

UNIVERSIDAD TORCUATO DI TELLA

Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales



Tesis de Licenciatura en Estudios Internacionales

**UNGASS 2016:**

**¿Cuáles son los factores que explican el adelantamiento de la cumbre que estaba pautada para 2019?**

Alumno: Facundo Ruiz Baltar

Tutor: Dr. Juan Gabriel Tokatlian

Junio, 2017

## **Resumen**

Hace décadas que la comunidad internacional se ha empeñado en afrontar el fenómeno de las drogas ilícitas como un problema de seguridad. En este marco, el paradigma de “guerra contra las drogas” impulsado por Estados Unidos se ha convertido en la bandera de varios países en distintas regiones del mundo. Con la represión como estandarte, este enfoque no sólo ha fracasado en solucionar la producción, el tráfico y el consumo de estupefacientes, sino que con el correr del tiempo, además, ha generado inmensurables daños colaterales. Esta situación de deterioro, evidente especialmente en América Latina, fue el factor principal que motivó a Colombia, México y Guatemala a exigir el adelantamiento de la tercera Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS, por sus siglas en inglés) sobre drogas –que iba a llevarse a cabo en 2019–, con el objetivo de revisar profundamente la política represiva. Sumado a esto, la creciente participación de distintas organizaciones de la sociedad civil en el debate, como así también la reciente y cada vez más frecuente aplicación de medidas alternativas –focalizadas en el bienestar de las personas– por parte de distintos países en el ámbito local y nacional, se convirtieron en factores fundamentales que contribuyeron a realizar la cumbre con anticipación. Este trabajo establece que la conjunción de estos factores permitió generar un contexto favorable para impulsar un cambio de paradigma en el marco de la comunidad internacional. Sin embargo, la UNGASS 2016 terminó convirtiéndose en una oportunidad perdida para avanzar en dicho camino y más allá de algunos simples retoques, no hizo más que reafirmar los principios defendidos por la lógica prohibicionista. A pesar del fracaso de la cumbre, se sostiene que aún hay lugar para el optimismo de cara al futuro. Es menester abandonar por completo el enfoque de “guerra contra las drogas” y pensar el fenómeno como un problema de gobernabilidad y no de seguridad, adoptando una lógica con principios centrados en la persona y con objetivos realistas y a largo plazo. Para concretar esto, se requiere de mayores esfuerzos y coordinación entre los distintos actores, tanto a nivel nacional como regional e internacional.

***Palabras clave:*** guerra contra las drogas, política prohibicionista, reducción de daños, RICD, UNGASS, América Latina, Estados Unidos.

## **Introducción**

La política de “guerra contra las drogas”, impuesta por el régimen internacional en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) hace más de cincuenta años, ha fracasado. La lógica prohibicionista establecida, vigente al día de hoy, se basó en una estrategia netamente punitiva y coercitiva ejercida sobre los distintos eslabones de las sustancias psicoactivas ilícitas. A partir de un uso indiscriminado de los recursos, el utópico *slogan* de “un mundo libre de drogas” ha generado enormes daños colaterales y costos muy altos (Garzón Vergara, 2016). Este enfoque implicó un aumento de la militarización, la violencia, la corrupción, los encarcelamientos y la adopción de la pena de muerte, lo que generó un desgaste generalizado en términos de derechos humanos, salud y medio ambiente en distintas partes del mundo. Cada país, con sus respectivas particularidades, se vio afectado de distinta manera. En América Latina y el Caribe, como así también en África y en Asia, la imposición del régimen internacional sobre drogas ha agravado la calidad institucional de varios países donde la presencia del Estado no se encuentra del todo consolidada.

En la región latinoamericana, el narcotráfico ha penetrado en las esferas política, social, económica y cultural del Estado (López Restrepo, 2006). Representa una fuente de construcción de poder político y, al mismo tiempo, una fuente de financiamiento de los grupos armados. La estrategia prohibicionista para hacer frente a esta problemática es una de las principales causas de la violencia radicalizada y la erosión de los derechos humanos en la región (Garzón Vergara y Pol, 2015), a partir de la confrontación con los cárteles, la erradicación de los cultivos mediante la fumigación masiva y la lucha contra los grupos armados que operan en la ilegalidad. Latinoamérica se ha convertido de esta manera en un territorio caracterizado por la inestabilidad y debilidad de sus instituciones. A pesar de la dispersión frente al tema que ha caracterizado a la región (Tokatlian, 2016), en los últimos años diversos países han demandado activamente la necesidad de revisar la política de “guerra contra las drogas”. En este contexto, y como consecuencia de un pedido especial por parte de Colombia, Guatemala y México en la Cumbre de las Américas de Cartagena en el año 2012, la UNGASS sobre drogas que estaba pautada para 2019 fue adelantada para abril de 2016.

Con el fin de evaluar los alcances y las limitaciones del enfoque adoptado hace más de medio siglo, la reciente UNGASS –que contó con una enorme participación de diversas ONG– se presentaba *a priori* como una ventana de oportunidad única para modificar una visión que en todos estos años ha resultado “fútil y contraproducente” (Count The Costs, 2013, p.11). Sin embargo, lo que podría haber sido un punto de inflexión a partir del cual construir un nuevo paradigma, se convirtió rápidamente en una nueva oportunidad desperdiciada (Tokatlian, 2016). La coyuntura crítica del enfoque actual pone en duda la credibilidad y legitimidad de un régimen internacional sobre el control de drogas caracterizado por la falta de consenso. En este sentido, países como Rusia y China se han expresado siempre a favor de conservar el *statu quo*, evidenciando cierta consistencia tanto en el plano externo como al interior de sus territorios. Por otro lado, Estados Unidos y Colombia representan dos claros ejemplos de posturas inconsistentes frente al paradigma prohibicionista, reflejando una brecha entre retórica y realidad (Tarre, 2016). Mientras que Estados Unidos ha aplicado en los últimos años políticas alternativas –no represivas– en el plano local, a nivel global no ha asumido ese mismo papel reformista para modificar la política vigente. Por el contrario, en el caso de Colombia, “el discurso internacional de cambio choca con la opaca realidad dentro de sus fronteras”<sup>1</sup>. El país se ha mostrado en el plano internacional a favor de reformular la visión actual, pero al mismo tiempo, continúa empleando leyes represivas en su territorio mediante un Plan Colombia que ha resultado ser un verdadero fracaso como plan antidrogas.

El presente trabajo pretende argumentar, a través de una profunda revisión bibliográfica y un soporte de datos cuantitativos, que una combinación de factores –tanto negativos como positivos– que se desarrollarán más adelante generó un clima propicio para que Colombia, México y Guatemala pidieran adelantar la cumbre de 2019. Este pedido evidencia el fracaso del régimen internacional antidrogas en su conjunto, atribuido principalmente a la definición de la problemática en clave amenaza a la seguridad y no como un problema de gobernabilidad. Al mismo tiempo, pone de manifiesto un rol activo por parte de la región latinoamericana, que por primera vez tomó la iniciativa en el asunto

---

<sup>1</sup> **Tarre, A.** (30 de mayo de 2016). ¿Quiere América Latina terminar la guerra contra las drogas? El País. Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/05/30/actualidad/1464567120\\_146308.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/05/30/actualidad/1464567120_146308.html)

para modificar el *statu quo*. Se sostiene que es necesario re-pensar el enfoque de “mano dura” basado en la militarización y reemplazar la política prohibicionista, punitiva y coercitiva fallida por una "política reguladora exhaustiva y responsable" (Nadelmann, 2015)<sup>2</sup>. Se debe diseñar una estrategia orientada a influir sobre la demanda y que aspire a lograr una reducción de daños, teniendo como punto de partida el bienestar de la ciudadanía, la salud y los derechos humanos. La cuestión de las drogas ilícitas se ha consolidado como un conflicto de carácter “‘interméstico', donde muchas veces es difícil distinguir lo interno de lo externo" (Benítez Manaut, Diamint y Tulchin, 2006, p.22). No tiene solución posible en el contexto exclusivo de lo nacional, por lo que se requieren mayores esfuerzos en cuanto a planeación, coordinación y monitoreo no sólo en los distintos niveles del Estado y en la sociedad civil, sino también, y especialmente, en la comunidad internacional.

### **Régimen Internacional de Control de Drogas: convenciones y órganos**

Un régimen internacional es una “serie de principios implícitos o explícitos, normas, reglas y procedimientos de decisión alrededor de los cuales las expectativas de los actores convergen en un área dada de las relaciones internacionales” (Briscoe y Tokatlian, 2011, p.387). Partiendo de esta definición, el Régimen Internacional de Control de Drogas (RICD) ha estado caracterizado por la imposición de un enfoque prohibicionista sobre los distintos eslabones de la cadena interna de las drogas ilícitas. Esta política punitiva y coercitiva no se diseñó de la noche a la mañana, sino que se fue construyendo y consolidando con el correr de los años en diversas convenciones desarrolladas en el marco de la ONU: la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, la Convención de Drogas Psicotrópicas de 1971 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Drogas Psicotrópicas de 1988.

---

<sup>2</sup> **Open Society Foundations** (17 de diciembre de 2015). What’s at Stake at UNGASS 2016. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=WTryOds10uU>

Cuando se firmó la Convención Única de 1961, el asunto de las drogas no era un tema primordial en términos políticos a nivel internacional. Tal como explica Thoumi (2011), el resultado de dicha Convención estuvo fuertemente determinado por la influencia de grupos religiosos moralistas de Estados Unidos que buscaban directamente prohibir por completo el uso de las sustancias psicoactivas. De esta manera, se determinó que el uso de las drogas controladas sólo podía justificarse a partir de fines médicos y de investigación científica. En este sentido, los distintos tipos de drogas pertenecientes a estas categorías fueron incluidos en cuatro listas en las que se determina el tratamiento que cada una debe recibir. Mientras que algunas están reguladas para su uso médico, el uso de muchas otras se encuentra prohibido en su totalidad.

En 1971, a partir de un aumento en la década de los '60 del consumo de las drogas controladas (especialmente sintéticas y alucinógenas) para fines no médicos, se firmó la Convención de Drogas Psicotrópicas. Esta Convención definió normativas para los gobiernos vinculadas a las licencias de producción, a la regulación de prescripciones médicas y el comercio internacional de las sustancias en cuestión para ejercer un mayor control. Al mismo tiempo, se fijaron las bases para la cooperación internacional contra el narcotráfico, actividad que se encontraba en pleno crecimiento en aquella época.

En ese marco, la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Drogas Psicotrópicas firmada en 1988 fue el resultado de la expansión del negocio del narcotráfico a nivel global. Su principal objetivo fue fortalecer la cooperación y coordinación entre países para controlar el tráfico internacional de drogas ilícitas. Lo novedoso de esta Convención fue, por un lado, que incorporó la necesidad de luchar contra el lavado de activos. Por otro lado, que incorporó la obligación para los Estados firmantes a penalizar cada uno de los eslabones del narcotráfico (desde el cultivo hasta la venta de la sustancia), y la posesión para el consumo personal, por lo que todas estas cuestiones empezaron a ser consideradas delitos de gravedad.

De acuerdo con el derecho internacional<sup>3</sup>, cada una de estas convenciones –que fueron reforzando de manera progresiva un enfoque altamente prohibicionista– es de carácter vinculante para los Estados parte. Esto significa que los países que las hayan

---

<sup>3</sup> Ver la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (1969).

firmado no pueden modificar mediante su legislación interna los compromisos allí asumidos. Los principios establecidos en estas convenciones son ejecutados por distintos órganos que también operan en el marco de la ONU y cumplen diversas funciones. La Comisión de Estupeficientes (CND, por sus siglas en inglés) fue creada en 1946 y su principal objetivo es diseñar las políticas antidrogas y sugerir cambios a lo acordado en las convenciones, al mismo tiempo que promueve estudios pertinentes al tema. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupeficientes (INBC, por sus siglas en inglés), de 1968, ejerce una especie de función judicial: está a cargo de supervisar que los países firmantes cumplan con la implementación de las convenciones y emite juicio al respecto. Por último, la Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (UNODC, también por sus siglas en inglés), en funcionamiento desde 1997, realiza estudios analíticos en materia de drogas –funcionales al diseño de políticas públicas– e implementa programas de cooperación técnica y financiera para los países. La CND y la INBC son subsidiarios del Consejo Económico Social (ECOSOC) de la ONU, mientras que la UNODC funciona como apoyo a los otros dos órganos. En su conjunto, estas convenciones y órganos dieron forma a un régimen internacional de drogas caracterizado por una estructura rígida y la divergencia entre las partes, en el que la implementación de cambios sustanciales y profundos resulta verdaderamente compleja.

