

Políticas públicas y Regulación en la sociedad del riesgo global.

Análisis sobre nuevos paradigmas en Uruguay.

Lic. Augusto Vitale Marino

NECESIDAD DE CONSTRUIR ALTERNATIVAS:

La **ineficacia** de las políticas de drogas centradas en la prohibición y la criminalización de personas que requieren otro tipo de respuestas del Estado han dado origen, a una **suculenta “reserva de mercado”, monopolio de hecho y derecho para las actividades criminales**, al mismo tiempo de generar mayores daños de los que pretendían evitar.

El enfoque y la retórica de “Guerra a las Drogas” ha fracasado como paradigma

La complejidad social del fenómeno de consumo y tráfico ilícito de drogas requiere su incorporación a las políticas sociales y de desarrollo

Exige una **presencia activa del Estado en sus obligaciones fundamentales** desplegando un fuerte compromiso en todas las áreas de la administración **y en la construcción de políticas públicas incorporando el conjunto de organizaciones de la sociedad civil y el sector privado**

El caso de Uruguay: Regulación de mercados: tabaco, cannabis y alcohol.

La alternativa de la regulación de los mercados de drogas, según sus especificidades, comienza a ser ensayada como camino alternativo a una “polarización” (prohibicionismo vs liberalización)...

Estos dispositivos regulatorios con participación de actores públicos que sostienen otro tipo de mirada y de actitud institucional ante la complejidad del fenómeno de las drogas (nuevo paradigma), centran su accionar en las políticas basadas en evidencias, con enfoque de derechos, salud y convivencia .

Preguntas de investigación: alcanza con la reforma de las leyes y con implantar nuevos dispositivos de control normativo sin cambiar el paradigma actual? ..cómo se produce el cambio científico aplicado a estos problemas?

NOCIÓN DE PARADIGMA SEGÚN KUHN:

“logros científicos universalmente aceptados que durante algún tiempo suministran modelos de problemas y soluciones a una comunidad de profesionales”

URUGUAY está transitando un cambio de Paradigma implementando la regulación de mercados de drogas, en un momento histórico signado por la discusión entre el paradigma prohibicionista y el de la regulación sobre la base de los derechos, la salud y el desarrollo humano.

Los PARADIGMAS se remplazan entre sí a través de procesos de cambio científico.. Esto no ocurre porque el nuevo paradigma aporte mejores respuestas a las preguntas del **VIEJO PARADIGMA**

Se conoce en contra de otro conocimiento... SE AVANZA POR RUPTURAS por REVOLUCIONES CIENTÍFICAS, POR DISCONTINUIDADES..

El cambio científico se produce cuando la teoría “mayoritaria” ha mostrado ser incapaz de resolver problemas o situaciones que están presentes y la comunidad científica abandona dicho consenso ...

Cuando los Paradigmas no se debaten (independientemente de su FUERZA) el estado de la argumentación científica es circular, y toman forma de PENSAMIENTO ÚNICO...

EJEMPLO: UNGASS 2016

Proceso dinámico compuesto por:

- VALIDACIÓN
- ARBITRAJE
- COMUNICACIÓN (UNIVERSOS DISCURSIVOS)
- PRODUCCIÓN E INTERCAMBIO DE CONOCIMIENTOS

•Las Políticas de Drogas no siempre se han formulado basadas en toda la evidencia disponible

•La evidencia se produce y se piensa “dentro” de los paradigmas.

•Vigilancia Epistemológica.(desmontar creencias y discursos)

Thomas Kuhn: "Los paradigmas son valores compartidos por la comunidad científica en las decisiones, en particular con respecto al mantenimiento y la evaluación de los paradigmas en competencia; el cambio científico está más relacionado con factores sociológicos como la autoridad, el poder, los grupos de referencia como determinantes de la conducta científica...".

OBSTÁCULO EPISTEMOLÓGICO:

- **dificultades psicológicas que no permiten una correcta apropiación del conocimiento objetivo; no se refieren a los elementos externos que intervienen en el proceso del conocimiento científico**

- **dificultan el aprendizaje de conceptos revolucionarios al interior de las ciencias; estos obstáculos se presentan en todos los sujetos que se enfrentan a nuevas realidades las cuales se caracterizan por no tener una referencia directa a experiencias concretas anteriores**

“Llega un momento en que el espíritu prefiere lo que confirma su saber a lo que lo contradice, en el que opta por las respuestas en vez de preguntas, entonces el espíritu conservativo domina y el crecimiento intelectual se detiene...”

