ha sido debilitada por su incorporación al modelo democrático liberal (un modelo cuestionado y discutido por una multipolaridad emergente que se define a sí misma desde el rechazo a los modelos occidentales en general).

Sin duda, los fracasos en la respuesta humanitaria se deben, al menos en parte, a las decisiones políticas de muchas organizaciones de ayuda que las llevaron a trabajar con una gama muy amplia de objetivos; desde promocionar la paz y la estabilidad y construir instituciones estatales, hasta proporcionar asistencia para salvar vidas. La realidad, no obstante, como se vio en el caso de Sudán del Sur desde la firma del Amplio Acuerdo de Paz de 2005, es que el proceso político de construcción estatal tiene prioridad sobre el mantenimiento de una capacidad de respuesta a las emergencias; especialmente cuando todos los componentes de la respuesta internacional a una crisis se consideran parte de la “construcción de resiliencia”. Organizaciones como MSF y el Comité Internacional de la Cruz Roja han conseguido mantener su capacidad de respuesta a emergencias en gran parte porque han mantenido una independencia de acción. Sin embargo, la tendencia de la mayoría de ONG en la época humanitaria liberal de querer hacer más y por tanto intentar “tender un puente” entre la ayuda de emergencia y el desarrollo, dando lugar a organizaciones multi-mandato, ha sido reemplazada ahora por un deseo de ser económicamente eficaces mediante la “construcción de resiliencia”.

El modo en que la ayuda es concebida en la línea de integrar esfuerzos hacia una agenda política más amplia ha resultado en un número de implicaciones concretas para aquellos actores que normalmente estarían involucrados en la fase aguda de la respuesta de emergencias. En primer lugar, hay menos acción directa sobre el terreno en emergencias debido a una preferencia por crear capacidades o trabajar con socios locales. En segundo lugar, hay una tendencia hacia la programación de desarrollo a largo plazo que hace difícil pasar rápidamente a responder a emergencias de un modo ágil y veloz. Finalmente, hay una capacidad logística reducida debido a su dependencia de las misiones integradas de la ONU. Esto ha desembocado en una crisis de capacidad en el mundo de la asistencia, llevando a *Medecins Sans Frontieres* (MSF) a preguntarse recientemente, en referencia a las respuestas a emergencias, “¿dónde está todo el mundo?”.⁸ Este no es un fracaso técnico del sistema de ayuda sino más bien algo enraizado en las decisiones políticas de algunas de las organizaciones de asistencia más grandes.

Sin embargo, el discurso de la asistencia humanitaria sigue atrapado por el legado tanto de un mundo unipolar como de la lucha bipolar por el poder durante la Guerra Fría. Dentro de este marco las organizaciones humanitarias o desempeñan un papel en promover los intereses políticos del Norte Global como en Afganistán donde las ONG son incorporadas a las actividades de estabilización, o buscan modos de distanciarse del poder del Norte Global mediante una afirmación de principios. Esto va acompañado de discusiones sobre la mejora de la efectividad de la ayuda humanitaria que normalmente se enfocan en soluciones que consolidarán todavía más el vínculo de la ayuda humanitaria con el poder hegemónico, tal y como se ve en los programas de construcción de resiliencia. Sin embargo, esto no tiene en cuenta cómo los actores humanitarios deberían conducirse en una multipolaridad política donde el poder se ha vuelto difuso y una proximidad al poder hegemónico estatal es una limitación tanto para el acceso como para la efectividad de la ayuda humanitaria.

La historia de la acción humanitaria, en particular la manera en que ha sido practicada en la búsqueda de fines y objetivos más amplios que aquellos implicados en su definición más estrecha, muestra claramente que es una herramienta en el ejercicio del poder. Los actores humanitarios han seguido la corriente de los discursos políticos prevalecientes, sean anticomunistas o demócratas liberales, como consecuencia de su relación con el poder hegemónico. Sin embargo, el humanitarismo en su definición mínima, y su simple acto de rebeldía contra la exclusión arbitraria de los medios para la supervivencia humana, apunta a ser un contrapeso al poder dominante. No obstante, para que esto sea una realidad, los actores humanitarios necesitan exigir su lugar como parte de una sociedad civil global que actúe en interés de los marginados, en vez de hacerlo en interés del Estado.

Aunque organizaciones como MSF han conseguido mantener su capacidad de respuesta a emergencias, aun tienen que lidiar con el hecho de que la identidad del sistema humanitario de ayuda está muy enturbiada por su relación con el Norte Global. Esto requiere que estas organizaciones, y aquellos que desean mantener el acceso y la efectividad de estas organizaciones, se diferencien aun más de los intereses hegemónicos en política exterior y se conviertan en un movimiento verdaderamente global. Tienen que trabajar en alianza no sólo con aquellas organizaciones del Norte Global que dominan el sistema humanitario, sino también moverse mejor entre las diferentes dimensiones del poder para encontrar alianzas con la sociedad civil progresista; incluyendo a los movimientos sociales, organizaciones de base y personas movilizadas en una forma no tradicional.

Sin embargo, estas alianzas efectivas exigirán que los actores humanitarios desarrollen su propia orientación política lejos de la “causa moral de gobernanza occidental” para comprender cómo las configuraciones de la sociedad civil, sobre todo en el Sur Global, está desafiando al capitalismo, al privilegio blanco y al patriarcado, a menudo en nombre de la justicia social y la solidaridad.

Esto requiere también un proceso significativo de internacionalización del sistema humanitario predominantemente occidental que pueda traer una universalidad genuina a la identidad humanitaria. A nivel operacional, este nuevo paisaje político requiere la afirmación de un *sans frontiérism* global mediante una imparcialidad radical que vaya activamente más allá de operar en áreas bajo la influencia del Norte Global; y garantizar la efectividad volviendo al principio básico de salvar vidas como un fin en sí mismo.

Estos pasos no resolverán completamente los dilemas y desafíos a los que se enfrentan los actores de la ayuda humanitaria, pero permitirán a los actores humanitarios recuperar su legitimidad y enfrentarse con integridad a la presión de aquellos en el poder que ven la provisión de asistencia como una intromisión en sus estrategias políticas y militares.

Para donantes de asistencia humanitaria tales como Brasil, China y la India, entre otros, es necesario garantizar que no se adopte el mismo enfoque que el de los donantes del Norte Global que han incorporado en gran medida la ayuda humanitaria institucional a sus objetivos políticos y militares. Por supuesto, los Estados tienen derecho a actuar según sus propios intereses. Sin embargo, los Estados no alineados tienen la oportunidad de ayudar a sacar a la ayuda humanitaria de las manos del poder político occidental y proteger la provisión de asistencia basada en la solidaridad con la supervivencia de los más marginados como un fin en sí mismo. Esto no será logrado afianzando el control estatal de la asistencia humanitaria mediante la aseveración de soberanía, sino extrayéndola del poder hegemónico y protegiendo su independencia de acción.

NOTAS

1. Peter Ferdinand, "Rising powers at the UN: an analysis of the voting behaviour of BRICS in the General Assembly," *Third World Quarterly* 35 no. 3 (2014): 388.
2. Ferdinand, *Rising powers*.
3. Joseph S. Nye, *The future of power*, 1st edition (New York: PublicAffairs, 2011), 213.
4. Nye, *Future*.
5. Mark Duffield, *Global Governance and the New Wars: The Merging of Development and Security*, (New York: Zed Books, 2001).
6. Claudia McGoldrick, "The future of humanitarian action: an ICRC perspective," *International Review of the Red Cross* 93, no. 884 (2011): 972.
7. Mary Kaldor, *New and old wars: organized violence in a global era*, 2nd ed. (Cambridge: Polity Press, 2006).
8. Sandrine Tiller and Sean Healy, *Where is everyone? Responding to emergencies in the most difficult places*. (London: MSF, 2014), visitado el 20 de mayo de 2015, http://www.msf.org/sites/msf.org/files/msf-whereiseveryone_-def-lr_-_july.pdf.



JONATHAN WHITTALL - África del Sur

Jonathan Whittall es director de Análisis Humanitario en Médecins Sans Frontières/Médicos Sin Fronteras (MSF). Ha trabajado extensamente en entornos en conflicto para MSF y tiene un doctorado en Estudios Humanitarios de la Liverpool School of Tropical Medicine. Está basado en Beirut.

email: jonathan.whittall@msf.org

Recibido en abril 2015

Original en inglés. Traducido por Sebastián Porrúa Schiess.

"Este artículo es publicado bajo la *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"

EXPERIENCIAS

OCUPANDO HONG KONG

Kin-man Chan

- *Cómo se desarrolló la deliberación, el referéndum y la desobediencia civil en el Umbrella Movement.*

RESÚMEN

El Umbrella Movement fue una de las principales protestas masivas de 2014; y una de las más grandes jamás vistas en Hong Kong, con un mensaje simple: sufragio universal. En este artículo el autor proporciona una mirada desde adentro de los desafíos a los que se enfrentó Occupy Central with Love and Peace (OCLP). Esta organización innovó con la celebración de un referéndum civil, permitiendo a los ciudadanos de Hong Kong escoger las reformas electorales que querían exigir a Beijing. Después de que el gobierno rechazara las demandas, la OCLP facilitó la ocupación de grandes partes de la ciudad, junto con otras organizaciones de la sociedad civil. Las profundas reflexiones ofrecen un análisis honesto de los diferentes grupos involucrados en la ocupación, de las cosas que podrían haber sido hechas de otra manera y proporciona lecciones para futuras movilizaciones de la sociedad civil.

PALABRAS CLAVE

Democracia | China | Hong Kong | Occupy Central with Love and Peace | Umbrella Movement | Protesta | Sociedad civil

• • •

El Umbrella Movement¹ en Hong Kong, que duró desde el 28 de setiembre hasta el 15 de diciembre de 2014, fue desencadenado por una huelga estudiantil a finales de setiembre de 2014 en protesta a la decisión de Beijing de imponer restricciones en la elección del Jefe Ejecutivo (CE, por sus siglas en inglés)² de Hong Kong. Sin embargo, los preparativos para la manifestación se habían estado trabajando desde marzo de 2013, cuando Occupy Central with Love and Peace³ (OCLP) anunció su plan de ocupar una carretera principal en el distrito comercial más importante de la ciudad si el gobierno se negaba a implementar un sufragio universal en la elección del CE en 2017, tal y como Beijing había prometido en 2007. Para ejercer presión sobre Beijing en el proceso de reforma electoral se realizaron una serie de deliberaciones públicas, un referéndum no oficial pero ampliamente popular, episodios de desobediencia civil y lo que se convirtió en uno de los movimientos masivos más grandes que Hong Kong haya visto jamás. Este texto discute cómo los llamados “días de deliberación” y un referéndum civil fueron utilizados para lidiar con una división dentro de la oposición, así como sobre la necesidad de desarrollar un campo pro democrático más coherente después de la eventual ocupación.

