Socialización, crisis de efectividad y persistencia en el régimen internacional de control de drogas

Mariana Souto Zabaleta

Socialización, crisis de efectividad y persistencia en el régimen internacional de control de drogas

Arte & Parte

Souto Zabaleta, Mariana
Socialización, crisis de efectividad y persistencia en el régimen internacional de control de drogas / Mariana Rosa Souto Zabaleta. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Arte & Parte, 2017.
480 p. ; 22 x 15 cm.

ISBN 978-987-665-137-0

1. Droga. 2. Control Internacional. I. Título.
CDD 364.13365

© Mariana Souto Zabaleta
© Arte & Parte: Diseño y arte de tapa

ISBN: 978-987-665-137-0
Texto al cuidado del autor

Arte & Parte
es un sello de Artnovela Ediciones SRL
www.artnovela.com.ar
consultas@artnovela.com.ar
+54 011 4988 1155

Queda rigurosamente prohibida, sin la autorización escrita de los titulares del copyright, bajo las sanciones establecidas por las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la fotocopia y el tratamiento informático.

A mamá, por todo lo que no puedo resumir en pocas palabras. A Matias, por la fortuna de haberte encontrado.

"Hay un vínculo secreto entre la lentitud y la memoria, entre la velocidad y el olvido. Evoquemos una situación de lo más trivial: un hombre camina por la calle. De pronto, quiere recordar algo, pero el recuerdo se le escapa. En ese momento, mecánicamente, afloja el paso. Por el contrario, alguien que intenta olvidar un incidente penoso que acaba de ocurrirle acelera el paso sin darse cuenta, como si quisiera alejarse rápido de lo que, en el tiempo, se encuentra aún demasiado cercano a él. En la matemática existencial, esta experiencia adquiere la forma de dos ecuaciones elementales: el grado de lentitud es directamente proporcional a la intensidad de la memoria; el grado de velocidad es directamente proporcional a la intensidad del olvido".

Milan Kundera, La lentitud, 1995.

Capítulo 1- Introducción

En las vísperas de una Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas[1] en el año 2016, considerada como un hito para el logro de las metas establecidas en la Declaración Política y el Plan de Acción hacia una Estrategia Integrada y Equilibrada para contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas (2009) hacia el año 2019, la comunidad internacional enfrenta, una vez más, una Sesión Especial dedicada especialmente a este problema, la tercera en la historia de la Organización de Naciones Unidas (Jelsma, 2015).

Es preciso recordar que la estrategia internacional para enfrentar el denominado "problema mundial de las drogas" fue generando un denso y complejo régimen internacional[2] que ha alcanzado una de las instancias más profundas de la cooperación interestatal, esto es, la institucionalización de mecanismos e instancias de evaluación internacional de

1- De acuerdo a la Declaración Política de la Asamblea General de las Naciones Unidas (1998), ratificado por la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas de la Comisión de Estupefacientes de la Organización de Naciones Unidas (2009), se entiende por "problema mundial de las drogas" al cultivo, la producción, la fabricación, la venta, la demanda, el tráfico y la distribución ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, incluidos los estimulantes de tipo anfetamínico, el desvío de precursores y actividades delictivas conexas.

2- Un régimen internacional puede definirse como "un set de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones explícitos o implícitos alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, de causalidad y de rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones para la acción específicas. Los procedimientos de toma de decisiones son prácticas prevalecientes para el diseño e implementación de la acción colectiva" (Krasner, 1983).

las políticas nacionales en la materia. Se trata de un régimen que se ha consolidado en un período de cien años alcanzando una universalidad sin precedentes en términos de los Estados que lo conforman y de su capacidad de estandarizar las respuestas nacionales, regionales e internacionales al problema. Como señala Buxton (2008) "el principio central que subyace al control de drogas, que los Estados deben intervenir y actuar coercitivamente para prevenir el uso de sustancias peligrosas, es aceptado por todos los gobiernos nacionales independientemente del tipo de régimen, religión, orientación ideológica o nivel de desarrollo nacional". Así, el proceso que se inicia en la Conferencia Internacional sobre Opio celebrada en Shanghai en 1909 se presenta, un siglo después, bajo la forma de un complejo conjunto de acuerdos, convenciones, declaraciones, planes de acción e instituciones que reúnen a los estados para un abordaje conjunto e integral del problema mundial de las drogas. A partir de la Convención Internacional sobre Opio, firmada en La Haya en enero de 1912, se siguen una serie de acuerdos y convenciones que van ampliando no sólo las sustancias involucradas en el control sino también el alcance del abordaje al problema. Es en la década del sesenta el momento en el que comienzan a ordenarse los acuerdos intergubernamentales aprobados hasta el momento y a generarse una estructura institucional para el régimen. A partir de esa fecha, los Estados aprueban una serie de convenciones que enmarcan el abordaje legal e institucional del problema: la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972; el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971; y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 1988, que se constituirán en sus pilares normativos hasta nuestros días.

La Sesión Especial prevista para el año 2016 tiene lugar casi veinte años después de la Segunda Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas que se celebró en el año 1998. Ese año, luego de persistentes pedidos de varios países, las Naciones Unidas celebraron esta Sesión Especial, dedicada al problema de las drogas, para debatir las políticas en la materia, y aprobaron una Declaración Política y un Plan de Acción con metas a ser cumplidas en 10 años. En esa instancia, se asumió el compromiso de evaluar los resultados en el logro de esas metas hacia el año 2008 (Thoumi, 2009). En función de ello, en marzo de 2009, se realizaron

una serie de sesiones de alto nivel, en las que participaron Jefes de Estado, ministros y representantes de Gobiernos de 132 Estados. Sin mayor debate y con una escasa evaluación de las metas de 1998, en el mes de marzo de 2009, los representantes de los gobiernos adoptaron una nueva Declaración Política y un nuevo Plan de Acción para la Cooperación Internacional hacia una estrategia integral y equilibrada para enfrentar el Problema Mundial de las Drogas[3]. Así, la respuesta al mandato previsto en 1998 fue la elaboración de nuevos instrumentos que reflejaban, en gran parte, una reiteración de lo acordado en 1998 y una escasa evaluación de los resultados concretos derivados de la implementación de la Declaración Política y el Plan de Acción previos. En efecto, aunque el proceso evidenció, entre otras cuestiones, la escasez de datos certeros que permitieran una evaluación[4], los Estados terminaron adoptando una nueva Declaración y un nuevo Plan de Acción que volvía a trasladar la reflexión, esta vez al año 2019. Así, sin una capacidad cabal de evaluar la evolución del problema frente a las políticas implementadas, el régimen internacional en materia de control de drogas persistió, tanto en su universalidad como en su imponente capacidad de homogeneizar las respuestas nacionales al problema, y el entramado normativo sobre el que se sustenta permaneció inalterado.

Ya vigentes la nueva Declaración Política y el nuevo Plan de Acción, en el año 2014, tuvo lugar, en el marco de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes de la Organización de Naciones Unidas, un nuevo Segmento de Alto Nivel para la evaluación de medio término de la Declaración y su Plan de Acción (esta vez, los aprobados en el año 2009). Si bien en las intervenciones de los diferentes actores del régimen, especialmente algunos pertenecientes al ámbito interamericano así como en otros documentos aprobados por la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas o de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, aparecen algunas voces críticas respecto de la efectividad del régimen, esas declaraciones no se vieron, al momento, acompañadas por iniciativas concretas que impliquen un cambio de régimen o, al menos, un cambio sustantivo dentro del propio régimen. Como señala Bewley-Taylor (2012) para verificar la existencia de ese tipo de cambios se requeriría una alteración sustantiva en el foco normativo del

3- Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas, A/RES/64/182, 2009.
4- Las deficiencias en torno a la información disponible frente a la evaluación que debía realizar la comunidad internacional se analizan en el Capítulo 9.

régimen por la vía de una revisión formal de los tratados, circunstancia escasamente planteada en el plano discursivo y nulamente abordada a partir de concretas propuestas de transformación. Como lo indica Jelsma (2015), pese a lo que él denomina "ruptura del consenso de Viena" y a las evidentes contravenciones al sistema, "cuestionar públicamente los fundamentos del sistema de control de drogas de la ONU e instar a que se reformen los tratados sigue siendo un tabú".

En este contexto de persistencia, en lo que refiere al foco normativo del régimen, a lo largo de la década que va desde la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (1998) hasta nuestros días, profundos cuestionamientos han emergido en torno a la efectividad del régimen internacional de control de drogas, a los éxitos y los fracasos de la estrategia internacional hasta el momento implementada. Si bien de manera primaria estos cuestionamientos emergieron desde algunas organizaciones no gubernamentales, también serán tomados por algunos actores del régimen de manera creciente. Son numerosas las voces que varios años después del límite oportunamente establecido por los Estados para la evaluación de las metas fijadas en 1998, consideran que los resultados concretos no parecen alentadores. En efecto, en los cien años de implementación de la estrategia internacional de control de drogas, no se han alcanzado resultados significativos. Adicionalmente, las políticas implementadas han producido de manera constante un efecto de "desplazamiento" que termina equilibrando los escasos éxitos que se producen en algunas regiones, además de profundos y alarmantes "costos inesperados". El propio ex Director Ejecutivo de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), en el año 2009, reconoció que pese a los esfuerzos por reducir el problema mundial de las drogas, el impacto sobre la seguridad y el desarrollo no había sido benigno. En opinión del ex Director Ejecutivo, se había generado una dramática "consecuencia no intencionada" que era, nada más y nada menos, que la emergencia de un mercado criminal de dimensiones macroeconómicas.[5] Es así que la crisis de efectividad del régimen puede constatarse no sólo en los aumentos globales en los índices de consumo y en la no reducción significativa de los indicadores vinculados a la producción, fabricación y comercialización ilícita de drogas a nivel global sino también, y prin-

5- Intervención del Director Ejecutivo de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), Prólogo de la Declaración Política sobre el Problema Mundial de las Drogas, 2009.

cipalmente, en los altísimos costos asociados que emergieron de las políticas implementadas y que resultaron en muchos casos en situaciones de violencia, generada por ese mercado ilícito de dimensiones macroeconómicas, en un desborde de los sistemas judiciales y carcelarios, y en un énfasis inconducente en los consumidores y en los eslabones más bajos de la cadena de comercialización ilícita de drogas.

De esta forma, frente a la innegable existencia de profundos cuestionamientos en torno a la efectividad del régimen internacional de control de drogas, resulta imprescindible analizar las razones que explican su persistencia y su sostenimiento inalterado en lo que refiere a sus pilares normativos. Como afirman reconocidos autores que estudian el régimen internacional de control de drogas, partiendo de la clásica distinción de Keneth Waltz (1979) respecto de los cambios "en" y "de" las estructuras políticas domésticas e internacionales, los cambios dentro del régimen representarían un proceso de debilitamiento y un desgaste normativo caracterizado por deserciones blandas a las expectativas prohibicionistas del régimen, mediante los que ciertas políticas de éste podrían tener lugar en los confines del marco de los tratados a través de su flexibilidad interpretativa. Por el contrario, los cambios de régimen involucrarían una alteración normativa sustantiva sólo posible a través de una enmienda o modificación de los tratados (Jelsma, 2011; Bewley Taylor y Jelsma, 2011). Lo cierto es que, como se menciona precedentemente, no existen al momento señales que indiquen que se esté en camino de una alteración normativa sustantiva de los instrumentos sobre los que el régimen se ha construido.

Esta cuestión ha despertado en los últimos años un interés creciente en la literatura especializada. Existe una importante serie de trabajos de tipo exploratorio y descriptivo que se ocupan de la situación actual de la estrategia internacional en materia de control de drogas y su crisis de efectividad (Nadelmann, 1990; Levine, 2002; Carstairs, 2005; Bewley Taylor 2006; Buxton, 2006; Thoumi, 2009; Jelsma 2011). Por otra parte, también ha habido autores que abordan la cuestión apelando a la teoría de regímenes, quiénes reconocen que, si bien la clásica explicación neorrealista sustentada en los elementos materiales (poder) para la explicación de la emergencia del régimen internacional de control de drogas no debe descartarse (Bewley Taylor, 1999; Nadelmann, 2007; Ba-

gley, 2012), cuando se avanza hacia el mantenimiento de los regímenes en el tiempo (persistencia) resulta necesario apoyarse en otros factores explicativos (Bewley Taylor, 2012; Nadelmann, 2006; Levine, 2003).

Es por ello que, partiendo del problema descripto, el objetivo de este trabajo es analizar, a partir de la participación en el régimen de los actores pertenecientes al ámbito interamericano, la posible existencia de un mecanismo causal entre la socialización de los actores en las prácticas, normas, reglas y creencias causales y descriptivas del régimen, y su persistencia. Para ello se propone encontrar los factores explicativos adicionales a los que se hizo referencia en los aportes de la aproximación constructivista y, en particular, en aquellos trabajos que ponen el énfasis en los procesos de socialización entre los actores que tienen lugar dentro de los regímenes internacionales. Como afirma Johnston (2001), mientras que las teorías de las relaciones internacionales predominantes ignoran la posibilidad de la socialización o no están preparadas para teorizarla, para el constructivismo la socialización es un concepto central. Checkel (2005) define este proceso como aquel en el que se induce a los actores en las normas y reglas de una comunidad dada. Para este autor, la socialización implica que un agente no sigue una lógica de las consecuencias sino una lógica de la apropiación: su adopción se sostiene en el tiempo y es independiente de estructuras particulares de incentivos materiales y sanciones. Si bien, entonces, la clásica explicación neorrealista sustentada en los elementos materiales para la explicación de la emergencia de los regímenes no puede descartarse en el caso del régimen internacional de control de drogas, cuando se avanza hacia su persistencia en el tiempo en un contexto de crisis de efectividad resulta necesario apoyarse en estos otros factores explicativos, tales como los que aporta una aproximación constructivista, en particular, la incidencia de la socialización de esos actores en las normas y prácticas del régimen y en la definición de sus identidades e intereses. La hipótesis sobre la que se trabajará es entonces, que la persistencia del régimen internacional de control de drogas (la no alteración normativa sustantiva, esto es, la no introducción de modificaciones de peso en los instrumentos internacionales sobre los que el régimen ha sido construido), aún frente al reconocimiento de su crisis de efectividad, puede explicarse, en parte, en función de la socialización de los actores que lo componen en las prácticas, normas, reglas y creencias causales y descriptivas del régimen.

Se trata éste de un proceso de construcción colectiva de identidades en donde agencia y estructura se retroalimentan.

Recordemos que el constructivismo subraya el rol de los factores ideacionales. Las ideas socialmente compartidas, sean normas (expectativas colectivas acerca del comportamiento apropiado) o el conocimiento social respecto de relaciones causa efecto, no sólo regulan el comportamiento, sino que también constituyen la identidad de los actores. Las normas colectivas no sólo constituyen las identidades sociales de los actores, sino que también definen las reglas de juego básicas que los actores encuentran en sus interacciones. La comunidad de investigación constructivista tiene como argumento fundacional el que los intereses estatales no son exógenos y que los intereses a nivel unidad cambian y evolucionan. En el contexto de los organismos internacionales los Estados interactúan en una base regular y sostenida, tomando nuevas identidades e intereses (Bearce & Bondanella, 2007). La socialización es, precisamente, el proceso mediante el cual los actores adquieren diferentes identidades, llevando a nuevos intereses a través de interacciones sostenidas y regulares dentro de contextos y estructuras sociales más amplios (Bearce y Bondanella, 2007).

A los fines de avanzar en la aproximación propuesta y, teniendo en cuenta el interés especial de la investigación en los procesos intersubjetivos de construcción de conocimiento presentes en la dinámica por la que atraviesan los regímenes internacionales, se adopta una estrategia metodológica cualitativa y, en particular, el estudio de caso y el método de rastreo de procesos, en tanto se busca establecer la existencia de un mecanismo causal entre la socialización de los actores y la persistencia del régimen. El método de rastreo de procesos busca identificar los procesos causales intervinientes entre una variable independiente (o variables) y el resultado de la variable dependiente (George & Bennet, 2005). Como afirma Simon (1985) el rastreo de procesos es un elemento fundamental en la investigación empírica de estudios de caso porque provee una forma de aprender y evaluar empíricamente las preferencias y percepciones de los actores, sus propósitos, sus metas, sus valores y las especificaciones de las situaciones que enfrentan. El rastreo de procesos ayuda al investigador a develar, directa e indirectamente, lo que los actores quieren, conocen y computan (Simon, 1985; Venneson, 2008).

Lo que se busca ratrear es el mecanismo causal teorizado detectando sus manifestaciones empíricas. No se intenta afirmar que el mecanismo causal detectado sea suficiente para explicar el resultado sino simplemente detectar la relación causal de este mecanismo respecto del resultado. El objetivo es construir una teoria de mediano alcance de un mecanismo causal que se espera que funcione en un contexto espacial y temporal (Beach y Pedersen, 2013).

La existencia de un mecanismo causal que vincula la socialización (variable independiente) con el resultado (la persistencia del régimen) es estudiada solo a partir de la participación de los gobiernos nacionales que conforman la Organización de Estados Americanos, y las burocracias de los organismos internacionales y los actores de las organizaciones no gubernamentales que actúan en ese ámbito. Si bien, de verificarse la existencia del mecanismo causal, no estaríamos en condiciones de afirmar que el régimen internacional de drogas persiste sólo en virtud del proceso de socialización en el que se encuentran inmersos todos los actores que lo componen, sí estaríamos en condiciones de afirmar que, en lo que refiere a la participación de los actores del régimen que operan en el ámbito interamericano (gobiernos nacionales, burocracias de los organismos internacionales, y actores de las organizaciones no gubernamentales) existe un mecanismo causal que vincula la socialización con la persistencia del régimen. Como afirman Beach y Pedersen (2013) el "theory building process tracing" no proclama que el mecanismo causal detectado sea suficiente para explicar el resultado, sino que la meta más pragmática es meramente detectar la existencia de un mecanismo que tiene una relación causal con el resultado. Como afirman los autores se espera que el mecanismo causal opere en determinado contexto espacial y temporal.

A los fines de determinar la existencia de ese mecanismo causal, la estrategia empírica se basó en el análisis de aproximadamente 400 documentos elaborados en el marco del régimen internacional de control de drogas desde la celebración de la Sesión Especial de las Asamblea General de Naciones Unidas en 1998 hasta la actualidad, así como de los documentos e informes elaborados por los organismos internacionales en ese período, con un énfasis especial en lo que refiere a la participación de los estados pertenecientes al ámbito interamericano, y de

sus declaraciones e intervenciones en todas aquellas instancias multilaterales y regionales que han tenido lugar en el marco del régimen en ese lapso temporal. Adicionalmente, se realizaron entrevistas semiestructuradas a 20 representantes de estados pertenecientes al ámbito interamericano, funcionarios de las burocracias de los organismos internacionales especializados en materia de drogas e integrantes de organizaciones no gubernamentales con mayor incidencia en esa área. Con relación al perfil del entrevistado, para el caso de los representantes de los Estados se privilegió a aquellos que hubieran desempeñado algún rol de conducción en los procesos centrales del régimen, como el ejercicio de presidencias y vicepresidencias, coordinaciones o una participación central en representación de su Estado en alguna de instancias de definición de las estrategias y políticas del régimen, garantizando una adecuada representación sub-regional. Para el caso de los funcionarios de los organismos internacionales, se privilegió a aquellos que tuvieron responsabilidad en la conducción de procesos de definición de políticas y estrategias garantizando también una adecuada representatividad en términos de las instancias multilaterales especializadas en materia de drogas existentes. Para el caso de las organizaciones no gubernamentales se seleccionó a aquellas que abordan la cuestión de las políticas de drogas desde un punto de vista macro, con mayor participación e incidencia reconocida en las instancias del régimen. En todos los casos se trató de profesionales con varios años de experiencia y conocimientos sobre diferentes aspectos del problema mundial de las drogas, que han ejercido y continúan ejerciendo la representación de sus países, organismos y organizaciones en las instancias más importantes del régimen. En función de este perfil y con las consideraciones descriptas, se entrevistaron representantes de Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, México, Surinam, Venezuela, Uruguay, la Secretaría de Seguridad Multidimensional de la Organización de Estados Americanos (OEA), la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), Transnational Institute (TNI) y la Washington Office on Latin America (WOLA).