En el año 1990 se llevó a cabo la primera UNGASS sobre drogas, en un contexto marcado por el fin de la Guerra Fría y la caída del comunismo. La cumbre tuvo como principal resultado el fortalecimiento de la estrategia coercitiva –con Estados Unidos una vez más como abanderado y con el apoyo de varios países asiáticos–, focalizada en el control de la oferta y orientada hacia Europa y, en particular, hacia América Latina. La segunda UNGASS, que se desarrolló en 1998, se caracterizó por la criminalización de la problemática, es decir, por un incremento del vínculo entre el tráfico de drogas ilícitas y el crimen organizado. Esto implicó una mayor securitización del conflicto y por ende, una participación más proactiva de las fuerzas de seguridad (especialmente de las Fuerzas Armadas) ante el surgimiento de lo que empezaron a ser consideradas como nuevas amenazas a la seguridad nacional.

En 2009, a pedido de los países africanos, se llevó a cabo una sesión en el marco del Consejo de Seguridad de la ONU con el objetivo de debatir sobre el aumento exponencial de la violencia y la debilidad institucional en el continente como consecuencia inmediata del avance del narcotráfico y el crimen organizado. La UNODC diseñó un Plan de Acción antinarcóticos que reforzó aún más el vínculo entre el tráfico de drogas ilícitas y la delincuencia organizada y, además, incorporó al terrorismo como una actividad directamente relacionada a dichas problemáticas. La inclusión de estas nuevas amenazas a la agenda de seguridad robusteció aún más la política prohibicionista. A partir del Plan de Acción y una insistente profundización de la “guerra contra las drogas”, se definió que en 2019 se realizaría una nueva UNGASS para analizar los avances y retrocesos en torno a una estrategia que no estaba alcanzando los resultados esperados.

“Como cualquier política pública, la política de drogas debe ser juzgada y evaluada por sus resultados y no por sus intenciones” (Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia, 2015, p.9). En este sentido, el paradigma basado en una “guerra contra las drogas” –promovido una y otra vez por Estados Unidos en aquellas convenciones y reafirmado posteriormente por la comunidad internacional en las UNGASS de 1990 y 1998– ha sido el *leitmotiv* de un RICD que ha fracasado de manera contundente. Este fracaso encuentra su explicación en la esencia misma de la política prohibicionista, que desde un principio definió (erróneamente) la problemática vinculada a las drogas como una amenaza a la seguridad nacional y no como un problema asociado a la gobernabilidad. La “guerra contra las drogas” se fue convirtiendo progresivamente en una guerra contra las propias personas. Entonces, “lo primero que debemos debatir es el propio concepto de ‘guerra’ así como las estrategias que se despliegan para intentar ganarla” (Benítez Manaut, 2011, p.37). Partiendo de esta premisa, un aumento exponencial de la militarización condujo a un abuso sistemático de los derechos humanos y las libertades fundamentales (Garzón Vergara y Pol, 2015), generando un drástico deterioro en materia de salud, medio ambiente y condiciones sociales. La criminalización, la violencia, los encarcelamientos masivos y las penas desproporcionadas, las fumigaciones aéreas para erradicar áreas de cultivos ilícitos y los desplazamientos forzados de habitantes se convirtieron en los pilares de una cruzada antidrogas que se ha expandido en todo el mundo y que ha generado resultados decepcionantes. Los daños colaterales y los costos no deseados de esta postura

recayeron de manera desigual en las distintas regiones y tuvieron especial influencia en los países productores y de tránsito. En América Latina, el Caribe, África y varios países de Asia, la estrategia represiva fomentada por los países consumidores ha agravado la debilidad estatal y la baja capacidad institucional. A su vez, la expansión del crimen organizado y su vínculo directo con el narcotráfico como fuente de financiamiento, ha ido reforzando el carácter multidimensional de una problemática que socava los valores de la democracia y erosiona el estado de derecho.

En este contexto, la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, creada en 2008 por los ex presidentes Ernesto Zedillo (México), César Gaviria (Colombia) y Fernando Henrique Cardoso (Brasil), publicó en 2009 un informe en el que sus integrantes definieron, de manera contundente, la “guerra contra las drogas” como una “guerra perdida”<sup>4</sup>. La Comisión contó también con la participación de otras personalidades latinoamericanas de renombre como el ex vicepresidente de Nicaragua Sergio Ramírez y reconocidos escritores como el peruano Mario Vargas Llosa y el argentino Tomás Eloy Martínez. Juntos, hicieron un llamado a la comunidad internacional en su conjunto para tratar el consumo de drogas como un problema de salud pública que requiere de medidas que deben estar basadas en la prevención y la información y no en el castigo y la “mano dura”. A pesar de esta propuesta, que sirvió como punto de partida para intensificar el debate y evidenció un pedido claro de realizar un cambio de paradigma, el informe reforzó el concepto de represión, esta vez no para hacer frente al problema del narcotráfico sino al crimen organizado. Concretamente, planteó la necesidad de:

1. “Transformar los adictos de compradores de drogas en el mercado ilegal en pacientes del sistema de salud”.
2. “Evaluar con un enfoque de salud pública y haciendo uso de la más avanzada ciencia médica la conveniencia de descriminalizar la tenencia de marihuana para consumo personal”.

---

<sup>4</sup> **Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia** (2009). *Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma*, p.7. Recuperado de [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/06/drugs-and-democracy\\_book\\_ES.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/06/drugs-and-democracy_book_ES.pdf)

3. “Reducir el consumo a través de campañas innovadoras de información y prevención que puedan ser comprendidas y aceptadas, en particular por la juventud, que es el mayor contingente de usuarios”.
4. “Focalizar las estrategias represivas hacia la lucha implacable contra el crimen organizado”.
5. “Reorientar las estrategias de represión al cultivo de drogas ilícitas”<sup>5</sup>.

El informe, que fue bien recibido por la comunidad internacional, permitió luego el surgimiento de la Comisión Global de Políticas de Drogas. A diferencia de la Comisión Latinoamericana, esta nueva Comisión contó con la participación de figuras globales, por fuera de América Latina. Presidida por Cardoso y compuesta por algunos miembros que habían formado parte de la Comisión a nivel regional, este nuevo cuerpo tuvo la presencia de varias personalidades de Estados Unidos y la Unión Europea. En 2011 lanzó un informe que planteó, entre otras cuestiones, que el consumo anual de drogas en los últimos años no había evidenciado mejoras, sino que por el contrario, había aumentado de manera considerable en algunos casos:

**Cuadro 1. Estimaciones de Naciones Unidas del consumo anual de drogas, 1998 vs. 2008**

	<b>Opiáceos</b>	<b>Cocaína</b>	<b>Cannabis</b>
<b>1998</b>	12,9 millones	13,4 millones	147,4 millones
<b>2008</b>	17,35 millones	17 millones	160 millones
<b>% de incremento</b>	34,5%	27%	8,5%

*Fuente: Comisión Global de Políticas de Drogas - 2011*

Este informe tuvo como principal objetivo mostrar el fracaso de la política punitiva e instalar un debate a nivel internacional en torno a cómo reemplazar esta estrategia por una política de reducción de daños que tuviera en consideración las dimensiones sociales y sanitarias. Planteó concretamente las siguientes metas:

---

<sup>5</sup> *Ibíd.*, pp.11-13.

1. “Revisar los supuestos básicos, efectividad y consecuencias del enfoque de la ‘guerra contra las drogas’”.
2. “Evaluar los riesgos y los beneficios de diferentes respuestas nacionales al problema de las drogas”.
3. “Desarrollar recomendaciones practicables para una reforma constructiva de la legislación y las políticas”<sup>6</sup>.

Es importante destacar que los países han ido adoptando diversas posturas en cuanto a la interpretación del RICD. Tal como distingue Tokatlian, “en algunos casos se observa una relativa consistencia entre las medidas internas y las posiciones externas y en otros una inconsistencia entre un plano y el otro”<sup>7</sup>. Por un lado, estados como Rusia y China se han mostrado en todo momento férreos defensores de la estrategia prohibicionista tanto en el plano internacional como en el nacional, evidenciando una clara consistencia en su posición. Otros ejemplos de países consistentes entre ambos planos –aunque en este caso no a favor de la política prohibicionista, sino en contra de ella– han sido Uruguay, Portugal y República Checa, que se han mostrado defensores de medidas experimentales más permisivas. Por otro lado, en varios estados de los Estados Unidos se han implementado en los últimos años estrategias alternativas al enfoque punitivo, mediante la aplicación de medidas de legalización del cannabis para usos recreativos y no medicinales. Sin embargo, en el marco del debate internacional el gobierno federal no ha mostrado la misma actitud reformista, por lo que representa un claro ejemplo de inconsistencia entre el discurso brindado puertas afuera y la práctica aplicada puertas adentro. Colombia, en cambio, ha impulsado y defendido fervientemente un discurso de cambio en el ámbito global, asumiendo incluso una posición sobresaliente entre los países de la región. Contrario a esta postura, en el plano nacional ha aplicado con ese mismo ímpetu la política prohibicionista del RICD en todas sus formas mediante el Plan Colombia diseñado por Estados Unidos.

---

<sup>6</sup> **Comisión Global de Políticas de Drogas** (2011). *Guerra a las drogas*. Ver última página del informe. Recuperado de [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2012/03/GCDP\\_WaronDrugs\\_ES.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2012/03/GCDP_WaronDrugs_ES.pdf)

<sup>7</sup> **Tokatlian, J.G.** (2 de mayo de 2016). UNGASS 2016: de la oportunidad al oportunismo. Open Democracy. Recuperado de <https://www.opendemocracy.net/democraciaabierta/juan-gabriel-tokatlian/ungass-2016-de-la-oportunidad-al-oportunismo>.

A su vez, los costos del régimen internacional sobre las drogas han sido distribuidos de manera asimétrica. Es decir, mientras que los países más desarrollados han contado con ciertos niveles de autonomía y flexibilidad para interpretar lo establecido en las convenciones –lo que les permitió transferir los costos no deseados hacia los países menos desarrollados–, para estos últimos el paradigma defendido por el RICD ha significado una imposición desde afuera<sup>8</sup>. El RICD, con su hermetismo (Garzón Vergara y Pol, 2015) e inflexibilidad (Thoumi, 2011), ha significado entonces una “camisa de fuerza” (Briscoe y Tokatlian, 2011, p.404) en términos generales y especialmente para los países periféricos, donde los daños colaterales adquirieron una mayor magnitud. Tal como describen Felbab-Brown y Trinkunas en una editorial publicada por el Brookings Institution, esta desigualdad representa “una de las principales razones de que se haya quebrado el consenso global en materia de drogas”<sup>9</sup>.

El objetivo irrealizable de alcanzar un “mundo libre de drogas” ha hecho que este régimen carezca de legitimidad, credibilidad y coherencia. Representa entonces un problema en torno al qué y al cómo, es decir, al fin (lograr un mundo libre de drogas) y al medio para alcanzarlo (la securitización de la problemática). Bajo estas condiciones, Colombia, México y Guatemala lanzaron una Declaración Conjunta en el año 2012 e hicieron un llamado a los Estados miembros de la ONU a revisar los alcances y limitaciones de la fallida política prohibicionista. Solicitaron adelantar la UNGASS planeada para 2019 y plantearon la necesidad de reemplazar dicho paradigma por uno más eficiente. En este marco, la reciente UNGASS sobre drogas –que finalmente se llevó a cabo en 2016– se presentaba como una ventana de oportunidad histórica para generar un cambio de enfoque a partir de un debate serio y responsable respecto a la política antidrogas vigente.

---

<sup>8</sup> **Garzón Vergara, J.C. y Tokatlian, J.G.** (10 de agosto de 2015). La Coalición de los Vulnerables. El País. Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/08/10/actualidad/1439219415\\_290211.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/08/10/actualidad/1439219415_290211.html)

<sup>9</sup> **Felbab-Brown, V. y Trinkunas, H.** (1 de mayo de 2015). Las discrepancias globales en la política de drogas. Brookings Institution. Recuperado de <https://www.brookings.edu/es/opinions/las-discrepancias-globales-en-la-politica-de-drogas/>

## Un modelo analítico para comprender la expansión del narcotráfico

Edwin Stier y Peter Richards<sup>10</sup> diseñaron un modelo analítico, que consiste en tres fases o etapas, para evaluar el avance del narcotráfico en un territorio determinado. Burzaco y Berensztein retoman dicho modelo en su trabajo y plantean que cada una de estas etapas está determinada por la combinación de una serie de factores: “a) el grado de evolución del negocio en el país; b) el impacto sobre el marco institucional; c) la relación de las organizaciones criminales con el Estado; d) la percepción y el impacto generados por las drogas ilegales y el narcotráfico sobre la sociedad; y e) el rol territorial y regional que ejercen las bandas narcotraficantes”<sup>11</sup>.