División entre demócratas moderados y radicales

Antes de que OCLP fuese puesto en marcha conjuntamente por el Profesor Benny Tai, el Reverendo Yiu-ming Chu y el autor de este artículo, las fuerzas de oposición en Hong Kong estaban seriamente divididas debido a la controversia sobre la reforma de la elección del Consejo Legislativo (Legco, por sus siglas en inglés)⁴ de 2012. Los demócratas moderados, como el Partido Democrático, fueron atacados con fiereza por los radicales por llegar a un acuerdo con Beijing para expandir el derecho de voto a algunos de los escaños funcionales del Legco (principalmente a aquellas con un derecho de voto muy limitado, como miembros de asociaciones empresariales y profesionales) en vez de eliminar completamente los escaños. A diferencia de sus homólogos radicales, como la Liga de los Socialdemócratas, los moderados aceptaron los plazos establecidos por Beijing para la implementación de un sufragio universal en la elección del CE en 2017 y la elección del Legco de 2020. Cualquier mejora significativa dentro del marco constitucional existente sólo podía ser planteada antes de estas fechas. El moderado Partido Democrático (DP, por sus siglas en inglés), el mayor partido de la oposición en Hong Kong, había mantenido negociaciones secretas con Beijing, después de las cuales su propuesta de reforma para expandir el derecho de voto fue aceptada. Aunque una encuesta sugería que la propuesta tenía un apoyo del 60% de la comunidad,⁵ los radicales la veían como una traición a los valores democráticos porque parecía justificar la existencia de los escaños funcionales. El proceso de negociación también fue criticado por falta de transparencia y de rendición de cuentas. El DP sufrió posteriormente un duro golpe en la elección del Legco de 2012 y la división entre los demócratas redujo la confianza de la gente en los partidos de la oposición. La sociedad civil se mostró más reacia que nunca a trabajar con ellos.

Ante estas circunstancias, los fundadores de OCLP creyeron que era de suma importancia construir una nueva plataforma donde los partidos de la oposición y las organizaciones de la sociedad civil trabajasen juntas para abordar la reforma constitucional más importante de la historia de Hong Kong. La OCLP sostuvo que la negociación con las autoridades no debía ser demonizada siempre y cuando se intentase lograr un mandato de la gente. La deliberación y un referéndum civil serían los procedimientos adoptados para resolver los conflictos entre los partidos de la oposición y para solicitar el consenso de la comunidad.

Días-D: de la búsqueda de consenso a la división

Como los demócratas moderados y radicales sostenían diferentes puntos de vista sobre el proceso de elección del CE, particularmente en lo que se refiere al papel de la “nominación civil” de candidatos, la OCLP se basó en un referéndum civil para seleccionar una propuesta de reforma para el movimiento. Influenciados profundamente por la teoría de la esfera pública⁶ y la democracia deliberativa del filósofo alemán Jürgen Habermas, además del concepto de un “día de deliberación” propuesto por los académicos estadounidenses Bruce Ackerman y James S. Fishkin,⁷ los fundadores de OCLP iniciaron una serie de días de deliberación (Días-D) para permitir a los ciudadanos discutir racionalmente los temas relacionados a la reforma constitucional antes de emitir su voto en un referéndum. Los temas discutidos incluyeron la relevancia de la democracia, las estrategias de la OCLP y una propuesta concreta de reforma.

El primer Día-D fue celebrado el 9 de junio de 2013, cuando 700 personas se reunieron en la Universidad de Hong Kong (HKU, por sus siglas en inglés) para participar en esta histórica asamblea. La mayoría de los participantes eran miembros de los partidos de la oposición y de organizaciones de la sociedad civil. Antes de asistir al Día-D, podían visitar una página web para leer artículos donde se expresaban puntos de vista divergentes acerca de la exigencia de la OCLP de un método electoral que cumpliera los estándares internacionales en relación al sufragio universal. Por ejemplo, aparte de una persona-un voto, no debería haber ninguna restricción irracional bloqueando a personas de diferentes procedencias políticas de presentarse a las elecciones. Esta discusión sobre lo que constituye un “auténtico sufragio universal” era pertinente porque la Ley Básica (la mini constitución de la Región Administrativa Especial de Hong Kong) estipulaba el establecimiento de un “comité de nominación” para filtrar a los candidatos para las elecciones de Jefe Ejecutivo. La OCLP sostenía que a menos que la constitución de un comité de nominación fuese ampliamente representativa o el umbral para la nominación suficientemente bajo, el comité se convertiría en un obstáculo para unas elecciones libres.

El primer Día-D comenzó con una sesión abierta permitiendo a los participantes expresar sus puntos de vista. Fue seguida posteriormente por una sesión de trabajo en la que grupos formados de un modo aleatorio por una docena o más de participantes, conducidos por un moderador responsable de mantener procedimientos justos de debate, discutieron sobre los diversos temas tratados. A todos los miembros de los grupos, con independencia de su posición, les fue otorgado el mismo tiempo para expresar sus opiniones. Los resultados de la sesión fueron presentados posteriormente durante una sesión de clausura.

El primer Día-D fue considerado un éxito, no sólo por la buena asistencia sino también porque los demócratas moderados y radicales discutieron los temas políticos de un modo racional. Una de las sugerencias realizadas durante el primer Día-D era relacionar la idea de democracia con las preocupaciones de diferentes sectores de la sociedad civil. Por eso, el segundo Día-D, de octubre de 2013 a enero de 2014, fue organizado como una serie de discusiones entre distintos grupos de la comunidad, tales como estudiantes universitarios, trabajadores sociales, mujeres, campesinos, feligreses y los enfermos crónicos. El hecho de que la gente a menudo se siente más relajada a la hora de expresar sus puntos de vista en tales “contrapúblicos subalternos”⁸ se reflejó en el aumento del número de participantes, llegando hasta los 3000.

El tercer Día-D fue celebrado simultáneamente en cinco diferentes localidades el 6 de mayo de 2014. Más de 2500 ciudadanos deliberaron sobre 15 propuestas de reforma seleccionadas por un grupo de expertos internacionales invitados por la Facultad de Derecho de la HKU. Al final del día, los participantes seleccionaron tres propuestas a ser consideradas por la gente en el referéndum civil que se iba a celebrar posteriormente. El proceso de selección fue controvertido, con algunos de los partidos de oposición radicales instando a los participantes del Día-D a seleccionar sólo aquellas propuestas con una provisión para la “nominación pública”, es decir, aquellas especificando que un cierto número de votantes registrados podía nombrar candidatos. Los demócratas moderados criticaron esta provisión como una violación de la Ley Básica y una medida que difícilmente aceptaría Beijing. También se quejaron de que el movimiento OCLP había sido tomado por radicales y que el proceso de selección en el tercer Día-D era exactamente el tipo de filtro político al que la gente se oponía. El movimiento demócrata se dividía de nuevo.

Garantizando un consenso mediante un referéndum

Los moderados, sobre todo Hongkong 2020, liderado por la ex oficial gubernamental Mrs. Anson Chan, estaban descontentos con los resultados de las votaciones. Mrs. Chan criticó el referéndum civil que se avecinaba, afirmando que no iba a ofrecer a la gente una verdadera elección si se excluían las propuestas que no tenían una provisión para la nominación pública. Los estudiantes y los radicales contraatacaron, acusándola de no estar cerca de las masas. Cuando el movimiento estaba al borde del colapso, el cardenal Joseph Zen desempeñó un papel fundamental en la reconstrucción de la solidaridad. Pidió a ambos bandos que dejaran de atacarse mutuamente mientras la OCLP trabajaba buscando una solución para corregir la situación. Finalmente, la OCLP añadió una moción adicional al referéndum para animar la participación de aquellos que no apoyaban la nominación pública: “El Consejo Legislativo debe vetar cualquier método de elección propuesto que no cumpla los estándares internacionales de sufragio universal impidiendo a los votantes una verdadera elección.”

El consenso comenzó entonces a formarse. Los tres fundadores de OCLP se comprometieron a abandonar el liderazgo del movimiento si no conseguían obtener 100,000 votos en el referéndum. El cardenal Zen, junto con la OCLP y otros grupos políticos, organizaron inmediatamente una Marcha Democrática durante siete días y siete noches para promover el referéndum por todo Hong Kong. La marcha logró transmitir una fuerte imagen de solidaridad, con Mrs. Chan y otros líderes del bando democrático instando a la gente a votar en el referéndum mientras marchaban por varias comunidades. El gobierno central chino emitió un libro blanco sobre la implementación de “Un País, dos Sistemas” inmediatamente antes de la Marcha Democrática, proclamando la “jurisdicción general” china sobre Hong Kong. En chino, el término fue escrito como “poder administrativo general” y fue entendido como una medida para socavar el alto grado de autonomía de que disfrutaba Hong Kong. Además, puesto que el libro blanco también se refirió a los jueces en Hong Kong como “administradores”, una serie de abogados se unieron a la “marcha silenciosa” para expresar sus preocupaciones sobre la ulterior independencia del poder judicial.

El escenario de inversión social en Brasil

Las organizaciones no gubernamentales tal y como las conocemos hoy en día comenzaron a formarse y consolidarse en las décadas de los 60 y 70, durante los años de la dictadura militar, ganando fuerza y volviéndose visibles en las dos décadas posteriores. A partir de 1990 el movimiento de inversión social comenzó a fortalecerse en Brasil, con inversiones crecientes de los actores locales. Es en la segunda mitad de los años noventa que entra en escena de manera organizada la inversión empresarial en programas de proyectos sociales, sobre todo por medio de sus institutos y fundaciones.¹ Paralelamente, ya a principios de los años 2000 comienza un movimiento de disminución, o por lo menos de reconfiguración, de la inversión social internacional en Brasil.

Al crecimiento y estabilidad económica del país se añaden cambios en la estrategia de órganos de cooperación internacional que amplían su actuación en Asia, África y Europa del Este,² y algunos incluso dejan de invertir aquí. Fundaciones de origen internacional que fueron importantes en la consolidación de una serie de iniciativas y ONG brasileñas, como la Fundación MacArthur o la Fundación W. K. Kellogg cerraron sus oficinas brasileñas en los últimos años. Por otro lado, también es cierto que unas pocas han ampliado su presencia en el país, como la *Open Society Foundations* que escogió a Brasil para la sede de una oficina regional para América Latina. Hay pocos datos desglosados disponibles sobre la inversión social privada nacional. La base más utilizada ha sido el censo periódico realizado con los miembros del *Grupo de Institutos Fundações e Empresas* (GIFE). Este estudio ha mostrado un aumento constante del monto invertido,³ que en 2012 fue de cerca de 2.350 millones de reales (USD 1.15 billones aproximadamente). La mayoría de los miembros tiene origen corporativo (71%) y sólo un 8% es de grupos familiares.⁴ La educación aparece como la prioridad programática del 86% de los participantes del estudio.⁵

No obstante, hay que señalar que en 2012, solo un 15% de los miembros se dedicaba exclusivamente al financiamiento de proyectos de organizaciones de la sociedad civil, el 52% de los miembros combinaba el financiamiento con la ejecución de proyectos propios y un tercio realizaba sus propios proyectos.⁶ Lo que se constata, por ende, es que aunque hubo una entrada significativa de recursos nacionales privados (familiares y empresariales) la actividad exclusiva de donación para proyectos de terceros (grantmaking) no es una práctica común.

En un contexto en el cual hay un cambio en la actuación de los financiadores internacionales y en el que la donación a fondo perdido (sin perspectiva de retorno financiero) no es la estrategia principal de los inversores sociales, la sostenibilidad financiera del sector sin fines de lucro se convierte en un gran desafío. Aun así, si queremos profundizar la democracia, ampliar el compromiso civil y político, el acceso a servicios públicos de calidad y la participación social especialmente en los ambientes urbanos (enorme reto), es necesario que haya una sociedad civil financiada con recursos privados independientes y no gubernamentales. Es este recurso el que permitirá que haya oposición a determinadas propuestas, que se vigile a los agentes públicos, así como también la formulación de ideas, el desarrollo y el ensayo de nuevas prácticas en el amplio espectro de los derechos humanos y de las políticas públicas.