Resulta preciso aclarar que, teniendo en cuenta la gran cantidad de países y regiones que integran el régimen internacional de control de drogas, se optó por trabajar la participación de los actores pertenecientes al ámbito interamericano por ser éste de especial interés en las

instancias actuales por las que atraviesa ese régimen. Afirmaba el Presidente Santos en la VI Cumbre de las Américas celebrada en Cartagena, en el año 2012: "Nosotros, los líderes de la región sostuvimos una invaluable discusión sobre el problema global de las drogas. Coincidimos en la necesidad de analizar los resultados de la actual política en las Américas y de explorar nuevos enfoques para fortalecer esta lucha y para ser más efectivos".[6] El Secretario General de la OEA, un año después, en la introducción a su Informe del Problema de las Drogas en las Américas, derivado del denominado "mandato de Cartagena" destacaba el hecho de que "los Jefas y Jefes de Estado de las Américas" habían decidido "dar un paso adelante en la búsqueda de caminos para desentrañar sus complejidades y avanzar en fórmulas que den lugar a una mejor efectividad en su manejo".[7] Es entonces el ámbito interamericano desde donde surgen en los últimos años, en el marco del régimen y desde la participación de los estados, los más fuertes reclamos de reflexión y debate en torno a las políticas de drogas, por fuera de unas pocas organizaciones no gubernamentales que venían haciéndolo años antes, muchas de ellas también desde el propio ámbito interamericano. Es por ello que este trabajo se orienta a este particular grupo de países para determinar si efectivamente existe un mecanismo causal entre la socialización de los actores y la persistencia del régimen internacional de control de drogas y, en función de ello, estar en condiciones de alcanzar una mayor certeza sobre las posibilidades de transformación de ese régimen frente a los cuestionamientos por los que atraviesa en la actualidad y, eventualmente, abrir la puerta a la reflexión sobre la existencia de este tipo de procesos también respecto de otros actores del régimen.

El recorrido en miras al cumplimiento de los objetivos que persigue este trabajo se inicia en el capítulo 2 en el que se presenta el marco teórico conceptual que guiará el análisis y cuyos ejes son los conceptos de régimen internacional, la socialización y la persistencia. De esta forma, se aborda el problema a partir del concepto de régimen internacional, se analiza la pertinencia del concepto frente a los actuales estudios sobre gobernanza global, se presentan las diferentes alternativas teóricas para el estudio de los regímenes internacionales haciendo hincapié en la aproximación constructivista y en la importancia de la socializa-

6- Declaración del Presidente de Colombia en la VI Cumbre de las Américas, Cartagena de Indias, 15 de abril de 2012.

7- Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, Secretaría General de la OEA, 2013.

ción para esta aproximación teórica, y se analiza la cuestión de la efectividad de los regímenes internacionales desde la literatura específica del área. En el capítulo 3 se analizan las diferentes estrategias metodológicas para el estudio de los regímenes internacionales, en particular aquellas utilizadas por la aproximación constructivista, y se profundiza en los aportes del método de rastreo de procesos para el estudio de esos regímenes desde el constructivismo. En el capítulo 4 se presenta una revisión de la literatura sobre la creación y el desenvolvimiento del régimen internacional de control de drogas y un análisis de su lógica subyacente, y de los trabajos del área que han abordado la cuestión de la crisis de efectividad y la persistencia de este régimen internacional.

En el capítulo 5, y en función del marco teórico conceptual y de la estrategia metodológica escogida, se conceptualiza el mecanismo causal que vincula la socialización con la persistencia del régimen internacional de control de drogas, y se presentan sus partes o componentes constitutivos. El mecanismo causal teorizado incluye la definición de la naturaleza, el alcance y las características del problema; la noción de responsabilidad colectiva y la elaboración de las respuestas legítimas al problema; el déficit de información y la incertidumbre; la definición del alcance y magnitud de la crisis de efectividad; y el abordaje de los desafíos al régimen. Teniendo en cuenta esta conceptualización del mecanismo causal resulta imprescindible abordar el análisis de explicaciones alternativas a los fines de estar en condiciones de asegurar que las cogniciones que moldean las elecciones no son simplemente reductibles a aspectos materiales en la circunstancia de elección. De esta forma, si bien se reconoce la presencia de una variable adicional en la conceptualización del mecanismo causal, que es aquella vinculada a los aspectos materiales, se aborda en el modelo pero se exogeniza respecto de la relación entre la variable independiente (socialización) y la variable dependiente. Esta variable exógena, abordada empíricamente sin necesidad de aplicarse, respecto de ella, el método de rastreo de procesos, se presenta en el Capítulo 6 (La cuestión de la persistencia desde la lógica de las consecuencias). Los componentes del mecanismo causal, a partir del análisis documental, se analizan en el Capítulo 7 (La definición de la naturaleza, alcance y características del problema), el Capítulo 8 (La construcción de la noción de responsabilidad colectiva y de las soluciones legítimas al problema), el Capítulo 9 (El déficit de información y la incertidumbre respecto de regímenes alternativos), el Capítulo 10 (El

alcance de la crisis de efectividad) y el Capítulo 11 (El abordaje de los desafíos al régimen). En el Capítulo 12 se "deja hablar" a los entrevistados sobre cada uno de los componentes del mecanismo causal teorizado. Finalmente, el Capítulo 13 presenta las reflexiones finales en torno a la existencia del mecanismo causal entre la socialización de los actores en las normas, prácticas y creencias causales del régimen y su persistencia en un contexto de crisis de efectividad.

A casi veinte años de la Sesión Especial de Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas y en las puertas de una nueva Sesión Especial, ahondar en la importancia de la socialización de los actores pertenecientes al ámbito interamericano para la persistencia del régimen internacional de control de drogas y sus posibilidades concretas de transformación nos llevará invariablemente a introducirnos al vínculo secreto del que nos habla Milan Kundera entre la lentitud y la memoria, entre la velocidad y el olvido.

Capítulo 2 – Regímenes internacionales, socialización y persistencia.

2.1- El abordaje del problema a partir del concepto de régimen internacional[8].

En teoría de las relaciones internacionales la definición de regímenes de Stephen Krasner obtuvo prontamente un alto grado de aceptación entre los estudiosos del área. Krasner (1983) define a los regímenes internacionales como "un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones explícitos o implícitos alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las relaciones internacionales. Los principios son creencias de hecho, de causalidad y de rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o proscripciones para la acción específicas. Los procedimientos de toma de decisiones son prácticas prevalecientes para el diseño e implementación de la acción colectiva" (Krasner, 1983). Posteriormente cuando, en una entrevista realizada en el año 2008, se le pregunta al autor sobre esta definición, Krasner afirmó: "tengo que admitir que en ese momento no tenía idea de lo que esa definición implicaba" (Theory Talks, 2008).

Es así que, pese a la amplia aceptación que tuvo inicialmente el concepto, los críticos han atacado la definición de Krasner por dos razones principales: la dificultad en diferenciar los cuatro componentes y las dificultades para determinar las fronteras del universo de casos, es decir, su vaguedad conceptual (Levy, Young, & Zurn, 1994). Uno de los cuestionamientos más célebres es el formulado por Susan Strange (1982) en función, precisamente, de consideraciones en torno a la imprecisión y

8- Este capítulo toma como punto de partida el trabajo Souto Zabaleta, M. (2013). Regímenes internacionales y gobernanza global: una mirada desde los aportes de la aproximación constructivista. En Llenderrozas, E. (coord.). Relaciones Internacionales. Teorías y debates. Buenos Aires: Eudeba.

la vaguedad del concepto (Hasenclever, Mayer, & Rittberger, 1997). De hecho, hay autores que optaron por un reemplazo del concepto por el de "instituciones". Simmons y Martin (2002) señalan que la literatura sobre regímenes dio lugar a tal confusión definicional que los académicos en los noventa buscaron una concepción más simple, así como una nueva denominación. Para ellos, a pesar de que existe una amplia variedad de usos, la mayoría de los académicos ven a las instituciones internacionales como un conjunto de reglas orientadas a gobernar el comportamiento internacional, concepto que se torna más preciso a la hora de dar cuenta de las dinámicas vinculadas a la cooperación en la política mundial.

No obstante, como afirman Hasenclever, Mayer y Rittberger (1997), aunque las advertencias de Strange continúan siendo relevantes, la arbitrariedad del concepto de régimen aparece más pequeña de lo que ella sugiere. Los autores hacen referencia a Kratochwil y Ruggie (1986) cuando nos recuerdan que la naturaleza cuestionada del concepto de régimen no es muy diferente a la de otros conceptos de las ciencias sociales como "poder" o "estado". Es así que otros autores han proporcionado, sobre la base de la definición de Krasner, sus propias conceptualizaciones. Para Hasenclever, Mayer y Rittberger (1999) los regímenes son órdenes internacionales parciales, creados ex profeso y de alcance regional o mundial, cuyo propósito es sustraer ciertas áreas de la política internacional del ámbito de las prácticas unilaterales. De acuerdo a Young (1983) los regímenes son instituciones sociales que gobiernan las acciones de aquellos interesados en actividades específicas. Para el autor, como otras instituciones sociales, se trata de patrones de comportamiento o prácticas reconocidos, alrededor de los cuales convergen expectativas. Es por ello que, pese a los cuestionamientos descriptos, continúa utilizándose como punto de partida la conceptualización original de Krasner. Aún más, existe un segundo consenso en el área, vinculado a los debates en torno a la necesidad de agregar consideraciones más vinculadas al comportamiento para la identificación de los regímenes (Rittberger, 1993). Así, para la identificación de un régimen se debería atender tanto a la existencia de acuerdos sobre reglas y procedimientos como el comportamiento orientado según esas reglas y procedimientos. De acuerdo a este nuevo consenso, para considerar la existencia de un régimen deben acreditarse ambos elementos.

Es posible afirmar, de este modo que, a pesar de la existencia de diferentes conceptualizaciones respecto de lo que es un régimen, la disciplina ha logrado un consenso aceptable sobre de los criterios que permiten identificar a un régimen internacional como unidad de análisis. Como afirma Young (1999) se ha tendido a alcanzar una visión pragmática que posibilita el reconocimiento empírico de los regímenes a partir de definirlos como conjuntos de reglas, procedimientos de toma de decisiones y/o programas que dan lugar a prácticas sociales asignando roles entre los participantes y gobernando sus acciones. Para Hasenclever, Mayer y Rittberger (1999) los aspectos en común entre las diferentes conceptualizaciones existentes generan un punto de partida aceptable para la investigación empírica no habiendo impedido la evolución del campo. Por su parte, Levy, Young y Zurn (1994) consideran que existe un amplio acuerdo sobre, al menos, dos elementos de la definición consensuada: el tratamiento de los regímenes como instituciones sociales en el sentido de un conjunto de reglas, roles y relaciones estables; y su referencia a áreas temáticas determinadas en contraposición a la más amplia estructura de la sociedad internacional como un todo. Hasenclever, Mayer y Rittberger (1997) afirman que la definición consensuada, así como las alternativas presentadas por diferentes autores, deben ser pensadas como definiciones operacionales que se volverán más precisas y más sofisticadas en función del edificio teórico en el que se encuentren inmersas.

Cuando Levy, Young y Zurn (1994) reflexionan respecto a la operacionalización del concepto sobre la base de los consensos previamente reseñados, se refieren a la existencia de dos procedimientos: el primero consiste en atender a las reglas o mandatos explícitos (independientemente de los actores); el segundo, sugiere agregar un elemento de comportamiento observable a la definición. Los autores advierten las dificultades que acarrean ambos procedimientos: el procedimiento sustantivo nos pone en el peligro de un razonamiento de tipo circular al identificar los regímenes sobre la base de comportamiento observable para luego usar los regímenes para explicar ese comportamiento; mientras que apelar a un procedimiento puramente formal no nos alerta sobre "regímenes de papel" o un demasiado amplio universo de casos. Para los autores, no serían estas las únicas opciones y proponen tener en cuenta dos dimensiones: el grado de formalidad de las reglas y el grado en el que las expectativas de los actores convergen. Es así que, tomando estas di-

mensiones, Levy, Young y Zurn (1994) proponen una definición de regímenes como instituciones sociales consistentes en principios, normas, reglas, procedimientos acordados que gobiernan las interacciones de los actores en áreas temáticas específicas. Por su parte, Young (1980) aporta otra forma de operacionalizar el concepto en función de sus componentes: un componente sustantivo (un conjunto de derechos y reglas), un componente procedimental (arreglos reconocidos para la resolución de situaciones que requieran una acción colectiva), y un componente de implementación (vinculado a sus mecanismos de cumplimiento).

En cualquier caso, partiendo de la definición consensuada, Kratchowil & Ruggie (1986) entienden que al definirse los regímenes internacionales como instituciones sociales alrededor de las cuales convergen expectativas en áreas temáticas, se está poniendo énfasis en las expectativas convergentes como su base constitutiva dándole una calidad inevitablemente subjetiva al concepto. Según los autores, conocemos a los regímenes en virtud de sus entendimientos compartidos de formas aceptables de comportamiento social, por lo que la ontología de los regímenes descansa en un fuerte elemento de prácticas intersubjetivas. Por su parte, Puchala & Hopkins (1982) coinciden en que los regímenes son de naturaleza subjetiva desde que existen primariamente como entendimientos, expectativas o convicciones de los participantes acerca del comportamiento legítimo, apropiado o moral. El propio Krasner reconoce que su clásica definición se orienta más hacia una aproximación constructivista de la cuestión de los regímenes (Theory Talks, 2008).

Es así que, en términos conceptuales y a lo largo del tiempo, parecieran predominar las concepciones más cercanas al constructivismo lo que deja en evidencia una contradicción en la evolución del campo en el que han prevalecido las teorizaciones más centradas en los intereses de la mano del neoliberalismo en la teoría de las relaciones internacionales. Ya Kratchowill y Ruggie (1986) remarcaban tempranamente esta contradicción. Para los autores en la mayoría de los casos la ontología de los regímenes consiste de una base subjetiva (y así lo sugiere la definición consensuada) que no puede ser abordada más que con una aproximación interpretativa que evite un tratamiento epistemológico de tipo positivista centrado en la separación de "objeto" y "sujeto". En efecto, cuando se refiere a sus trabajos de 1986 y 1995, Ruggie (1998) advierte que la

postura epistemológica prevaleciente en el análisis de regímenes contradice la base ontológica de los regímenes. Para el autor, los regímenes, de acuerdo a la definición estándar, están constituidos por expectativas convergentes, normas y principios compartidos, esto es, elementos que son inherentemente intersubjetivos por naturaleza, pese a que la epistemología reflejada en la mayoría de los análisis de regímenes conforma una versión blanda de positivismo. Es por ello que, para el autor, resulta más adecuado adoptar procedimientos epistemológicos más interpretativos: una vez que se ha decidido que la ontología de los regímenes consiste en una base intersubjetiva, y la definición de regímenes así lo sugiere, una epistemología de espectador resulta ipso facto insuficiente.

Frente a esta contradicción epistemológica, la preferencia por combinar una posición positivista con una ontología intersubjetiva se ha vuelto la opción, más ampliamente compartida por los constructivistas. En efecto, el constructivismo se fue ubicando en un punto medio entre el racionalismo y el reflectivismo, como se verá más adelante (Wiener, 2007).

2.2- Regímenes internacionales y gobernanza global.

Los regímenes internacionales emergen como uno de los principales focos de la investigación empírica y del debate teórico dentro de las relaciones internacionales alrededor de la década del setenta, convirtiéndose hacia finales de los noventa en un campo firmemente asentado de la disciplina (Haggard y Simmons, 1987; Hasenclever et al, 1999; Young y Zürn, 2006; Sprinz, 2007). Como afirman Young y Zurn (2006), lanzada en los setenta como una reacción al formalismo del mainstream en materia de organizaciones internacionales, la denominada teoría de regímenes ha crecido como uno de los movimientos principales entre los analistas interesados en las relaciones internacionales y, de un modo más general, los asuntos mundiales. Hurrell (1993) señala que esta teoría no puede ser descripta en términos de una moda pasajera, como muchas veces ha sido planteado por sus críticos, en virtud de que su preocupación central ha sido fundamental para la evolución del pensamiento occidental en materia de relaciones internacionales. En efecto, siguiendo a Young (1999), la teoría de regíme-

nes se construye en respuesta al desafío intelectual que plantea el estudio de los dilemas sociales o los problemas de acción colectiva que se presentan de manera creciente en la política mundial.

Pese a que la producción teórica y el desarrollo de investigaciones empíricas sobre diferentes regímenes internacionales no ha cesado en la actualidad, es posible advertir la emergencia de renovados cuestionamientos frente al predominio de las discusiones en torno a la "gobernanza global" en el debate académico contemporáneo sobre la política mundial. Biersteker (2009) plantea que la mayor parte de la literatura académica en relaciones internacionales está dedicada a los debates acerca de las bases de la gobernanza global. Los estudiosos que desafían el mainstream de las relaciones internacionales y su supuesto sobre estados nación soberanos enclavados en un sistema internacional anárquico a menudo se refieren a la gobernanza global como un punto de referencia conceptual en su análisis de la política mundial (Dingwerth & Pattberg, 2006). Siguiendo a Weiss (2000) la preponderancia de enfoques basados en la "gobernanza global" puede vincularse a la creciente insatisfacción entre los estudiosos de las relaciones internacionales con las teorías realistas e institucionalistas liberales que dominaron el estudio de las organizaciones internacionales en los setenta y los ochenta, por su incapacidad de captar adecuadamente el vasto crecimiento, tanto en número como en influencia, de los actores no estatales y las implicancias de la tecnología en una era de globalización. De esta forma, si bien es cierto que, como afirman Dingwerth y Pattberg (2006), la "gobernanza global" se ha presentado tanto en términos de un uso analítico (gobernanza global como fenómeno observable) como en términos de un uso normativo (gobernanza global como programa político) y a que se trata de un concepto que adolece de profundas ambigüedades e imprecisiones (Finkelstein, 1995, Murphy, 2000) es posible considerarla como una perspectiva específica de la política mundial que no se ancla en una mirada del mundo en términos de las relaciones internacionales sino en la existencia de múltiples "esferas de autoridad" más allá del estado. En este marco, como afirma Biersteker (2009), la mayor parte del debate teórico y político sobre las formas de gobernanza global gira en torno a las diferentes (y a menudo interconectadas) bases de gobernanza: la sociedad de estados, la hegemonía, los regímenes internacionales, las instituciones, el derecho internacional, las normas globales, o la autoridad

privada. Para el autor, la gobernanza global en la mayoría de los dominios es provista por una compleja combinación de estas diferentes bases, más que por una de ellas en particular (Biersteker, 2009). La cuestión es, entonces, si puede considerarse a la teoría de regímenes como un aporte más para la comprensión de las diferentes bases de la gobernanza global o si la mirada que propone esta perspectiva implica necesariamente superar e, incluso descartar, los aportes de la teoría de regímenes.

Al respecto, son muchos los autores que señalan las deficiencias que el mainstream de la teoría de regímenes presenta a la hora de arrojar luz acerca de las diferentes bases de la gobernanza global. Young (1999) sostiene que, al concentrarse en los estados tratados como actores unitarios que buscan maximizar sus ganancias absolutas, el núcleo central de la teoría de regímenes se ha limitado a si misma a un conjunto restringido de casos. De manera similar, Stokke (1997) afirma que el concepto de gobernanza implícito en el análisis de regímenes es más estrecho que el que se haya implícito en la gobernanza global: la teoría de regímenes ha estado más preocupada por las relaciones interestatales, mientras que la gobernanza global se refiere a la creación y operación de reglas en otros niveles, así como al involucramiento de actores subnacionales y transnacionales. Por su parte, Dingwerth y Pattberg (2006) asumen que la mayoría de las perspectivas tradicionales de las relaciones internacionales (realismo, neorrealismo e institucionalismo liberal) comparte características ontológicas básicas diferentes de aquellas prevalecientes en el concepto de gobernanza global. En particular, de acuerdo a estos autores, esas perspectivas se basan en una comprensión a priori de la política mundial concebida como política entre estados en la que los actores no estatales juegan roles principalmente influenciando a los estados o proveyéndoles servicios, mientras que el uso analítico de la gobernanza global considera a la política mundial como algo más que gobernanza internacional más actores transnacionales.