La primera etapa, denominada “predatoria”, se basa principalmente en el intento por parte de las redes narcotraficantes de lograr el control de un determinado territorio mediante el monopolio de la fuerza. Ya a partir de esta primera fase, la violencia se erige como el *modus operandi* que estos grupos emplean para eliminar a la competencia y afianzar su negocio en dicha zona. Se genera de esta manera un “espiral de violencia” (Count The Costs, 2013, p.3), reflejado en los enfrentamientos entre las fuerzas de seguridad y los narcotraficantes, como así también entre los propios cárteles de droga. A medida que los hechos de violencia se incrementan y se diversifican, surge al mismo tiempo un proceso gradual de cooptación de figuras pertenecientes al Estado (políticos, jueces o policías), con el objetivo de obtener protección e impunidad. De esta manera, buscan asegurarse contar con los medios necesarios para poder desarrollar la producción y distribución de las drogas ilícitas en el territorio, para luego poder expandir el negocio. “A diferencia de una organización terrorista, que atenta contra el propio sistema, las redes *narcos* están insertas y hasta se nutren del sistema económico, político y legal. Es un modelo de relaciones clientelares, con facciones que interactúan temporalmente, cuyos roles, expectativas y beneficios por participar se basan en acuerdos y obligaciones”<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> **Richards, P.R. y Stier, E.H.** (1987). “Strategic Decision Making in Organized Crime Control: The Need for a Broadened Perspective”.

<sup>11</sup> **Burzaco, E. y Berensztein, S.** (2014). *El poder narco*. ISBN 978-950-074925-1, Buenos Aires: Sudamericana, p.130.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, pp.34-35.

La segunda etapa es la “parasitaria”. Se destaca aún un mayor incremento de la violencia y la consolidación de los narcotraficantes en el territorio. La provisión de bienes materiales por parte de estos grupos deriva en el surgimiento de un proceso de legitimación social de su accionar, lo que les permite adquirir cada vez más influencia política y económica. Se acelera la penetración en los distintos niveles del Estado. La cooptación de altos funcionarios y la inyección de dinero ilegal como fuente de financiamiento de políticas públicas les permiten a los narcotraficantes tener mayor participación en la vida política y consecuentemente una mayor protección para su negocio. Los habitantes de estas zonas empiezan a ser controlados por estas bandas, ante la falta de presencia del Estado o una presencia prácticamente nula. De esta manera fortalecen sus vínculos con actores locales y logran expandir su influencia a otros territorios. Al mismo tiempo, se empieza a generar la diversificación del negocio a través del desarrollo de otro tipo de actividades ilegales como el lavado de dinero y el tráfico ilegal de armas, entre otras.

La tercera y última etapa es la “simbiótica”. La consolidación del negocio es de tal magnitud que el desarrollo político, económico y social se vuelve dependiente del parásito. Estos grupos pasan a ocupar un rol fundamental en la provisión de servicios públicos, desde la salud hasta el transporte. Se profundiza su penetración en las instituciones políticas, económicas y de seguridad y, al mismo tiempo, en las ONGs y organizaciones sociales. “La sociedad, en general, se narcotiza” (Burzaco y Berensztein, 2014, p.135) y el estado de derecho deja de existir. Se genera así una especie de *pax mafiosa* en la que estos grupos se consolidan como una nueva clase social que busca establecer un nuevo orden allí donde predomina la ausencia del Estado central, muchas veces en vastos territorios que pueden llegar a abarcar incluso provincias enteras (Tokatlian, 2014). Esta fase se caracteriza por la intención de estos grupos de lograr la cooptación total de los funcionarios más altos del Estado, al mismo tiempo que buscan establecer vínculos con organizaciones terroristas para fortalecer su capacidad de acción y extender su influencia a nivel internacional. “La corrupción, combinada con la intimidación y la propia violencia contra políticos, los cuerpos policiales, el poder judicial, las fuerzas armadas y los funcionarios de aduanas, socavan aún más la gobernabilidad y promueven el conflicto” (Count The Costs, 2013, p.3). Predomina una lógica de *narcoestado* en la que la simbiosis entre el narcotráfico y el

Estado puede llegar a ser total. Tal como describe Delmas<sup>13</sup>, “la debilidad del Estado es la causa principal y común de las inestabilidades (...) el Estado deja sencillamente de existir y pierde, por supuesto, toda legitimidad” (1996, p.163).

## ¿Cómo se llega a UNGASS 2016?

Como se mencionó anteriormente, el principal objetivo de este ensayo es determinar cuáles fueron los elementos que llevaron a realizar la cumbre con antelación. A continuación, se presentarán y desarrollarán una variedad de factores –negativos y positivos– que servirán para comprender el motivo por el cual América Latina (por medio del pedido de Colombia, México y Guatemala) decidió tomar las riendas en el camino de la política de drogas. A pesar de que algunos factores puedan ser considerados más relevantes que otros, se argumenta que fue el conjunto de todos ellos lo que generó un terreno propicio para impulsar –o intentar impulsar–, de una vez por todas, un cambio en la política antidrogas vigente.

### 1. Factores negativos

Está claro que el objetivo de un “mundo libre de drogas” aún está lejos de ser resuelto. Mientras que la violencia y los costos en términos de derechos humanos continúan en aumento, la producción, la distribución y sobre todo el consumo de sustancias psicoactivas ilícitas a nivel mundial no han evidenciado mejoras. Según el Informe Mundial sobre las Drogas 2016 de la UNODC<sup>14</sup>, aproximadamente 247 millones de personas (entre los 15 y 64 años) consumieron por lo menos una droga a lo largo de 2014, lo que evidencia un fuerte y sostenido incremento en comparación a las cifras registradas desde 2006. Se calcula, además, que más de 29 millones de aquellos consumidores sufren trastornos

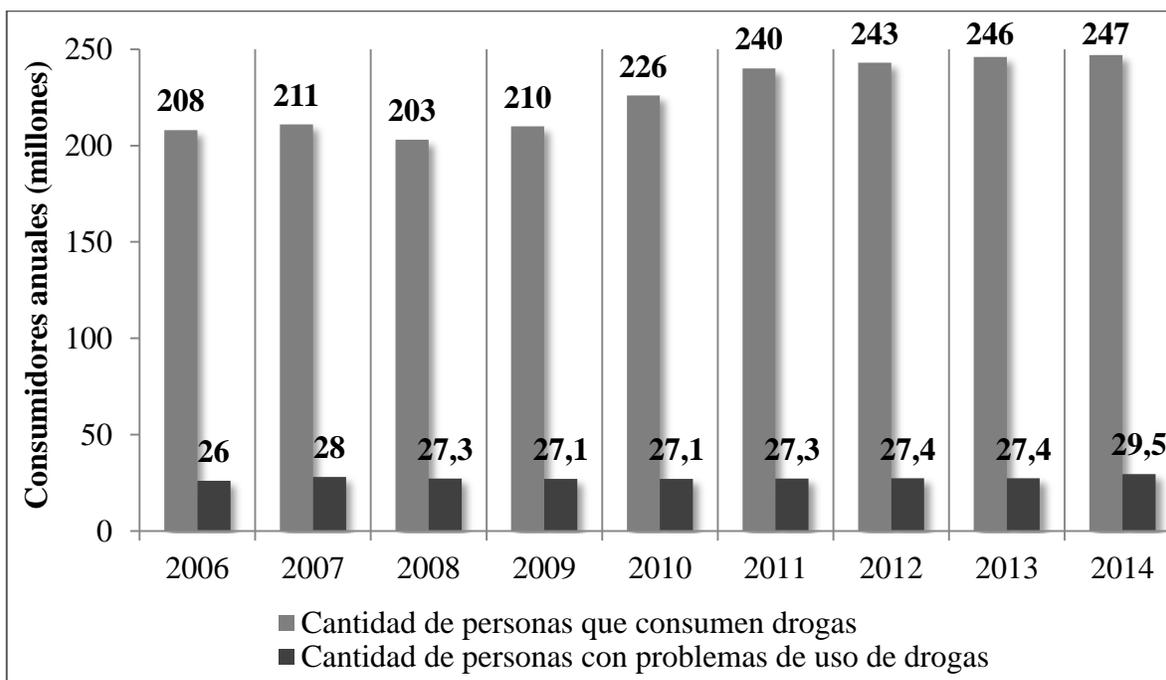
---

<sup>13</sup> **Delmas, P.** (1996). *El brillante porvenir de la guerra*. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.

<sup>14</sup> **United Nations Office on Drugs and Crime** (2016). *World Drug Report*. Recuperado de [http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD\\_DRUG\\_REPORT\\_2016\\_web.pdf](http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf)

vinculados a las drogas, aunque únicamente 1 de cada 6 reciben tratamiento. Al mismo tiempo, 12 millones de esas personas consumen drogas por medio de inyecciones, de los cuales 1,6 millones son portadores del VIH y 6 millones sufren de hepatitis C. Estas cifras, en su conjunto, ponen de manifiesto que “el impacto del consumo de drogas en lo que respecta a sus consecuencias para la salud sigue siendo devastador” (Informe Mundial sobre las Drogas, 2016, p.9).

**Gráfico 1. Tendencias mundiales del número estimado de personas que consumen drogas, 2006-2014**



*Fuente: World Drug Report (UNODC) - 2016*

En cuanto al consumo de ciertas drogas en particular, en 2014 se registraron, también según la UNODC, aproximadamente un total de 33 millones de consumidores de opiáceos y opioides; 18,3 millones de cocaína; 182,5 millones de cannabis; 19,4 millones de éxtasis; y 35,7 millones de drogas sintéticas (estimulantes de tipo anfetamínico y nuevas

sustancias psicoactivas). Respecto a la producción, el cultivo de cannabis continúa siendo el más extenso a nivel mundial: en el período 2009-2014, un total de 129 países comunicaron contar con cultivos de dicha sustancia. La cantidad de muertes de personas entre 15 y 64 años asociada a las drogas en 2014 fue nada más y nada menos que de aproximadamente 207.400. La principal causa, que ocasionó casi la mitad de las muertes por el uso de drogas, fue la sobredosis. “Bajo este marco, es posible afirmar que la política de drogas ha fracasado bajo sus propios términos” (Garzón Vergara, 2016, p.7).

A pesar de esta cruda realidad, son varios los países que continúan insistiendo y aplicando en plenitud la política prohibicionista. China, Rusia, Filipinas, Indonesia, Irán, Egipto, Pakistán y Tailandia, entre otros, son algunos de los principales abanderados del paradigma actual. Probablemente Filipinas represente hoy en día el caso más extremo de la política coercitiva. Desde la asunción de su presidente Rodrigo Duterte en julio de 2016, el problema del narcotráfico ha sido declarado como una amenaza a la seguridad nacional. En esta nueva cruzada antidroga, que el mandatario filipino ha prometido llevar a cabo hasta el fin de su mandato en 2022, se han asesinado a aproximadamente 7.600 personas a sangre fría<sup>15</sup>. Ante esta devastadora situación, las organizaciones internacionales Amnesty International y Human Rights Watch lanzaron cada una un informe acusando a Duterte de cometer crímenes de lesa humanidad, con la Policía Nacional alterando evidencias para justificar miles de ejecuciones ilegales de personas pertenecientes principalmente a clases marginales. Recientemente China ha expresado su apoyo incondicional a Filipinas e incluso le ofreció a Duterte soporte militar para el despliegue de su estrategia. El país ha defendido históricamente la “guerra contra las drogas” y en la actualidad aboga por una mayor profundización de la estrategia, al igual que Rusia.

En América Latina, territorios de distinta magnitud, a lo largo y a lo ancho de la región, se encuentran sumergidos en la fase simbiótica del narcotráfico hace ya varios años. En la segunda mitad del siglo XX, una situación generalizada de pobreza masiva y exclusión social en la región generó una “brecha multidimensional” (Kruijt, 2010, p.181) entre distintos sectores de la sociedad. En las décadas del '70 y del '80 esta desigualdad,

---

<sup>15</sup> **Agencias** (2 de febrero de 2017). Filipinas cambia a la policía por el Ejército en la guerra contra las drogas. El País. Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2017/02/02/actualidad/1486033569\\_866552.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2017/02/02/actualidad/1486033569_866552.html)

expresada no sólo en el ámbito económico y social, sino también en lo político y cultural, estuvo reforzada por el crecimiento exponencial del narcotráfico y los cárteles de droga en distintos espacios de la región. El autor holandés señala que estos factores, en su conjunto, implicaron el surgimiento de una “zona gris de indiferencia e indefinición” que “genera formas híbridas de injusticia dentro de la legalidad, de inseguridad dentro del marco de la ley, y de informalidad dentro de las instituciones del orden” (2010, p.181), en la que se demarca la distinción entre lo formal y lo informal, lo lícito y lo ilícito, lo legal y lo ilegal, la inclusión y la exclusión, lo cívico y lo incívico. Esta informalización del orden se vio acompañada por una cultura de resolución de conflictos políticos y sociales por medio de la violencia, que derivó a su vez en el surgimiento de nuevos actores armados, como las FARC (Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia) o Sendero Luminoso en Perú. Dichos grupos fueron aumentando su capacidad de influencia a lo largo de los años mediante la conformación de alianzas con los cárteles de droga, llevando a cabo actividades terroristas como el asesinato de civiles y figuras públicas.