El proceso de definición de las áreas de actuación

Para la estructuración del programa y la definición de estrategias de actuación entrevistamos a más de una docena de personas, incluyendo directores y empleados de organizaciones no gubernamentales, financiadores nacionales e internacionales, jueces e investigadores involucrados en la defensoría. También se realizaron visitas a organizaciones y lecturas de bibliografía de interés. Una conversación llevaba a otra y una referencia de lectura a otra. Nuestro desafío era estructurar un programa de financiamiento con un recurso limitado que intentase aportar una contribución efectiva para transformar la situación en el área de la justicia y en el campo de las políticas públicas.

Hay que decir que los programas del Instituto Betty y Jacob Lafer no fueron diseñados a partir del marco teórico de los derechos humanos, aunque se relacionan con este campo de manera muy cercana. No nos guiamos por la lógica de principios que, creo, está bastante presente en los programas que llevan derechos humanos en su nombre. Nuestros programas no están estructurados en torno a una convención, un pacto, una legislación o un derecho

específico. En vez de eso, partimos de una dificultad, de los problemas concretos que pretendemos minimizar. A partir de ese punto hacemos un análisis del contexto, de las oportunidades y los nichos en los que podríamos actuar. El resultado, no obstante, es un programa que tiene “cara de derechos humanos”. El programa de justicia habla el idioma de la militancia por la ampliación del acceso a la justicia y el programa de políticas públicas confluye en gran medida con los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, que es el terreno de la prestación positiva del Estado.

La mayoría de nuestros colaboradores busca directa o indirectamente promover cambios sistémicos, ya sea de legislación, de orientación de las políticas públicas, de actuación del poder judicial o de profesionales del derecho. De allí surge el enorme desafío de tener éxito y causar impacto con sus intervenciones. Pero esos cambios tendrán lugar de modo gradual y habrá seguramente momentos de retroceso. Nosotros vemos los proyectos como un conjunto de acciones que producirán impacto paulatinamente. Desde 2011 hasta ahora hemos invertido cerca de 3,6 millones de reales (USD 1,1 millones aproximadamente) en 27 proyectos y tenemos un presupuesto total para 2015 de 1,5 millones (USD 470.000 aproximadamente). Esperamos dar continuidad y mejorar nuestro trabajo y deseamos que otros financiadores nacionales se sumen a nosotros.

El programa de políticas públicas

El programa de políticas públicas tiene en cuenta un contexto amplio de desafíos históricos e institucionales que permean la noción vigente de Estado en el país y la forma como las políticas son elaboradas e implementadas en Brasil. En el Instituto hicimos desde una rápida recuperación histórica de las explicaciones para la llamada cultura patrimonialista y clientelista en la ocupación del Estado brasileño hasta un análisis sobre cómo han sido estructuradas las políticas públicas en Brasil desde la promulgación de la Constitución Federal de 1988. En este amplio contexto cito brevemente algunos aspectos que tuvimos en cuenta a la hora de priorizar lo que hemos apoyado en esta línea programática.

En primer lugar, desde la redemocratización, hay una creciente demanda por la ampliación de la universalidad y del acceso a derechos para todos, de la descentralización y de la participación social. En consecuencia, hay una necesidad cada vez mayor de que los municipios tengan capacidad para implementar políticas públicas y de que haya control social y *accountability* a nivel local. En este sentido, aunque existan mecanismos institucionales de participación social, tales como los consejos de derecho o las conferencias con la sociedad civil, ellos no funcionan necesariamente de modo satisfactorio. Por lo tanto, aún hay espacio para el desarrollo de nuevos mecanismos de ampliación de la cultura de participación social en Brasil.

En segundo lugar, la dificultad en garantizar de hecho los derechos previstos en la Constitución brasileña de 1988, implementando las políticas previstas en ella, se debe en cierta medida a la carencia de formación de la burocracia estatal. Además, falta agilidad en el sector público: la legislación nacional es compleja, la contratación de servicios y productos por la ley de licitaciones están enfocadas en el proceso de contratación de servicios y productos y no en el producto contratado. Ocurre lo mismo con los recursos humanos en el sector público. Es difícil que se pueda implementar un sistema de reconocimiento al mérito, en el que los resultados obtenidos tengan efecto sobre el desarrollo de la carrera profesional, dado el principio de isonomía del funcionariado público.

Por último, con independencia de toda la atención que el Ejecutivo pueda prestar a la implementación de políticas públicas, la población en general y los grupos sociales con menos recursos económicos tienen poco acceso al Legislativo y a los órganos del gobierno, lo que hace que muchas veces las políticas públicas sean elaboradas sin tener en cuenta a parte de la población a la que afectan. Por eso, es preciso ampliar la permeabilidad y la transparencia de las cámaras legislativas.

Claramente el programa de políticas públicas no se propone abordar todos estos desafíos simultáneamente; los proyectos trabajan con una pequeña porción de ellos, produciendo algunos cambios, que sumados, a lo largo de los años, pueden iniciar cambios sistémicos. Nuestro programa está abierto a apoyar proyectos que busquen contribuir

a la ampliación de la *accountability*, la participación y el control social, para la mejora o innovación de la calidad de las políticas públicas, para actividades de formación de los agentes públicos y de monitoreo de las cámaras legislativas y parlamentarias. Una gran parte de nuestros proyectos combina estudios sobre políticas específicas con estrategias de *advocacy* construidas a partir de tales estudios.

El abanico de temas con los que hemos trabajado es amplio: son asuntos tan distintos como política de drogas, seguridad pública, niños y niñas con reumatismo o recuperación del Río Pinheiros en São Paulo. La lógica es que nuestro recurso pueda fortalecer a la sociedad civil y contribuir para *catalizar* cambios donde esté siendo empleado.

En estos casi treinta años desde la transición a un régimen democrático, el país ha buscado alternativas para perfeccionar los mecanismos de participación social y representación. Los consejos participativos y las infinitas discusiones en torno a los modelos de reforma política son ejemplos de indicadores de este anhelo. Si por un lado las alternativas pueden provenir de la academia o de los órganos gubernamentales, por otro es importante que otras vengan de la sociedad civil organizada, con espacio para prácticas distintas.

El programa del área de justicia

En el área de justicia el programa pretende contribuir en hacer al sistema judicial menos injusto. Es decir, reducir las desigualdades en la aplicación de la ley, con especial atención a la implementación efectiva de la legislación ya vigente, independientemente de la clase social. Hemos trabajado más con el área de la justicia penal, pues tal vez las desigualdades sean más patentes en este ámbito debido a la privación de libertad.

Tal y como ocurre en el área de las políticas públicas, los desafíos del contexto brasileño en el área de la justicia son bastante conocidos. Aun así cito algunos de los que fueron importantes en el diseño del programa.

Desde el punto de vista institucional, hay un desequilibrio entre las instituciones públicas de defensa, acusación y juicio. Aunque este escenario haya cambiado, gracias a aumentos salariales y a la ampliación del número de defensores públicos, esta disparidad puede ser percibida, por ejemplo, en la permanencia de convenios para que abogados de oficio presten asistencia jurídica pública. Tales abogados no tienen vínculo funcional, por tanto no están regidos por la ley de la función pública. No hay orientación, control de calidad o evaluación de su trabajo. Sin exclusividad de función, difícilmente disponen del tiempo adecuado para preparar la defensa. Todo esto compromete la calidad de la asistencia judicial prestada. Por otra parte, la función de juez y fiscal siempre es realizada por servidores concursados, lo que muestra la disparidad de las instancias involucradas en el proceso legal. En 2011, año en que establecimos nuestro programa de financiamiento en el área de la justicia, sólo se gastó un 20% del presupuesto de la Defensoría del Estado de São Paulo en defensores públicos concursados, mientras que la totalidad de las actividades de acusación y enjuiciamiento fueron realizadas por profesionales de carrera.

A esta disparidad hay que añadirle la desigualdad de acceso a la justicia en términos económicos. Para hacernos una idea, en la ciudad de São Paulo, en 2013 había aproximadamente un defensor por cada 40 mil usuarios potenciales de los servicios de la Defensoría, lo que demuestra que el sistema todavía es insuficiente para atender a toda la demanda. En Brasil, un preso provisional puede permanecer meses encarcelado sin acceso a un abogado particular, teniendo su primer contacto con un defensor sólo poco antes de la audiencia de instrucción.

Para agravar la situación aún más, en el país hay un escenario de sobrepoblación carcelaria, la cual aumentó más del triple en los últimos quince años. En 2013 eran 574 mil presos, cerca del 40% de los cuales estaba en prisión provisional. Según el Departamento Penitenciario Nacional (DEPEN), el déficit de plazas en los centros penitenciarios en 2013 ultrapasaba las 220 mil.⁷ La sobrecarga carcelaria también contribuye a la ineficiencia del sistema de justicia, por ejemplo, las personas permanecen presas habiendo cumplido ya su pena, lo que cuesta caro a las arcas públicas. Hay poca información y pocos datos fiables, incluso los provenientes de fuentes gubernamentales. Aun así, se calcula que un preso cuesta alrededor de 1.800 reales por mes en una penitenciaría estatal pública.⁸

Los problemas estructurales del sistema penitenciario recién mencionados, sumados a las dificultades de acceso al defensor, implican la existencia de personas presas, que son inocentes o que cometieron crímenes de menor gravedad. Como resulta evidente, la prisión pocas veces conduce a la rehabilitación; al contrario, muchas veces quien estuvo preso acaba involucrándose con organizaciones criminales, o teniendo gran dificultad para la reinserción tras obtener la libertad. De ahí la importancia de evitar la prisión innecesaria.

Además, la legislación brasileña tampoco consigue resolver los citados problemas de manera satisfactoria. Las normas legales existentes no siempre son aplicadas; hay leyes que “cuajan” y otras que no. Los profesionales del derecho con frecuencia interpretan la ley de forma poco receptiva a los derechos humanos (por ejemplo, la prisión por hurto de objeto de poco valor). Hay decisiones judiciales disonantes del marco legal existente que imponen un régimen más grave del previsto, basadas en argumentos que encuentran resonancia en el sentido común y apelan a aquellos sectores de la sociedad que están a favor de penas más severas. En este ámbito, como opciones, las penas alternativas, las soluciones de conflicto extrajudiciales y la justicia restaurativa pueden ser herramientas interesantes a ser utilizadas en el actual contexto del sistema de justicia brasileño.

Además, hay otro problema institucional con el sistema jurídico brasileño. En la misma línea del problema ya mencionado antes, notamos poca permeabilidad a la participación popular y baja *accountability* en las instituciones del sistema de justicia. La sociedad civil evolucionó en la relación con el Poder Ejecutivo de los distintos niveles y también, aunque en menor grado, con el Legislativo, encontrando algún espacio de presión y acceso a los políticos. Sin embargo, la misma evolución no se verificó en la relación con el poder judicial y las fiscalías de justicia, menos abiertas a la participación social. Aunque en Brasil existen las fiscalías de intereses difusos y colectivos y los Consejos Nacionales de Justicia y del Ministerio Público, creados para llevar a cabo el control externo de estos órganos y con participación de profesionales de otras áreas, todavía hay bastante espacio para la ampliación de la participación de la sociedad en las instituciones de justicia.