No obstante, esos mismos autores concuerdan en que si bien la mirada prevaleciente en la teoría de regímenes ha aportado una visión más restringida de la política mundial de la que propone la perspectiva de la gobernanza global, el propio concepto de régimen, así como algunos desarrollos teóricos en el área continúan siendo relevantes desde el punto de vista analítico. Rittberger (1993) señala que los regíme-

nes pueden ser considerados como reglas de juego consensuadas entre los actores en la arena internacional (generalmente, pero no de manera excluyente, estados nación) delimitando, para esos actores, el rango de comportamientos legítimos o aceptables en un contexto específico de actividad. Para el autor, el análisis de regímenes no puede separarse del más amplio estudio de la gobernanza internacional sin gobierno. Por su parte, Hauffer (1993) afirma que el concepto de régimen no necesariamente debe estar limitado a la interacción entre estados. Para la autora, no deben perderse las importantes contribuciones de los actores no estatales en la creación y mantenimiento de regímenes. En efecto, Young (1999) sostiene que muchos de los aportes más interesantes acerca de la creación de regímenes aparecen como resultado de relajar los supuestos acerca de los actores involucrados: los actores no estatales pueden y a menudo se convierten en importantes jugadores en la formación de regímenes individuales.

De esta forma es posible afirmar que, aunque de manera más estrecha, la teoría de regímenes resulta un aporte esencial para el análisis de la gobernanza global en tanto éstos son, en términos de Biersteker (2009), una de sus bases. Como afirman Diehl y Frederking (2010), el concepto de regímenes internacionales fue el primer intento sistemático de teorizar la "interdependencia compleja" y la existencia de una gobernanza global sin gobierno. De esa forma, para los autores, esta teoría desafió la noción de un mundo realista dominado por los estados nación y enfatizó el rol de las organizaciones no gubernamentales en influenciar las creencias, normas, reglas y procedimientos de los regímenes. Cabe advertir, como afirma Stokke (1997), que aunque el significado de los grupos subnacionales y transnacionales ha sido siempre reconocido, su reconocimiento no ha sido expresado de manera cabal en la teorización. No obstante, el autor destaca que hoy esas implicancias están siendo finalmente abordadas en la literatura académica de alguna manera, especialmente en el análisis de las consecuencias de los regímenes y crecientemente en algunos trabajos acerca de los procesos vinculados a su formación.

En efecto, más allá del mainstream de la teoría de regímenes, existen otras miradas, especialmente aquellas que se enmarcan dentro de una aproximación constructivista, que se alejan del estado centrismo y permiten un análisis de los roles que juegan todos los actores involucrados

en los procesos de creación y persistencia de los regímenes. En este sentido, la noción de régimen resulta útil desde el punto de vista analítico, en función de que analizar la cooperación internacional a partir de esta noción alerta acerca de los aspectos subjetivos del comportamiento internacional y reclama un análisis de las organizaciones sociales formales como enclavadas en una compleja red de interacciones sociales, cuestiones que han sido muchas veces desmerecidas en las investigaciones más convencionales (Puchala & Hopkings, 1982). Este tipo de mirada, permite aprovechar los conocimientos desarrollados por la teoría de regímenes sin dejar de lado las advertencias de la perspectiva de la gobernanza global, a la vez que superar la ambigüedad y vaguedad de la propia perspectiva a los fines de comprender la política mundial; a través de la investigación empírica de una de las diferentes bases de la gobernanza global, en este caso, de los regímenes internacionales. De esta forma, el análisis de regímenes permite demostrar, para cada caso particular, el verdadero rol que juegan los diferentes actores superando la negación a priori de los clásicos enfoques de las relaciones internacionales respecto de otros actores más allá del estado, pero evitando la imprecisión o las generalizaciones ensayísticas de las perspectivas de la gobernanza global, cuando, también a priori, afirman la equivalencia entre los diferentes actores de manera general para todas las áreas de la política mundial.

Ya en pleno despertar de la teoría de regímenes, Puchala y Hopkins (1982) explicaban que cada régimen tiene un conjunto de elites que son los actores prácticos dentro de él. Los gobiernos de los estados nación son los primeros miembros oficiales de la mayoría de los regímenes, aunque organizaciones internacionales, transnacionales y subnacionales pueden práctica y legítimamente participar. Más concretamente, los participantes de un régimen son a menudo unidades burocráticas o individuos que operan como parte del gobierno de un subsistema internacional, creando, reforzando y actuando en cumplimiento de normas. Los individuos y los roles burocráticos están unidos a redes de actividades y comunicación. Estos individuos y reglas gobiernan áreas temáticas creando y manteniendo regímenes. Young (1997) coincide al señalar que si bien los miembros oficiales de los regímenes son los estados es crecientemente notorio que no sólo una variedad de actores no estatales juega roles influyentes en la formación y operatoria de los regímenes internacionales sino también que es posible constatar la emergencia de regímenes influ-

yentes cuyos miembros principales no son los estados (Young, 1997). Aún más, desde una mirada constructivista, en un mundo de instituciones internacionales socialmente construidas donde la comunicación persuasiva importa, los líderes estatales, los empresarios globales, los activistas no gubernamentales, aún los académicos en relaciones internacionales, influencian su propia comprensión de los propios intereses y del mundo moral y social en el que viven (Murphy, 2000).

En su explicación acerca de la diferente aproximación que provee la perspectiva de la "gobernanza global" frente a la clásica visión de las "relaciones internacionales", Dingwerth y Pattberg (2006) concluyen que la más fundamental observación que podemos hacer cuando usamos la lente de la gobernanza global no es la existencia de actores específicos, sino la existencia de normas, reglas y estándares que estructuran y limitan la actividad social. Es precisamente este el aporte que una aproximación constructivista puede proveer a la teoría de regímenes sin caer en incompatibilidades e inconsistencias con lo que reafirma la perspectiva de la gobernanza global. Así, además de advertir que las críticas a la teoría de regímenes se dirigen casi en su totalidad al mainstream, cometiendo similar pecado que el propio mainstream al minimizar los aportes de los enfoques constructivistas, es importante recordar a Stokke (1997) cuando afirma que el amplio espectro de aproximaciones en el análisis de regímenes no ha sido inconsistente con una continua ambición por ofrecer una guía concreta acerca del diseño de negociaciones e instituciones. Para el autor, el hecho de que la competencia teórica no esté resuelta en el campo ha empujado a sus contribuyentes a prestar mayor atención al alcance empírico de sus proposiciones, haciendo el análisis de regímenes más sensible a la naturaleza condicional y contextual en la que se desenvuelven y más dependiente de los hallazgos empíricos en torno a los procesos de formación, mantenimiento y efectividad de los regímenes (Stokke, 1997).

De esta forma, es posible afirmar la vigencia de la teoría de regímenes para el estudio de la política mundial sin entrar en contradicciones con las advertencias de la perspectiva de la gobernanza global, partiendo de dos circunstancias. La primera de ellas es la necesidad de, a partir de una aproximación constructivista, destacar el carácter intersubjetivo de los regímenes internacionales que no se limita necesariamente a una mi-

rada centrada en el estado. La segunda de ellas es la necesidad de avanzar en el análisis empírico de los regímenes tanto en lo que se refiere a su creación, su dinámica en el tiempo y su efectividad. Con esta mirada, podemos afirmar que, en términos generales, "la investigación sobre regímenes internacionales ha atravesado tres etapas. En una primera fase, la investigación se concentró en las condiciones que daban cuenta de la emergencia de los regímenes internacionales. Seguidamente, las reglas acordadas en tales regímenes debieron ser implementadas y cumplidas, lo que da cuenta de una segunda fase de investigación. En la actual tercera fase, la investigación sobre regímenes internacionales vuelve a la pregunta más importante, a saber "¿los regímenes importan?, es decir, los efectos benignos o malignos de los regímenes internacionales, su efectividad en términos de la resolución de problemas" (Sprinz, 2007; Hejny, 2008).

En virtud de lo planteado precedentemente, como afirman Mayer, Rittberger y Zurn (1997) es posible señalar al menos cuatro buenas razones para continuar analizando la formación, propiedades y efectos de los regímenes internacionales. Primero, el estudio de los regímenes internacionales tiene relevancia práctica: los regímenes constituyen un elemento de orden internacional crecientemente significativo, y los regímenes son normativamente interesantes como los componentes más importantes de una posible gobernanza global sin un estado mundial. Segundo, el estudio de los regímenes es académicamente exitoso: el análisis de regímenes constituye un programa de investigación que ha mejorado nuestra comprensión de la cooperación internacional y las instituciones internacionales. Tercero, importantes aspectos de los regímenes están aún sub estudiados, en particular el contenido y las consecuencias de los regímenes. Cuarto, estrategias para una mayor acumulación de conocimiento están disponibles: la integración de diferentes hipótesis acerca de la formación y persistencia/desaparición de los regímenes, el estudio de la política exterior propicia para un régimen y sus raíces en la política doméstica, la aplicación de la aproximación constructivista a aspectos de la creación, persistencia y cambio de los regímenes, la construcción de tipologías de regímenes para hacer la investigación sobre propiedades de los regímenes manejable, y la investigación sobre los efectos de los regímenes usando investigación contra fáctica comparativa, han sido todos identificados como caminos promisorios (Mayer, Rittberger, & Zurn, 1997). En esta empresa, como afirma Risse (2004) al referirse a

la globalización, el constructivismo social puede iluminar nuestra comprensión al alertarnos sobre la inconveniencia de tomar como algo dado a los propios discursos sobre la globalización, además de permitirnos enfatizar las fuerzas no materiales en juego y centrarnos en los procesos de construcción de significados y en la interpretación.

2.3- Aproximaciones teóricas para el estudio de los regímenes internacionales.

En lo que se refiere a la formación de los regímenes internacionales, varias aproximaciones teóricas han sido propuestas para explicar su origen. En la diferenciación de estas aproximaciones se suelen mencionar a aquellas basadas en el poder, en el interés, y en el conocimiento. En realidad, se vinculan a tres escuelas de pensamiento dentro del estudio de los regímenes internacionales: realistas, que se centran en las relaciones de poder; neoliberales; que basan su análisis en las constelaciones de intereses; y cognitivistas, que enfatizan la dinámica del conocimiento, la comunicación y las identidades (Hasenclever, Mayer, & Rittberger, 1997). Las dos primeras aproximaciones están más vinculadas a una aproximación racionalista de los regímenes, mientras que la última se encuentra asociada a una mirada sociológica de éstos (Hasenclever, Mayer, & Rittberger, 1997).

De acuerdo al neorrealismo, la posibilidad y la naturaleza de la cooperación entre estados está altamente condicionada por la distribución de poder y la configuración de intereses prevalecientes. La cooperación institucional se considera más factible en condiciones hegemónicas, cuando un estado dominante puede crear y reforzar las normas del sistema internacional, desde que este tipo de estados tiende a crear y mantener aquellas instituciones que profundizan sus intereses y maximizan su poder. Es decir, detrás de este enfoque subyace la idea de que necesariamente en el origen de cualquier iniciativa de cooperación internacional existe uno o más estados que cuentan con la capacidad de imponer acuerdos conducentes a la realización de lo que perciben como sus intereses. Sin descartar la condición anárquica del sistema internacional, la naturaleza auto interesada de los estados, o la importancia del poder, el neolibera-

lismo argumenta que las instituciones facilitan los acuerdos elevando los costos de violar los derechos de propiedad de otros estados, alterando los costos de transacción a través del encapsulamiento de temas, y proveyendo información confiable a sus miembros. Los neoliberales afirman que las instituciones internacionales desempeñan una significativa influencia en las relaciones internacionales, permitiendo a los estados, como actores racionales, resolver sus problemas cooperativos y realizar las metas que la autonomía y la auto-ayuda no puede proveerles. Frente a estas dos aproximaciones, desde una perspectiva opuesta al racionalismo, se argumenta que la demanda de regímenes internacionales depende de las percepciones sobre los problemas internacionales de los actores internacionales que, en parte, es producida por sus creencias causales y normativas. Es decir, antes de que las elecciones que involucran la cooperación puedan ser hechas, las circunstancias deben darse y los intereses identificarse. La interpretación, a su vez, se supone dependiente del cuerpo de conocimiento que los actores tienen en un tiempo y espacio determinados. Este cuerpo de conocimiento moldea la percepción de la realidad e informa a los tomadores de decisiones respecto de las vinculaciones entre causas y efectos y entre medios y fines. Así, una perspectiva sociológica destaca el papel de las creencias causales y normativas en la propia definición de intereses y presenta con claridad que, para dar inicio a una actividad cooperativa, debe existir una circunstancia particular que enmarque la percepción de un problema (Souto Zabaleta, 2009). A modo de síntesis, como señalan Hasenclever, Mayer y Rittberger (1996), los neoliberales enfatizan el auto interés como el motivo de la cooperación entre los estados y para la creación de los regímenes internacionales; los realistas enfatizan consideraciones vinculadas al poder relativo que afectan la sustancia de los regímenes internacionales y circunscriben su efectividad y fortaleza; y los cognitivistas señalan que tanto las percepciones basadas en los intereses como en el poder dependen del conocimiento causal y social de los actores.

Pese a la existencia de diferentes enfoques hay quienes coinciden en que cada una de las perspectivas aporta elementos interesantes a la hora de analizar la génesis de un régimen internacional y en que ninguna de las tres escuelas por sí sola (neorrealismo, al neoliberalismo y cognitivismo) es capaz de capturar todas las dimensiones esenciales de los regímenes internacionales (Boulding, 1978). Como señalan Hasen-

clever, Mayer y Rittberger (1997) "teniendo en cuenta que el poder, los intereses y el conocimiento interactúan en la producción de regímenes internacionales, continuar invirtiendo grandes cantidades de los recursos intelectuales de cada escuela en demostrar diferencias tajantes y demostrar superioridad por encima de los competidores oscurece en lugar de profundizar nuestra comprensión de las instituciones internacionales". De hecho, no resulta difícil encontrar autores que, más preocupados por un análisis empírico de un régimen particular que por respetar las pretendidas fronteras cerradas entre las diferentes aproximaciones, recurren a varios elementos explicativos destacados por cada una de ellas para arribar a una comprensión cabal del origen de los regímenes internacionales (De Nevers, 1999).

Con relación al desenvolvimiento de los regímenes internacionales luego de su formación, si bien la lógica detrás de las diferentes aproximaciones que intentan explicar su emergencia podría extrapolarse al análisis de su dinámica en el tiempo, es posible ampliar una serie de consideraciones al respecto que hacen más compleja la capacidad explicativa de cada uno de esos enfoques (Stein, 1983). Como afirma Young (1982), "los regímenes internacionales no se vuelven constructos estáticos aún luego de estar completamente articulados. Más bien, ellos atraviesan continuas transformaciones en respuesta a sus propias dinámicas, así como a los cambios en sus ambientes políticos, económicos y sociales". En efecto, Krasner (1982) señala que "los regímenes no necesariamente cambian aun cuando las variables causales básicas que llevaron a su creación en un primer momento hayan sido alteradas [...] Una vez que los regímenes son establecidos pueden generar un feed back respecto de las variables causales básicas que los originó. Los regímenes se pueden volver variables interactivas, no simplemente intervinientes". Para el autor, este argumento es un paso más adelante del de las formulaciones estructurales sobre las causas y las consecuencias de los regímenes: "aquella discusión se relaciona primariamente con períodos de creación de un régimen, mientras que esta discusión se refiere primariamente a períodos de persistencia de un régimen. Una vez que un régimen es establecido, puede desarrollar una dinámica propia que puede alterar no sólo el comportamiento relacionado y sus resultados sino también las variables causales básicas" (Krasner, 1982). Esto explica que se puede estar en presencia de regímenes que aun habiendo vivenciado transfor-

maciones en los factores causales básicos que condujeron a su creación y aun estando debilitados en los términos descriptos precedentemente, se encuentran en lo que Krasner (1983) denomina "período de persistencia". Y esta persistencia puede explicarse en función de diferentes consideraciones empíricamente contrastables.

La existencia de procesos de transformación por los que atraviesa un régimen desde su creación conduce nuevamente, para muchos autores, a una necesidad de complementación teórica para dar cuenta de esos procesos. Como afirman Haggard y Simmons (1987) las interpretaciones más persuasivas suelen ser aquellas que se construyen a partir de más de una tradición teórica. Katzenstein y Sil (2008) prefieren hablar de un "eclecticismo analítico" por sobre una síntesis teórica o la construcción de una teoría unificada. Para ellos, un marco teórico sintetizado requiere el desmantelamiento de las tradiciones de investigación existentes y la construcción de un nuevo sistema unificado de conceptos, supuestos y principios analíticos, mientras que el eclecticismo analítico, en contraste, se centra en un problema dado y asume la continua existencia de tradiciones de investigación competitivas (Katzenstein & Sil, 2008). En este espíritu, Jönsson (1995) entiende que el enfoque cognitivo debe ser visto no como un sustituto sino como un complemento útil a los enfoques existentes. Para el autor, un régimen establece un discurso dominante o hegemónico, especifica los fenómenos relevantes y las áreas temáticas y adopta cierto lenguaje, símbolos, modos de razonamiento, y criterios de verdad y significado, elementos sin los cuales no sería posible explicar el sostenimiento de los regímenes en el tiempo. Hasenclever, Mayer y Rittberger (1996) coinciden en que las teorías basadas en el conocimiento se han centrado en los orígenes de los intereses tales como son percibidos por los estados, acentuando el rol de las creencias normativas y causales. Desde esta mirada, su contribución es complementaria a las teorías de regímenes basadas en los intereses. Reafirmando este carácter complementario de las aproximaciones constructivistas Risse (2004) advierte que aunque ha sido frecuente introducir al constructivismo como otra teoría sustantiva de las relaciones internacionales, como el realismo, el liberalismo o el institucionalismo, en realidad, el constructivismo no realiza afirmaciones particulares acerca de la política internacional. De esta forma, el constructivismo aporta elementos ignorados por el mainstream, aunque puede fácilmente complementar los aportes de las teorías más clásicas.

2.4- La aproximación constructivista en el estudio de los regímenes internacionales: la importancia de la socialización.

Keohane, en la apertura de su presidencia en la International Studies Association en 1988, presentó a los enfoques racionalistas y reflexivistas como alternativos en el análisis de las instituciones internacionales. En efecto, el autor reconocía la aparición de una serie de trabajos que se contraponían al racionalismo prevaleciente en el mainstream de la teoría de las relaciones internacionales al subrayar el papel de las fuerzas sociales impersonales tanto como el efecto de las prácticas, normas y valores culturales que no se derivan de cálculos de intereses (Souto Zabaleta, 2002). Hasenclever, Mayer y Rittberger (1996) presentan con claridad la diferenciación entre los enfoques racionalista y sociológico. El racionalismo supone que los Estados son actores que buscan metas de acuerdo a su propio interés y cuyo comportamiento puede explicarse en términos de maximización de beneficios individuales. De acuerdo al racionalismo, las políticas exteriores, así como las instituciones internacionales son el producto de cálculos de beneficios realizados por las unidades de toma de decisiones nacionales. Estos cálculos, a su vez, están informados, aunque no determinados, por las preferencias de los Estados. Los racionalistas suponen que las preferencias de los actores exhiben un alto grado de estabilidad a través del tiempo. En realidad, la versión más dura del racionalismo supone que las preferencias no sólo son estables en el tiempo sino también entre actores. Desde esta aproximación, los regímenes internacionales serían creados y mantenidos por Estados racionales y egoístas simplemente porque de alguna u otra manera son útiles para la consecución de lo que es percibido como su interés nacional. Un enfoque sociológico, en cambio, entiende que los regímenes internacionales están enclavados en estructuras normativas de la sociedad internacional más amplias y que esas estructuras escapan a la teorización realista porque el racionalismo fracasa en problematizar las precondiciones que deben reunir los agentes racionales para involucrarse en un comportamiento optimizador. En particular, los racionalistas son cuestionados por ignorar que la racionalidad individual siempre presupone sociabilidad, y que no hay optimización sin socialización previa.