La penetración del narcotráfico en América Latina se dio en las estructuras de los principales actores del conflicto armado y en la sociedad en general, pero también –y sobre todo– en los distintos órganos del Estado (López Restrepo, 2006). Gutiérrez Sanín hace referencia a esto y señala que “las jerarquías sociales, el destino de las inversiones, el régimen político, todo esto fue afectado por el narcotráfico; sin embargo, fue en el terreno político donde la influencia del narcotráfico resultó más decisiva, o al menos más evidente” (2007, p.29). Los narcotraficantes han ido ganando un espacio “legítimo” como actores con reconocimiento y presencia activa en las comunidades, desestructurando el orden político, económico, social y cultural. De esta manera, la *narcopolítica* implicó “la presencia del narcotráfico en los organismos decisorios de la legislación y administración de justicia, en los gobernantes quienes desde la compra de votos para su elección empeñan sus acciones públicas, el lavado de activos por parte de la clase económica, y el vínculo de los miembros de la Fuerza Pública con este negocio ilegal” (Baracaldo Méndez, 2012, p.132).

La pobreza masiva y la violencia extrema representan según Kruijt dos “líneas de falla” (2010, p.177) de la democracia latinoamericana que no han podido ser resueltas por sus instituciones. La presencia del Estado no es uniforme en la totalidad de un territorio

nacional. En este sentido, Burzaco y Berensztein concluyen que “la expansión narco es resultado y expresión de la ausencia (o de una presencia parcial, reactiva y espasmódica) del Estado en términos institucionales, físicos y jurídicos” (2014, p.167). Es en esas zonas, en las que se generan vacíos de gobierno, donde la pobreza y la violencia se refuerzan mutuamente, ante la falta de presencia de las autoridades en ciertas áreas, o una mera presencia simbólica o represiva que aumenta la desconfianza y reduce la legitimidad de las instituciones. Los narcos se expandieron hacia esas zonas, pobres y marginadas, donde predomina la ausencia del aparato estatal en materia de seguridad, infraestructura, educación y salud. Se genera de esta manera una alta permeabilidad a la corrupción, aprovechada por estas organizaciones criminales, que conforman una especie de Estado paralelo, ocupándose de brindar aquellos bienes públicos y servicios que el Estado *per se* no es capaz de proveer: “En términos generales, un Estado falla cuando es incapaz de: i) controlar su territorio y garantizar la seguridad de sus ciudadanos; ii) mantener el estado de derecho, promover los derechos humanos y respetar las reglas de la democracia; y iii) proveer servicios públicos esenciales para su población (educación, salud pública y posibilidad de desarrollo económico)”<sup>16</sup>. Bajo esta premisa, es evidente que en varios países de América Latina abunda la falta de Estado.

La realidad económica latinoamericana de los últimos años estuvo marcada por una fuerte recesión, la caída en los precios de los *commodities* y la falta de inversión extranjera. La llegada de nuevos gobiernos en varios países reflejó un cambio en las orientaciones políticas, y en muchos casos esto implicó momentos de crisis y polarización en términos políticos y sociales (Garzón Vergara, 2016). En esta coyuntura y teniendo en cuenta el marco ya consolidado de violencia extrema, pobreza masiva y marginalidad, la estrategia impuesta por el régimen internacional sobre drogas no sólo no logró resolver la problemática en torno a las sustancias psicoactivas ilícitas, sino que generó efectos nocivos y resultados catastróficos que profundizaron aún más todas estas cuestiones de fondo. La región, en términos generales y salvo algunas excepciones aisladas como Uruguay o Bolivia, aplicó en plenitud la estrategia prohibicionista.

---

<sup>16</sup> **Straw, J.** (2002). *Failed and Failing States*. Discurso pronunciado en el European Research Institute de la Universidad de Birmingham.

Es necesario tener en cuenta y comprender el contexto particular en el que surgió y se desarrolló el negocio del narcotráfico en cada país. Mientras que, por ejemplo, “en el caso colombiano los cárteles surgieron y prosperaron en una sociedad fracturada y en el marco de un Estado débil; en el caso mexicano, los barones de las drogas emergieron, en buena parte, con el aval de un Estado presuntamente fuerte pero erosionado por los niveles de corrupción e incompetencia” (Tokatlian, 2011, p.121). En este sentido, cada territorio, con sus propios rasgos geopolíticos y culturales, se vio afectado de distinta manera por el desarrollo del narcotráfico y el crimen organizado como así también por la aplicación de la política de fiscalización de drogas. Briscoe y Tokatlian aseguran que la estrategia de “mano dura” en América Latina estuvo basada, en términos generales, en una amplia variedad de medidas punitivas: “1) la erradicación de los cultivos ilícitos; 2) el desmantelamiento de los grupos narcotraficantes; 3) la militarización de la lucha antidrogas; 4) la criminalización de toda la cadena interna ligada al negocio de los narcóticos; 5) la aplicación de la extradición de nacionales (en especial, hacia Estados Unidos); y 6) el rechazo a cualquier iniciativa prolegalización de drogas” (2011, p.389).

Bajo la insistente aplicación de estas medidas en la región, la socavación del estado de derecho, de su desarrollo, de los derechos humanos, del medio ambiente y de la salud alcanzó niveles nunca antes imaginados. En vez de diseñar políticas que estuvieran pensadas a partir de una visión *ex-ante* y llevar a cabo acciones de prevención y protección de los ciudadanos, se optó por la aplicación de medidas *ex-post* basadas en el castigo y la penalización mediante el accionar de las fuerzas de seguridad. La “guerra contra las drogas” implicó de esta forma costos y daños colaterales demasiado altos a partir de un uso indiscriminado e injustificado de recursos. Los efectos negativos de esta política antinarcóticos no afectaron por igual a todos los sectores de la sociedad, sino que recayeron principalmente en los actores sociales más vulnerables, desde pequeños campesinos dedicados al cultivo hasta grupos indígenas que se encuentran bajo el dominio de los grupos armados ilegales.

Según un trabajo publicado por el Transnational Institute (TNI) en marzo de 2017<sup>17</sup>, se calcula que en la actualidad hay más de 10 millones de personas encarceladas a lo largo y a lo ancho de todo el mundo. Gran parte de estas personas han sido condenadas por delitos vinculados a las drogas. Un informe de la Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) de 2016<sup>18</sup>, asegura que Estados Unidos –cuya población carcelaria aumentó un 700% entre 1973 y 2009–, es el país con el índice de encarcelamientos más alto. En el marco de la “guerra contra las drogas”, entre 1980 y 2010 la tasa de encarcelamiento por delitos relacionados a las drogas en aquel país creció de 15 por cada 100.000 habitantes a 143 por cada 100.000 habitantes, mientras que el gasto estatal destinado a las cárceles aumentó un 400%. Esta situación se vio claramente reflejada también en América Latina. Un informe realizado por el CEDD (Colectivo de Estudios Drogas y Derecho) en 2015 revela el drástico aumento de encarcelamientos por delitos de drogas en distintos países de la región, especialmente en Colombia, México y Brasil.

**Cuadro 2. Evolución de las personas en prisión por delitos de drogas, 2008-2014**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Bolivia</b>	2.794	2.522	2.741	3.205	3.787	3.939	N/D
<b>Perú</b>	11.304	11.305	11.899	13.057	15.603	16.526	N/D
<b>Brasil</b>	77.371	91.037	106.491	125.744	138.198	N/D	N/D
<b>Colombia</b>	11.808	12.616	15.872	19.534	23.004	25.258	23.141
<b>Uruguay</b>	N/D	911	1.051	1.147	1.192	1.265	N/D
<b>Argentina</b>	5.297	5.256	5.846	6.844	6.498	6.979	N/D
<b>México</b> <sup>19</sup>	N/D	N/D	N/D	22.015	23.613	26.098	N/D

*Fuente: Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD) - 2015*

Al mismo tiempo, las estrategias adoptadas han estado caracterizadas por la desproporcionalidad en cuanto a la gravedad de su aplicación. Por ejemplo, según un

<sup>17</sup> **Jensema, E.** (2017). Derechos humanos y políticas de drogas. Transnational Institute (TNI). Recuperado de <https://www.tni.org/es/publicacion/derechos-humanos-y-politicas-de-drogas#11>

<sup>18</sup> **Schaffer, A.** (2016). Entre la retórica y la reforma. La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA).

<sup>19</sup> Datos correspondientes a cárceles federales.

trabajo del CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) llevado a cabo en 2015, un 98% de los detenidos en Colombia a causa de un delito vinculado a las drogas no tiene probada una participación influyente en la cadena del narcotráfico. En México, un 75% de los encarcelados por delitos de drogas fueron detenidos por poseer una cantidad mínima de una sustancia ilícita, según reveló un estudio del CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas). Mismo en Estados Unidos, entre 2001 y 2010, de los 8 millones de individuos detenidos por marihuana, el motivo de encarcelamiento del 88% de esos casos fue por simple posesión de la sustancia. Es evidente a partir de estos números que abundan los encarcelamientos a causa de delitos menores vinculados a las drogas y por períodos extremadamente largos, con la aplicación de penas más severas que aquellas aplicadas en casos de asesinato, violación o secuestro. Mientras tanto, los grandes y relevantes actores vinculados al negocio continúan operando con libertad. “Recurrir excesivamente a las penas de privación de libertad para castigar los delitos leves relacionados con drogas no sirve para reducir la reincidencia, y además sobrecarga los sistemas de justicia penal, lo que les impide ocuparse con eficacia de los delitos graves” (Informe Mundial sobre las Drogas, 2016, p.12).

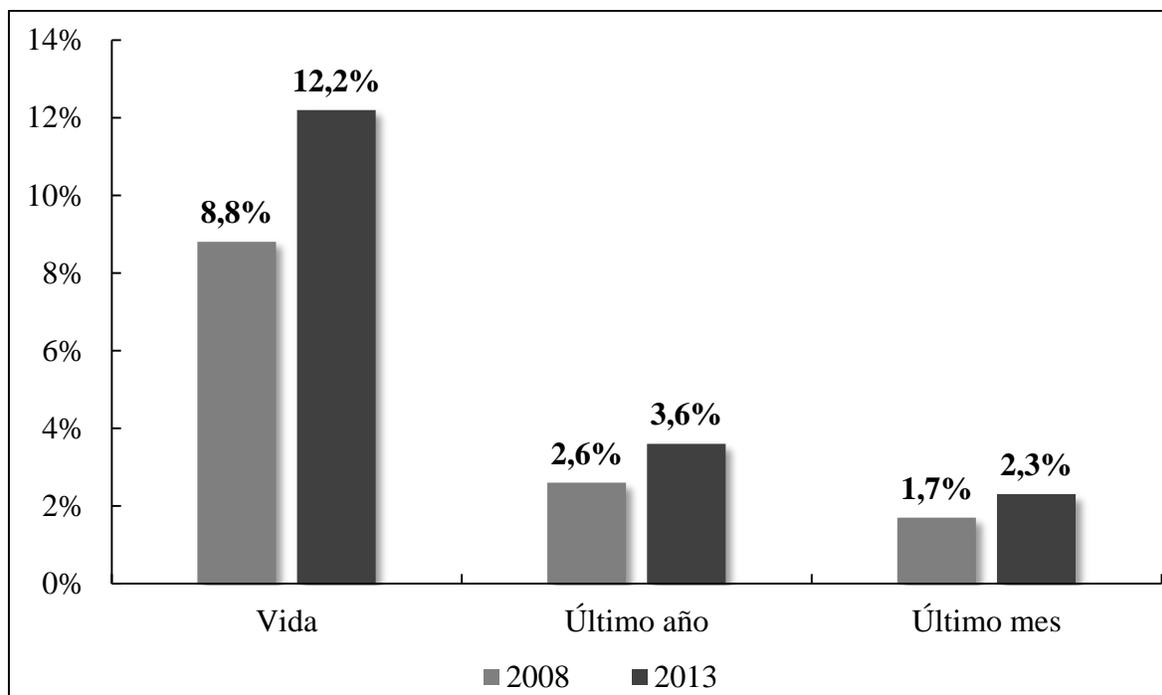
Más allá del aumento excesivo de los encarcelamientos, de las fumigaciones aéreas y de los desplazamientos masivos de personas, las recientes cifras de la UNODC presentadas anteriormente reflejan que en los últimos años no ha habido grandes avances en relación al narcotráfico. Un informe elaborado por la JIFE en el año 2016 revela que Sudamérica continúa siendo la principal fuente de producción y consumo de cocaína. En Colombia, por ejemplo, según el Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos de Naciones Unidas (Simci), entre 2014 y 2015 la cifra de hectáreas de cultivos ilícitos pasó de 69.000 a 96.000, lo que representa un aumento del 39%. Esta última cifra, similar a aquella alcanzada en 2007 cuando se registraron aproximadamente 99.000 hectáreas cultivadas, ratifica a Colombia como el primer productor de coca a nivel mundial (Palomino, 2016). Además, el Reporte de Drogas de Colombia de 2016<sup>20</sup>, publicado por el Observatorio de Drogas (ODC) del Ministerio de Justicia de aquel país, destaca el aumento

---

<sup>20</sup> **Observatorio de Drogas de Colombia** (2016). *Reporte de Drogas de Colombia 2016*. ISSN 2463-1418, N°2, Bogotá, Colombia. Recuperado de [https://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odc-libro-blanco/ODC0100322016\\_reporte\\_drogas\\_colombia\\_2016.pdf](https://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odc-libro-blanco/ODC0100322016_reporte_drogas_colombia_2016.pdf)

significativo en el consumo de “cualquier sustancia ilícita” (marihuana, cocaína, basuco, éxtasis o heroína), como así también el incremento en la presencia de drogas emergentes sobre las cuales se tiene aún poco conocimiento.