Una vez más conviene señalar que ningún proyecto que apoyamos se enfrenta a todos estos desafíos conjuntamente. La lógica es la misma: abrimos un abanico amplio de posibilidades y entendemos que las actuaciones de los diversos proyectos a lo largo de los años podrá producir algún impacto. Hemos intentando, por tanto, financiar acciones que contribuyan a la mejora de la calidad y la eficiencia del sistema de justicia; que acerquen a los defensores, fiscales y jueces a la aplicación de los principios de derechos humanos en los procesos criminales y a una opinión pública más informada, que defienda políticas de reducción de las injusticias en el área penal. Varios proyectos incluyen obtención y transmisión de informaciones y utilizan los datos obtenidos para realizar acciones de *advocacy* ya sea ante congresistas, profesionales del derecho o población en general.

Las estrategias de *advocacy*, así como los trabajos con los medios y la producción de materiales de comunicación que traduzcan datos, estadísticas y argumentos de derechos humanos a un lenguaje cotidiano, han sido utilizados por los proyectos como una forma de influenciar a legisladores, gobiernos, jueces y fiscales y a la opinión pública en términos de un abordaje más cercano al marco legal de derechos humanos y a la implementación de un sistema de justicia más justo y racional.

Aunque el volumen de recursos para este programa sea limitado, las organizaciones que apoyamos han destacado la importancia de nuestro financiamiento en el contexto nacional, dado que hoy la mayor parte de los valores aportados en el tema provienen de financiadores internacionales. Eso nos da la dimensión de la responsabilidad de nuestra actuación así como de la ya mencionada necesidad de recursos crecientes para financiar una sociedad civil independiente.

Conclusión

Las iniciativas de inversión social familiar pueden tener un papel fundamental en el contexto aquí presentado. Muchas veces estas iniciativas no están vinculadas a un sector de negocios y, por lo tanto, tienen mucha más libertad

para contribuir en temas sensibles, como el sistema de justicia u otros que carezcan de inversiones y sean objeto de preocupación e interés de los miembros de las familias.

Nuestra elección de los focos de actuación y de la estrategia de actuación como financiadores nos pareció la mejor opción dada nuestra historia e intereses. En cualquier caso se identifica con la idea de que aportar recursos para que las organizaciones no gubernamentales desarrollen sus proyectos en las áreas de justicia o de políticas públicas fortalece una sociedad democrática. Tenemos claridad de que nuestro apoyo por sí solo no es suficiente, pero esperamos estar haciendo nuestra contribución.

NOTAS

1. BNDES, *Terceiro setor e desenvolvimento social – Relatório setorial N-3* (Rio de Janeiro: BNDES, jul. 2001), visitado el 18 de mayo de 2015, http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/relato/tsetor.pdf.
2. Associação Brasileira de ONGs (ABONG), *Sustentabilidade das ONGs no Brasil: acesso a recursos privados* (Rio Janeiro: Associação Brasileira de ONGs, 2010).
3. Excepto en el año 2009 cuando hubo una reducción del 5,03% debido al impacto de la crisis económica de 2008.
4. Grupo de Institutos Fundações e Empresas (GIFE), *Censo GIFE 2011-2012* (São Paulo, GIFE, 2013), 16, visitado el 18 de mayo de 2015, <http://www.gife.org.br/arquivos/publicacoes/28/Censo%20GIFE%202011-2012.pdf>.
5. GIFE, *Censo*, 36.
6. *Ibid.*, 35.
7. Datos recogidos del *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014*: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2014*, ano 8 (São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2014).
8. João Mendes, "A política de drogas no Brasil e as novas ameaças," *Le Monde Diplomatique Brasil*, 2 set. 2013, visitado el 18 de mayo de 2015, <https://www.diplomatique.org.br/print.php?tipo=ar&id=1498>. Las estimaciones sobre los costos de custodia en las penitenciarías de Brasil presentan variaciones y no hay un número oficial.



INÊS MINDLIN LAFER - Brasil

Inês Mindlin Lafer es directora del instituto Betty y Jacob Lafer. Trabaja también como consultora para el desarrollo de proyectos de inversión social y de políticas públicas, especialmente en el ámbito de derechos de los niños/as y adolescentes. Inês es licenciada en psicología por la Pontificia Universidad Católica de São Paulo, y tiene una maestría en Administración Pública y de Gobierno por la Fundação Getúlio Vargas (FGV-SP).

email: ines@ajlpart.com.br

Recibido en abril de 2015.

Original en portugués. Traducido por Sebastián Porrúa Schiess.

"Este artículo es publicado bajo la *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"

“CADA VOZ CUENTA”

Kasha Jacqueline Nabagesera

- *Entrevista con Kasha Nabagesera Jacqueline,*
- *la activista lesbiana más destacada de Uganda.*

En un país donde los homosexuales a menudo se tienen que esconder para proteger sus vidas, una activista de LGBTI necesita mucho coraje para ponerse el apodo de “Bombástica” (Bombastic en su original en inglés). En Uganda, el país de la activista Kasha Jacqueline Nabagesera, amar a alguien puede hacer que te maten. No obstante, la violación, persecución, encarcelamiento y muerte de innumerables homosexuales ugandeses no han impedido a la combativa activista fundar, y ponerle su propio nombre, a la primera revista escrita por la comunidad LGBTI que cuenta sus historias. En agosto de 2015, fue lanzada una convocatoria para envío de artículos para el segundo número de la revista.

La revista Bombastic, además de referirse al apodo de Kasha, también es una referencia a la canción popular en Uganda, “Mr. Lover Lover, Mr Bombastic!” del cantante jamaicano-americano Shaggy. El título de la publicación pone de manifiesto lo fundamental que han sido la comunicación y la cultura popular en la lucha contra el odio y el prejuicio en Uganda. Kasha fundó y fue presidenta durante diez años de FARUG (Freedom and Roam Uganda); la principal organización de derechos LGBTI de Uganda. Desde entonces ha combinado una lucha jurídica y política con una lucha cultural por el derecho de la comunidad LGBTI a existir y a expresarse públicamente. Con 35 años y nacida en Kampala, ha explicado que “cambiar la ley en Uganda sería un gran paso pero es más importante cambiar la mentalidad de la gente.”

Comenzando en la escuela, cuando algunos de sus amigos se suicidaron como consecuencia del acoso escolar, ha continuado luchando por los derechos LGBTI en el parlamento, en Naciones Unidas, la Unión Europea y la Comisión Africana. Se ha dedicado al mismo tiempo a desafiar activamente a la ley y a la cultura popular, con el objetivo de cambiar tanto las estructuras formales como el comportamiento cotidiano de la gente hacia los homosexuales en Uganda. Ya sea debatiendo en foros de alto nivel o fundando el primer bar LGBTI en el país, Kasha sabe que se necesita algo más que cabildeo político para cambiar la realidad sobre el terreno.

Si bien el bar LGBTI terminó cerrando, sería más preocupante que haya más derrotas en el ámbito legal. La Corte Constitucional anuló el proyecto de ley antihomosexual que fue aprobado en 2014 y que imponía penas de muerte por la “ofensa de la homosexualidad.” No obstante, el fallo no estaba basado en el fondo de la cuestión sino en razones procesales; los jueces entendieron que la ley era inválida por falta de quórum en el parlamento. El texto para un nuevo proyecto de ley, todavía no presentado formalmente, fue filtrado a los medios de comunicación en diciembre de 2014. Se considera que irá incluso más lejos que su predecesor puesto que incluye legislación contra las personas transexuales.

Estos contratiempos no han disuadido a Kasha. En una entrevista exclusiva con SUR 21, habló sobre la revista Bombastic, el bar, las leyes, la Marcha del Orgullo Gay y la lucha LGBTI en general en Uganda.

Conectas Derechos Humanos • Kasha, la primera pregunta es sobre tus comienzos. ¿Puedes decirnos que te ha llevado a ser una de las activistas LGBTI más abiertamente críticas en Uganda, y, de hecho, del mundo?

Kasha Jacqueline Nabagesera • Que gentil su pregunta y su presentación. Cuando comencé el movimiento en Uganda era realmente muy joven, pero ya había sufrido mucho en la escuela. Ya era abiertamente gay en ese entonces. Así que cuando descubrí que era ilegal ser abiertamente gay según nuestro derecho consuetudinario decidí que tenía que provocar un cambio. La mayoría de mis amigos gay fue expulsada de la escuela, otros fueron repudiados por sus familias. Así que vi una oportunidad de expresarme públicamente en nombre de todos aquellos que no podían, porque no tenía nada que perder.

Conectas • Dijiste una vez que cambiar la ley en Uganda sería un gran paso pero que es más importante cambiar la mentalidad de la gente. ¿Por qué crees que es así?

K.J.N. • Cambiar la ley es un gran paso en la regulación del comportamiento de la gente pero no cambiará la mentalidad de todos, de aquellos que nos golpean, que nos agreden, que nos violan, que amenazan con quemar nuestras casas. Aunque se cambie la ley, estas personas todavía pueden tomarse la justicia por sus propias manos. Entonces lo que hay que tratar es de cambiar la mentalidad de la gente, en relación a cómo consideran la homosexualidad, para que dejen de pensar, por ejemplo, que los homosexuales están ahí para arrebatarles a sus hijos y que los homosexuales los van a infectar con enfermedades. Si podemos hacer que las personas dejen de pensar eso y vean a las personas LGBTI como humanos, como sus hermanos y hermanas, entonces se dará un paso muy grande.

Conectas • ¿Cuál ha sido el mayor desafío al que te has enfrentado durante los últimos años al promover el cambio cultural y de mentalidad en Uganda?

K.J.N. • El mayor desafío al que nos enfrentamos es no disponer de plataformas para crear conciencia. Los medios de comunicación están censurados para informar sobre cuestiones LGBTI de una manera positiva y sin prejuicios. La información es muy tendenciosa y es una de las mayores incitadoras de odio en la comunidad. Sin estas plataformas es difícil transmitir nuestro mensaje a la gente con la que vivimos, ofrecer información sobre salud a la gente y hacer saber al gobierno que nosotros también tenemos que ser incluidos en las políticas nacionales. Incluso quienes quieren ofrecernos plataformas a menudo temen ser considerados promotores de la homosexualidad. Así que es realmente un gran desafío.

Conectas • Y considerando tus mayores logros como activista, ¿de qué estás más orgullosa?

K.J.N. • Debo decir que estoy orgullosa de construir el movimiento porque ahora al menos hay más personas dispuestas a expresarse, dispuestas a compartir sus historias y no todo está recayendo en unas pocas personas como pasaba en el pasado. Así que el movimiento es más fuerte. Estoy preparada para afrontar nuevos desafíos por el mero hecho de que muchas personas están dispuestas a representar y expresarse públicamente, para mí es mi mayor logro, construir un movimiento y ver que incluso si yo no estoy aquí otras personas pueden continuar el movimiento.

Conectas • Si tuvieses la oportunidad de explicarle a alguien que no supiese nada sobre los derechos LGBTI en Uganda, ¿cómo les explicarías la situación actual?