Desde un enfoque sociológico, el comportamiento de los Estados, como cualquier otro comportamiento social, presupone estructuras normativas que deben ser analizadas en sí mismas (Souto Zabaleta, 2009).

Llegar a la esencia de estos dos tipos de enfoques requiere atender a la cuestión de las lógicas de la interacción social. Risse (2000) diferencia entre la lógica del "consecuencialismo", perteneciente al ámbito de las aproximaciones racionalistas, que toma a los intereses y preferencias de los actores como mayormente estables durante el proceso de interacción, y la "lógica de la apropiación". En términos del autor, los enfoques racionalistas se centran en las acciones estratégicas en las que los actores participan sobre la base de intereses y preferencias dadas e intentan realizarlos a través de un comportamiento estratégico. Este es el ámbito de la racionalidad instrumental donde la meta de la acción es maximizar u optimizar los propios intereses y preferencias. En tanto eso sólo sea posible a través del comportamiento cooperativo, los maximizadores de utilidades egoístas colaborarán o coordinarán su comportamiento con otros. La mayoría de los constructivistas, en cambio, enfatizan una racionalidad diferente: la lógica de la apropiación. Se trata de una racionalidad normativa que otorga efectos constitutivos a las normas e instituciones, desde que las reglas no sólo regulan el comportamiento, esto es, tienen efectos causales, sino que también definen identidades sociales.

El constructivismo no puede aceptar la noción de que la racionalidad sólo significa racionalidad instrumental. Entonces, avanza en la noción de racionalidad práctica o comunicativa, la cual, a pesar de que a veces se relaciona al cálculo y la elección, también se basa en la razón práctica, es sensible y contingente a los contextos históricos, sociales y normativos y enfatiza la lógica de la comunicación y la persuasión en la teoría social (Adler, 2002). De acuerdo a la lógica de la apropiación los agentes no eligen la alternativa más eficiente, sino que siguen reglas que asocian ideas particulares a situaciones particulares (Adler, 2002). March y Olsen (2006) describen la lógica de la apropiación como una perspectiva sobre como la acción humana debe ser interpretada. La acción, incluyendo el diseño de políticas, es vista como conducida por reglas de apropiación o comportamiento ejemplar, organizada en instituciones. La apropiación de reglas incluye tanto componentes cognitivos como normativos: las reglas se siguen porque son vistas como naturales, correctas, esperadas y legí-

timas. Los actores buscan cumplir sus obligaciones encapsulados en un rol, una identidad, una membresía en una comunidad política o grupo, y el ethos, las prácticas y las expectativas de esas instituciones. Para los autores, las instituciones son arreglos organizacionales que vinculan roles/identidades, racontos de situaciones, recursos y reglas y prácticas prescriptivas. Crean actores y lugares de encuentro y organizan las relaciones y las interacciones entre actores. Guían el comportamiento y estabilizan las expectativas. Ciertos arreglos institucionales también proveen vocabularios que enmarcan el pensamiento y los significados y definen cuales son los argumentos y estándares legítimos para la justificación y el criticismo en diferentes situaciones. Las instituciones, más aún, distribuyen recursos y empoderan y condicionan a los actores de diferentes maneras y los hacen más o menos capaces de actuar de acuerdo a las reglas prescriptas (March & Olsen, 2006). Frente a la lógica de las consecuencias, en la que el orden político es visto como resultante de la negociación entre actores racionales persiguiendo preferencias o intereses, la lógica de la apropiación entiende que la búsqueda de un propósito está asociada con las identidades más que con los intereses, y con la selección de reglas más que con las expectativas racionales individuales. Los estudiosos comprometidos con una visión apoyada en las identidades ven a los actores políticos como actuando de acuerdo a reglas y prácticas que son socialmente construidas, conocidas públicamente, anticipadas y aceptadas. Las identidades y las reglas son tanto constitutivas como regulativas y están moldeadas por la interacción social y la experiencia. En las instituciones no sólo se toman decisiones, sino que también se socializa, se crean significados y se promueven conceptos específicos (March & Olsen, 1998). No obstante, si bien el constructivismo enfatiza la lógica de la apropiación, cabe advertir que las dos lógicas no son mutuamente excluyentes. Como afirman March y Olsen (1998) la acción política generalmente no puede ser explicada únicamente en términos de una lógica de las consecuencias o de lo apropiado de modo excluyente. Los actores políticos están constituidos tanto por sus intereses, mediante los que evalúan sus consecuencias esperadas, como por las reglas enclavadas en sus identidades e instituciones políticas. Calculan consecuencias y persiguen reglas (March y Olsen, 1998; Hurd, 2008).

A partir de la diferenciación en torno al énfasis de cada una de las lógicas es preciso advertir que si bien el constructivismo social es a me-

nudo tratado como una teoría de las relaciones internacionales más que hace afirmaciones sustantivas sobre el mundo real, en realidad se trata de una ontología social, una meta teoría sobre el mundo social y nuestro conocimiento sobre él (Risse, 2004). En efecto, el constructivismo se basa en una ontología social que insiste en que los agentes humanos no existen independientemente de su ambiente social y sus sistemas colectivamente compartidos de significados (Risse, 2004). Similarmente, Ruggie (1998) señala que los aspectos más distintivos del constructivismo están en el ámbito de la ontología. Como Risse, Ruggie (1998) advierte que el constructivismo no debe ser considerado una teoría de las relaciones internacionales sino una aproximación teórica informada para el estudio de las relaciones internacionales. Es por eso que Jackson y Sorensen (2010) advierten que el constructivismo es tanto una teoría social como un número de diferentes teorías sustantivas de las relaciones internacionales (Jackson & Sorensen, 2010). No obstante, lo anterior, cierto es que, en el ámbito de la teoría de las relaciones internacionales, en la década del noventa el constructivismo fue capaz de romper con la batalla tradicional entre corrientes teóricas (Wiener, 2007). El constructivismo terminó contribuyendo a establecer un término medio entre las posiciones paradigmáticas mutuamente excluyentes del racionalismo y el reflectivismo, tomando una tercera posición sobre la línea de base de una relación binaria entre positivismo y postmodernismo permitiendo que una red de comunicación emergiera (Wiener, 2007). Como afirma la autora, Adler (1997) y Checkel (2000) han caracterizado al constructivismo como un intento de construir un puente entre las más ampliamente separadas filosofías de la ciencia social positivista/materialista e idealista/interpretativa (Wiener, 2007).

Lo afirmado en el párrafo precedente obliga a establecer una diferenciación entre dos grandes grupos en torno a la aproximación constructivista: moderno o radical y convencional o crítico. Hopf (1998) señala que el constructivismo convencional desea presentar una alternativa al mainstream de las relaciones internacionales por lo que opera entre el mainstream de las relaciones internacionales y la teoría crítica. El constructivismo convencional rechaza el supuesto de que la política mundial es tan homogénea que pueden esperarse generalizaciones universalmente validas, pero niega la posición del constructivismo crítico sobre que la política mundial es tan heterogénea que solo podemos bus-

car lo único. Para el autor el constructivismo convencional presume que debemos buscar las comunidades intersubjetivas en la política mundial, dominios dentro de los cuales los actores comparten entendimientos entre ellos, buscando patrones predecibles y replicables de acción dentro de contextos específicos. Como afirma Wiener (2007) el constructivismo, en su versión moderna o convencional, se fue caracterizando cada vez más por su creciente dialogo entre las diferentes aproximaciones a la política mundial, con una actitud más abierta en cuestiones ontológicas y metodológicas. Similarmente, Hasenclever, Meyer y Rittberger (1997) distinguen entre constructivismo débil y constructivismo fuerte. Mientras que el débil ve al problema del mainstream en el hecho de ser incompleto, el fuerte desafía el modo racionalista de análisis. Por eso el constructivismo débil se centra en los orígenes y dinámica de los entendimientos de los actores racionales mientras que el fuerte en los orígenes y la dinámica de los propios entendimientos de los actores. La diferencia se basa en su distancia respecto del racionalismo. De manera similar y advirtiendo respecto de las arbitrariedades propias de las clasificaciones, Ruggie (1998) señala que es posible identificar tres variantes de constructivismo: neoclásico, postmoderno y una variante intermedia en el continuo entre las dos primeras. La primera de las vertientes presenta una epistemología afín al pragmatismo, un set de herramientas analíticas que dan sentido a los significados intersubjetivos y un compromiso con la idea de ciencia social. La segunda de las vertientes implica un quiebre epistemológico con los preceptos y prácticas del modernismo.

Si bien es cierto que el constructivismo convencional y el crítico comparten fundamentos teóricos (ambos buscan desnaturalizar el mundo social; creen que la realidad y los significados intersubjetivos son datos críticos para comprender el mundo social; insisten en que todo dato debe ser contextualizado; aceptan el poder y el conocimiento, el poder de la práctica; resaltan la mutua constitución de actor y estructura), el constructivismo convencional lo es más que nada en su metodología y concepción metodológica al no aceptar la ideas de la teoría crítica acerca del propio rol en la producción de cambios y al mantener una comprensión fundamentalmente diferente del poder (Haas, 2002). En efecto, el constructivismo convencional no desafía la ciencia, el racionalismo y la modernidad, sino que meramente hace a la ciencia más compatible con la concepción constructivista de la realidad social. El constructivismo

es, de esta forma, un entendimiento de tres capas – involucrando metafísica, y teoría social y teoría de las relaciones internacionales y estrategias de investigación de la realidad sociales y de sus efectos mutuamente constitutivos (Adler, 2002).

Especialmente en su versión convencional, la investigación empírica constructivista en el área de las relaciones internacionales ha sido próspera y ha sido aplicada casi en todos los temas de interés académico (Finnemore y Sikkink, 2001). Para estos autores, el aporte del constructivismo está en su énfasis en las ideas, las normas, el conocimiento, la cultura y la argumentación en la política, resaltando en particular el rol de las ideas y entendimientos compartidos acerca de la vida social. De acuerdo a Finnemore y Sikkink (2001) los ejes centrales del constructivismo son: que la interacción humana es moldeada primariamente por factores ideacionales, no simplemente materiales; que los factores ideacionales más importantes son las creencias ampliamente compartidas o intersubjetivas, no reducibles a los individuos; y que esas creencias compartidas construyen los intereses y las identidades de los actores. De manera similar, Risse (2004) señala que el constructivismo se basa en una ontología social que insiste en que la agencia humana no existe independientemente de su ambiente social y de sus sistemas de significados colectivamente compartidos. De esta forma, la cuestión de la agencia-estructura se halla en el corazón de la aproximación constructivista desde que existe una mutua constitución entre agentes y estructuras sociales. De acuerdo a Klotz y Lynch (2007) más que otorgar prioridad ontológica a la estructura o la agencia, los constructivistas ven a ambas como mutuamente constitutivas. De manera similar, Guzzini y Leander (2006) identifican tres elementos que hacen del constructivismo una forma diferente de teorizar en las relaciones internacionales: primero, la política global está guiada por ideas, normas y valores intersubjetivamente compartidos por los actores; segundo, la estructura ideacional tiene efectos constitutivos y no regulativos sobre los actores; y tercero, las estructuras ideacionales y los actores se co-constituyen y co-determinan recíprocamente.

Es así que el constructivismo subraya el rol de los factores ideacionales. Las ideas socialmente compartidas, sean normas (expectativas colectivas acerca del comportamiento apropiado) o el conocimiento social

respecto de relaciones causa efecto, no sólo regulan el comportamiento, sino que también constituyen la identidad de los actores. Las normas colectivas no sólo constituyen las identidades sociales de los actores, sino que también definen las reglas de juego básicas que los actores encuentran en sus interacciones. El constructivismo, de este modo, insiste en la mutua constitución entre agentes y estructuras sociales (Souto Zabaleta, 2009). De acuerdo a Antoniades (2003), la lógica del constructivismo excluye la aproximación según la cual el "universo" de la política mundial esta divinamente dado y constituido y se apoya en una concepción de la realidad como humanamente construida y, por tanto, transformable. Para el autor, la construcción social de la realidad implica que ésta es un sistema de supuestos y definiciones intersubjetivas que se produce y reproduce a través de las interacciones sociales.

A partir de este marco general de la mirada que aporta la aproximación constructivista en su versión convencional es preciso advertir que, si bien el constructivismo ganó un espacio destacado en diferentes áreas de interés en las relaciones internacionales, ha sido destacada por varios autores la importancia de los factores cognitivos a la hora de explicar la dinámica de los regímenes internacionales (Puchala y Hopkins, 1982; Kratochwil y Ruggie, 1986; Jönsson, 1995). En esta área, los constructivistas enfatizan la estructura intersubjetiva, aunque dejando lugar para los efectos emergentes de las capacidades materiales. La intersubjetividad se basa en la existencia de entendimientos, expectativas y conocimiento social compartido, enclavados en instituciones en términos de las cuales los Estados definen sus intereses e identidades y donde las estructuras están siempre siendo reproducidas o transformadas por la práctica. (Haas, 1992; Wendt, 1994; Antoniades, 2003). De esta forma, los procesos que llevan a la formación de regímenes están moldeados por las creencias normativas y causales de los tomadores de decisiones. En lugar de ver a los regímenes como algo dado, las teorías basadas en el conocimiento los conciben como parte de un proceso continuo de auto definición y auto interpretación por parte de sus miembros. Así, los regímenes influencian y moldean las identidades e intereses de sus miembros (Youde, 2005).

Como afirma Young (1999) los pensadores constructivistas han introducido varios conceptos que traen la atención sobre una serie de

cuestiones ignoradas o minimizadas por el mainstream de la investigación en regímenes. El primero y más interesante de estos conceptos constructivistas es el "problema agencia-estructura" al que se hizo referencia precedentemente. La formación de regímenes puede producir conjuntos de actores que se identifican a sí mismos como miembros de arreglos institucionales relevantes y ven la participación en tales arreglos como un componente esencial de sus roles en la sociedad internacional. Los constructivistas también han llamado la atención acerca de que los problemas para cuya solución los regímenes se crean son en sí mismos socialmente construidos. Más ampliamente, los constructivistas también advierten sobre la importancia de los discursos en conexión con los regímenes internacionales. Así, el desafío constructivista provee un respaldo para una perspectiva basada en las prácticas sociales (Young, 1999).

En definitiva, el constructivismo permite ver que los efectos de las instituciones llegan más profundo; ellas no solo condicionan el comportamiento, sino que actúan como variables que se vuelven independientes (Checkel, 2005). Esto en virtud de que las normas derivan su validez, no de los valores comúnmente sostenidos y de un sentido de comunidad, sino de entendimientos intersubjetivos que son construidos por agentes en el curso de sus interacciones, y de que las prácticas, las reglas y las instituciones son constituidas. El régimen, como es descripto en términos del constructivismo social, puede operar como un foro para el discurso y la deliberación y, como tal, permite que la articulación de las reglas y normas internacionales se enclaven en consensos y entonces disfruten de legitimidad (Ellis, 2002). Para este autor, los regímenes se basan en redes elaboradas de expectativas convergentes, prácticas y reglas que afectan no solo decisiones sobre el comportamiento en circunstancias particulares sino también la propia comprensión de los actores que participan en ellos, la manera en que se enmarcan los problemas, la capacidad de los actores para predecir las posibles consecuencias de los diferentes cursos de acción y los procesos de justificación en los que los actores se involucran para explicar su comportamiento a otros actores interesados (Ellis, 2002).

Desde esta mirada, la comunicación es otro valor agregado que aportó el constructivismo. No sólo los significados colectivos se difunden a través del espacio y del tiempo por medio de ella, sino que permi-

te a los agentes fijar los significados de la realidad social. Fijando significados los agentes seleccionan de un horizonte de posibilidades. Al hacerlo contribuyen a la institucionalización de prácticas y consecuentemente a la supervivencia no intencional de las estructuras sociales (Adler, 2002). Cuando son sostenidas por individuos, las reglas, normas y entendimientos sobre causa-efecto que dan significado a los objetos materiales se vuelven la fuente de las razones, intereses y actos intencionales de la gente. Cuando se institucionalizan se vuelven la fuente de prácticas internacionales (Adler, 2002). Ahora bien, el hecho de que las estructuras sean socialmente construidas no es garantía de que puedan ser cambiadas. En efecto, el cambio estructural depende de un cambio en el sistema de expectativas (Wendt, 1995). Las transformaciones en las expectativas compartidas de los participantes pueden poner en cuestión, no sólo la validez de las reglas y normas particulares, sino la validez de las prácticas e instituciones que los actores utilizan en el curso de sus interacciones diarias. Esas transformaciones pueden llevar a que la desviación se reconcilie con los entendimientos compartidos de los participantes o pueden dar lugar a la reevaluación o reconstitución de tales entendimientos (Ellis, 2002).

A estas alturas cabe responder a la pregunta, siguiendo a Checkel (2001), de por qué los agentes cumplen con las normas enclavadas en regímenes e instituciones internacionales. El autor propone un abordaje desde un constructivismo modernista o convencional en el que es posible incluir tanto elecciones racionales instrumentales como el aprendizaje social (Checkel, 2001) y es aquí donde aparece la socialización como elemento ineludible en la comprensión constructivista. Mientras que las teorías de las relaciones internacionales predominantes ignoran la posibilidad de socialización o no están preparadas para teorizarla, para el constructivismo la socialización es un concepto central (Johnston, 2001). Como afirman Bearce y Bondanella (2007) las instituciones moldean el comportamiento de los Estados a través de un macro proceso a menudo identificado en la literatura como socialización internacional. De acuerdo a los autores, la socialización puede definirse como el proceso mediante el cual los actores adquieren diferentes identidades, llevando a nuevos intereses a través de interacciones sostenidas y regulares entro de contextos y estructuras sociales más amplios (Bearce y Bondanella, 2007). De manera similar, Beyers (2005) afirma que las prácticas, nor-

mas y preferencias no solo son internalizadas por actores individuales, sino que, porque son compartidas por muchos, también caracterizan y moldean la identidad de agregados sociales más amplios. Checkel (2005) define la socialización como el proceso de inducir actores en las normas y reglas de una comunidad dada. En efecto, los organismos internacionales hacen a los intereses de los Estados similares en el tiempo, esto es, promueven la convergencia de intereses (Bearce & Bondanella, 2007). Las burocracias, por definición, crean reglas y, al hacerlo, también crean conocimiento social: ejercen poder por constituir y construir el mundo social (Barnett & Finnemore, 1999).

Checkel (2005) vincula la socialización a la lógica de la apropiación de la que se habló precedentemente. Para el autor, la socialización implica que un agente pasa de seguir una lógica de las consecuencias a una lógica de la apropiación: su adopción se sostiene el tiempo y es algo independiente de estructuras particulares de incentivos materiales y sanciones. Checkel (2005) diferencia dos formas en la que los agentes pueden seguir una lógica de la apropiación. En primer lugar, los agentes se pueden comportar de manera apropiada por aprender un rol –adquiriendo el conocimiento que lo habilita a actuar de acuerdo a expectativas – sin tener en cuenta si le gusta el rol o está de acuerdo con él. La clave es el conocer del agente de lo que es socialmente aceptado en una comunidad o espacio dados (socialización tipo I). En segundo lugar, seguir una lógica de la apropiación puede ir más allá de jugar un rol e implica que los agentes aceptan las normas de la comunidad o de la organización como "lo correcto". Los agentes adoptan los intereses, o aún la posibilidad de la identidad, de la comunidad de la que forman parte (socialización tipo II). Para el autor, los dos tipos de socialización representan un alejamiento de la lógica de las consecuencias (Checkel, 2005). De manera similar, Johnston (2001) indica que los actores que entran a una interacción social difícilmente emergen de la misma forma. Para el autor, el cambio en el comportamiento de los participantes en una interacción social tiene poco que ver con condicionamientos exógenos y mucho con la socialización. La socialización es un proceso cognitivo mediante el que las normas pueden ser resistentes al cambio porque están atadas a compromisos de los actores con sus identidades e intereses y no sólo debido a los costos de transacción (Wendt, 1992).