**Gráfico 2. Uso de cualquier droga ilícita en Colombia, 2008 vs. 2013**



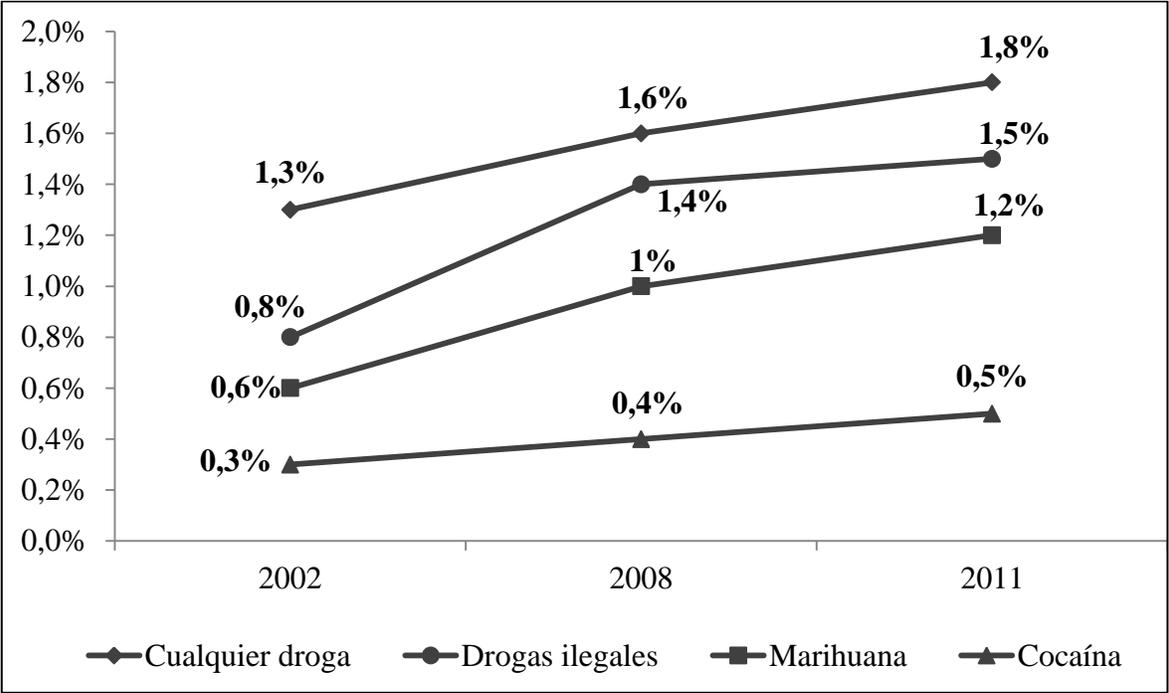
*Fuente: Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas, publicado por ODC - 2016*

En México, los datos aportados por la Encuesta Nacional de Adicciones de 2011<sup>21</sup>, financiada por la Secretaría de Salud, revelan también un aumento en el consumo de distintos tipos de drogas en el período 2002-2011. Si bien estos últimos datos pueden ser considerados menos significativos estadísticamente, tanto el caso de México como el de

<sup>21</sup> **Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz; Instituto Nacional de Salud Pública; Secretaría de Salud** (2012). *Encuesta Nacional de Adicciones 2011: Reporte de Drogas*. ISBN 978-607-460-284-5. México DF, México. Recuperado de [http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ENA\\_2011\\_DROGAS\\_ILICITAS\\_.pdf](http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ENA_2011_DROGAS_ILICITAS_.pdf)

Colombia representan claros ejemplos que sustentan la premisa de que la política punitiva ha fracasado.

**Gráfico 3. Tendencias del consumo de drogas en el último año en México, población total de 12 a 65 años**



*Fuente: Encuesta Nacional de Adicciones - 2011*

“La efectividad de las políticas contra las drogas, especialmente en áreas de conflicto, debería evaluarse no sólo en base al mero número de hectáreas de cocaína y de adormidera erradicadas o indicadores similares, sino también teniendo en cuenta si contribuyen, y de qué manera, a la finalidad de la construcción del Estado efectiva, al fortalecimiento de la capacidad estatal, a la funcionalidad y legitimidad” (Stepanova, 2010, p.341). Los resultados decepcionantes del enfoque punitivo han generado un desgaste enorme en la región y en los demás países periféricos. Esta situación de deterioro, expresada en un abanico de dimensiones, fue uno de los factores más relevantes (sino el

más relevante) que llevó a América Latina a exigir el adelantamiento de la UNGASS 2019 para llevar a cabo una revisión profunda de la estrategia en reclamo de políticas más orientadas a la demanda que a la oferta. “La frustración y profunda insatisfacción con las políticas promovidas por los EE.UU. han estimulado cada vez mayores debates en América Latina sobre cómo rediseñar políticas orientadas a la industria de las drogas, incluyendo diversas formas de descriminalización y legalización de al menos algunas de estas sustancias” (LSE, 2014, p.43). En el año 2012, en el marco de la Cumbre de las Américas en Cartagena (Colombia), los gobiernos de Colombia, México y Guatemala lanzaron una Declaración Conjunta en la que manifestaron que “la Organización de las Naciones Unidas debe ejercer el liderazgo que le corresponde en este esfuerzo y conducir una profunda reflexión que analice todas las opciones disponibles, incluyendo medidas regulatorias o de mercado, a fin de establecer un nuevo paradigma que impida el flujo de recursos hacia las organizaciones del crimen organizado”<sup>22</sup>. En este contexto, en el año 2013 la OEA (Organización de Estados Americanos) publicó un informe en el que expresó la profunda frustración de los países de la región ante la “guerra contra las drogas”.

A partir de este reclamo, la UNGASS sobre drogas fue adelantada para 2016, con el objetivo de evaluar los avances y retrocesos de la política vigente. Esta iniciativa por parte de la región debe ser interpretada como una intención manifiesta, y novedosa al mismo tiempo, de asumir un rol más protagónico y activo frente a esta problemática de carácter transnacional. Sin embargo, a pesar del liderazgo asumido y de los reiterados pedidos por modificar la política vigente a partir de la Cumbre de las Américas, Latinoamérica ha estado siempre caracterizada (y aún lo sigue estando) por la dispersión y la falta de consenso respecto al narcotráfico y al crimen organizado. Este disenso se ha visto reflejado en los organismos a nivel regional y subregional como la OEA, la UNASUR (Unión de Naciones Suramericanas) y la CELAC (Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños), donde los acuerdos alcanzados entre los países en instancias previas no se han concretado en la puesta en práctica. Tal como analiza Pien Metaal, coordinadora del proyecto de Reforma a las Leyes de Drogas en América Latina del TNI, “cada país procesa

---

<sup>22</sup> **Centro de Noticias ONU** (2 de octubre de 2012). México, Guatemala y Colombia urgen a la ONU a analizar política de combate a las drogas. Organización de Naciones Unidas. Recuperado de <http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=24648#.WGVHT1V97IV>

el debate en términos de lo local y al final la política exterior termina siendo un reflejo de las problemáticas nacionales. Hay velocidades y preocupaciones distintas, que hacen que América Latina tenga un debate muy rico pero con pocos consensos”<sup>23</sup>. Garzón Vergara adhiere a esta postura y establece que más allá de las coincidencias que puedan alcanzarse en el marco de estos organismos, las posturas particulares de cada país terminan imponiéndose a la lógica de cooperación regional.

Mariano Turzi define que “la regionalización es el aumento de la interdependencia intrarregional por medio del incremento de los flujos de intercambio entre un conjunto de países territorialmente contiguos. La integración regional o el regionalismo es el desarrollo de la institucionalización por la cual se da gobernanza a ese proceso. Regionalización es un proceso, y regionalismo, un proyecto” (2014, p.86). En este sentido, el problema del narcotráfico y su expansión hacia otros países de la región, evidencia la falta de una solución de carácter integral que demuestre una acción conjunta e institucionalizada por parte de los países latinoamericanos. Por lo tanto, lo que se expresa en la región es una clara demostración de lo que Diamint define como una “ficción de integración” (2013, p.73). Prevalece una “narrativa de la cooperación, más que un programa claro de integración” (2013, p.75), donde las competencias nacionales resultan más prioritarias que la construcción a nivel regional, y donde las reglas del juego están supeditadas a la personalidad de los líderes de turno. Tokatlian explica que “sin cooperación no hubo poder de innovación (para resolver la compleja situación doméstica) ni poder de resistencia (para enfrentar la imposición desde afuera)” (2011, p.119). Por lo tanto, “es necesaria la construcción de una institucionalidad organizada y consensuada” que cree una “estructura de incentivos de largo plazo en los actores, tendiente a profundizar los mecanismos multilaterales de integración más que a la acción unilateral, que en el agregado lleva a la fragmentación” (Turzi, 2014, p.87).

---

<sup>23</sup> **Antolínez, D.S.** (6 de septiembre de 2014). Política de Drogas, en busca de un consenso latinoamericano. El Espectador. Recuperado de <http://www.elspectador.com/noticias/elmundo/politica-de-drogas-busca-de-un-consenso-latinoamericano-articulo-514997>

## 2. Factores positivos

El deterioro en América Latina a causa del paradigma prohibicionista fue el factor principal que derivó en el adelantamiento de la UNGASS para 2016. Sin embargo, un conjunto de factores positivos y no menos importantes, también contribuyeron a este acontecimiento.

Con el correr de los años y ante la insistencia por parte del régimen internacional en la aplicación de una política que ha resultado ser un fracaso, distintos actores fueron cobrando cada vez más importancia hasta llegar a ocupar un lugar central en el debate. Organizaciones de la sociedad civil, académicos y expertos contribuyeron a un debate más profundo y a una mayor apertura al diálogo entre distintos actores, especialmente a nivel nacional, pero también en el ámbito regional e internacional. Elevaron sus voces reclamando un cambio de enfoque que estuviera basado en una interpretación de la problemática como una amenaza a la gobernabilidad y no a la seguridad. A este reclamo se sumaron distintas agencias de la ONU como la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Programa para el Desarrollo, ONU-Sida, ONU-Mujeres y UNICEF. Solicitaron de manera explícita eliminar la pena de muerte y despenalizar el consumo de drogas, reemplazando este tipo de medidas por unas orientadas a la reducción de daños. En su conjunto, estos actores comenzaron a ejercer mayor presión para revisar el prohibicionismo y definir una nueva estrategia que tuviera como pilares fundamentales los derechos humanos, la salud pública y el desarrollo.

“El tratamiento de (...) las drogas ilícitas implica tener en cuenta dos componentes estrechamente ligados. El primero de ellos es la variable global del asunto que requiere de políticas igualmente globales y el segundo elemento es el componente específicamente nacional del problema que requiere políticas particulares en cada caso”<sup>24</sup>. A partir de las “crecientes tensiones sistémicas”<sup>25</sup> originadas por la absurda insistencia del RICD con el

---

<sup>24</sup> **García-Peña, R.P.** (1995). “El asunto de las drogas ilícitas en las relaciones Colombia-Estados Unidos: el imperativo de la cooperación”. *Ciencia Política*, ISSN 0120-7687, N°38, p.12.

<sup>25</sup> **Bewley-Taylor, D.** (2012). “The Contemporary International Drug Control System: A History of the UNGASS Decade”, en *Governing The Global Drug Wars*, LSE Special Report SR014, ed. John Collins y Nicholas Kitchen (Londres: LSE IDEAS, London School of Economics and Political Science), p.51.

enfoque punitivo, hubo varios países de diversas partes del mundo que dieron inicio a un proceso de “deserción blanda”<sup>26</sup>, experimentando políticas alternativas contrarias a lo establecido en las convenciones. Países de América Latina y Europa, como así también varios estados estadounidenses, han aplicado a través de sus legislaciones internas medidas orientadas a flexibilizar los mercados de drogas. En este sentido, Martin Jelsma, coordinador del Programa Drogas y Democracia del TNI, define de manera contundente que “el consenso internacional sobre las políticas de drogas está irreparablemente roto y que las prácticas normativas –al menos en las Américas– han empezado a superar la fase inicial de ‘deserciones blandas’ para convertirse en contravenciones del sistema”<sup>27</sup>. A su vez, John Walsh –coordinador principal del WOLA– asegura que tanto el cuestionamiento abierto al RICD por parte de líderes latinoamericanos como así también los cambios en términos de política interna en Estados Unidos están expandiendo el espacio político para otros países<sup>28</sup>.