K.J.N. • En primer lugar, les diría que realmente hay gente LGBTI en Uganda. Muchos ugandeses piensan que aquí no hay personas gays. En el pasado nuestros líderes solían negar la existencia de homosexuales. No fuimos perseguidos hasta que los colonos británicos llegaron en 1886 y lo hicieron ilegal. Por este motivo, los homosexuales continúan siendo perseguidos y humillados. Ahora han llegado nuevos colonos de los Estados Unidos; los evangelistas estadounidenses. Han estado viniendo a Uganda desde comienzos de los 2000 y han introducido toda su homofobia en la política y religión ugandesa. Ahora, casi todos nuestros líderes atacan a la comunidad LGBTI con impunidad. Además, como ésta es la generación de la tecnología hay mucha información falsa que se está

difundiendo por los medios sociales en las comunidades en Uganda. Si intentamos mandar un mensaje el mismo es considerado pornográfico o promotor de la homosexualidad. Por otro lado, y a modo de ejemplo, se mostró pornografía sadomasoquista extrema en la iglesia sin que hubiese represalias para aquellos que lo organizaron.

Conectas • ¿Cómo lograste fundar, construir y desarrollar *Freedom and Roam Uganda* (FARUG) en un clima tan hostil, teniendo en cuenta las dificultades de financiamiento, por ejemplo?

K.J.N. • Cuando estaba comenzando mi organización con otras dos personas fui suspendida en las primeras dos semanas de la formación porque era demasiado crítica y radical, no quería que la organización fuese un mero grupo social. Esto creó muchos retos en las etapas iniciales de la organización porque las personas tuvieron miedo de ser descubiertas y quedar expuestas. Pero las convencí de que mi familia estaba ahí para ayudarnos. Mi madre fue un gran apoyo. Les dije que no iba a exponer a nadie, sólo necesitaba que me diesen su apoyo. También tuvimos desafíos en la comunicación de nuestro mensaje al mundo exterior. El internet acababa de ser introducida en Uganda, así que era bastante cara. Cuando nos presentamos a las organizaciones de derechos humanos aquí en Uganda muchas de ellas nos rechazaron porque no creían que los derechos de las personas LGBTI fuesen derechos humanos. También perdimos gente: la perdimos por violaciones, porque se suicidaron después de ser expuestas en sus escuelas. Los medios de comunicación colocaron espías en nuestra organización y lo expusieron todo al público. Además, el hecho de no ser una organización registrada también nos ha impedido acceder a donantes mayores. Esos son los desafíos a los que nos hemos enfrentado.

Conectas • ¿Ahora nos puedes contar por favor sobre tu participación en el establecimiento del primer bar gay de Uganda? Tuvo mucho que ver con lo que mencionaste sobre cambiar la mentalidad, ¿no es así?

K.J.N. • Ah sí, el bar *Sappho Island*. El tema es que nos gusta divertirnos. Íbamos a muchos bares pero acabábamos siendo agredidos, nos impedían utilizar los baños porque los propietarios piensan que tu género sexual o tu manera de vestirte no se corresponde al baño [que estás utilizando]. Se convirtió en una rutina recibir cada lunes muchos correos electrónicos de personas que habían sido golpeadas durante el fin de semana simplemente por bailar juntos o tomarse de la mano en bares públicos. Así que decidí abrir un bar, no para ganar dinero, pues no lo gané, sino para hacer un espacio que fuese abiertamente gay, y a cualquiera que viniese al bar y no le gustase lo que estuviese viendo, le tocaba irse. La comunidad [LGBTI] lo recibió muy bien. Tuvimos tantas fiestas ahí, fiestas de compromiso, bodas. Desgraciadamente, fue cerrado después de sólo un año porque los vecinos se quejaron de que las personas que venían al bar eran raras, de que me habían visto tanto en la televisión y querían quemar el lugar, así que tuvimos que cerrar. Pero voy a abrir otro. No me doy por vencida.

Conectas • ¿Nos puedes contar un poco sobre la Marcha del Orgullo Gay y el papel que desempeñó en la lucha contra la discriminación LGBTI en Uganda?

K.J.N. • Sí, introduje la Marcha del Orgullo Gay en Uganda en 2012. Me di cuenta de que había asistido a muchas Marchas del Orgullo Gay por todo el mundo pero ninguna en el continente [africano]. Así que pensé que quizá ¡podríamos tener una! No necesitamos tener una Marcha tradicional de salir a la calle; definitivamente nos matarían, así que dije que podíamos organizar la marcha de otra manera. La introduje a la comunidad para ver que sentía y por supuesto aparecieron sentimientos encontrados. Algunos me llamaban loca preguntándome "cómo podía estar en la Marcha del Orgullo Gay si estaba en juicio demandando al gobierno". Otros estaban muy animados porque nunca habían oído hablar de la Marcha, ni siquiera sabían lo que quería decir. Otros tenían curiosidad. Así que empezamos a organizar fiestas para recaudar fondos cada mes en las que le mostraba a la gente lo que significa la Marcha, como se visten las personas en la Marcha, lo que ocurre en la Marcha, lo que podemos hacer en la Marcha para liberarnos. Así que decidimos celebrar nuestra primera Marcha del Orgullo Gay; una semana llena de actividades, fiestas y un festival de cine. Al final, cuando habíamos acabado de marchar y nos estábamos preparando para la diversión, vino la policía y nos arrestó.

Conectas • Ahora nos gustaría hablar un poco de la revista *Bombastic*. ¿Podrías contarnos cómo empezó?

K.J.N. • Comencé la revista *Bombastic* porque mi apodo es "Bombastica." Además, a los ugandeses les encanta un músico americano llamado "Shaggy" que cantó la canción "Mr Lover Lover, Mr Bombastic!" Viene a Uganda cada año, y quería utilizar algo que fuese pegadizo y que también tuviese resonancia para muchos ugandeses; había personas peleando por la revista simplemente porque veían la palabra "*bombastic*." La idea de fondo era que como no teníamos plataforma para crear conciencia, para cambiar la mentalidad de la gente, por qué no crear nuestra propia revista sin prejuicios, compartir nuestras historias y divulgarla, gratis y luego observar la reacción.

Escribí en mi página de Facebook y la introduje a la comunidad y le pedí a la gente que me enviase sus historias. Fue espectacular. Recibimos más de 500 artículos antes incluso de que formase un equipo para trabajar conmigo. Estaba tan abrumada. Comencé a hablar con gente sobre la revista y todo el mundo decía que era una buena idea. Pero por supuesto, algunas personas estaban muy asustadas, preguntando "¿y cómo vamos a distribuirla?"

Conectas • ¿Y cómo fue distribuida? ¿Puedes hablarnos del público de *Bombastic*?

K.J.N. • Sí, imprimimos la revista y fuimos a distintas partes del país, repartíendola. Nos enfocamos en cuatro grupos principales. Uno era repartirlo de forma aleatoria entre las personas en la calle ya que estas son las personas que siguen la corriente, si oyen que alguien está siendo agredido se unirán a la pelea.

Después, la distribuimos entre los formuladores de políticas públicas. De hecho, el motivo por el que lanzamos la revista cuando lo hicimos [diciembre de 2014] fue porque el parlamento estaba muy furioso debido al fallo [que declaraba que el proyecto de ley antihomosexual era inconstitucional por razones procesales en agosto de 2014] y estaban prometiendo un nuevo proyecto de ley como "regalo de navidad." Y entonces dijimos "de acuerdo, entonces démosles también un regalo de navidad."

Fue muy interesante porque fui personalmente a la policía, y dialogué con los ministros, fui a la oficina del presidente, e incluso fui a ver al Ministro de Ética. Él ha querido arrestarme durante muchos años y también me amenazaba en esa época, haciendo alegaciones falsas en los medios de comunicación de que estaba promoviendo la homosexualidad y la pornografía, pero no podía hacer nada porque no había base legal. Así que ordenó a la policía que quemase todas las copias que encontrasen en la calle, pero a la gente realmente le gustaba la revista, era bonita, nadie la dejaba en la calle. Todo el mundo la cogía, ¡nos quedamos sin copias! Fue realmente una experiencia muy excitante y emocionante para mí.

Después estaba la generación más joven, los estudiantes de las instituciones de enseñanza superior. Estos son los futuros líderes y ésta es la gente que va a las marchas contra los homosexuales. No queremos que se corrompan porque todavía son jóvenes. Necesitamos que dejen de acosar a sus propios colegas, que paren de exponerlos en los medios sociales; eso está ocurriendo mucho.

El cuarto grupo fue nuestra propia comunidad; no la comunidad que conocemos sino la gente que no conocemos. Sabemos que hay gente ahí fuera a la que se le dice que tienen demonios; a mí me dijeron que tenía demonios cuando era muy joven. Hay personas que se están suicidando porque piensan que están solas. Queremos llegar a esas personas porque no las conocemos y tenemos la esperanza de que cuando lean la revista sepan que no están solas y pueden llamarnos.

Conectas • ¿Puedes explicarles a nuestros lectores un poco más sobre el financiamiento de la revista y cómo esperas seguir recaudando fondos?

K.J.N. • En relación a financiar la idea, me decidí por el "crowdfunding"¹ porque consulté con muchos donantes e inversores aquí. Todos se mostraban reticentes. Todos pensaban que era una buena idea pero temían por su seguridad. Era en la época en que el proyecto de ley había sido promulgado, así que había mucha reticencia de muchas personas a financiarnos. Les dije que debíamos seguir creando maneras de llegar a las personas que siempre nos están atacando.

Sin embargo, después de la primera edición en 2014, dije "no podemos continuar con la revista porque no es sostenible, no podemos seguir imprimiendo copias. Voy a parar de producirla, principalmente por la seguridad de los voluntarios sobre el terreno." Creamos una página web, una emisora de televisión y radio para poder seguir divulgando *Bombastic* mientras nos aseguramos al mismo tiempo de que permanecemos seguros. Sin embargo, no todos pueden pagar para tener acceso a internet. Así que estamos atrapados, abrumados, pero al mismo tiempo, animados porque las personas aún quieren involucrarse. Si algún día somos capaces de recaudar más fondos haremos otra edición, no hay ninguna duda sobre eso.²

Conectas • Muy bien, ¿y cómo escogiste las historias publicadas en la primera edición? ¿El contenido será el mismo en futuras ediciones?

K.J.N. • Escogí las historias porque conozco algunas de ellas hace mucho tiempo y nunca las había publicado. Otras las publiqué de nuevo porque nunca tuvieron la divulgación que merecían. Publiqué historias sobre el VIH porque pocas personas expresan su situación, así que con estas historias esperamos que más personas se expresen públicamente y consigan tratamiento en vez de sentirse estigmatizadas y discriminadas. No pude incluir algunas historias porque no seguían el objetivo de la revista, por ejemplo, exponer a oficiales del gobierno. También quise dar una oportunidad a las personas que ya han salido del armario porque la gente quiere saber por qué han salido; hay una idea de que son gay porque están siendo pagados. Por tanto, utilizamos estas historias, de personas que eran abiertamente gay, para que la gente pudiese conocer sus historias en lugar de juzgarlas. Y finalmente proporcioné una plataforma para aquellos que nunca tuvieron la oportunidad de hablar porque están en el armario. Éstas son las personas que el mundo necesita escuchar. Se vuelve muy monótono cuando siempre son las mismas voces. Se necesita escuchar más voces y por eso les di la oportunidad.