Recapitulando es posible afirmar que existen tres mecanismos para conectar a las instituciones con los resultados socializadores (Checkel, 2005). En el mecanismo del cálculo estratégico no habría socialización per se sino una adaptación del comportamiento en función de incentivos materiales. Una institución internacional ofrece incentivos bajo la condición de que los Estados adopten comportamientos y cumplan con las normas de la institución. En cambio, en el mecanismo de "juego de roles" se entiende que en los ambientes grupales u organizacionales los agentes adoptan ciertos roles porque son apropiados en un contexto particular. No obstante, este mecanismo no implicaría la existencia de un proceso de internalización reflexiva conducida por procesos comunicativos (socialización tipo I). Finalmente, el mecanismo de "disuasión normativa" agrega un entendimiento comunicativo a la racionalidad instrumental. Los agentes sociales no calculan costos y beneficios o buscan guías de su ambiente, sino que presentan argumentos y tratan de persuadir y convencerse entre sí. Cuando la disuasión normativa tiene lugar los agentes activa y reflexivamente internalizan nuevos entendimientos de apropiación. Cuando opera este mecanismo el cambio de una lógica de las consecuencias a una lógica de apropiación es completo.

La socialización no actuaría entonces sólo a nivel individuos. Las prácticas, normas y preferencias no sólo son internalizadas por actores individuales, sino que, porque son compartidos por muchos, también caracterizan y moldean la identidad de agregados sociales más amplios. La socialización, entonces, refiere tanto a individuos como a grupos (Beyers, 2005). Por otra parte, es importante tener en cuenta que cuando se examinan instituciones particulares como ambientes sociales los Estados como actores unitarios no participan en ellas, sino que lo hacen los agentes estatales (por ejemplo, diplomáticos, tomadores de decisiones, analistas, especialistas, etc.). Frente a ello, una ontología constructivista permite (más aún demanda) que la unidad de socialización sea el individuo o un grupo pequeño (Johnston, 2001). Desde esta perspectiva, el desafío es como evitar tratar a los estados como personas. Epstein (2010) resuelve el desafío apelando al discurso que resuelve el problema porque no comienza presumiendo un "yo". El punto de partida está empíricamente fundado. La pregunta es ¿quién habla? Los Estados se posicionan respecto a otros Estados adoptando ciertos discursos y no otros, y son sus representantes los que construyen a partir de la comunicación

y el discurso. De esta forma la socialización opera en agregados sociales más amplios en los que los individuos ejercen la representación del estado a través de prácticas discursivas.

2.5- La cuestión de la efectividad de los regímenes internacionales.

Como se afirma en subcapítulos precedentes la cuestión de la efectividad de los regímenes internacionales se volvió central en la literatura del área (Vihma, 2007). Cuando se aborda la cuestión desde una aproximación constructivista, es preciso destacar dos elementos. En primer lugar, el hecho de que los regímenes no pueden considerarse constructos estáticos que no presentan variaciones a lo largo del tiempo. La etapa de formación de los regímenes presenta determinadas características (variables causales básicas) que pueden verse alteradas en el desenvolvimiento del régimen. Atendiendo a la noción de regímenes como variables interactivas y no simplemente intervinientes que aporta Krasner (1982), diferentes consideraciones se abren cuando se supera el análisis de los períodos de creación de un régimen para abordar sus períodos de persistencia. Como advierte Hejny (2008) la evolución de los regímenes comprende procesos temporales y direccionales que pueden ser diferenciados en cuatro modos secuenciales: 1) formación del régimen, 2) establecimiento de reglas y metas, 3) implementación a nivel nacional, y 4) monitoreo, evaluación y análisis. Es precisamente en virtud de esta diferenciación que la autora propone un análisis de la efectividad de los regímenes entendida en términos de "cumplimiento de metas" o de "eliminación o mejora sustancial de los problemas que llevaron a su creación", no sólo a partir de verificar el cumplimiento de los compromisos del régimen sino de los efectos sobre el problema abordado, tarea que solo puede llevarse a cabo atendiendo a la naturaleza dinámica de los regímenes y las diferentes fases por las que atraviesan desde su creación (Hejny, 2008). En segundo lugar, la efectividad adquiere una mayor relevancia y complejidad si se atiende no solo a las configuraciones de poder o de intereses subyacentes al régimen, sino también a los procesos de construcción de conocimientos que se dan en su evolución en el tiempo.

La cuestión de la efectividad ha tenido múltiples significados en la investigación sobre regímenes internacionales. Ha sido definida de muchas maneras, abordada mediante diferentes estrategias metodológicas, y medida en base a diferentes indicadores, tales como el logro de las metas constitutivas acordadas (output), la alteración de los patrones de comportamiento estatal (otucome) o la contribución al problema en cuestión (impact). En este mismo sentido, Underal (2002) afirma que, en general, la efectividad de un régimen en particular puede ser vista como una función de la rigurosidad e inclusividad de sus provisiones (output, vinculado al nivel de colaboración generado por el régimen), el nivel de cumplimiento por parte de sus miembros (outcome, vinculado a los cambios en el comportamiento) y los efectos que genera (impact, vinculado a los cambios en el problema que da origen al régimen). Pese a la existencia de estas diferentes alternativas, la definición prevaleciente en el área es que los regímenes efectivos son aquellos que contribuyen significativamente a reducir o resolver el problema específico que abordan (Stokke, 2007), asociando entonces la efectividad a la cuestión del impacto de los regímenes. En términos generales, un régimen puede considerarse efectivo si resuelve los problemas que aborda (Haas, Keohane, and Levy, 1993; Young and Levy, 1999).

No obstante, los desafíos que plantea el hecho de definir el problema de la efectividad de un régimen en términos de la resolución del problema que ha llevado a su creación han sido bien definidos por Young (1999). Por una parte, la desaparición o la mejora de un problema luego de la formación del régimen no constituyen una prueba de que el régimen fue el agente causal en el proceso. Inversamente, el fracaso en que un problema desaparezca luego de la formación de un régimen no justifica concluir que el régimen no tuvo ningún efecto: el problema podría haberse vuelto más severo en ausencia del régimen. Es por eso, explica el autor, que la aproximación común para orientar el análisis ha sido dirigir la atención a las cuestiones de implementación y cumplimiento más que a la resolución de problemas (Young, 1999). Pero como advierte Young (1999), esta aproximación tampoco resultaría adecuada desde que no es posible afirmar la existencia de una relación directa entre implementación/cumplimiento y resolución de problemas. De esta forma, si se intentara un análisis a partir de las metas formalmente establecidas se enfrentan dos dificultades (Stokke, 2007). La primera, vinculada

con la especificidad, se relaciona con el hecho de que las metas formales suelen ser difíciles de especificar. Como los objetivos explícitos de un régimen suelen ser el resultado de negociaciones entre actores con preocupaciones diferentes, su verificación corre el riesgo de convertirse en un abordaje excesivamente formal. La segunda se vincula a la complitud. En todo régimen, existen metas no expresadas y agendas más o menos encubiertas en el transcurso de la negociación de los instrumentos internacionales.

Sin desmerecer los innumerables aportes en materia de efectividad de las diferentes investigaciones empíricas sobre regímenes en particular (ya sea a partir de estrategias metodológicas cualitativas o cuantitativas, el estudio de caso o los estudios de tipo comparativo), es preciso advertir que, en su mayoría, estos aportes analizan la cuestión de la efectividad de los regímenes a partir de perspectivas de corte racionalista. No obstante, resulta clara la importante contribución que los enfoques basados en el conocimiento podrían aportar a esta materia, máxime cuando los enfoques suelen centrarse en la resolución de problemas a la hora de evaluar la efectividad de los regímenes y, siendo la propia definición del problema, un elemento profundamente vinculado a los procesos de construcción de conocimiento que tienen lugar dentro de un régimen (Hopf, 1998). Young (1999) nos recuerda que, como lo han señalado numerosos observadores, los participantes de un régimen a menudo pueden desarrollar percepciones ampliamente divergentes de la naturaleza o el carácter del problema a ser resuelto, y los regímenes a menudo emergen ante la ausencia de consensos en el dominio de la definición del problema. Adicionalmente, la forma en la que se defina la efectividad de un régimen tiene para los propios participantes, a su vez, implicancias respecto de su persistencia o cambio a lo largo del tiempo. Es diferente, por ejemplo, que los esfuerzos se concentren en evaluar la efectividad sobre la base de resultados en términos de convenciones, tratados u otros acuerdos constitutivos junto a los arreglos necesarios para implementarlos, resultados en el sentido de cambios en el comportamiento de los actores relevantes, o impactos en el sentido de soluciones al problema que lleva a la creación de los regímenes (Breitmeier, Underal, & Young, 2009). Los procesos de negociación internacional son a menudo ejercicios a gran escala de aprendizaje a través de los cuales algunas partes modifican sus percepciones del problema y de las opciones de políticas

alternativas y quizás también sus intereses. Como consecuencia, el proceso mismo puede llevar tanto a los gobiernos como a los actores no gubernamentales a realizar ajustes unilaterales en su comportamiento, aún ante la ausencia de obligaciones legales de hacerlo (Underal, 2002).

Como afirma Stokke (2007) una aproximación cognitiva al estudio empírico de los regímenes internacionales implica que éstos afectan el comportamiento por medios cognitivos, por ejemplo, influenciando la conciencia de los actores acerca de ciertos problemas y cómo son afectados por ellos, o el conocimiento de los actores acerca de cómo los problemas pueden ser mitigados. En efecto, la propia definición de un problema dentro de cierta estructura implica una decisión acerca de quién puede efectivamente participar en el proceso de toma de decisiones y quien será excluido; que cuestiones serán discutidas y a cuáles se les denegara acceso en la agenda. La forma en la que un problema de políticas está estructurado implica modos particulares de interacción sociopolítica que puede ser empíricamente observada en los procesos políticos (Hisschemoller & Gupta, 1999). Es por eso que los constructivistas sociales enfatizan el proceso y la intersubjetividad en la formulación del problema y su foco de investigación se ubica en detalladas narrativas sobre estos tópicos (Vihma, 2007). Como advierten Hisschemöller y Gupta (1999) un problema de políticas puede ser definido como una brecha entre un conjunto de valores (normas, metas) y una situación no deseada que puede ser abordada a través de la acción gubernamental. La primera implicancia de esta definición es que los problemas de políticas no están objetivamente dados, sino que son construcciones sociales y políticas que articulan valores, así como hechos. La realidad está entonces íntimamente conectada a la percepción. Los actores que tienen el poder de decidir sobre la agenda también tienen el poder de elegir la clase de problemas que desean resolver. Y es por eso que un régimen es un método particular de resolver un problema de políticas a nivel internacional, que al mismo tiempo refleja una visión específica del problema (Hisschemoller & Gupta, 1999).

De hecho, una cuestión central que introduce la aproximación constructivista es que los regímenes tienen efectos constitutivos a través de la creación de una lógica de la apropiación; los actores que consideran importante un régimen para sus roles se involucran en comportamientos

considerados apropiados (Wendt, 1999). Para el autor, los problemas de acción colectiva son subjetivos a nivel del grupo desde que están constituidos a través de percepciones compartidas sobre algunos hechos del mundo tales como 1) ser un problema (versus no serlo), 2) requerir acción colectiva (versus no requerirla) y 3) tener ciertos aspectos que constituyen que clase de problema de acción colectiva es (Wendt, 2001). Estos entendimientos son sólo parcialmente determinados por hechos objetivos en el mundo. Son también construidos por un proceso comunicativo de interpretación sobre lo que el mundo significa y cómo y por qué debe existir una preocupación sobre él.

Es por lo anterior que, analizar la cuestión de la efectividad de los regímenes internacionales a partir de una aproximación constructivista, puede como punto de partida tomar como eje la cuestión de la resolución del problema que les da origen (impact) pero sólo atendiendo a la complejidad que la propia definición y re definición del problema tiene tanto para la creación del régimen como para su persistencia. Desde una perspectiva metodológica, evaluar la efectividad de arreglos cooperativos significa comparar algo contra algún estándar de éxito o logro, no sólo desde el punto de vista de quien analiza los regímenes sino también para quienes participan el él. Si, como afirma Underal (2002), para evaluar los esfuerzos o procesos de resolución de problemas resulta necesario no sólo ver el impacto del arreglo cooperativo en sí mismo sino también los costos en los que se incurrió y los efectos colaterales generados al establecer o mantener el régimen, resulta primordial analizar cuál es la percepción de los actores respecto de esos procesos. Si estas consecuencias más amplias son entendidas como efectos colaterales no intencionados en la operatoria del régimen o como producto de los esfuerzos indirectos de influenciar los asuntos domésticos o internacionales, describir esos efectos requerirá procedimientos que se extienden más allá del dominio de la resolución de problemas (Young & Underal, 2004).

Capítulo 3 - Estrategias metodológicas para una aproximación constructivista en el estudio de los regímenes internacionales.

3.1 – Estrategias metodológicas para el estudio de los regímenes internacionales.

Sprinz y Wolinsky (2004) desarrollaron un estudio acerca de la prevalencia de diferentes aproximaciones metodológicas en el área de las relaciones internacionales sobre la base de los artículos publicados en las principales revistas especializadas en los últimos veinticinco años. La tendencia más evidente que encontraron es la continua declinación del número de artículos que utilizan una aproximación histórica descriptiva (con escasa consideración de cuestiones metodológicas). Este énfasis en atender las cuestiones metodológicas inherentes a la investigación empírica no ha resultado ajeno al campo de la teoría de regímenes internacionales.

En la discusión sobre los procedimientos existentes en el estudio de los regímenes internacionales, Young y Obaldiston (2001) hacen referencia, entre otras, a dos estrategias analíticas: el estudio de caso y el método comparado. Con relación a la primera, los autores resaltan los esfuerzos que se han dado en el campo a partir de la realización de pormenorizados estudios de caso. En efecto, esta aproximación es la que ha dominado la investigación sobre regímenes internacionales (Young & Zurn, 2006). No obstante, existe una tendencia a concebir el desarrollo de estudios de caso cualitativos como una suerte de opción de default en el sentido de que esta estrategia describe lo que los investigadores hacen si no han optado por algún procedimiento alternativo en términos más o menos explícitos (Young & Osbaldiston, 2001). Pero como los mismos autores advierten, esta forma de pensar no hace justicia con los esfuerzos de aquellos que han llevado a cabo rigurosos estudios de caso que han alimentado de manera prolífera el campo de la teoría de regímenes

internacionales. Como afirman Breitmeier, Underal y Young (2009), la mayoría de la literatura sobre regímenes internacionales es cualitativa en su naturaleza. Además de los estudios de caso, varios estudiosos en el área han optado por la utilización del método comparado. Los mencionados autores advierten que el trabajo comparativo en el campo generalmente involucra un pequeño número de casos y busca evaluar en qué medida diferentes regímenes conforman las expectativas teóricas sobre la base de comparaciones. En cualquier caso, como indica Skocpol (1984) tanto los estudios de caso único como los comparativos hacen énfasis en la descripción de determinados momentos y lugares en mucha de su rica complejidad, y prestan atención a las orientaciones de los actores tanto como a los contextos institucionales y culturales en los cuales operan.

Si bien las dos estrategias metodológicas de naturaleza cualitativa presentadas pueden considerarse como las prevalecientes, cabe indicar que, en años recientes, ha aparecido una tendencia en los estudios sobre regímenes internacionales de naturaleza cuantitativa (Breitmeier, Underal, & Young, 2009). Así, es posible hablar de al menos dos alternativas en la utilización del método comparado: una estrategia de tipo cualitativa que se basa principalmente en la realización de inferencias a partir de las observaciones empíricas y una estrategia de tipo cuantitativa que busca extender el universo de casos identificando una serie de variables que permitan la formulación de generalizaciones. Respecto de esta última alternativa, en efecto, se han desarrollado en los últimos años dos grandes proyectos que han creado bases de datos de tipo cuantitativo sobre diferentes regímenes internacionales: Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence (Miles, Underal, Andresen, Wettestad, Skjaerseth, & Carlin, 2002) y Analyzing International Environmental Regimes (Breitmeier, Young, & Zurn, 2006).[9] Algunos autores destacan las virtudes de una estrategia metodológica cuantitativa (Levy, Young, & Zurn, 1994) entendiendo que la realización de estudios de caso estructurados y focalizados han sido poco fructíferos a la hora

9- Estas bases de datos nuclean información sobre 44 y 92 regímenes internacionales respectivamente, a partir de una serie de variables tales como grado de cumplimiento, existencia de cambios en el comportamiento de los participantes, niveles de resolución del problema que da origen a los regímenes, mejora en el conocimiento del problema, características de los procesos de toma de decisiones, distribución del poder entre los participantes.

de generalizar sus hallazgos. Frente a esto, los autores resaltan la conformación de bases de datos con información comparable sobre varios regímenes internacionales. No obstante cabe advertir que, así como se han planteado críticas a los estudios cualitativos, ya sea a partir de estudios de caso o comparaciones, los cuestionamientos también han emergido respecto a la tendencia a la cuantificación no sólo por lo limitado del universo de casos analizados sino también por las dificultades respecto de la validez de los procedimientos de codificación. De esta forma, son varios los autores que, aun reconociendo el valor del análisis cuantitativo sobre regímenes internacionales, proponen su utilización más como un complemento que como un sustituto de los métodos cualitativos más tradicionales ampliamente utilizados en el campo (Breitmeier, Underal, & Young, 2009). De hecho, hay un creciente consenso entre los cientistas sociales en torno a que los programas de investigación avanzan de modo más efectivo a través del uso colaborativo de diferentes métodos de investigación (Sprinz & Wolinsky, 2004).

Desafíos metodológicos adicionales se presentan en el abordaje de los regímenes internacionales desde una aproximación constructivista. Como afirma Risse (2004) las características ontológicas del constructivismo tienen implicancias para la lógica y métodos de la investigación constructivista. Según Finnemore y Sikkink (2001), los constructivistas son escépticos respecto de afirmaciones sobre verdades omnicomprensivas prefiriendo producir y evaluar afirmaciones más pequeñas y contingentes. Para los constructivistas, la comprensión de la constitución de las cosas es esencial para explicar cómo se comportan y como producen resultados políticos. Los constructivistas necesitan métodos que les permitan captar los significados intersubjetivos centrales para su aproximación, aunque no existe un método o diseño de investigación únicos para este enfoque. Como destacan los autores, al abrirse a una variedad de cuestiones los constructivistas eligen las herramientas y métodos de investigación que mejor se acomoden a las preguntas de investigación. De esta forma, es posible encontrar abordajes cualitativos y cuantitativos o, incluso una combinación de ellos (Finnemore & Sikkink, 2001). Similarmente, Adler (2002) señala que los constructivistas comparten una epistemología que hace de la interpretación una parte intrínseca de la ciencia social y resaltan las generalizaciones contingentes. Para ello, los constructivistas usan una gran variedad de métodos: positivistas, post positivistas, cuanti-

tativos, cualitativos y combinaciones, entre los que se destacan el estudio de casos, rastreo de procesos, contrafactual y comparativo. (Adler, 2002).