Bolivia fue el primer país en denunciar la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961. Ya desde 1980 el movimiento cocacolero boliviano asumió un rol activo respecto a la política antinarcoóticos, al manifestar su rechazo a la fumigación y erradicación masiva de cultivos ilegales. En el año 2009 el gobierno boliviano presentó una enmienda ante la ONU y solicitó un cambio en la Convención Única para habilitar el uso tradicional de la hoja de coca –incluida en la lista I de sustancias prohibidas de la Convención–, más allá de su uso en términos medicinales o de investigación científica. El argumento defendido por los bolivianos fue que la planta de coca no es una droga, por lo que debe ser diferenciada de la cocaína. La enmienda fue rechazada por la ECOSOC y Bolivia optó por renunciar a la Convención para luego adherirse nuevamente con la incorporación de reservas que permiten el uso social de la hoja de coca.

---

<sup>26</sup> *Ibíd.*

<sup>27</sup> **Jelsma, M.** (2015). “UNGASS 2016: perspectivas para la reforma de los tratados y la coherencia de todo el sistema de la ONU en materia de políticas de drogas”. Brookings Institution, p.17. Recuperado de <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Jelsma-United-Nations-final-Spanish.pdf>

<sup>28</sup> **Schaffer, A.** (5 de mayo de 2015). WOLA se une al llamado para priorizar los derechos humanos en políticas de drogas globales. La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). Recuperado de <https://www.wola.org/es/2015/05/wola-se-une-al-llamado-para-priorizar-los-derechos-humanos-en-politicas-de-drogas-globales/>

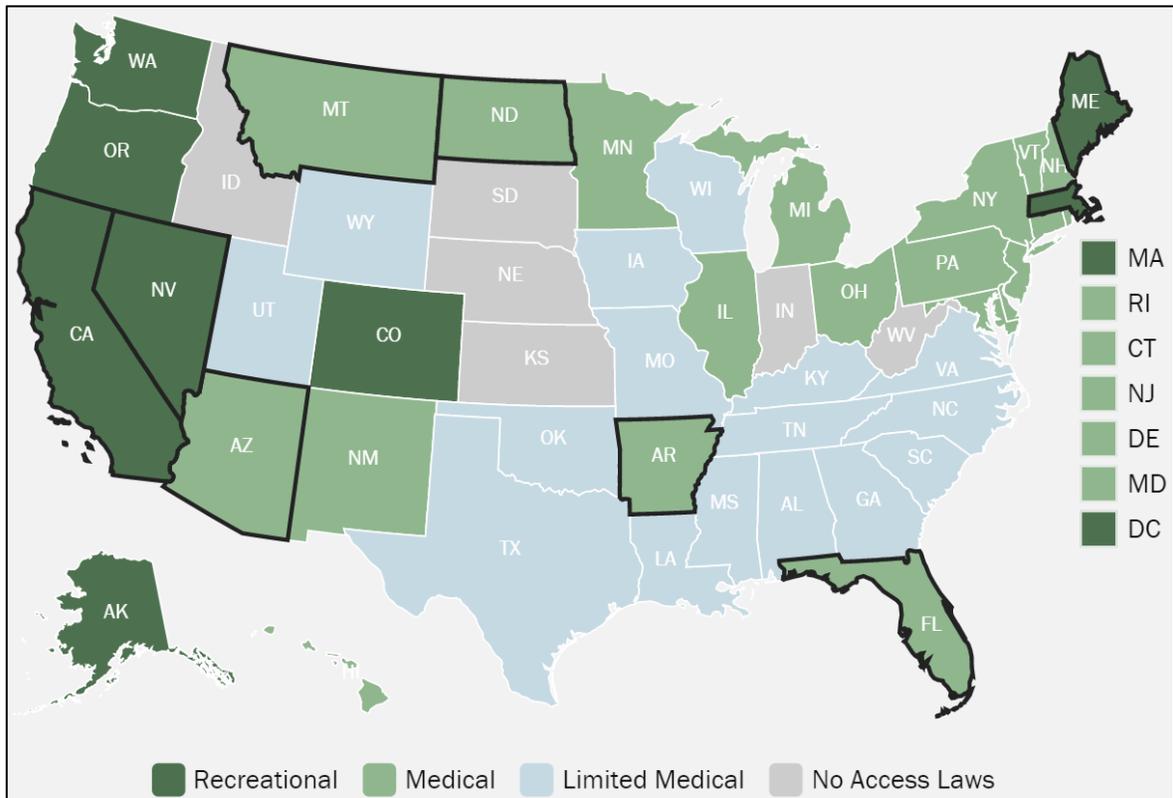
Uruguay, al igual que Bolivia, representa otro caso icónico de países que cuestionaron abiertamente la política antidrogas actual. En el año 2013, el gobierno de José Mujica presentó al Legislativo un proyecto de ley para modificar la legislación respecto al cannabis y establecer un sistema de regulación del mercado. Fue la primera vez que un gobierno nacional apoyaba de manera formal el impulso a la regulación del mercado del cannabis para fines no médicos o científicos. La legalización de la marihuana en Uruguay fue llevada a cabo con fines recreacionales, en vistas a separar esta sustancia de otros mercados de drogas y colocar los derechos humanos por encima de la política punitiva establecida en las convenciones y reafirmada –una y otra vez– en las distintas cumbres de la ONU. Según Metaal, “Uruguay, con su modelo de regulación estatal, se ha convertido en una diva en los foros internacionales sobre drogas. Ha surgido desde el sur como una alternativa inspiradora en una región acostumbrada a mirar y copiar al vecino del norte”<sup>29</sup>.

En Estados Unidos, varios estados han aprobado la implementación de medidas experimentales de reducción de daños vinculadas al cannabis. Actualmente son 28 en total los estados que cuentan con legislación orientada a regular el uso medicinal de la marihuana. Algunos estados como Washington y Colorado fueron incluso un paso más allá y se convirtieron en el año 2012 –con el permiso del gobierno federal– en los primeros estados del país y en las primeras jurisdicciones en el mundo en legalizar la marihuana para uso recreativo. A estos casos se sumaron luego los estados de Oregon y Alaska y el distrito de Columbia. Más recientemente, a fines de 2016, los estados de California, Massachusetts, Nevada y Maine sometieron la iniciativa a votación y la legalización de la marihuana para usos recreativos también obtuvo aprobación.

---

<sup>29</sup> **Antolínez, D.S.** (6 de septiembre de 2014). Política de Drogas, en busca de un consenso latinoamericano. El Espectador. Recuperado de <http://www.elspectador.com/noticias/elmundo/politica-de-drogas-busca-de-un-consenso-latinoamericano-articulo-514997>

**Mapa 1. Legalización de la marihuana en Estados Unidos**

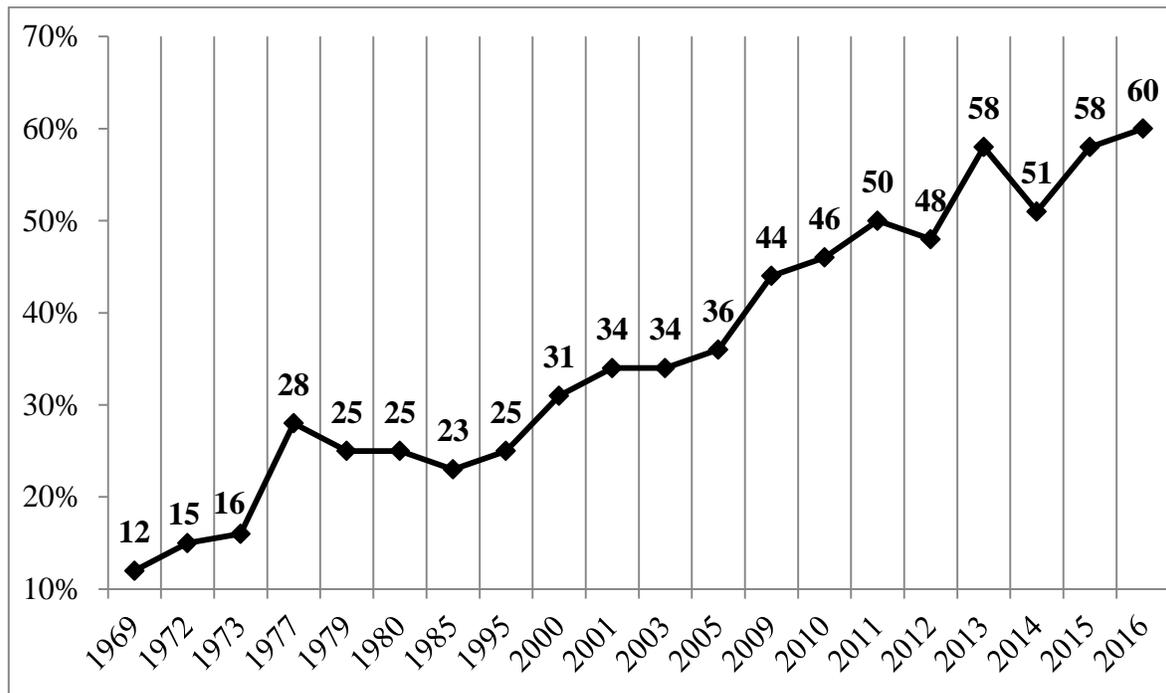


*Fuente: National Conference of State Legislatures - 2016*

De esta manera, en el plazo de los últimos cuatro años, la legalización del cannabis en ocho estados y el distrito de Columbia refleja una especie de paradoja en cuanto al accionar de Estados Unidos con respecto a la política de drogas. El país ha sido históricamente el principal impulsor y defensor de la “guerra contra las drogas” a nivel mundial. Sin embargo, puertas adentro, sus estados avanzan progresivamente en la adopción de medidas alternativas. En este sentido, una encuesta a nivel nacional publicada por Gallup en octubre de 2016<sup>30</sup> manifiesta un creciente apoyo a la legalización de la marihuana y, sobre todo, un cambio de visión notable en la sociedad norteamericana y un apoyo a experimentar medidas alternativas a la política punitiva.

<sup>30</sup> **Swift, A.** (19 de octubre de 2016). Support for Legal Marijuana Use Up to 60% in U.S. Gallup. Recuperado de [http://www.gallup.com/poll/196550/support-legal-marijuana.aspx?g\\_source=POLITICS&g\\_medium=topic&g\\_campaign=tiles](http://www.gallup.com/poll/196550/support-legal-marijuana.aspx?g_source=POLITICS&g_medium=topic&g_campaign=tiles)

**Gráfico 4. Apoyo a la legalización de la marihuana en Estados Unidos, 1969-2016**



*Fuente: Gallup - 2016*

En 2001 Portugal descriminalizó la posesión de todas las drogas para los casos de compra y posesión de una cantidad contemplada para diez días de consumo personal. Por un lado, estos hechos dejaron de ser considerados como un delito y, por otro lado, el cambio en la legislación incorporó también programas y servicios orientados a la salud de los adictos. Cuando los defensores de la “guerra contra las drogas” aseguraban que la estrategia portuguesa generaría un aumento imparable del consumo, esto no fue así. Si bien el consumo no se redujo, tampoco aumentó, por lo que se mantuvo en niveles estables. Hubo importantes avances en cuanto a las medidas basadas en la prevención, la información y el tratamiento de los consumidores. Uno de los resultados más destacados de esta política de reducción de daños es la disminución de los casos de enfermedades contraídas por transmisión sexual y las muertes a causa de sobredosis. Consumir drogas en Portugal sigue siendo ilegal. Sin embargo, aquel individuo que es detenido por causa de una droga para consumo personal, no va a la cárcel, sino que es obligado a pagar una multa, o

bien a ingresar (de manera voluntaria) a un programa de tratamiento para su adicción. El narcotráfico continúa siendo considerado un delito, siempre y cuando la persona detenida posea sustancias superiores a lo establecido como la cantidad necesaria para el consumo medio individual durante diez días.

En 2015, con un amplio apoyo político, Jamaica despenalizó la posesión de marihuana en ciertas cantidades para uso personal y adoptó también medidas orientadas a regular su uso para fines médicos o religiosos. El cannabis en Jamaica tiene raíces culturales y es consumido hace ya mucho tiempo. Por lo tanto, la medida adoptada rechaza el régimen internacional de fiscalización de drogas a partir de la idea de que los aspectos particulares de cada país –en este caso, la importancia cultural del cannabis para la sociedad jamaicana– también deben ser considerados al momento de diseñar las estrategias frente a las drogas.