Conectas • ¿Cuál ha sido la respuesta dentro de Uganda a la publicación de *Bombastic*?

K.J.N. • Las respuestas de la gente han sido realmente conmovedoras. Han llamado personas diciendo "ésta es la primera vez que oigo las historias que son contadas por ustedes, he estado escuchando todo el tiempo a reverendos o ministros homofóbicos, pero ahora estoy leyendo historias de la vida real, lo siento." Otros han dicho "soy parte de la comunidad, no sé dónde encontrarlos" o "mi hija es gay," "mi hijo es gay," "ahora comprendo por qué a mi hija le gusta vestirse así" o "ahora comprendo por qué mi hijo se está comportando como una mujer." Así que fue muy, muy emocionante.

Algunas agencias del gobierno han pedido más copias, incluyendo a la policía, al Ministro de Servicio Público y al Ministro de Salud. Se ve el impacto positivo de la revista cuando incluso estas organizaciones están diciendo "necesitamos más copias porque queremos enviárselas a distintos departamentos y repartirlas." Así que es realmente muy positivo.

Por supuesto, también recibimos respuestas llenas de odio; personas diciendo que quieren cortarme la cabeza cuando me encuentren o que me van a disparar. Otros sin embargo dijeron "conocemos una persona que desearía mucho hablar contigo y comprender." Para mí eso es exactamente lo que estamos buscando, cambiar las actitudes de las personas, sus mentalidades, porque, en este momento, la gente sólo está recibiendo una parte de la historia. Las amenazas del obispo de una diócesis en Runkugiri fueron divertidísimas. Me amenazó con demandarme por allanamiento porque no entendía cómo las revistas habían llegado a las inmediaciones de la iglesia. Dijo que necesitaba llamarme el 31 de diciembre porque no quería comenzar el año nuevo lanzando maldiciones por algo que había leído en una página de la revista. Aun habiendo editado yo misma la revista, no sabía lo que había en esa página concreta, ¡pero él sí! Así que pensé para mí, "genial, así que leíste la revista." Me reí y él se puso tan furioso que me colgó. Fue realmente divertido.

Conectas • Como activista en la promoción de los derechos LGBTI en Uganda, ¿cuán importante es y de qué manera, una red social como Twitter o Facebook para ti?

K.J.N. • Para mí las redes sociales son mi oficina. Es mi oficina porque ahí es donde consigo ponerme en contacto con muchísimas personas de la comunidad. Tenemos grupos secretos en los que planteamos estrategias como comunidad. Tenemos páginas públicas para nuestras organizaciones donde también interactuamos con el mundo entero, donde conocemos amigos de todo el mundo que nos envían mensajes de solidaridad. Ha sido realmente de gran ayuda en nuestra lucha. Pero también ha tenido sus contrapartidas pues las redes sociales han provocado la exposición en los medios de comunicación de muchas personas de aquí. No obstante, nos ha ayudado a construir un movimiento muy fuerte. Las personas que están en el armario son capaces de hablar libremente en las redes sociales. Hemos visto a muchas personas salir del armario porque han visto que hay un grupo vibrante en los medios sociales y por fin se han sentido cómodas con quienes son.

Conectas • En otras entrevistas te has referido a cómo operamos en una aldea global y cómo el proyecto de ley antihomosexual se ha postergado al menos en parte debido a que varios países han expresado su condena al proyecto de ley. ¿Cuán importante es en tu opinión la presión internacional de otros gobiernos y ONG en la lucha contra la discriminación hacia LGBTI en Uganda?

K.J.N. • Es importante y al mismo tiempo no lo es. Tiene límites porque la promulgación del proyecto de ley ha acabado ocurriendo, a pesar de la presión, pero al mismo tiempo el proyecto de ley también se detuvo al menos en parte gracias a la presión internacional. Sin embargo, también es importante para aquellos que estamos sobre el terreno hacer ruido y poner mucha presión porque nosotros conocemos mejor la situación. La presión internacional puede ser a menudo una diplomacia muy silenciosa y a veces sentimos que queremos que todo el mundo eleve la voz bien alto en contra del proyecto de ley. Así que ayuda, pero sólo tras consultarnos. Situaciones diferentes exigen acciones diferentes; por eso siempre es importante consultar primero a los que están sobre el terreno.

Conectas • ¿La presión internacional es más relevante cuando proviene de países del Sur Global como Brasil?

K.J.N. • Cada país, cada voz cuenta. No importa de qué país provenga la voz, cada voz cuenta.

Conectas • ¿Podrías hablarnos un poco de tu participación con organizaciones internacionales, especialmente sobre el hecho de que la *Coalition of African Lesbians* ha alcanzado recientemente condición de observador en la Comisión Africana?

K.J.N. • Para nosotras es importante participar en la Comisión Africana y en otros organismos internacionales como Naciones Unidas y la Unión Europea. Incluso si conseguimos algo en Naciones Unidas y es rechazado en la Comisión Africana, no significará realmente una gran diferencia. Así que es muy importante participar con todas ellas. Además, no podemos lidiar únicamente con soluciones locales pues nuestros países no son Estados parias. Estamos en una aldea global; lo que ocurre en Uganda afecta a aquellos en Kenia, que afecta a aquellos en Egipto, que afecta a aquellos en Gambia.

Ha sido un gran paso para nosotras alcanzar la condición de observador en la Comisión Africana para la *Coalition of African Lesbians* [el 25 de abril de 2015]. Ahora está comenzando el diálogo, ahora se están abriendo puertas y pronto comenzarán a darse cuenta de que es a nuestros propios hijos, a nuestros propios hermanos y hermanas a los que estamos matando o poniendo entre rejas. En particular, es muy simbólico porque si lees la negativa a la solicitud de condición de observador en la Comisión Africana de 2010 sólo era un párrafo muy vago que ni siquiera comprendíamos. Nos muestra que hay un cambio de actitud, un cambio en las mentalidades de las personas en la Comisión. Manda un mensaje de que nosotras merecemos estar ahí tanto como cualquier otra ONG. Por supuesto, va a haber un contraataque, pero estamos preparados para ello porque se trata de nuestra vida, sólo tenemos que prepararnos estratégicamente de un modo seguro. En la próxima comisión estaremos ahí, preparadas para participar y preparadas para llevar nuestras historias a los gobiernos de los países africanos. ¡Estoy tan emocionada!

Conectas • ¿Qué te llevaste de tu visita a Brasil en relación a la cuestión LGBTI en el país?

K.J.N. • Cuando estuve en Brasil, lo que más me gustó fue la gente, son realmente cálidos y acogedores. Pero también las historias que escuché cuando estuve ahí no eran muy buenas. Había mucha homofobia y también racismo. Cuando estuve en Río había una gran manifestación y mataron a dos chicos negros que estaban en la calle contigua a donde me estaba quedando con mi amiga. No podía salir sola a caminar por los alrededores y disfrutar el aire. Aquí [en Uganda] camino muy poco por la calle y cuando salgo de Uganda normalmente disfruto de caminar libremente por la calle al no ser reconocida. Pero ahí [en Brasil] daba miedo porque aunque mi sexualidad no está en mi cara, mi color de piel sí, así que para mí fue bastante aterrador.

Conectas • Para terminar, ¿cuál es la mejor ayuda que nuestros lectores pueden aportar a los esfuerzos de la lucha contra la discriminación LGBTI en Uganda?

K.J.N. • Que cuando lancemos un llamado pidiendo apoyo respondan a ellos, lean nuestras noticias para poder saber lo que está ocurriendo realmente, hagan donaciones generosas para ayudarnos a lograr nuestros objetivos; nuestro *Paypal* va directamente hasta nosotros. Utilicen las redes sociales, vengan y digan "Kasha, te envío paz, te envío amor," eso pondrá una sonrisa en nuestro rostro cuando salgamos a trabajar, saber que al menos nuestros amigos y amigas se preocupan por nosotros, incluso si están lejos. Nos da ánimos para continuar lo que estamos haciendo porque sabemos que no estamos solas en esto.

1. Nota del editor: Crowdfunding es una práctica de financiación colectiva, en general por internet.

2. Nota del editor: En agosto de 2015, después de la realización de esta entrevista, fue publicada una convocatoria para envío de artículos para el segundo número de la revista Bombastic.

• • •

Entrevista realizada en abril de 2015 por Laura Daudén y Thiago Amparo (Conectas Derechos Humanos). Oliver Hudson y Josefina Cicconetti, también de Conectas, quienes ayudaron con la investigación previa a esta entrevista.



KASHA JACQUELINE NABAGESERA - Uganda

Kasha Jacqueline Nabagesera es la activista lesbiana más destacada de Uganda. Recientemente fundó la revista LGBTI Bombastic. Antes de esto dirigió Freedom and Roam Uganda (FARUG) durante diez años, la principal organización de derechos LGBTI de Uganda, que creó en 2003.

Recibido en abril de 2015

Original en inglés. Traducido por Sebastián Porrúa Schiess.

"Este artículo es publicado bajo la *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"

“ELLOS TIENEN QUE ENTREGARNOS A NUESTROS COMPAÑEROS CON VIDA”

Gerardo Torres Pérez, María Luisa Aguilar

- *Entrevista con Gerardo Torres Pérez y María Luisa Aguilar, activistas mexicanos, sobre la desaparición forzada en el país y el caso de los 43 estudiantes de Ayotzinapa.*

Existen hoy en México –de acuerdo a datos oficiales– más de 26 mil personas desaparecidas. Es un número 600 veces superior a los 43 estudiantes de Ayotzinapa. El grupo de jóvenes que se volvió un símbolo de las violaciones de los derechos humanos, luego de haber sufrido una emboscada por parte de fuerzas de seguridad el día 26 de septiembre de 2014, y de desaparecer forzosamente en manos de elementos del Estado en contubernio con el crimen organizado. Las circunstancias del crimen aún no fueron completamente esclarecidas, así como tampoco se tiene certeza de su paradero. Para el gobierno, las investigaciones fueron dadas por concluidas bajo el alegato –de tres personas– de que los estudiantes fueron incinerados en un basural del municipio de Cocula.

La desaparición de los jóvenes estudiantes de un curso de magisterio rural del estado de Guerrero, en el sudoeste mexicano, en septiembre de 2014, inmediatamente desencadenó campañas multitudinarias de solidaridad en todo el mundo. Durante meses, los alumnos de la Escuela Normal Rural “Raúl Isidro Burgos” de Ayotzinapa, fueron buscados bajo la angustiada atención de familiares, prensa y ciudadanos conmovidos con la brutalidad del crimen. Miles de personas salieron a las calles en diversas manifestaciones donde pedían justicia y expresaban solidaridad. En las redes sociales, innumerables publicaciones de indignación mantuvieron encendida, por mucho tiempo, la esperanza de un día encontrar al grupo con vida.

Pero actualmente se apagaron los reflectores de la opinión pública y la oscuridad se ciñó no sólo sobre el destino de los 43 jóvenes estudiantes de Ayotzinapa, sino también sobre la suerte de miles de otros mexicanos y mexicanas de los que, como ellos, aún se desconoce el paradero.