La necesidad de una variedad de métodos y técnicas se relaciona con el hecho de que los constructivistas entienden que para comprender el mundo de los significados se debe interpretarlos. El investigador debe elucidar los procesos de construcción de significados y clarificar como estos significados se corporizan en el lenguaje y acciones de los actores sociales. El objetivo de atender cuidadosamente a los detalles, la complejidad y los significados situacionales del mundo de todos los días puede ser alcanzado por una variedad de métodos (Schwandt, 1994). Coincidentemente, Guzzini (2000) afirma que es básico para una concepción interpretativa o hermenéutica de la ciencia que cada acción humana que es significativa en el mundo social no puede ser aprehendida sin interpretación, esto es, sin comprender el significado que le es dado (Guzzini, 2000). Es que el constructivismo no aspira el modo hipotético deductivo de construcción de teoría, sino que es más inductivo en orientación. Sus conceptos ayudan a interpretar el significado y la significancia que los actores dan a la situación colectiva en la que se encuentran (Risse, 2004). No sorprende entonces que el método de rastreo de procesos aparezca prominentemente en el trabajo de muchos constructivistas convencionales (Bennet & Checkel, 2012). Así, como señala Checkel (2006), para el constructivismo convencional la metodología típica como punto de comienzo es el estudio de caso y el rastreo de procesos. Este método se ha vuelto una herramienta crecientemente utilizada y citada en la investigación cualitativa, una tendencia que se aceleró recientemente con la publicación de Case Studies and Theory Development in the Social Sciences de Alexander George y Andrew Bennett en el año 2005 (Tansey, 2007).

3.2 – El método de rastreo de procesos para el estudio de los regímenes internacionales desde una aproximación constructivista

Dellaporta y Keating (2008) definen al método de rastreo de procesos como aquel utilizado en el análisis causal "para llenar la caja negra de la explicación" cuando una variable es vista como asociada a otra. Para

los autores, involucra examinar los eventos para identificar los pasos, en un proceso causal, que llevan a un resultado en un contexto histórico particular. El método de rastreo de procesos busca identificar los procesos causales intervinientes entre una variable independiente (o variables) y el resultado de la variable dependiente (George & Bennet, 2005). De esta forma, se trata de un método de investigación de caso que puede ser utilizado para hacer inferencias, dentro del caso sobre la presencia o ausencia de mecanismos causales (Beach y Pedersen, 2013). Lo que hace este método, a través del análisis de procesos, secuencias y coyunturas de eventos dentro de un caso, es desarrollar o testear hipótesis sobre mecanismos causales que podrían explicarlo. De otra forma, el método de rastreo de procesos examina las implicancias deductivas observables de mecanismos causales hipotéticos dentro de un caso para testear si ellos pueden de hecho explicarlo (Vennesson, 2008).

Como afirman Bennett y Checkel (2012) determinados problemas de investigación demandan respuestas que combinan el contexto y la estructura institucional y social con la agencia individual y la toma de decisiones, por lo que ha sido necesario un creciente énfasis en la explicación causal a través de la hipotetización de mecanismos causales. Para los autores, ha sido este método el que emerge como particularmente adecuado para medir y testear esos mecanismos causales. Para Checkel (2008) los rastreadores de procesos están bien ubicados para moverse más allá de improductivos debates meta teóricos a aplicaciones empíricas donde tanto agentes como estructura importan. En esta línea, Bennet (2008) define el rastreo de procesos como los pasos a través de los cuales las ideas y motivaciones de los actores se expresan en comportamientos dentro de las limitaciones institucionales (Bennet, 2008). Mediante el rastreo de procesos se busca investigar y explicar los procesos de decisión por los que varias condiciones iniciales se traducen en resultados (Checkel, 2011). Específicamente esto significa revelar el escenario y reconstruir los mecanismos a través de los cuales los agentes sociales pueden cambiar sus preferencias. Este método es una forma de intentar acercarse a los mecanismos o a los cimientos de un fenómeno observado (George & Bennet, 2005). En síntesis, el rastreo de procesos es una herramienta fundamental en el análisis cualitativo a menudo invocado por quienes desarrollan análisis "within-case" basados en datos cualitativos (Tansey, 2007, Collier, 2011).

Ahora bien, como afirman Beach y Pedersen (2013) el rastreo de procesos debe adoptar una ontología mecanicista de la causación según la cual un mecanismo causal es entendido como una serie de partes interactuantes compuesto de entidades que desarrollan actividades que transmiten fuerzas causales desde la variable explicativa a través de un mecanismo que produce determinado resultado. Como afirma Glennan (1996), los mecanismos causales pueden definirse como complejos sistemas que producen un resultado por la interacción de un número de partes. En términos de Van Evera (1997) el rastreo de procesos implica investigar el vínculo causa efecto que conecta la variable independiente y el resultado, donde ese vínculo se desenvuelve y divide en pasos más pequeños para cada uno de los cuales el investigador debe buscar evidencia observable. Bennet y Checkel (2012) nos recuerdan que el significado esencial que el término rastreo de procesos ha mantenido desde sus orígenes en la psicología cognitiva refiere al examen de los pasos inmediatos en un proceso para hacer inferencias acerca de hipótesis sobre como ese proceso tuvo lugar y sí, o cómo genero el resultado de interés.

Cabe preguntarse entonces qué particularidades presenta este método desde una aproximación constructivista o interpretativa. Vennesson (2008) afirma que este método puede hacer una importante contribución tanto a las aproximaciones empíricas positivistas como a las interpretativas. Mientras que en una perspectiva positivista la principal meta del process tracing será establecer y evaluar el vínculo (o la ausencia de vinculo) entre diferentes factores, en una perspectiva interpretativa permitirá al investigador ver las formas en las que ese vínculo se manifiesta y el contexto en el que esto ocurre: el foco no está tan sólo en lo que paso, sino en cómo paso. Similarmente, Checkel (2008) afirma que el método puede ser utilizado tanto por académicos orientados en el racionalismo como por constructivistas convencionales. Cabe recordar que los constructivistas convencionales aún aspiran a la explicación causal y creen que hay estándares para evaluar algunas interpretaciones de la vida social como superiores a otras (Bennet & Checkel, 2012). Es así que el método de rastreo de procesos puede ser utilizado para examinar las razones que los actores dan a sus acciones y a su comportamiento y para investigar las relaciones entre creencias y comportamiento (Jervis, 2006). Como señala Simon (1985), el rastreo de procesos es un elemento fundamental en la investigación empírica de estudios de caso porque provee una for-

ma de aprender y evaluar empíricamente las preferencias y percepciones de los actores, sus propósitos, sus metas, sus valores y las especificaciones de las situaciones que enfrentan (Vennesson, 2008). El rastreo de procesos ayuda al investigador a develar, directa e indirectamente, lo que los actores quieren, conocen y computan (Simon, 1985; Venneson, 2008). Similarmente, Dellaporta y Keating (2008) afirman que este método, en las aproximaciones interpretativas, se orienta a identificar las motivaciones de los actores. Beach y Pederson (2013) diferencian tres variantes en el rastreo de procesos: "theory testing", "theory building" y "explaining outcomes". El "theory testing" deduce una teoría de la literatura existente y luego testea si hay evidencia de que un mecanismo causal hipotético está presente en un caso dado. El "theory building" tiene la ambición de crear una explicación teórica desde la evidencia empírica de un caso particular infiriendo la existencia de un mecanismo causal a partir de la evidencia empírica. "Explaining outcomes" son estudios que intentan delinear una explicación mínimamente suficiente de un resultado histórico en un caso específico.

Checkel (2001), desde una aproximación constructivista al estudio de la socialización internacional, propone operacionalizar este método a través de tres técnicas: entrevistas con individuos que son objetos de políticas y prácticas de socialización (para captar los procesos de pensamiento individual y caracterizar su contexto de interacción social intersubjetiva); análisis cualitativo de contenido de publicaciones para chequear creencias y motivaciones de individuos particulares participantes en debates públicos (en prensa y en medios especializados); y archivos documentales oficiales (Checkel, 2001). Con relación a las entrevistas, el autor propone en primer lugar, entrevistar a los participantes en los debates sobre políticas contemporáneas. Para abordar lo intersubjetivo el autor propone orientar a los entrevistados a que se posicionen afuera de sus procesos de pensamiento individuales y caractericen su contexto de interacción social. El objetivo, respecto a las entrevistas, no es trabajar con una muestra representativa de una población más amplia de actores políticos, sino contar con una muestra que incluya los jugadores políticos más importantes que han participado en los eventos políticos bajo estudio (Tansey, 2007). Por otra parte, el análisis de contenido de publicaciones de los principales medios y revistas especializadas permite chequear las creencias y motivaciones de individuos particulares

que fueron entrevistados y que participan en debates públicos (Checkel, 2011). Similarmente, Venneson (2008) propone basar el método de rastreo de procesos en entrevistas abiertas, observación participante y el análisis de documentos que ayuda a comprender el significado y el rol de las regularidades establecidas y develar relaciones entre factores previamente desconocidas.

Como afirma Tansey (2007) los datos de entrevistas a elites raramente pueden ser consideradas de forma aislada desde que la meta de recopilar tal información es a menudo confirmar la información que ya ha sido recolectada de otras fuentes. De acuerdo al autor, cuando los documentos, memorias y fuentes secundarias proveen un pantallazo inicial de los eventos o aspectos bajo examen, las entrevistas con jugadores clave pueden ser utilizadas para corroborar hallazgos iniciales. De esta forma, Tansey (2007) advierte que las entrevistas contribuyen a la meta de triangulación de la investigación, en la que los datos son cruzados a través de múltiples fuentes para fortalecer la robustez de los hallazgos. Adicionalmente y, esencial para una aproximación constructivista, Tansey (2007) afirma que las entrevistas permiten establecer lo que la gente piensa, y cuáles son sus actitudes, valores y creencias. Y no sólo respecto de individuos específicos, sino también respecto de grupos más amplios sin necesidad de entrevistar a cada uno de sus integrantes.

Cabe advertir que el método de rastreo de procesos difiere de la pura narrativa. En primer lugar, porque es centrado: trabaja selectivamente con sólo ciertos aspectos del fenómeno. En segundo lugar, porque es estructurado en el sentido de que el investigador está desarrollando una explicación analítica basada en un entramado teórico identificado en el diseño de investigación. En tercer lugar, porque su meta es proveer una explicación narrativa de un camino causal que lleva a un resultado específico (Vennesson, 2008). A modo de síntesis, la estrategia metodológica cualitativa y, en particular, el desarrollo de estudios de caso, son las aproximaciones metodológicas que vienen teniendo un rol creciente en el área de las relaciones internacionales (Sprinz & Wolinsky, 2004) y, más específicamente, las que han proliferado en la investigación sobre regímenes internacionales (Young & Zurn, 2006). Ello en función de que los estudios de caso hacen énfasis en la descripción de determinados momentos y lugares en mucha de su rica complejidad, y prestan atención a

las orientaciones de los actores tanto como a los contextos institucionales y culturales en los cuales operan (Skocpol, 1984). En este contexto, el método de rastreo de procesos aparece como el más adecuado para examinar la socialización como un proceso en el tiempo (Beyers, 2005).

Capítulo 4 - El régimen internacional de control de drogas

4.1- La creación y el desenvolvimiento del régimen internacional en materia de control de drogas.

Desde la perspectiva de la teoría de las relaciones internacionales, se suele hablar del régimen global o régimen internacional de control de drogas para hacer referencia al marco internacional de control de drogas basado en la Convención Única de Estupefacientes de 1961, enmendada por el Protocolo de 1972, la Convención de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas y la Convención de 1988 contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (Nadelmann, 1990; Thoumi, 2009; Bewley Taylor, 2005; Bewley Taylor y Jelsma, 2011; Bewley Taylor, 2012). En efecto, y en atención a las precisiones conceptuales planteadas en el Capítulo 2, es posible afirmar que el régimen internacional de control de drogas se compone, en lo profundo, de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones explícitos o implícitos alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores que lo conforman (Krasner, 1983; Bewley Taylor, 2012). Siguiendo a Young (1980), el régimen internacional de control de drogas cuenta con los tres componentes que el autor identifica como centrales para la existencia de un régimen internacional: un componente sustantivo (un conjunto de derechos y reglas), un componente procedimental (arreglos reconocidos para la resolución de situaciones que requieran una acción colectiva), y un componente de implementación (vinculado a sus mecanismos de cumplimiento).

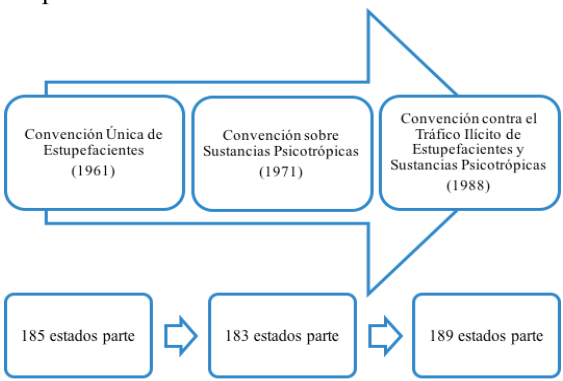
Como se afirma en la introducción, a lo largo de los años, el régimen internacional de control de drogas se convirtió en "un destacado modelo de colaboración y consenso internacional" (Buxton, 2008). Como afirma Thoumi (2009) los controles en materia de drogas han sido históricamente un asunto local, pero en los últimos cien años, el régimen

internacional de control de drogas ha ido evolucionando hasta imponer condiciones represivas mínimas alrededor del mundo. De acuerdo al autor, este régimen, por primera vez en la historia, establece normas de control del comportamiento a escala mundial que son impuestas en todas las sociedades donde el principal argumento para tener un sólo régimen es simple: el mercado de las drogas es global y la producción, el tráfico y el consumo tienen consecuencias transnacionales. El proceso iniciado en la Conferencia Internacional sobre Opio celebrada en Shanghai en 1909 se ha corporizado, un siglo después, bajo la forma de un complejo conjunto de acuerdos, convenciones e instituciones que abordan de manera integral el problema mundial de las drogas.

El régimen internacional de control de drogas tiene sus raíces en la Comisión de Shanghai sobre Opio que se reunió en febrero de 1909, convocada por Estados Unidos para regular el mercado internacional de opio (Thoumi, 2009). Esta Comisión llevó a la Convención Internacional sobre Opio firmada en La Haya en enero de 1912. A partir de este instrumento se siguen una serie de acuerdos y convenciones que van ampliando no sólo las sustancias involucradas en el control sino también el alcance del abordaje al problema. En la década del sesenta comienzan a ordenarse los acuerdos intergubernamentales aprobados hasta el momento y a generarse una estructura institucional para el régimen. En efecto, la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 es el acuerdo que consolida en un solo instrumento todas las normas de control derogando la gran mayoría de los acuerdos, protocolos y convenciones que se habían negociado entre 1912 y 1953. El objetivo de esta Convención es limitar exclusivamente a usos médicos y científicos la producción, la distribución, la posesión, la utilización y el comercio de drogas, obligando a los Estados parte a adoptar medidas especiales en relación con ciertas drogas. Además, determina cuales son los órganos internacionales responsables de la fiscalización, encomendando a la Comisión de Estupefacientes del Consejo Económico y Social y a la Junta internacional de Fiscalización de Estupefacientes, las respectivas funciones que la Convención les asigna. Es así que luego de la Segunda Guerra Mundial las Naciones Unidas asumen las funciones y responsabilidades de control de drogas (Thoumi, 2009): un protocolo del año 1946 crea la Comisión de Estupefacientes (CND) bajo el Consejo Económico y Social (ECOSOC). Es la Convención de 1961 la que reafirma a la CND como el cuerpo de

formulación de políticas y crea la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) como organismo encargado de monitorear y supervisar el cumplimiento de las convenciones. En 1971, se aprueba el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas que establece un sistema de fiscalización internacional para esas sustancias, y que fue acordado en respuesta a la diversificación y el aumento de los tipos de drogas introduciendo controles sobre este tipo de sustancias. Finalmente, en 1988 se aprueba la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas que establece amplias medidas contra el tráfico de drogas, disposiciones contra el blanqueo de dinero y el desvío de precursores químicos. Como principal instrumento de cooperación internacional contra el tráfico de drogas, prevé la localización, congelación y confiscación de los ingresos y propiedades procedentes del tráfico de drogas, la extradición de los traficantes y la ejecución de los trámites procesales y penales, entre otras cuestiones.

De esta forma, el actual entramado legal y administrativo para el control internacional de drogas descansa en estas tres convenciones. El sistema es virtualmente universal: cada Estado del mundo es parte al menos de una de las convenciones: 185 Estados parte de la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961, 183 Estados parte de la Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971, y 189 Estados parte de la Convención de 1998 contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas.



Es así que la amplia mayoría de los Estados forman parte del régimen internacional de control de drogas. Estados de todas partes del mundo, con antecedentes sociales y culturales diversos, adhieren a una legislación internacional basada en la prohibición de ciertas drogas para cualquier uso que no sea médico o científico (Bewley-Taylor D. , 2003). Las mencionadas convenciones proveen la estructura legal e institucional para el sistema internacional de control de drogas. Como señala Bewley Taylor (2012) estas reglas pueden categorizarse de acuerdo a dos métodos principales de abordar el control de drogas. Primero, el control de "comodities". Esto es, la definición y la regulación de la producción lícita, la oferta y la posesión. Dicho de otro modo, el control del mercado farmacéutico. Segundo, el control penal, esto es la supresión a través de la ley penal de la producción, oferta y consumo ilícitos (Bewley-Taylor D. , 2012).

Como se plantea en la introducción, desde la conformación de esta estructura legal y, en términos de su evolución en el tiempo, el año 1998 resulta crucial porque ese año tiene lugar una instancia formal de debate en torno a la necesidad de establecer metas para el régimen que puedan, posteriormente, ser evaluadas. En 1998 luego de persistentes pedidos de varios países liderados por México, las Naciones Unidas celebran una Sesión Especial de la Asamblea General (UNGASS), dedicada al problema de las drogas, en la que se aprobó una Declaración Política estableciendo metas a ser cumplidas en 10 años con el compromiso de evaluar los resultados en el año 2008 (Thoumi, 2009). De acuerdo a Jelsma (2015) las sesiones especiales están orientadas a llamar la atención mundial a asuntos particulares, a crear un momento político o a conseguir un amplio apoyo a cierto cambio en la forma en que la comunidad internacional aborda un problema global. De acuerdo al autor, mientras que la meta de la Primera Sesión Especial de la Asamblea General que tuvo lugar en 1990 fue dar ímpetu a la implementación de la Convención de 1988, la Sesión de 1998 fue dirigida hacia la reafirmación de los abordajes políticos tradicionales dejando poco espacio para las cuestiones difíciles o las voces discordantes.

En la Declaración Política[10] aprobada en esa Sesión Especial los Estados reafirmaron su determinación y compromiso para enfrentar el

10- Declaración Política, Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/S-20/2, 21 de diciembre de 1998.

problema mundial de las drogas a través de estrategias nacionales e internacionales orientadas a reducir tanto la oferta ilícita como la demanda de drogas; reconocieron que las acciones contra ese problema constituían una responsabilidad común y compartida que requería una aproximación integrada y equilibrada, a la vez que afirmaron que el problema sólo podía ser abordado de manera multilateral instando a los países a aprobar las convenciones internacionales existentes en la materia y a adoptar legislación y estrategias locales de conformidad con esos instrumentos.

En lo sustantivo, la Declaración introdujo metas concretas con relación a los siguientes temas:

1- Establecimiento o Fortalecimiento para el año 2003 de legislación y programas nacionales que hagan efectivo el Plan de Acción contra la Fabricación Ilícita, Tráfico y Abuso de Estimulantes de Tipo Anfetamínico y sus precursores.

2- Establecimiento, con el año 2008 como límite, de medidas para el control de precursores, en miras a eliminar o significativamente reducir la fabricación ilícita, la comercialización y el tráfico de sustancias psicotrópicas y el desvío de precursores.

3- Adopción de legislación y programas nacionales contra el lavado de dinero para el año 2003.