En Canadá, el gobierno del primer ministro Justin Trudeau presentó recientemente un proyecto de ley para regular la producción, distribución y consumo del cannabis para uso recreativo, en vistas a reducir los prejuicios sociales que causa la actual ilegalidad de estas acciones. El proyecto, que forma parte de una promesa de campaña hecha por Trudeau, pretende ser convertido en ley a mediados de 2018. De esta manera, siempre y cuando el Parlamento lo apruebe, Canadá se convertiría en el país desarrollado más grande en legalizar la marihuana a nivel nacional. En línea con una política basada en la salud y decididamente orientada a la reducción de daños, Canadá es uno de los pocos países –junto con Suiza, Alemania, Holanda, Noruega, Luxemburgo, España, Dinamarca y Australia– que cuenta, desde el año 2003, con un centro para la supervisión de inyecciones (CSI)<sup>31</sup>, ubicado en uno de los barrios más pobres de Vancouver. Este CSI fue creado con dos objetivos claros: reducir las muertes causadas por sobredosis de heroína y frenar la transmisión de enfermedades –especialmente VIH y hepatitis C– por medio de inyecciones. Estos centros, que son aproximadamente un total de 100 distribuidos en 66 ciudades, funcionan como lugares en los cuales los adictos pueden inyectarse drogas de manera menos riesgosa, bajo supervisión, asistencia y tratamiento médico por parte de gente

---

<sup>31</sup> **Drug Policy Alliance** (2016). Centros para la supervisión de inyecciones (CSI). Recuperado de [http://www.drugpolicy.org/sites/default/files/DPA%20Hoja%20Informativa\\_Centros%20para%20la%20supervisi%C3%B3n%20de%20inyecciones%2028Febrero%20de%202016%29\\_0.pdf](http://www.drugpolicy.org/sites/default/files/DPA%20Hoja%20Informativa_Centros%20para%20la%20supervisi%C3%B3n%20de%20inyecciones%2028Febrero%20de%202016%29_0.pdf)

especializada. Hay numerosos estudios<sup>32</sup> que destacan los efectos positivos, tanto en términos de salud como de seguridad, generados a partir de la instalación de los CSI: mayor participación en programas de tratamiento; mejoras en la seguridad en las calles a partir de las reducciones de las inyecciones públicas; disminuciones en las infecciones por bacterias y en los índices de mortalidad ocasionados por sobredosis, entre otros. En el caso de Canadá en particular, la propia Corte Suprema ha definido en el año 2011 que el CSI de Vancouver (llamado *InSite*) “salva vidas” y que “no ha habido ningún impacto negativo discernible en la seguridad pública y los objetivos de salud de Canadá” (Drug Policy Alliance, 2016, p.2). En la actualidad, distintas autoridades locales –que también han reconocido el impacto positivo de estos centros– han solicitado al gobierno federal el permiso para abrir salas de inyección segura en sus propias ciudades, para poder hacer frente al aumento de muertes por sobredosis de opioides.

“Durante el período 1970-2008, el enfoque ideológicamente prohibicionista desarrolló un dominio indiscutido sobre el tema de las drogas en las NN.UU. Actualmente este liderazgo se ha quebrado, en la medida en que nuevos enfoques están recibiendo abierto apoyo” (LSE, 2014, p.7). Estos casos representan, en menor o mayor medida y cada uno con sus respectivas particularidades a partir de diferentes contextos nacionales, no sólo un cuestionamiento al régimen de fiscalización de estupefacientes sino una confrontación directa a sus principios fundamentales. Estamos entonces frente a una situación en la que lo viejo convive con lo nuevo. Por un lado, hay países que continúan insistiendo con la política prohibicionista y, por otro lado, hay cada vez más países que abogan por experimentar medidas alternativas. Los primeros siguen centrándose –erróneamente– en la sustancia y defendiendo conceptos como “guerra”, “militarización” y “represión”. Los segundos, en cambio, exigen –quizás más pragmáticamente– centrarse en la persona, en defensa de conceptos como “salud”, “derechos humanos” y “contención”. A fin de cuentas, tal como establece Thoumi, “el debate sobre el RICD es en alto grado un choque de paradigmas y culturas” (2011, p.219).

---

<sup>32</sup> *Ibíd.*

## De cara al futuro

Está claro que la “guerra contra las drogas” fue, es y seguirá siendo una estrategia carente de sentido. Lo sorprendente es cuánto ha durado, teniendo en cuenta el poco progreso que ha logrado (The Culture High, 2016). La evidencia empírica deja en claro que el enfoque prohibicionista no sólo no ha logrado resolver el problema de las drogas, sino que se ha convertido en una parte importante del mismo. Por lo tanto, identificado el problema, el principal desafío para el conjunto de la comunidad internacional en materia de drogas es encontrar un camino realista, coherente y responsable para tratar de solucionarlo. Es decir, se trata –a grandes rasgos– de construir algo positivo a partir de algo negativo. Que los irreparables perjuicios ocasionados en todos estos años en materia de derechos humanos, salud y medio ambiente, sirvan para dejar atrás la política punitiva y lograr, de una vez por todas, un cambio efectivo. Nadie asegura que dicho camino vaya a ser fácil. El problema de las drogas es, como se mencionó anteriormente, de carácter “interméstico” y multidimensional. Es “interméstico” porque sus implicancias traspasan las fronteras y se manifiestan no sólo en el plano doméstico, sino también en el marco regional e internacional. Es multidimensional porque está estrechamente vinculado a otras actividades ilegales como la corrupción, el lavado de activos y, en muchos casos, al accionar de grupos armados. Representa, entonces, un tema extremadamente complejo. Sin dudas, elaborar una respuesta acorde para hacerle frente será igual o incluso más complejo que el propio problema.

Previo a la UNGASS 2016 y por primera vez en mucho tiempo, las condiciones necesarias para generar un cambio de paradigma parecían estar dadas. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos por parte de Colombia, México y Guatemala por adelantar la sesión especial, la cumbre –más allá de algunos mínimos y tibios llamados a generar un cambio de política– no hizo más que re-afirmar los principios del RICD establecidos en las convenciones. De esta manera, lo que podría haber significado un hito histórico a partir del cual generar un cambio al *statu quo*, se convirtió rápidamente en una nueva oportunidad

desperdiciada, reflejando una vez más la “falta de capacidad de la ONU para adaptarse al contexto actual y dotarse a sí misma de coherencia”<sup>33</sup>.

Para tratar de comprender este fracaso, es importante tener en cuenta la posición que han asumido distintos países en el marco de la cumbre. América Latina es una de las regiones que más ha sufrido por la aplicación de la política prohibicionista. El deterioro en distintos países, agravado por un contexto de marcada fragilidad institucional, fue el principal motivo que llevó al adelantamiento de la UNGASS. Sin embargo, más allá de los esfuerzos individuales de Colombia, México, Guatemala y países como Uruguay o Jamaica, el liderazgo asumido por la región previo a la cumbre quedó rápidamente opacado por la falta de cooperación y coordinación a nivel regional. En este sentido, Metaal considera que “después de décadas de guerra, el tabú se rompió, aunque el estigma todavía existe”<sup>34</sup>. La región parecería estar abierta a un cambio. Sin embargo, el problema es que por ahora sigue habiendo una “brecha entre realidad y retórica” (Tarre, 2016).

Respecto a Estados Unidos, bajo la administración de Barack Obama, en los últimos años el país del norte ha moderado su postura frente a las sustancias psicoactivas ilícitas. No obstante, esta retórica “alentadora” (Schaffer, 2016, p.19) –reflejada en las reformas legislativas llevadas a cabo en varios estados– se ha evidenciado únicamente en el plano local, mientras que los esfuerzos por impulsar un cambio de paradigma en el marco internacional han sido modestos o prácticamente nulos. Con la reciente asunción de Donald Trump como presidente y tras anunciar que fortalecerá la estrategia de “mano dura” para delitos vinculados a las drogas, la posición de Estados Unidos ante la comunidad internacional evidencia un nuevo giro, dando marcha atrás en la estrategia de Obama para ejercer nuevamente una defensa más dura de la política punitiva<sup>35</sup>.

---

<sup>33</sup> **Jelsma, M.** (13 de abril de 2016). UNGASS 2016: ¿hito histórico u oportunidad perdida? Transnational Institute (TNI). Recuperado de <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/ungass-2016-hito-historico-u-oportunidad-perdida>

<sup>34</sup> **Antolínez, D.S.** (6 de septiembre de 2014). Política de Drogas, en busca de un consenso latinoamericano. El Espectador. Recuperado de <http://www.elspectador.com/noticias/elmundo/politica-de-drogas-busca-de-un-consenso-latinoamericano-articulo-514997>

<sup>35</sup> **Mars, A.** (12 de mayo de 2017). Estados Unidos endurecerá las penas por poseer y traficar con drogas. El País. Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2017/05/12/estados\\_unidos/1494603093\\_955035.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2017/05/12/estados_unidos/1494603093_955035.html)

En cuanto a la Unión Europea, a pesar de ciertas diferencias de postura entre los países miembro, la región se ha mostrado en términos generales a favor de adoptar una política alternativa y menos coercitiva. De hecho, algunos países como la República Checa, Holanda o Portugal, se han convertido en modelos de política de reducción de daños para la comunidad internacional. Empero, la posición adoptada por la mayor parte del resto de la región en el marco del debate global sobre las drogas ha sido intrascendente y no ha impulsado grandes cambios, ejerciendo de esta manera lo que Tokatlian bien define como un “revisionismo acotado” (2016, p.3). A fin de cuentas, ni Estados Unidos ni la Unión Europea “han cuestionado los pilares esenciales del prohibicionismo actual ni han procurado generar reflexiones públicas que ayuden a repensar las políticas represivas en marcha” (Tokatlian, 2011, p.122).

Por último, no hay que dejar de mencionar a aquel grupo de países que llevó a cabo un claro obstruccionismo frente a los intentos por modificar el paradigma coercitivo. Estados como Rusia, China, Indonesia, Irán y Egipto, así como también varias naciones de África y Asia no sólo no pusieron en cuestionamiento el régimen global de fiscalización de drogas, sino que expresaron su apoyo a éste e incluso, en algunos casos, exigieron su endurecimiento.

Más allá del fracaso de la UNGASS 2016, ante lo que parecía una ventana de oportunidad única para efectivizar un cambio de enfoque sobre el problema de las drogas, se sostiene que aún hay espacio para el optimismo de cara al futuro. El cuestionamiento –a partir de un rol cada vez más activo por parte de distintas ONG– y confrontación al régimen internacional sobre las drogas –a partir de una creciente experimentación de políticas alternativas en distintos países, sobre todo en América Latina– es una realidad innegable y cada vez más instalada. Sin embargo, para poder concretar un cambio real, hay que asumir los desafíos con responsabilidad y hacer mayores esfuerzos que los realizados hasta el momento. Tal como asegura Garzón Vergara, “para avanzar efectivamente en el camino de la reforma se requiere aprender de las lecciones del pasado, actuar en el presente adoptando medidas concretas y no dejarse coger ventaja en el futuro, abriendo paso a la innovación” (2016, p.13).

Es totalmente imposible lograr un mundo libre de drogas, dado que nunca dejará de haber personas que produzcan, trafiquen y consuman estupefacientes. Lo que sí es posible es cambiar la política antidrogas vigente, pero para esto es necesario ver –y aceptar– la realidad tal como es y “pasar del discurso a la práctica, asumiendo la responsabilidad histórica de orientar las decisiones de los Estados al bienestar de los ciudadanos y sus comunidades” (Garzón Vergara, 2016, p.13). Las medidas deben apuntar a apaciguar en vez de eliminar, a regular en vez de prohibir y a contener en vez de reprimir. En esta misma línea, Felbab-Brown y Trinkunas aseguran que “la inyección de realismo en los objetivos de la política es un paso crucial hacia el diseño y la implementación de políticas más eficaces”<sup>36</sup>.

El problema de las drogas no tiene solución inmediata. Hay que diseñar estrategias a mediano y largo plazo. Se sostiene que es menester generar cambios en el marco de tres niveles distintos –local, regional, global– pero que al mismo tiempo se encuentran interconectados entre sí y se retroalimentan de manera constante.

A nivel local, es fundamental que los líderes políticos interpreten correctamente el contexto específico en cada uno de sus países y las necesidades de la sociedad, en pos de aplicar políticas de drogas alternativas que sean acordes a estas condiciones.

A nivel regional, los distintos organismos y organizaciones sociales deben asumir un rol protagónico con el fin de consolidar la construcción de un consenso duradero que permita una acción en conjunto e institucionalizada.

Por último, el nivel global del asunto probablemente represente la dimensión más difícil –e indispensable– en la cual lograr un cambio. La comunidad internacional tiene la responsabilidad y la obligación de marcar cuál es el camino correcto a seguir. Para que esto suceda, debe abandonar el paradigma prohibicionista y adoptar un enfoque basado en la reducción de daños, lo que permitiría un debate más fructífero para la elaboración de políticas alternativas más integrales. “El dogmatismo es un mal consejero para entender y

---

<sup>36</sup> **Felbab-Brown, V. y Trinkunas, H.** (2016). *UNGASS 2016 in Comparative Perspective: Improving the Prospects for Success*. Brookings Institution, p.11. Recuperado de <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/FelbabBrown-TrinkunasUNGASS-2016-final-2.pdf>

administrar el fenómeno de las drogas; el pragmatismo puede ser una mejor guía para comprenderlo y remediarlo” (Tokatlian, 2011, p.123). A partir de esta reflexión de Tokatlian, se establece que deben definirse nuevos principios (centrados en la persona y la demanda y no en la droga y la oferta) y objetivos (realizables y no utópicos). La militarización, la represión, la criminalización, los encarcelamientos masivos, no son la respuesta. La educación, la prevención, la contención, la regulación, parecerían ser una mejor alternativa. El asunto de las drogas exige ser interpretado y tratado como un problema de gobernabilidad, no de seguridad. Se debe, entonces, definir un nuevo enfoque, “eficaz y basado en pruebas empíricas” (Jensema, 2017, punto 9), con estrategias de carácter multilateral que estén orientadas a proteger los derechos humanos, la salud y el medio ambiente. El problema es claro, la solución no lo es. El camino es largo y sinuoso, y el futuro, incierto.