Lo que a primera vista parecía una tragedia aislada en un pequeño municipio de Guerrero se reveló de a poco como la punta de un ovillo enrollado que mantiene conectados al Estado mexicano y al crimen organizado, en un entretrejo de intereses promiscuo cuyo total alcance sigue siendo desconocido. En todo México, se acumulan casos de personas que fueron engullidas para siempre por un manto oscuro de violencia y silencio. Son personas que, al contrario de los alumnos de la escuela rural, no despiertan el interés de las campañas internacionales de solidaridad.

Gerardo Torres Pérez, de 22 años, era compañero de curso de los 43 desaparecidos. Su hermano más joven estaba con el grupo que fue emboscado aquella noche, pero consiguió escapar. En 2011, tres años antes de esta tragedia de Ayotzinapa, el propio Gerardo cuenta como fue involucrado en un caso similar. Unos policías lo capturaron, torturaron y obligaron a disparar un arma de fuego en un intento de que él produjera pruebas contra sí mismo. La fuerza pública quería hacer que la Justicia mexicana creyera que Gerardo había disparado en medio de una manifestación pacífica de estudiantes, donde fueron ejecutados por elementos del Estado dos de sus compañeros.

Con el apoyo de organizaciones locales e internacionales de derechos humanos, historias como las de Gerardo y de los 43 desaparecidos del Estado de Guerrero están saliendo a la luz. La activista y coordinadora del área internacional de la ONG Tlachinollan, María Luisa Aguilar, espera que el caso de Ayotzinapa “sea un punto de inflexión” en las

desapariciones en México. Ella siguió de cerca el trabajo de un grupo de antropólogos forenses venidos de Argentina para dilucidar el caso como peritos independientes de las familias.

Al mismo tiempo, Aguilar se esfuerza para que las medidas cautelares y recomendaciones realizadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), sean adoptadas por el Estado mexicano. Una de estas recomendaciones tuvo como resultado la nominación del Grupo Interdisciplinar de Especialistas Independientes (GIEI), que desde marzo de 2015 ha elaborado informes¹ con recomendaciones para el Estado teniendo como foco cuatro frentes de trabajo: el proceso de búsqueda, la investigación para determinar responsabilidades penales, atención a las víctimas y políticas públicas contra la desaparición forzada.

Aguilar y Torres estuvieron en São Paulo en mayo de 2015, participando en el Coloquio Internacional de Derechos Humanos promovido por Conectas, que contó con la presencia de 130 activistas de 40 países. Durante el encuentro, Gerardo y María Luisa conversaron con la Revista Sur sobre el caso de Ayotzinapa, la situación general de los desaparecidos en México y el vínculo entre las fuerzas estatales y el crimen organizado.

Diversas acciones –desde protestas hasta campañas internacionales– buscan mantener vivo el grito de resistencia de las víctimas de violencia y desaparición forzada en México. Entre marzo y junio de este año, una Caravana de padres y madres de los 43 alumnos, acompañados por otros estudiantes, recorrieron EEUU, Argentina, Brasil y Uruguay con el objetivo de exponer la situación de la Escuela Normal y los avances de la investigación, así como para pedir a los pueblos de América del Sur que no se olviden de la lucha en Ayotzinapa.

• • •

Conectas Derechos Humanos • ¿Qué es lo que se ha hecho para esclarecer el caso de los 43 estudiantes de Ayotzinapa?

Gerardo Torres Pérez • Desde la desaparición de los estudiantes, el día 26 de septiembre de 2014, hasta hoy, no hemos recibido ninguna respuesta clara y satisfactoria de parte de las autoridades competentes de México. Lo que hicieron, después de un tiempo, fue realizar investigaciones y detener a varias personas que, según ellos, son miembros del crimen organizado. Hicieron que esas personas declaren que nuestros compañeros están muertos. Pero, según dijeron los especialistas forenses que estuvieron en el lugar para hacer las investigaciones pertinentes, nuestros compañeros no pueden sencillamente ser dados por muertos a partir de unas simples declaraciones de algunas personas detenidas. Nosotros, como estudiantes de Ayotzinapa, seguimos diciendo que ellos tienen que entregarnos a nuestros compañeros con vida. Fue el Estado quien los arrancó de nosotros, quien se encargó de esa desaparición y por eso continuamos en esa misma postura. Ellos tienen que entregarnos a nuestros compañeros.

Conectas • ¿Quién cometió ese crimen?

G.T.P. • Según las declaraciones que nuestros compañeros dieron reiteradas veces, fueron principalmente los policías del municipio quienes detuvieron a los estudiantes y los pusieron en coches policiales en los que fueron transportados. No sabemos para dónde los llevaron. Algunos policías detenidos dicen que entregaron a los estudiantes al crimen organizado. O sea, hacen un trabajo conjunto con el crimen. Por eso, nosotros decimos que fue un trabajo conjunto entre el Estado y el crimen organizado. En México, existe una concepción muy clara de cómo funciona el crimen organizado. Simplemente hace el trabajo sucio del Estado – se encarga de desaparecer, matar, violar derechos humanos. De esta forma, el Estado atribuye las violaciones al crimen organizado y queda, él mismo, libre de toda culpa.

Conectas • ¿Por cuánto de esto has pasado tú?

G.T.P. • Yo soy estudiante de Ayotzinapa. Yo no estuve en los hechos ocurridos el 26 de septiembre, pero mi hermano más joven presencié todo. Por suerte, él salió ileso de la masacre.

Conectas • ¿Tú has vivido experiencias semejantes de violencia por parte del Estado o del crimen organizado?

G.T.P. • En 2011, la escuela vivió otra represión por parte del Estado, en la cual dos compañeros fueron asesinados a manos de elementos del Estado. Desde entonces, no hubo detención de ningún autor material o intelectual del crimen. Es algo que quedó completamente impune. Intentaron inculparme. Diciendo que yo había matado a mis propios compañeros. Me obligaron a disparar un arma de fuego, me llevaron, me torturaron, querían sacarme una falsa declaración de que yo había disparado en contra de ellos. No consiguieron culparme de esa manera, pero fui víctima de actos como ese por parte del Estado.

Conectas • Estamos hablando de casos particulares, pero esto está lejos de ser algo puntual en México, ¿verdad?

María Luisa Aguilar • El caso de Ayotzinapa es muy simbólico porque involucra a un grupo grande de estudiantes muy activos que consiguieron atraer la atención ciudadana mexicana e internacional. Hubo movilizaciones de los padres y madres de los estudiantes, y además el acompañamiento de la sociedad civil, pero este no es un caso aislado. La situación de las fuerzas de seguridad y su vínculo con el crimen organizado, la relación de estas fuerzas con las autoridades civiles y con las autoridades militares es algo que ocurre en todo el país. Tenemos oficialmente más de 26 mil desaparecidos en México. Son personas que nadie sabe donde están y que el Estado no tiene la capacidad de buscar con vida, ni tampoco de decir si son desapariciones forzadas, si son desapariciones cometidas por el crimen organizado o si son personas que simplemente no están en sus casas. Estos son los datos oficiales. Las organizaciones, evidentemente, registran números muy altos y preocupantes. Dentro de este universo, existen también las desapariciones de inmigrantes de América Central. Toda esa situación se da en un contexto de pobreza –el estado de Guerrero tiene una población muy pobre. Este es también el estado que tiene proporcionalmente el índice más alto de homicidios. Está inserto en un contexto de mucha violencia y militarización.

Conectas • ¿Cómo lidian las organizaciones de defensa de derechos humanos con un contexto tan difícil como el que tú describes?

M.L.A. • Organizaciones como la nuestra, que acompañan a los estudiantes en Guerrero, tomaron como primer paso hablar con el Equipo Argentino de Antropología Forense, en coordinación con otras organizaciones que actúan en México, para poder llegar a los diferentes niveles de autoridades involucradas. El Equipo Argentino vino compuesto por peritos al servicio de las familias, porque después de tres semanas de lo ocurrido, las autoridades intentaban decirles a las familias que habían encontrado fosas clandestinas y que ahí estaban sus familiares. Eso mostró que la capacidad de las autoridades era demasiado deplorable para que pudieran hacer cualquier tipo de identificación. Además, la falta de confianza de las familias hizo que trajéramos a este grupo de especialistas, para trabajar conjuntamente en diferentes partes de la investigación. Por otro lado, nosotros llevamos el caso a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Fueron solicitadas medidas cautelares para los estudiantes desaparecidos y también para los estudiantes que fueron heridos. Uno de ellos se encuentra aún en estado vegetativo, otros dos todavía están en proceso de recuperación. También en ese proceso de medidas cautelares organizaciones junto a las familias exigieron que el Estado solicitara a la CIDH asistencia técnica, lo que se tradujo en la venida del Grupo Interdisciplinario de Especialistas Independientes (GIEI), que es un grupo independiente que está haciendo una revisión de la investigación, además de proponer recomendaciones sobre lo que el Estado precisa hacer en ésta y no está haciendo. La primera recomendación, hecha desde el primer día, es de que, mientras que no exista certeza sobre dónde están los jóvenes, la búsqueda en vida de los estudiantes debe continuar. Además, ese grupo debe hacer también recomendaciones concernientes a las colusiones entre el Estado y el crimen organizado, investigación penal y, en un cuadro más amplio, sobre cómo el Estado puede enfrentar una crisis de desapariciones como la que atraviesa México actualmente.

Conectas • En crisis como esta, la atención de la prensa y de la opinión pública dura un cierto tiempo y desaparece, pero la realidad sigue siendo terrible en el lugar. Ahora que mucha gente dejó de hablar del caso, ¿cómo es la vida para ti y para tus compañeros?

G.T.P. • Sigue siendo lo mismo, lo mismo de antes que todo esto comenzara. Han ocurrido asesinatos y otras violaciones de derechos humanos. El propio Estado se ha encargado de no brindar seguridad. Incluso con la presencia de la policía sigue habiendo asesinatos a diestra y siniestra. De madrugada aparecen los cuerpos sin vida. Nosotros estamos preocupados

porque somos los principales involucrados en esa situación: sentimos que, en cualquier momento, podemos ser arrestados o incluso pueden hacernos desaparecer.

Conectas • ¿Por qué esa violencia es dirigida contra ustedes? ¿Es una violencia de origen político?

G.T.P. • Nuestra escuela siempre fue de lucha. Siempre hemos apoyado a los campesinos y a los pobres, a las personas sin recursos. Por el simple hecho de darles educación a personas de escasos recursos tenemos esa conciencia política. El Estado es quien se encarga de mantenernos cada vez más sumisos, cada vez más pobres. Por eso quieren que la escuela desaparezca. Por suerte, tenemos mucho apoyo de la población mexicana, que se dio cuenta de que nuestra escuela es una creadora de profesores, de maestros, de luchadores sociales; es una escuela que nunca va a rendirse. Es justamente por eso que el Estado quiere que desaparezca.

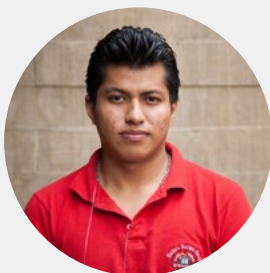
Conectas • ¿Qué esperas de aquí en adelante?

M.L.A. • Que la comunidad internacional deje de ver a México como un país reformado y progresista en la arena internacional de derechos humanos y comprenda la dimensión de lo que ocurre allí adentro. Es preciso que la comunidad internacional siga exigiendo esa rendición de cuentas a México. También esperamos algo de la sociedad mexicana. Este caso despertó mucha conciencia. Lo vimos en las calles, en las diferentes manifestaciones que ocurrieron. Esperamos que esto ayude para el cambio, dentro de México, que es un país muy marcado por la impunidad en cuestiones de derechos humanos.