4- Revisión y fortalecimiento para el año 2003 medidas para promover la cooperación judicial.

5- Establecimiento para el año 2003 nuevas o fortalecidas estrategias y programas de reducción de la demanda y alcanzar resultados significativos y mensurables para el año 2008.

6- Adopción de aproximaciones comprensivas para la eliminación de cultivos ilícitos de acuerdo al Plan de Acción sobre Cooperación Internacional para la Erradicación de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo.

7- Desarrollo de estrategias orientadas a la eliminación o reducción significativa del cultivo ilícito de arbustos de coca, plantas de cannabis y amapola para el año 2008.

En dicha Asamblea, se aprobaron además los siguientes documentos como planes de acción más concretos a los fines de materializar las metas previstas en la Declaración Política: Declaración de Principios Rectores en

materia de Reducción de la Demanda de Drogas[11]; Medidas para fortalecer la Cooperación Internacional para enfrentar el Problema Mundial de las Drogas[12], que incluían un Plan de Acción contra la Fabricación Ilícita, el Tráfico y el Abuso de Estimulantes de Tipo Anfetamínico y sus Precursores; para el control de precursores; medidas para Promover la cooperación judicial; para contrarrestar el lavado de dinero; y un Plan de Acción sobre Cooperación Internacional para la Erradicación de Cultivos Ilícitos y Desarrollo Alternativo.

Corresponde tener en cuenta que, en términos de su posterior evaluación, los actores del régimen incluyeron metas de disímiles características en lo que refiere a su cumplimiento. Algunas referían simplemente a mejoras legislativas e institucionales mientras que otras referían a resultados concretos en términos de la resolución del problema que había llevado a la creación del régimen. Respecto de éstas últimas los objetivos de la implementación de la Declaración Política y del Plan de Acción debían, en un plazo de diez años: eliminar o reducir significativamente la fabricación ilícita, la comercialización y el tráfico de sustancias psicotrópicas y el desvío de precursores químicos; alcanzar resultados significativos y mensurables en relación a la reducción de la demanda de drogas; y eliminación o reducción significativa del cultivo ilícito de arbustos de coca, plantas de cannabis y amapola. Todo ello en el marco del "slogan" atribuido a la Sesión Especial de 1998 por el Director Ejecutivo de la ONUDD, Pino Arlachi, "un mundo libre de drogas. Podemos hacerlo" (Jelsma, 2015).

Tal como fue previsto en 1998, hacia el año 2003 resultaba mandatario el inicio del proceso de revisión de medio término de la Declaración Política y del Plan de Acción. El Director Ejecutivo de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), en su Informe sobre los progresos realizados como contribución al examen de mediano plazo elaborado en el año 2003[13], señalaba que la preparación de su pro-

11- Declaración de Principios para la Reducción de la Demanda de Drogas, Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/S-20/3, 8 de septiembre de 1998.
12- Medidas para fortalecer la Cooperación Internacional para abordar el Problema Mundial de las Drogas, Asamblea General de Naciones Unidas, A/RES/S-20/4, 21 de octubre de 1998.
13- Informe del Director Ejecutivo sobre los progresos realizados como Contribución al Examen de Medio Plazo (2003) del Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, UNODC/ED/2, 8 de abril de 2003.

pio informe se había visto obstaculizado por la insuficiencia de datos: la calidad y la cantidad desiguales de las estadísticas relativas a las drogas, en particular la información epidemiológica, era una deficiencia conocida. Adicionalmente, en ese mismo informe, se resumen los resultados de una serie de sesiones a nivel ministerial de la Comisión de Estupefacientes celebradas a los fines de hacer un balance de la situación, cinco años después de la Sesión Especial. Ese balance reiteraba la asombrosa falta de datos irrefutables y comparables sobre la producción, el tráfico y el uso indebido de drogas.

Frente a este diagnóstico, surgido de la evaluación de medio término del año 2003, en el año 2006, se aprueba la Resolución 49/1 denominada "Reunión y utilización de datos y conocimientos complementarios relacionados con drogas para apoyar la evaluación a nivel mundial por los Estados Miembros de la aplicación de las declaraciones y medidas aprobadas por la Asamblea General en su Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones"[14]. Esta resolución llamaba a la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito a trabajar en conjunto con expertos nacionales y regionales de todas las regiones geográficas, así como expertos de organizaciones internacionales en el área del control de drogas en la reunión y utilización de información y experiencias complementarias para apoyar la evaluación de los Estados Miembros. Además, la resolución 49/2 del mismo año[15], alentaba a las organizaciones no gubernamentales a reflejar sus propios logros frente al problema de las drogas y a informarlo a sus respectivos gobiernos en el contexto de la información sobre objetivos y metas para el 2008 establecidas por la Asamblea General. Así, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en julio de 2006, solicitó a varias organizaciones internacionales que proporcionaran información, datos o análisis consolidados a nivel regional de modo de complementar la evaluación del cumplimiento de metas y objetivos. De este modo, se recibieron los aportes de los siguientes organismos: Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (OEA), el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA, la Organización Mundial de la Salud, el Consejo de Cooperación Aduanera, INTERPOL y EUROPOL.

14- Resolución 49/1, E/2006/28, E/CN.7/2006/10, 2006.
15- Resolución 49/2, E/2006/28, E/CN.7/2006/10, 2006.

Posteriormente se celebró, en febrero de 2007, una consulta oficiosa con expertos de organizaciones internacionales y expertos individuales. En esa oportunidad, se llegó a la conclusión de que los sistemas regionales de reunión de datos ofrecían un grado de complementariedad relativamente alto con los datos reunidos por conducto del cuestionario para los informes bienales[16] y que también podían usarse para confirmar y corroborar tendencias y ayudar a interpretar los datos a nivel regional. De igual modo, los expertos señalaron que había limitaciones en relación con los datos proporcionados por los Estados Miembros en el cuestionario, sobre todo en lo referente al número de respuestas, su fiabilidad y su coherencia. Más importante aún, se indicó que el sistema no se había concebido para poder hacer una evaluación de las repercusiones del cumplimiento de esos compromisos contraídos en 1998. Por consiguiente, no debía esperarse que los datos proporcionados a través del cuestionario para los informes bienales cumplieran una función para la que no habían sido concebidos. Sin embargo, se planteó que mediante la información complementaria debería ser posible ofrecer información contextual que permitiera evaluar las consecuencias de las actividades de fiscalización de drogas de los Estados Miembros en lo referente a los cambios en la situación de la fiscalización. En otras palabras, la información contextual complementaria podría facilitar una evaluación global que ofreciera un panorama de las repercusiones de las actividades de los Estados Miembros en la aplicación de los resultados del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General[17].

Frente a este panorama, se llega al 2008 sin acabados elementos que permitieran una evaluación de las metas oportunamente fijadas en la Declaración Política de 1998. En ese año, la Comisión de Estupefacientes, en su 51º período de sesiones, decide mediante la Resolución

16- Los informes bienales son el instrumento creado por la Comisión de Estupefacientes para el seguimiento de la implementación de la Declaración Política y el Plan de Acción de 1998.

17- Informe del Director Ejecutivo sobre Reunión y utilización de datos y conocimientos complementarios relacionados con drogas para apoyar la evaluación a nivel mundial de las declaraciones y medidas aprobadas por la Asamblea General en su Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; E/CN.7/2008/8; 22 de noviembre de 2007.

51/4[18] comenzar un proceso preparatorio para la celebración de un segmento de Alto Nivel a realizarse en el año 2009. En esa resolución, la Comisión estableció que el proceso preparatorio debía abrir un período de reflexión, teniendo en cuenta que los tratados internaciones de control de drogas habían llevado a "positivos resultados" aunque en algunos aspectos se requerían "mayores esfuerzos". Asimismo, la Comisión indicó que debía conducirse una evaluación global objetiva, científica equilibrada y transparente. Por su parte, la Asamblea General, en su resolución 63/197[19], acogió con beneplácito la Resolución 51/4 de la Comisión, incluyendo su decisión de convocar grupos de trabajo conformados por expertos gubernamentales para apoyar la tarea de evaluación en las áreas de reducción de la demanda, reducción de la oferta, lavado de dinero, cooperación judicial, y erradicación de cultivos y desarrollo alternativo. En efecto, estos grupos de expertos se reunieron en Viena en el transcurso del año 2008, aunque teniendo en cuenta la duración de las reuniones para cada uno de los temas (tres días) así como el perfil de los participantes (en su mayoría, representantes de las misiones permanentes de los estados ante la sede de Naciones Unidas de la Ciudad de Viena) los resultados no fueron quizás los esperados. Es así que ante la imposibilidad de alcanzar consensos respecto a los documentos finales se optó por incluir cláusulas que reflejaran que se trataba de las opiniones de los diferentes expertos y no de documentos sobre los que se hubiera alcanzado algún tipo de consenso.

En este estado de situación, los días 11 y 12 de marzo de 2009 se desarrolló el Segmento de Alto Nivel del 52º período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, en la que participaron Jefes de Estado, Ministros y representantes de Gobiernos de 132 Estados, reunidos para evaluar los progresos realizados desde 1998 en el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General. En esa instancia, se preveía la definición de prioridades de cara al futuro y la identificación de áreas que requiriesen nuevas medidas, así como las metas y objetivos que hubie-

18- Resolución 51/4, Preparaciones para el Segmento de Alto Nivel de la 52º Sesión de la Comisión de Estupefacientes sobre el seguimiento del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General.
19- Cooperación Internacional contra el Problema Mundial de las Drogas; A/RES/63/197; 6 de marzo de 2009.

ran de establecerse para la fiscalización de drogas a partir de 2009. El objetivo final era la adopción de una nueva declaración política y otras medidas de fortalecimiento de la cooperación internacional. Así, con los antecedentes que se venían verificando desde la evaluación de medio término que tuvo lugar en el año 2003 y lo poco sustantivo de los resultados de la labor de los grupos de expertos reunidos en el 2008, en el mes de marzo de 2009, los ministros y representantes de los gobiernos adoptaron esta nueva Declaración Política y un nuevo Plan de Acción para la Cooperación Internacional hacia una estrategia integral y equilibrada para enfrentar el Problema Mundial de las Drogas[20].

Como señala Bewley Taylor (2012) durante el debate general un número de Estados señalaron el hecho obvio de que las metas de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas 1998 no habían sido alcanzadas. No obstante, señala el autor, la aprobación final de documentos cercanamente parecidos a aquellos de la Sesión de 1998 significó una aceptación general de la estructura y el ethos del sistema de control multilateral de Naciones Unidas (Bewley-Taylor D. , 2012). Como la propia descripción del proceso lo evidencia, la respuesta al mandato previsto en 1998 fue la elaboración de un nuevo documento que refleja un universo de posiciones disímiles frente al problema, una reiteración de lo acordado en 1998, y una escasa evaluación de los resultados concretos de la implementación de la Declaración Política y el Plan de Acción previos. Como afirma Thoumi (2009), en la reunión de la Comisión de Estupefacientes de marzo de 2008, la ONUDD presentó documentos sobre las principales políticas antidrogas y declaró no haber solucionado, pero sí controlado el problema de las drogas en el mundo. También declaró el año siguiente como año de reflexión para la preparación de un debate en la reunión de la Comisión de 2009. Al final, la Comisión de Estupefacientes reafirmó la aproximación prohibicionista al problema mundial de las drogas y repitió el compromiso de alcanzar reducciones sustantivas en la producción, el tráfico y el consumo de drogas y en el número de usuarios de drogas y adictos en los próximos 10 años. En efecto, aunque el proceso evidenció la escasez de datos certeros que permitieran una evaluación y una polarización en términos del diagnóstico en torno a la efectividad del régimen, los Estados termina-

20- Aprobados por la Asamblea General de Naciones Unidad; A/RES/64/182; en los términos de la Resolución 52/1 de la Comisión de Estupefacientes; 2009.

ron adoptando una nueva Declaración y Plan de Acción que traslada la reflexión al año 2019. Como afirma Bagley (2012) los diez años de la revisión de políticas de las políticas internacionales de control de drogas (1998-2008) previsiblemente concluyeron en que las actuales políticas prohibicionistas de Naciones Unidas eran la mejor y única opción estratégica disponible no generando alteraciones significativas en las políticas y prácticas de control internacional de drogas, pese a las crecientes dudas y cuestionamientos entre los Estados Miembros y muchos analistas independientes.

En lo que refiere al ámbito de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la Organización de Estados Americanos (CICAD/OEA) se procedió, a partir de la nueva Declaración Política de Naciones Unidas en el año 2009, a revisar su documento guía, a saber, la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio y su Plan de Acción, aprobándose un nuevo documento "Estrategia Hemisférica sobre Drogas"[21] y un nuevo Plan de Acción[22]. Si bien estos documentos son profundamente superadores de aquellos previos, el sustento normativo y programático continuó siendo el sistema internacional de control de drogas que emana de las tres convenciones. No obstante, en su informe "Progreso de los países miembros de la OEA respecto a los objetivos y metas UNGASS 1998-2008", la CICAD señalaba que a pesar de que era posible identificar determinados progresos, aún no resultaba posible determinar resultados concretos en términos de un mejoramiento del problema en todas sus dimensiones. Y agregaba: "en todos los ámbitos resulta imperiosa la mejora de los sistemas de información disponibles a los fines de estar en condiciones de elaborar diagnósticos certeros que permitan un adecuado dimensionamiento del problema y el fortalecimiento de las estrategias para enfrentarlo. También resulta imperiosa la introducción de herramientas que permitan evaluar los resultados concretos de las políticas implementadas de un modo más sistemático. Resulta evidente en el Hemisferio que la existencia de marcos normativos e institucionales no ha sido suficiente, por lo que es imprescindible evaluar la aplicación concreta que los países hacen de las políticas de prevención

21- Aprobada en el 47º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD/OEA; 3 de mayo de 2010.
22- Aprobado en el 49º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD/OEA; 4 de mayo de 2011.

y control en una dimensión más operativa". Similar dinámica: frente a la imposibilidad de practicar evaluaciones certeras sobre la efectividad de las medidas implementadas para enfrentar el problema, se aprueban nuevas estrategias que reiteran en lo sustantivo aquellas orientaciones políticas que, en definitiva, no habían podido ser cabalmente evaluadas.

Se llega entonces a otra evaluación de medio término, que tuvo lugar en marzo de 2014, esta vez de la Declaración Política y el Plan de Acción de 2009, en donde pareciera recorrerse el mismo camino: ausencia de evaluación y traslado a futuro de la reflexión. Si bien la intervención de los estados nacionales y algunos documentos del régimen van a comenzar a introducir reflexiones en torno a su crisis de efectividad, ellas parecieran quedar atrapadas en un plano discursivo en tanto no se presentan propuestas concretas de transformación en las políticas y estrategias a ser implementadas. Como afirma Bewley Taylor (2012) el régimen global de prohibición de drogas no ha experimentado a la fecha nada como una defección por parte de un Estado o un cambio significativo en la composición de sus sostenedores principales. Por ello, para el autor, es justo concluir que se trata de una estructura social resiliente que posee un considerable poder de resistencia (Bewley-Taylor D. , 2012).

4.2- La lógica subyacente al régimen y la relación efectividad/persistencia.

Si bien el régimen internacional de control de drogas se compone, como se adelantó precedentemente, en términos de su contenido, tanto de normas vinculadas al control de commodities (mercado lícito) como al control penal (mercado ilícito), los autores coinciden en resaltar como distintivo el segundo de los mencionados componentes, convirtiéndose de este modo "la prohibición" en el ethos o lógica subyacente característica del régimen (Levine, 2001; Buxton, 2008; Bewley Taylor, 2012). En efecto, muchos autores parten de la conceptualización de Nadelmann (1990), que hace referencia a los regímenes de prohibición global, utilizando el concepto de "régimen global de la prohibición de drogas". Como afirma Bewley Taylor (2012), un proceso de convergencia de largo plazo en el campo del control internacional de drogas ha resultado

en la construcción de lo que útilmente se ha descripto como el régimen global de prohibición de drogas (Bewley-Taylor D. , 2012).

En esta dirección, la Convención Única de 1961 es considerada como un punto crucial en la conformación del régimen. Para muchos autores, su aprobación representa el momento en el que el marco multilateral se mueve desde la regulación e introduce un ethos más prohibitivo a la cuestión del control de drogas (Bewley Taylor y Jelsma, 2011; Carstairs, 2005; Buxton, 2008). De acuerdo a Bewley Taylor (2012) esta convención marcó el fortalecimiento del sistema internacional y el nacimiento del régimen contemporáneo. Para el autor, mientras que los tratados fundacionales previos a 1961 eran en esencia acuerdos de "restricción de commodities", la Convención Única es un más estricto y más amplio instrumento internacional más prohibicionista en tenor (Bewley-Taylor D. , 2012).

El acento en este ethos o lógica subyacente prohibicionista por parte de la mayoría de los actores ha venido de la mano de una explicación de corte neorrealista, tanto de la creación del régimen, como de su sostenimiento en el tiempo. Así, la Convención Única sobre Estupefacientes ocuparía un importante lugar en la historia del control de drogas y, especialmente, en la cruzada norteamericana en esta materia. Esto, en virtud de que esa convención se considera clave para la creación y perpetuación de la normativa prohibicionista global además de reflejar el predominio norteamericano en la comunidad internacional de posguerra. Como afirma Bewley Taylor (2003), desde una aproximación propia del neorrealismo, que centra la explicación de la creación y mantenimiento de regímenes en el poder, el régimen internacional de control de drogas, como todo régimen internacional, refleja la visión de los estados dominantes al momento de su creación. Para el autor, la evolución del sistema de control de drogas puede ser comprendida como la confluencia de percepciones, intereses y nociones morales de los sectores dominantes de los estados más poderosos de la comunidad internacional. Nadelmann (2006) coincide en afirmar que los regímenes internacionales tienden a reflejar los intereses económicos y políticos de los miembros dominantes de la sociedad internacional. En similar sentido, Bagley (2012) afirma que, como reflejo de la influencia hegemónica de Estados Unidos sobre la política internacional de control de drogas durante

la posguerra, la Organización de Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos han reproducido el régimen prohibicionista norteamericano a escala multilateral. Es así que, en la etapa de creación del régimen, los autores coinciden en remarcar la importancia de Estados Unidos en la internacionalización de su mirada prohibicionista respecto del problema (Bewley Taylor, 1999; Nadelmann, 2007; Nadelmann, 2006; Bagley, 2012).

No obstante, Bewley Taylor advierte que si bien la discusión, no sólo sobre la formación sino también sobre el mantenimiento y transformación del régimen global de prohibición de drogas, tiende a una perspectiva neorrealista basada en el poder, también es necesario apoyarse en el institucionalismo liberal y el constructivismo para ayudar a revelar su complejidad causal. En efecto, para el autor, si bien cierto grado de dependencia del apoyo de Estados Unidos existe, el régimen global de prohibición de drogas posee una considerable habilidad en sí mismo para influenciar el debate internacional y el comportamiento de las partes de las convenciones. A pesar de que un número significativo de los miembros del régimen se han desviado de su norma autoritativa, permanecen resistentes a desafiar abiertamente o defeccionar del régimen global de prohibición de drogas (Bewley-Taylor D. , 2012). De igual manera, Nadelmann (2006), a pesar de partir de una mirada neorrealista para explicar la emergencia de los regímenes globales de prohibición, advierte que factores morales o emocionales – como las creencias religiosas, los sentimientos humanitarios, la fe en el universalismo, la compasión, la conciencia, el paternalismo, el miedo, el prejuicio y la compulsión al proselitismo- juegan también importantes roles en la creación y evolución de los regímenes internacionales.