## Referencias bibliográficas

- Agencias** (2 de febrero de 2017). Filipinas cambia a la policía por el Ejército en la guerra contra las drogas. El País. Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2017/02/02/actualidad/1486033569\\_866552.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2017/02/02/actualidad/1486033569_866552.html)
- Antolínez, D.S.** (6 de septiembre de 2014). Política de Drogas, en busca de un consenso latinoamericano. El Espectador. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/politica-de-drogas-busca-de-un-consenso-latinoamericano-articulo-514997>
- Baracaldo Méndez, M.S.** (2012). “El narcotráfico en la cultura cosmopolita: Una mirada desde la experiencia de Colombia”. *Revista Policía y Seguridad Pública*, Vol. 2, pp.113-143.
- Benítez Manaut, R.; Diamint, R.; Tulchin, J.S.** (eds.) (2006). *El Rompecabezas: conformando la seguridad hemisférica en el siglo XXI*. Prometeo.
- Benítez Manaut, R.** (2011). “El crimen organizado en México: amenaza a la democracia y a la seguridad”. *Mundo Nuevo*, N°5, Año III, pp.31-45.
- Bewley-Taylor, D.** (2012). “The Contemporary International Drug Control System: A History of the UNGASS Decade”, en *Governing The Global Drug Wars*, LSE Special Report SR014, ed. John Collins y Nicholas Kitchen (Londres: LSE IDEAS, London School of Economics and Political Science), pp.49-55.
- Briscoe, I.; Tokatlian, J.G.** (2011). “Conclusión: drogas ilícitas y nuevo paradigma: hacia un debate prohibicionista”. *Drogas y prohibición: una vieja guerra, un nuevo debate* (Tokatlian, J.G.). Buenos Aires: Libros del Zorzal, pp.387-407.
- Burzaco, E. y Berensztein, S.** (2014). *El poder narco*. ISBN 978-950-074925-1, Buenos Aires: Sudamericana.
- CELS** (2015). El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos. La experiencia del continente americano. Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). Recuperado de [http://www.cels.org.ar/common/Drogas\\_web\\_hojas.simples.pdf](http://www.cels.org.ar/common/Drogas_web_hojas.simples.pdf)
- Centro de Noticias ONU** (2 de octubre de 2012). México, Guatemala y Colombia urgen a la ONU a analizar política de combate a las drogas. Organización de Naciones Unidas.

Recuperado de

<http://www.un.org/spanish/News/story.asp?NewsID=24648#.WGvHT1V97IV>

**Collins, J.; Caulkins J.P.; Restrepo, P.; Mejía, D.; Reuter, P.; Felbab-Brown, L.H.; Madrazo Lajous, A.; Drucker, E.; Csete, J.; Ziskind, J. and Kleiman, M.A.R.** (2014). “Acabando con la Guerra contra las Drogas: Informe del Grupo de Expertos de LSE en Economía de las Políticas sobre Drogas”. Editor Collins, J., LSE IDEAS.

**Comini, N. y Tokatlian, J.G.** (2016). “Guerra contra las drogas: ¿se puede modificar el paradigma internacional?”. *CIDOB*, ISSN 2013-4428, N°149, pp.1-5.

**Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia** (2015). *Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia*. Recuperado de [http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/prop\\_del/Comision-Asesora-de-PoliticadeDrogas.pdf](http://www.drogasyderecho.org/publicaciones/prop_del/Comision-Asesora-de-PoliticadeDrogas.pdf)

**Comisión Global de Políticas de Drogas** (2011). *Guerra a las drogas*. Recuperado de [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2012/03/GCDP\\_WaronDrugs\\_ES.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2012/03/GCDP_WaronDrugs_ES.pdf)

**Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia** (2009). *Drogas y Democracia: hacia un cambio de paradigma*. Recuperado de [http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/06/drugs-and-democracy\\_book\\_ES.pdf](http://www.globalcommissionondrugs.org/wp-content/uploads/2016/06/drugs-and-democracy_book_ES.pdf)

**Count The Costs** (2013). La guerra contra las drogas: Socavando el desarrollo y la seguridad internacional, incrementando el conflicto. Recuperado de [http://www.countthecosts.org/sites/default/files/Development\\_and\\_security\\_Spanish.pdf](http://www.countthecosts.org/sites/default/files/Development_and_security_Spanish.pdf)

**Delmas, P.** (1996). *El brillante porvenir de la guerra*. Editorial Andrés Bello, Santiago de Chile.

**Diamint, R.** (2013). “Regionalismo y posicionamiento suramericano: UNASUR Y ALBA”. *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, ISSN 1133-6595, N° 101, pp.55-79.

**Drug Policy Alliance** (2016). Centros para la supervisión de inyecciones (CSI). Recuperado de

[http://www.drugpolicy.org/sites/default/files/DPA%20Hoja%20Informativa\\_Centros%20ara%20la%20supervisi%C3%B3n%20de%20inyecciones%20%28Febrero%20de%202016%29\\_0.pdf](http://www.drugpolicy.org/sites/default/files/DPA%20Hoja%20Informativa_Centros%20ara%20la%20supervisi%C3%B3n%20de%20inyecciones%20%28Febrero%20de%202016%29_0.pdf)

**Felbab-Brown, V. y Trinkunas, H.** (1 de mayo de 2015). Las discrepancias globales en la política de drogas. Brookings Institution. Recuperado de <https://www.brookings.edu/es/opinions/las-discrepancias-globales-en-la-politica-de-drogas/>

**Felbab-Brown, V. y Trinkunas, H.** (2016). *UNGASS 2016 in Comparative Perspective: Improving the Prospects for Success*. Brookings Institution. Recuperado de <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/FelbabBrown-TrinkunasUNGASS-2016-final-2.pdf>

**García-Peña, R.P.** (1995). “El asunto de las drogas ilícitas en las relaciones Colombia-Estados Unidos: el imperativo de la cooperación”. *Ciencia Política*, ISSN 0120-7687, N°38, pp.11-19.

**Garzón Vergara, J.C. y Pol, L.** (2015). “El elefante en la habitación: drogas y derechos humanos en América Latina”. *Revista Sur*, Vol.12, N°21, pp.1-8.

**Garzón Vergara, J.C. y Tokatlian, J.G.** (10 de agosto de 2015). La Coalición de los Vulnerables. El País. Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2015/08/10/actualidad/1439219415\\_290211.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2015/08/10/actualidad/1439219415_290211.html)

**Garzón Vergara, J.C.** (12 de mayo de 2016). Cómo combatir el crimen organizado y terminar la guerra contra las drogas. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=bBnSgedmATg>

**Garzón Vergara, J.C.** (2016). “PosUNGASS2016: América Latina y las perspectivas de la política de drogas”. Informes RIAL (Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina y el Caribe). Recuperado de [www.consejorial.org/](http://www.consejorial.org/)

**Gutiérrez Sanín, F. et al.** (2007). *Prólogo. Nuestra guerra sin Nombre*, Bogotá, IEPRI.

**Instituto Nacional de Psiquiatría Ramón de la Fuente Muñiz; Instituto Nacional de Salud Pública; Secretaría de Salud** (2012). *Encuesta Nacional de Adicciones 2011: Reporte de Drogas*. ISBN 978-607-460-284-5. México DF, México. Recuperado de [http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ENA\\_2011\\_DROGAS\\_ILICITAS\\_.pdf](http://www.conadic.salud.gob.mx/pdfs/ENA_2011_DROGAS_ILICITAS_.pdf)

**Jelsma, M.** (2015). “UNGASS 2016: perspectivas para la reforma de los tratados y la coherencia de todo el sistema de la ONU en materia de políticas de drogas”. Brookings Institution. Recuperado de <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/07/Jelsma-United-Nations-final-Spanish.pdf>

- Jelsma, M.** (13 de abril de 2016). UNGASS 2016: ¿hito histórico u oportunidad perdida? Transnational Institute (TNI). Recuperado de <https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/ungass-2016-hito-historico-u-oportunidad-perdida>
- Jensema, E.** (2017). Derechos humanos y políticas de drogas. Transnational Institute (TNI). Recuperado de <https://www.tni.org/es/publicacion/derechos-humanos-y-politicas-de-drogas#11>
- Kruijt, D.** (2010). “Desigualdad y violencia en América Latina”. *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*. Madrid: Fundación Carolina y Siglo XXI Editores.
- López Restrepo, A.** (2006). “Narcotráfico, ilegalidad y conflicto en Colombia”. *Nuestra Guerra sin Nombre*, Bogotá, IEPRI.
- Mars, A.** (12 de mayo de 2017). Estados Unidos endurecerá las penas por poseer y traficar con drogas. El País. Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2017/05/12/estados\\_unidos/1494603093\\_955035.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2017/05/12/estados_unidos/1494603093_955035.html)
- Observatorio de Drogas de Colombia** (2016). *Reporte de Drogas de Colombia 2016*. ISSN 2463-1418, N°2, Bogotá, Colombia. Recuperado de [https://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odc-libro-blanco/ODC0100322016\\_reporte\\_drogas\\_colombia\\_2016.pdf](https://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odc-libro-blanco/ODC0100322016_reporte_drogas_colombia_2016.pdf)
- Open Society Foundations** (17 de diciembre de 2015). What’s at Stake at UNGASS 2016. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=WTryOds10uU>
- Palomino, S.** (8 de julio de 2016). Los cultivos ilícitos en Colombia aumentaron un 39%, según la ONU. El País. Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/07/08/colombia/1467941898\\_147420.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/07/08/colombia/1467941898_147420.html)
- Richards, P.R. y Stier, E.H.** (1987). “Strategic Decision Making in Organized Crime Control: The Need for a Broadened Perspective”.
- Schaffer, A.** (5 de mayo de 2015). WOLA se une al llamado para priorizar los derechos humanos en políticas de drogas globales. La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA). Recuperado de <https://www.wola.org/es/2015/05/wola-se-une-al-llamado-para-priorizar-los-derechos-humanos-en-politicas-de-drogas-globales/>

- Schaffer, A.** (2016). Entre la retórica y la reforma. La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA).
- Stepanova, E.** (2010). “El negocio de las drogas ilícitas y los conflictos armados: alcance y límites de sus vínculos”. *Drogas y prohibición: una vieja guerra, un nuevo debate* (Tokatlian, J.G.), Buenos Aires, Libros del Zorzal, pp.313-344.
- Straw, J.** (2002). *Failed and Failing States*. Discurso pronunciado en el European Research Institute de la Universidad de Birmingham.
- Tarre, A.** (30 de mayo de 2016). ¿Quiere América Latina terminar la guerra contra las drogas? El País. Recuperado de [http://internacional.elpais.com/internacional/2016/05/30/actualidad/1464567120\\_146308.html](http://internacional.elpais.com/internacional/2016/05/30/actualidad/1464567120_146308.html)
- Senese, J.** (21 de marzo de 2016). Juan Gabriel Tokatlian – UNGASS. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=qEI-0v4OntA>
- Swift, A.** (19 de octubre de 2016). Support for Legal Marijuana Use Up to 60% in U.S. Gallup. Recuperado de [http://www.gallup.com/poll/196550/support-legal-marijuana.aspx?g\\_source=POLITICS&g\\_medium=topic&g\\_campaign=tiles](http://www.gallup.com/poll/196550/support-legal-marijuana.aspx?g_source=POLITICS&g_medium=topic&g_campaign=tiles)
- Cannabis Documental** (20 de febrero de 2016). The Culture High, partes 1-9. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=GRvo9QabEIg&list=PLmffAW55j-AET2nOYcgmjbrkAWGgTxWmk>
- Thoumi, F.E.** (2011). “Los sueños de reformar las políticas contra las drogas y el régimen internacional de control de drogas”. *Oasis*, ISSN 1657-7558, N°16, pp.205-226.
- Tokatlian, J.G.** (2011). “La guerra perpetua: las drogas ilícitas y el mundo andino”. *Pensamiento Iberoamericano*, ISSN 0212-0208, N°8, pp.105-127.
- Tokatlian, J.G.** (2 de mayo de 2016). UNGASS 2016: de la oportunidad al oportunismo. Open Democracy. Recuperado de <https://www.opendemocracy.net/democraciaabierta/juan-gabriel-tokatlian/ungass-2016-de-la-oportunidad-al-oportunismo>
- Turzi, M.** (2014). “Asia y la ¿(des)integración latinoamericana?”. *Nueva Sociedad*, marzo-abril de 2014, N° 250, pp.78-87.
- United Nations Office on Drugs and Crime** (2016). *World Drug Report*. Recuperado de [http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD\\_DRUG\\_REPORT\\_2016\\_web.pdf](http://www.unodc.org/doc/wdr2016/WORLD_DRUG_REPORT_2016_web.pdf)