• • •

1. Más informaciones sobre el último informe del GIEI, – de 29 junio de 2015 – están disponible en: <http://www.tlachinollan.org/comunicado-giei-ayotzinapa-avances-y-pendientes/>.

Entrevista realizada en abril de 2015 por Laura Daudén y Thiago Amparo (Conectas Derechos Humanos). Oliver Hudson y Josefina Cicconetti, también de Conectas, quienes ayudaron con la investigación previa a esta entrevista.



GERARDO TORRES PÉREZ - Mexico

Gerardo Torres Pérez es estudiante de la Escola Normal Rural "Raúl Isidro Burgos" de Ayotzinapa del estado de Guerrero en México.

Recibido en mayo de 2015

Original en portugués. Traducido por Maité Llanos.



MARÍA LUISA AGUILAR - Mexico

María Luisa Aguilar es coordinadora del área internacional del Centro de Derechos Humanos de la Montaña Tlachinollan.

Recibido en mayo de 2015

Original en portugués. Traducido por Maité Llanos.

"Este artículo es publicado bajo la *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"

VOCES

LA VIGILANCIA MASIVA DE LOS CORREOS ELECTRÓNICOS: LA PRÓXIMA BATALLA

Anthony D. Romero

- *Cómo, a pesar de los recientes cambios jurídicos en los EE.UU., la vigilancia masiva de correos electrónicos sigue siendo generalizada, y lo que debemos hacer al respecto.*

RESÚMEN

La promulgación de la Ley de Libertades de los EE.UU en junio de 2015 fue un momento histórico pues fue la primera vez en que se han restringido los poderes de vigilancia del gobierno de los Estados Unidos desde el 11 de septiembre. Sin embargo, el autor afirma que esto es sólo el comienzo de lo que se está convirtiendo rápidamente en un movimiento de derechos humanos del Internet. El autor explica la legislación que ha permanecido intacta por la Ley de Libertades de Estados Unidos, la cual permite al gobierno de Estados Unidos continuar espionando tanto a ciudadanos estadounidenses como extranjeros al recolecta el contenido de sus correos electrónicos y de otros mensajes de la red. Finalmente, el autor señala grupos específicos que deben ejercer presión sobre el gobierno estadounidense para terminar con este tipo de prácticas de vigilancia indiscriminada.

PALABRAS CLAVE

Internet | USA Freedom Act | Patriot Act | ACLU | Snowden | Executive Order 12333 | Section 702 | Privacidad | Vigilancia masiva | Correos electrónicos | Espionaje

...

Lo que la gente entiende bajo el concepto de privacidad ha cambiado enormemente desde las revelaciones de Edward Snowden en 2013 sobre los programas de espionaje global indiscriminado de los Estados Unidos. Antes de Snowden, poca gente del ámbito de derechos humanos sabía siquiera lo que eran los metadatos. La privacidad de la comunicación electrónica era un tema prácticamente inexistente en los círculos de derechos humanos. Desde entonces, las cosas han cambiado rápidamente. Cuando los crecientes poderes de vigilancia de EE.UU. pasaron a primer plano, se volvió cada vez más evidente que se tenía que hacer algo para contrarrestar esta situación, poner freno a los abusos en la vigilancia y crear mecanismos para controlar estas prácticas.

Desde una perspectiva histórica, la Ley de Libertades de los EE.UU (*USA Freedom Act*, por su original en inglés), promulgada el 2 de junio de 2015, representa la primera vez desde el 11 de septiembre en que se restringen los poderes de vigilancia de los EE.UU. Es un hito histórico al haber terminado con la recolección masiva de los registros telefónicos de ciudadanos estadounidenses (y muchos no estadounidenses) que había sido llevada a cabo por la Agencia Nacional de Seguridad (*National Security Agency* – NSA, en inglés) desde 2001. Además, proporciona cierta supervisión. La ley prevé la representación de consideraciones sobre la privacidad ante el Tribunal de Vigilancia de Inteligencia Extranjera de los EE.UU. Finalmente, limita la capacidad del gobierno de almacenar información de metadatos telefónicos de ciudadanos estadounidenses.

Aún así, la ley USA Freedom no va suficientemente lejos. Nosotros, en la Unión Americana de Libertades Civiles (*American Civil Liberties Union*, ACLU, en inglés) llamamos la atención sobre cuál será la siguiente gran batalla contra la vigilancia masiva: desafiar la igualmente extendida recolección de correos electrónicos de ciudadanos estadounidenses, incluyendo su correspondencia con extranjeros. Esta recogida masiva de correos electrónicos, que la Ley de Libertades de EE.UU. ha dejado intacta, demuestra que aún nos queda mucho camino por recorrer antes de que la privacidad sea plenamente respetada. Recientes informes de los medios muestran la magnitud del problema. En agosto de 2015, el *New York Times* y ProPublica, revelaron que, entre 2003 y 2013, AT&T proporcionó acceso a la NSA a miles de millones de correos electrónicos que pasaban por su sistema de red estadounidense.

Hay dos disposiciones jurídicas que siguen vigentes que permiten este tipo de vigilancia masiva de correos electrónicos; la Sección 702 de la Ley de Vigilancia de Inteligencia Extranjera (*Foreign Intelligence Surveillance* – FISA, en inglés) de 1978 y la Orden Ejecutiva 12333 de 1981. Son incluso más invasivas que la Sección 215 de la Ley Patriota (*Patriot Act*, en inglés), que fue finalizada con la Ley de Libertades de los EE.UU. La Sección 215 registraba metadatos; listas de informes telefónicos entrantes y salientes, pero no el contenido auditivo de las llamadas telefónicas mismas. En cambio, estas dos disposiciones hermanas permiten la recolección del contenido real de las comunicaciones; incluyendo correos electrónicos, mensajes instantáneos y mensajes en las redes sociales, sin órdenes judiciales individuales.

La Sección 702 de FISA contempla la recogida de contenido, dentro de los EE.UU., de una persona localizada fuera de los EE.UU. En 2013 había aproximadamente 90,000 casos de ese tipo. En la medida en que la correspondencia de ciudadanos estadounidenses es incluida en una investigación de ese tipo, este contenido también es retenido por la NSA. En 2011, aproximadamente 250 millones de mensajes fueron recogidos basándose en la Sección 702, principalmente de proveedores de servicios tales como Google, Microsoft y Yahoo.

Entretanto, la Orden Ejecutiva 12333 se enfoca en la recolección a gran escala de contenidos de centros de datos localizados fuera de los Estados Unidos. Aunque la disposición está de nuevo dirigida teóricamente a los extranjeros, las comunicaciones de ciudadanos estadounidenses son recogidas si forman parte de una comunicación con un extranjero que está siendo investigado.

¿Cómo podemos presionar al gobierno de EE.UU. a cambiar estas alarmantes prácticas de vigilancia de correos electrónicos? En primer lugar, es fundamental involucrar a las empresas de tecnología; las cinco mayores empresas de tecnología de los EE.UU. tienen unos ingresos de más de medio billón de dólares estadounidenses y por tanto mucho peso en los pasillos de Washington. Y el gobierno sólo consigue acceder a tales datos con el consentimiento de estas empresas. Cada vez más estamos viendo al sector privado adoptar medidas positivas contra la vigilancia de “puertas traseras” creada por la NSA. Además, los líderes de tecnología están comenzando a involucrarse con las organizaciones de libertades civiles tales como la ACLU y con el gobierno en el debate sobre la privacidad. Sin duda, el *lobby* tecnológico fue un importante motor de reforma que contribuyó a la aprobación de la Ley de Libertades de los EE.UU., y también a la creación de la coalición denominada Reforma de la Vigilancia del Gobierno (*Reform Government Surveillance*, en inglés).

Las empresas reconocen que no hacer nada ante el acceso del gobierno a los datos de sus clientes les afectará negativamente. Reconocen que es un error pensar que sólo porque la generación del milenio comparte alegremente sus vidas personales; fotos, opiniones e historias, en la red, aceptan también de buena gana que el gobierno acceda a sus datos sin su permiso. Al contrario: esta generación está exigiendo que las empresas tecnológicas respeten su privacidad y dejen de proporcionar datos al gobierno. Y las empresas tecnológicas están comenzando a escuchar.

También se tiene que ejercer presión desde fuera de los Estados Unidos. Debe venir de los líderes de los países que fueron espiados, como Brasil, Francia y muchos otros. Y debe venir de ciudadanos no estadounidenses que se niegan a aceptar que se les ofrezca un nivel menor de privacidad que a sus homólogos estadounidenses. No es lógico, especialmente en el contexto de la *World Wide Web*, que los EE.UU. ofrezcan mayores derechos de privacidad a sus ciudadanos que a los extranjeros. En un mundo virtual tal división no tiene mucho sentido práctico. Por ejemplo, cuando envío un correo electrónico a otro ciudadano estadounidense en suelo estadounidense, si

nuestro correo pasa por un centro de datos extranjero, se vuelve más propenso a la vigilancia gubernamental por interceptación. Si no nos enfrentamos a estas divergencias en la protección de la privacidad nos arriesgamos a traicionar el poder de la *World Wide Web* y el concepto de que es realmente un recurso global, y no de un país. Del mismo modo, ofrecer más protección a la privacidad sólo a los ciudadanos estadounidenses sugiere que las empresas tecnológicas deberían tratar a sus clientes de un modo diferente según su nacionalidad. Juntos, debemos reformular los derechos a la privacidad no como un tema nacional de derechos civiles sino dentro de la lucha más amplia por los derechos humanos internacionales.

La Ley de Libertades de los EE.UU. representa por tanto un momento decisivo en el nacimiento de un nuevo movimiento por los derechos humanos en el Internet, del que Edward Snowden puede ser considerado padre fundador. Con la excepción quizá de China, el gobierno de los EE.UU. es quien tiene la mayor capacidad de dirigir la vigilancia. La generación de Internet, junto con los grupos de la sociedad civil y el sector privado debe exigir una revisión continua de la legislación de vigilancia de los EE.UU., en concreto la derogación de la Sección 702 y de la Orden Ejecutiva 12333. Al no hacerse los EE.UU. serán quién establezca las normas globales para las iniciativas de vigilancia y se permitirá que sigan socavando la privacidad en Internet. Como dijo recientemente Snowden, "Argumentar que no te importa el derecho a la privacidad porque no tienes nada que esconder es lo mismo que decir que no te importa la libertad de expresión porque no tienes nada que decir."



ANTHONY D. ROMERO - EE.UU.

Anthony D. Romero es el director ejecutivo de la Unión Americana de Libertades Civiles (ACLU, sus siglas en inglés). Nacido en Nueva York de padres puertorriqueños, Romero se graduó de Stanford y de Princeton. Es miembro de la Asociación de Abogados de la Ciudad de Nueva York y ha formado parte de numerosos consejos sin ánimo de lucro. (Foto: Richard Corman/ACLU)

Recibido en julio de 2015.

Original en inglés. Traducido por Sebastián Porrúa Schiess.

"Este artículo es publicado bajo la *Creative Commons Noncommercial Attribution-Share Alike 4.0 International License*"