Bachelard, G. (1988). *La formación del espíritu científico.*



Ubicar a las personas en el centro de las políticas de drogas:

- **POLÍTICAS DE GOBIERNO # POLÍTICAS DE ESTADO**
- **CONTRADICCIÓN # OPOSICIÓN**
- **INSTITUYENTE # INSTITUÍDO**
- **ACTUALIZACIÓN # RESISTENCIA**
- **OBSTÁCULO EPISTEMOLÓGICO # OBSTÁCULO EPISTEMOFÍLICO**

PARADIGMA ANTERIOR :

- **PROHIBICIÓN Y CONTROL PENAL**
- **PREVENCIÓN INESPECÍFICA** apelando a la persuasión y al miedo más que a la **EDUCACIÓN**
- **Poner el FOCO en las SUSTANCIAS** sin ampliar en el vínculo, su entorno y la **dinámica de uso de las mismas en la “sociedad del riesgo global” (Beck).**

EVIDENCIAS Y FUNDAMENTOS DE LA LEY 19.172 REGULACIÓN DE CANNABIS

- **Evidencia 1:** "El uso de las drogas y sus regulaciones son parte de la historia humana" Hay evidencia, (miles de años de antigüedad), sobre cultivo y uso de diversos tipos de drogas. Cuando los europeos llegaron a nuestro continente encontraron drogas (entre ellos el tabaco) que fueron consumidos por los habitantes de las Américas desde tiempos inmemoriales.
- **Evidencia 2:** Existía inseguridad jurídica: la Ley de estupefacientes no penaliza el consumo , pero, no estaban reglamentadas las cantidades permitidas y quedaba a criterio de los magistrados, lesionado el artículo 8 de la Carta Magna, obligando a los ciudadanos que deseen consumir, a adoptar conductas que podrían infringir la ley al no tener forma legal de acceder a la sustancia.
- **Con la nueva Ley 19.172** se procede a la regulación con control público del cannabis, separando dicho mercado y brindando educación y atención a las personas con problemas de drogas

- **Evidencia 3:** Es posible diseñar una estrategia integral y alternativa al modelo de “guerra a las drogas”, negocio que según algunas estimaciones preliminares es de entre 30 y 40 millones de dólares al año y representa un potencial para la corrupción y la violencia para la sociedad en su conjunto. Fuente: Observatorio de Drogas de Uruguay 2012.
- **Evidencia 4:** En diferentes Estados y regiones, (particularmente en América Latina y también en EEUU), se han adoptado medidas para flexibilizar el foco en la penalización, que deja poco margen para otros enfoques y ha demostrado ser ineficaz en la consecución de los objetivos previstos. (Uruguay propone en Viena en 2008, la incorporación de los DDHH a las políticas de drogas)
- **Evidencia 5: 2011:** La Comisión Mundial sobre las Drogas (www.globalcomissiondrugs.org) presentó en 2011 un informe muy importante que denuncia un fracaso:
- *"La guerra global contra las drogas ha fracasado. Cuando la Convención Única de las Naciones Unidas sobre Estupefacientes nació hace 50 años, y cuando el presidente Nixon lanzó la guerra del gobierno de Estados Unidos contra las drogas hace 40 años, los políticos creían que la acción de cumplimiento de la ley dura contra los implicados en la producción de drogas, distribución y uso conduciría a un mercado cada vez más reducido de drogas controladas, como la heroína, cocaína y cannabis, y la eventual consecución de un "mundo libre de drogas ..."*

- **Evidencia 6:** "la escala de los mercados de drogas ilegales a nivel mundial - en gran parte controlados por el crimen organizado - ha crecido espectacularmente.. Sólo un análisis de los últimos 10 años representan una amplia y sostenido aumento de prevalencias de uso y tamaños de mercados ilegales: Informe de Naciones Unidas 2013 indica que el consumo de opiáceos aumentó en un 34,5% (de 12,9 a 17,35 millones de consumidores); 27% de la cocaína (de 13.4 a la 17 millones) y 8,5% para el cannabis (147,4 a 160 millones de dólares) ". **Informe de Naciones Unidas sobre Drogas, UNODC 2013.**
- **Evidencia 7:** Se ha dado prioridad a la reducción de la oferta y las actividades relativas a la demanda han sido descuidadas. Muy pocos recursos se han asignado a prevenir el consumo a través de acciones directamente relacionadas con la prevención, la información veraz , la reparación del daño y el tratamiento general para los usuarios. **Informe T. Babor 2010. Drogas y bien público. (OPS/OMS)**
- **Evidencia 8:**Es reconocido que no todo consumo constituye un uso problemático de drogas (solamente un 10 % lo es). Se identifican circuitos diferenciados de tráfico local de alto impacto (como las cocaínas fumables), los efectos colaterales de las políticas fiscales y de "guerra a las drogas" se comienzan a tener en cuenta y son estudiados por la comunidad internacional. **(Informe Insulza sobre el Problema de las Drogas en las Américas, OEA, 2013).**

- **Evidencia 9:** La modalidad de control global de drogas es relativamente reciente con relación a los usos y regulaciones culturales de drogas, la Convención Única sobre Estupefacientes fue aprobada en 1961.
- **Evidencia 10:** A pesar de medio siglo de aplicación de ley penal y criminalización, el consumo se ha expandido y al uso problemático de SPA y a los daños en la salud, se añaden el riesgo social, corrupción y violencia.
- La comunidad Internacional, que ha sostenido el peso político, cultural y presupuestario totalmente desequilibrado hacia la reducción de la oferta, comienza a declarar el fin de la “guerra a las drogas”.

Informe de la Comisión Global. (www.globalcomissiondrugs.org)

UNGASS 2016 nuevo enfoque : integración de los derechos humanos, protección de la salud y la interpretación flexible de los tratados sobre Drogas desde una perspectiva de desarrollo humano..



IRCCA
Instituto de Regulación
y Control del Cannabis

Ley 19.172 Decretos Reglamentarios

Decreto del 6 de Mayo de 2014:

Reglamentación de la Ley 19.172 sobre cannabis psicoactivo y sus derivados (Usos no médicos)

Decreto del 16 de Diciembre de 2014:

Reglamentación de la Ley 19.172 sobre Cáñamo Industrial

Decreto del 4 de Febrero de 2015:

Reglamentación de la Ley 19.172 sobre Investigación científica y Usos medicinales del cannabis

Proyecto de Monitoreo y Línea de Base:

Este estudio permite conocer la magnitud y las características del consumo de drogas legales e ilegales en el Uruguay, a través de la estimación de la prevalencia e incidencia del consumo, edad de inicio del consumo, patrón de consumo, uso problemático, percepción de riesgo, demanda potencial de tratamiento, oferta y accesibilidad.

La 6ª ENCDH contó con un **módulo de cannabis** el cual fue ideado para medir comportamientos y usos de cannabis en la población, así como actitudes frente a la regulación del mercado (ley 19.172).

Prevalencia de uso y caracterización de usuarios:

- Tipo de producto consumido y forma de acceso a cannabis (compra y aspectos relacionados).
 - Situación de riesgo / violencia en la compra, sustancias ofrecidas (efecto góndola).
 - Adhesión a la regulación.
 - Percepción de estigmatización en usuarios.
-



- Con la **Universidad de la República**: proyectos de **investigación de calidad** que permitan adoptar decisiones informadas y en base a evidencias, profundizando el **conocimiento de las propiedades y posibilidades del uso medicinal, terapéutico e industrial del cannabis**, en temas como la producción, la selección de variedades de cannabis de bajo impacto en la salud, las condiciones de habilitación de dispositivos de control de “thc” en el organismo aplicables a la conducción y al trabajo. (Facultades de Medicina, Ciencias, Química, Agronomía, Ciencias Sociales y Grupo Interdisciplinario de Estudios en Cannabis).
 - **Proyecto de monitoreo y evaluación de la política de regulación** (Comité científico nacional y Redes de expertos internacionales) aportando a la construcción de los indicadores de monitoreo de esta nueva política .
-

La Estrategia de monitoreo y evaluación de la política pública se ha puesto en marcha a través de la instalación de **un Comité Científico Asesor (CCA)** local y una Red de Consulta (RC) internacional, y estudios de Línea de base.

151 integrantes: 119 expertos en las materias de consumo de drogas y uso de cannabis (66 nacionales y 53 internacionales) y 32 personas vinculadas a las organizaciones (JND, IRCCA, CCA) que promueven y dan seguimiento a las actividades de los miembros.

Asimismo, como forma de facilitar los intercambios y lograr la sistematización de los aportes, se ha generado una **plataforma virtual** (<http://jndredesdeconsulta.uy>) accesible a todos los miembros de la red, para el aporte y la discusión de los aspectos que se relacionan con el proceso de monitoreo y evaluación, con formato de **documentos de trabajo**

LOS NUEVOS DESAFÍOS:

.. las experiencias de “mercados regulados” , deben demostrar que NO dan como resultado aumentos significativos del uso problemático de drogas pero SI permiten aplicar **politicas efectivas de cuidado y de reduccion de daños en la salud pública y disminución de la violencia e inseguridad personal.**

“A reserva de su Constitución y sus leyes, en uso del derecho soberano y con apego a todos los instrumentos internacionales se propone un enfoque integral, un modelo de regulación de mercado del cannabis.

Con una fuerte institucionalidad para velar por la salud pública, y una evaluación permanente y exigente.

Responde a nuestra historia, a las peculiaridades culturales uruguayas y su tradición. No pretende ser una solución aplicable a otros países.

Se esta instrumentando en diálogo con organizaciones de la sociedad civil, con los Estados de la región, con la cooperación de la Universidad de la Republica, de centros de investigación y de gremiales de profesionales de la salud” ..en palabras del Secretario Milton ROMANI -UNGASS 2016.



La importancia de la construcción del problema:

es muy diferente considerar al fenómeno de las drogas desde la ilusión que genera el “gobierno de la seguridad” a través del control penal o sanitario, que si partimos de la construcción colectiva de la complejidad para problemas de responsabilidad y de gestión compartidas..

MUCHAS GRACIAS!!