De esta forma, si bien la influencia norteamericana es importante para explicar la emergencia y mantenimiento del régimen internacional de control de drogas, los autores suelen deslizar la existencia de factores explicativos adicionales a los privilegiados desde una mirada neorrealista, pero aún sustentados en una lógica de tipo racionalista. Bewley Taylor (2012) sugiere que la resistencia de algunos Estados a moverse más allá de la deserción blanda al régimen debe mucho al hecho de que los costos o consecuencias del desafío formal o del retiro del régimen son vistos como excediendo los costos o las implicancias negativas de

permanecer (Bewley Taylor, 2012). De acuerdo al autor, para quien debe darse primacía explicativa al argumento precedente, los Estados aplicarían lo que March y Olsen (1998) llaman la lógica de las consecuencias (Bewley Taylor, 2012). En una línea de argumentación similar, Levine (2003) señala que, si bien no hay dudas de que los gobiernos a través del mundo han aceptado la prohibición de drogas debido a la enorme presión del gobierno de Estados Unidos y algunos aliados poderosos, el poder norteamericano por sí solo no puede explicar esa aceptación global. El autor atribuye esto, en parte, a que gobiernos de todo el mundo también han encontrado a la prohibición de drogas como útil a sus propios propósitos (Levine, 2003). No obstante, existen otros factores alejados de la lógica racionalista. El propio Bewley Taylor (2012) reconoce que cualquier declinación potencial de la influencia de Estados Unidos dentro del régimen no resultaría automáticamente en una modificación formal de su norma autoritativa y en un cambio de régimen (Bewley Taylor, 2012). Para el autor, la imagen ostensible de benevolencia del sistema de control de drogas de Naciones Unidas y la creencia en que el cumplimiento de sus normas son para el bien de la humanidad han recorrido un largo camino para dar al régimen global de prohibición de drogas un grado de resiliencia independiente de cualquier actor estatal individualmente considerado (Bewley Taylor, 2012). En torno a las razones de la persistencia del régimen, los autores no desmerecen el rol de las burocracias de los organismos internacionales. Bewley Taylor (2012) afirma que la década de la Sesión Especial de la Asamblea General de 1998 fue testigo de un número de organismos de control de drogas operando como complejas y bien establecidas burocracias que defendían proactivamente las estructuras existentes más que trabajar por resolver las tensiones existentes dentro de ellas. Para el autor, organismos como la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) son centrales para que el régimen opere como una variable autónoma (Krasner, 1983). Ya en los comienzos del régimen internacional de control de drogas Brunn, Pan y Rexed (1975) encontraron que uno de los principales obstáculos para cualquier tipo de transformación residía en las propias agencias del régimen (CND, JIFE y OMS) que operaban como un "club de caballeros" en su estrechez y adherencia a la tradición.

La necesidad de explicar la persistencia del régimen internacional de control de drogas más allá de las inquietudes teóricas en torno a

la emergencia y mantenimiento de los regímenes internacionales en el tiempo es central en el área en virtud de otra de las dimensiones de análisis en torno al régimen, su efectividad. En efecto, a lo largo de la década que va desde la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (1998) hasta su proceso de revisión en el año 2009, una serie de cuestionamientos ha emergido en torno a la efectividad del régimen internacional de control de drogas. Bewley Taylor (2012) señala que la evidencia de la crisis de efectividad del régimen en reducir la escala del mercado ilícito es abundante. Para el autor, el régimen ha tenido un escaso éxito sostenible en alcanzar su objetivo central de limitar a propósitos médicos y científicos la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio y el uso y posesión de drogas (Bewley Taylor, 2012). Frente a esta circunstancia, Buxton (2008) afirma que el cultivo, la producción y el consumo se encuentran en un máximo histórico y que los mercados de las drogas se han vuelto más complejos, dinámicos y diversificados. Adicionalmente, Reuter (2009) señala que la evidencia de que la prohibición de drogas ha sido exitosa es fuertemente contestada. Más aún, para el autor, ha tenido muchas consecuencias no intencionadas. De esta forma, al déficit en el cumplimiento de sus metas deben sumársele una serie de costos asociados o daños vinculados (Reuter, 2009, Bewley Taylor, 2012). Como se plantea en la introducción, un completo estudio realizado de cara al proceso de revisión de las metas de UNGASS 1998 no encontró evidencia de que el problema mundial de las drogas se haya reducido durante la década (1998-2007).

De todos modos, frente a este diagnóstico, no parecería existir una relación directa entre la efectividad (o su crisis) y la persistencia del régimen (o su transformación). Como afirma Bewley Taylor (2012) la incapacidad del régimen en alcanzar su meta central debería ser razón suficiente para justificar alguna forma de impulso modernizador. No obstante, como lo evidencia el mismo proceso de revisión de las metas de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1998, la efectividad no pareciera estar asociada de manera directa a su persistencia en el tiempo o a su imposibilidad cierta de transformación. El autor destaca la impresionante habilidad del régimen de mantener y aún incrementar su membresía en el tiempo. Para el autor, es posible para cualquier régimen perdurar y mantener altos niveles de cohesión mientras que simultáneamente se vuelve crecientemente inefectivo e

inestable (Bewley Taylor, 2012). Esta afirmación obliga a analizar las diferentes alternativas existentes en torno a las posibilidades de transformación de los regímenes internacionales en general y del régimen internacional de control de drogas en particular. Es precisamente el ethos o lógica subyacente prohibicionista lo que ha llevado a diferentes autores a reflexionar acerca de las posibilidades de su transformación. Esa reflexión se escinde en la posibilidad de cambios dentro del régimen o la posibilidad de cambios de régimen, partiendo de la clásica distinción de Keneth Waltz (1979) respecto de los cambios "en" y "de" las estructuras políticas domésticas e internacionales. En este contexto, los cambios dentro del régimen representarían un proceso de debilitamiento y un desgaste normativo caracterizado por deserciones blandas a las expectativas prohibicionistas del régimen. Ciertas políticas de este podrían tener lugar en los confines del marco de los tratados a través de su flexibilidad interpretativa. Por el contrario, los cambios de régimen involucrarían una alteración normativa sustantiva sólo posible a través de una enmienda o modificación de los tratados (Jelsma, 2011; Bewley Taylor y Jelsma, 2011). En síntesis, se trataría de un cambio en la lógica subyacente o ethos prohibicionista del régimen. En efecto, Bewley Taylor (2012) señala que el debilitamiento de las normas del régimen no es de ningún modo representativo de un ajuste formal y ampliamente aceptado de la norma prohibitiva del corazón del régimen. Tal curso de acción requeriría una alteración sustantiva en el foco normativo por la vía de una revisión formal de los tratados y anunciaría un cambio en el régimen (Bewley Taylor, 2012).

La constatación de una crisis de efectividad y la existencia de grietas en el régimen internacional de drogas no necesariamente son indicadores de la posibilidad cercana de un cambio de régimen. Bewley Taylor (2012) es uno de los autores que advierten sobre la existencia de grietas en el régimen internacional de control de drogas. Una de esas grietas vendría de la mano de la existencia de elecciones políticas nacionales divergentes de las Convenciones. Para el autor, la cuestión de la reducción de daños ha sido crucial para fracturar el consenso y, en esta área, Europa habría emergido como un creciente contrapoder respecto de Estados Unidos. Otros temas, además de las políticas de reducción de daños, son tomados como el autor como señales de esa fractura: la despenalización de la tenencia para consumo personal y las alternativas

de regulación del mercado de cannabis. Similarmente, Buxton (2008) indica que a pesar de que el régimen de control de drogas ha alcanzado un alto nivel en términos de su universalismo, comprensividad e integridad institucional, se encuentra también bajo una presión sin precedentes y habría indicaciones de que el consenso que subyace al modelo estaría fracturándose. Levine (2003) coincide en afirmar que desde la década del ochenta la prohibición global de drogas ha enfrentado una serie de crisis. Para el autor estas crisis son: la emergencia y el desarrollo del movimiento de reducción de daños; el crecimiento de una oposición a las políticas de drogas criminalizadoras y punitivas; y la inhabilidad de la prohibición de drogas de detener el cultivo y el uso de cannabis alrededor del mundo.

En una dirección similar, de acuerdo a Jelsma (2015) la "década de la UNGASS", de 1998 a 2008, se caracterizaría por lo que el investigador David Bewley-Taylor denomina "crecientes tensiones sistémicas" de acuerdo a las cuales, "cada vez más insatisfechos con el enfoque punitivo promovido por las convenciones, un número significativo de miembros del régimen tomaron parte en un proceso de `deserción blanda´. Antes que abandonar el régimen, estos Estados se apartaron de su normatividad prohibitiva y aprovecharon la flexibilidad existente al interior de los tratados, al mismo tiempo que técnicamente se mantenían dentro de sus límites legales". Para Jelsma, "el consenso internacional sobre las políticas de drogas está irreparablemente roto" y "las practicas normativas—al menos en las Américas—han empezado a superar la fase inicial de "deserciones blandas" para convertirse en contravenciones del sistema".

No obstante, dos elementos merecen ser destacados. Uno de ellos es que gran parte de los cuestionamientos en torno a la efectividad del régimen y la discusión alrededor de la reforma de los tratados emanó de las organizaciones no gubernamentales y fueron prácticamente sólo por ellas sostenidos con excepción de escasos países respecto de aspectos particulares del régimen (Carstairs, 2005; Bewley Taylor, 2012). En segundo lugar, los desafíos a la lógica subyacente prohibitiva del régimen que se han vivenciado en los últimos años, a través de un desgaste normativo en determinados temas, podrían terminar siendo funcionales al statu quo de dos maneras. En primer lugar, en virtud de la posibilidad de interpretar que los desafíos no son tales en tanto están, de alguna manera, habilitados por las propias normas del régimen. Como señala Bewley

Taylor (2012) la naturaleza no operativa de las convenciones significa que es elección de los Estados parte como interpretar sus provisiones en la legislación doméstica. De hecho, la ausencia de una clara definición en los tratados del término "propósitos médicos y científicos" provee una considerable autonomía interpretativa" (Bewley Taylor, 2012). En segundo lugar, los desafíos parciales al evitar cualquier cambio formal en aspectos de las convenciones o el retiro en todo o en parte del marco de los tratados, podrían sostener el régimen en su forma actual (Bewley Taylor, 2012). Barret, Jelsma y Bewley-Taylor (2014) se refieren a la "doctrina de la flexibilidad" que pareciera estar adoptando Estados Unidos a partir de las reformas estatales en materia de cannabis como una "atracción fatal" en lo que refiere a la reforma global de las políticas de drogas. Para los autores, esta "nueva postura oficial con respecto a los tratados de drogas de la ONU", a pesar de su seductor tono progresista sólo serviría para mantener el orden establecido (Barret, Jelsma, & Bewley-Taylor, 2014). Como afirma Bewley-Taylor (2012), el proceso de debilitamiento del régimen y, en algunos casos, la subsecuente gradual absorción de ciertas políticas y aproximaciones dentro de la estructura punitiva, no deben confundirse con el punto final de cualquier proceso transformativo.

De manera similar, Levine (2003) advierte que, si bien en la actualidad muchos gobiernos locales y regionales están reformando sus políticas de drogas, expandiendo la reducción de daños y adoptando formas menos criminalizadoras de prohibición de drogas, ningún gobierno nacional está siquiera discutiendo su retiro de la Convención Única y la prohibición global. Como se verá en el Capítulo 11, el caso boliviano, país que se retiró de la Convención de 1961 en años recientes, inició de modo simultáneo un proceso de re-adhesión con la sola finalidad de volver a formar parte del consenso internacional, con excepción de las reservas vinculadas a la masticación de la hoja de coca. En efecto, la mayoría de los miembros del régimen mantienen una preferencia por operar dentro de un ambiente sub-óptimo más que desafiar formalmente las bases paradigmáticas del régimen (Bewley Taylor, 2012). Es que, como afirma Thoumi (2009), el régimen internacional de control de drogas es tan fuerte que lo que más se puede esperar son cambios políticos marginales. El autor atribuye esa circunstancia a que, frecuentemente, el criticismo a las políticas es muy simplista: se requiere un cambio de

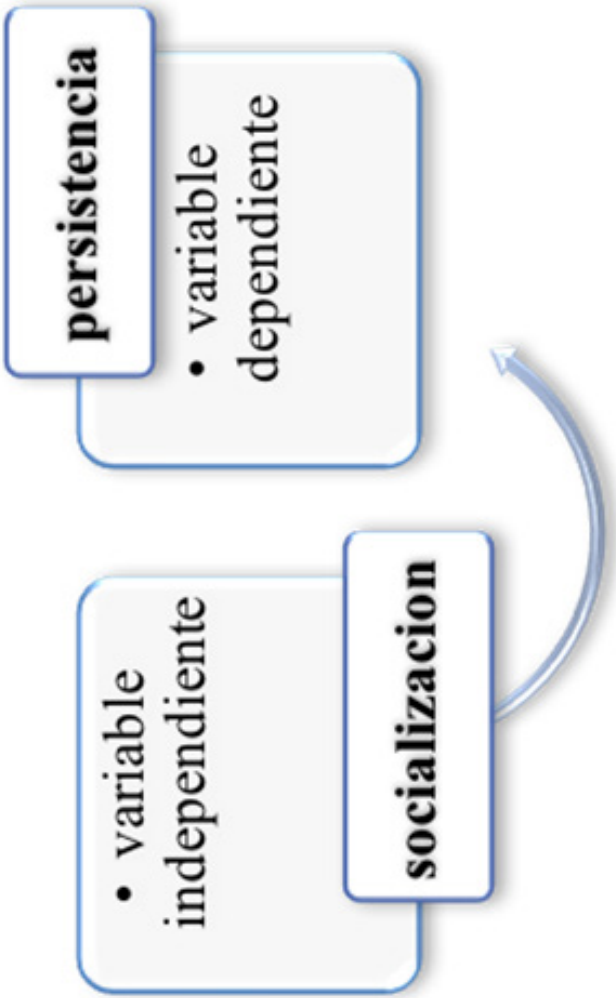
políticas internacionales sin proveer un mapa para ese cambio. Para el autor, el pronóstico más seguro para el régimen internacional de control de drogas es que cuando una nueva evaluación de las políticas antidrogas tenga lugar en la reunión de la CND de 2019, otra declaración política reafirmará el paradigma prohibicionista asegurando que ha habido avances sustantivos en la lucha contra las drogas y que estamos acercándonos a conquistar el problema (Thoumi, 2009). Andenas (2003) coincide en indicar que ha habido un escaso debate constructivo acerca de la mayoría de los aspectos de las políticas de drogas. Para el autor, en última instancia, es claro que el compromiso político continúa siendo el componente esencial de cualquier nuevo régimen de control de drogas. Después de todo, es el compromiso político el que determina niveles de recursos y capital, que a su vez dictan los límites de lo que puede ser alcanzado. De manera congruente, Carstairs (2005) indica que a pesar de los crecientes cuestionamientos y presión sobre el sistema internacional de control de drogas hay pocas esperanzas de cambiar las convenciones internacionales de drogas en el corto plazo.

Como se notó luego de la revisión de las metas de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1998 en 2003, 2009 y luego en la evaluación de medio término de 2014, esta vez de la Declaración y Plan de Acción de 2009, a pesar de las crecientes tensiones internas e inconsistencias es poco probable que el actual régimen implosione. Muchos Estados han invertido demasiado en él y el grado de inercia institucional no debe subestimarse (Bewley Taylor, 2012). Bewley Taylor (2012) nos recuerda a Robert Keohane cuando afirma que a menudo los regímenes perduran a pesar de la declinante satisfacción de sus miembros porque, en primer lugar, crear un régimen es difícil.

Capítulo 5 - La relación entre socialización y persistencia en el régimen internacional de control de drogas: conceptualización del mecanismo causal.

Como se adelantó en la introducción, la hipótesis sobre la que se trabaja es que la persistencia del régimen internacional de control de drogas, aún frente a su crisis de efectividad, puede explicarse (en parte y con el alcance que habilita el método de rastreo de procesos, como se verá más adelante) en función de la socialización de los actores en las prácticas, normas, reglas y creencias causales y descriptivas del régimen. Tal como se describe en el Capítulo 4, la persistencia, en el caso del régimen internacional de control de drogas, estaría asociada con la inexistencia, en términos de Bewley-Taylor (2012), de alteraciones sustantivas en el foco normativo del régimen por la vía de una revisión formal de los tratados que constituyen sus pilares. La existencia de deflexiones blandas (Bewley-Taylor, 2012) o "contravenciones al sistema" (Jelsma, 2025) no se correlacionan con transformaciones estructurales semejantes a un cambio de régimen (Ealtz, 1998) que impliquen entonces transformaciones sustantivas en el ethos prohibitivo del régimen.

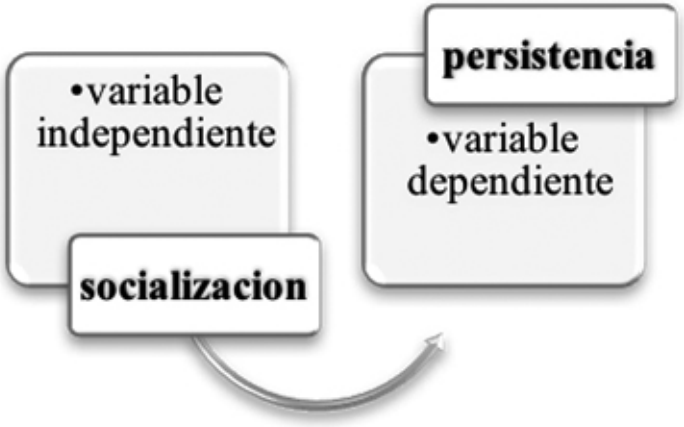
La socialización puede definirse como el proceso mediante el cual los actores adquieren diferentes identidades y nuevos intereses a través de interacciones sostenidas y regulares dentro de contextos y estructuras sociales más amplios (Bearce y Bondanella, 2007). Checkel (2005) define este proceso como aquel en el que se induce a los actores en las normas y reglas de una comunidad dada. Para este autor, la socialización implica que un agente no sigue una lógica de las consecuencias sino una lógica de la apropiación: su adopción se sostiene en el tiempo y es independiente de estructuras particulares de incentivos materiales y sanciones. Como afirma Wendt (1992) la socialización es un proceso cognitivo mediante el que los actores se comprometen con las identidades e intereses del régimen más allá de los costos de transacción. Mediante la socialización,


persistencia
• variable dependiente
socializacion
• variable independiente

cuando el cambio de la lógica de las consecuencias a la lógica de la apropiación es completo, los agentes sociales no calculan costos y beneficios, sino que se activa el mecanismo de la disuasión normativa mediante el que los actores internalizan nuevos entendimientos (Checkel, 2005). El foco está entonces en la producción de significados intersubjetivos y es la persuasión el mecanismo central para la reconstrucción de hechos sociales (Payne, 2001). En este caso en particular, nos estamos refiriendo a la socialización de tipo II, en términos de Checkel (2005), que es aquella en la que los agentes siguen una lógica de la apropiación más allá del juego de roles (socialización tipo I) aceptando las normas de la comunidad como "lo correcto". En este tipo de socialización, los actores adoptan los intereses, o aún la identidad, de la comunidad de la que forman parte.

A los fines de establecer la relación entre socialización (tipo II) y la persistencia del régimen se utilizará, entonces, el método de rastreo de procesos. Tal como se planteó en el acápite vinculado a las estrategias metodológicas para el estudio de los regímenes internacionales, este método busca identificar los procesos causales intervinientes entre una variable independiente (o variables) y el resultado de la variable dependiente (George & Bennet, 2005). Bennet y Checkel (2012) advierten que el significado esencial que el término rastreo de procesos ha mantenido desde sus orígenes en la psicología cognitiva refiere al examen de los pasos inmediatos en un proceso para hacer inferencias acerca de hipótesis sobre cómo ese proceso tuvo lugar y sí, o cómo, generó el resultado de interés.

Un mecanismo causal puede definirse como un complejo sistema que produce un resultado por la interacción de un número de partes (Glennan, 1996) o un conjunto de partes interactuantes que producen un efecto no inherente a cada una de ellas consideradas individualmente (Beach y Pederson, 2013). El método de rastreo de procesos implica investigar el vínculo causa-efecto que conecta la variable independiente con el resultado cuando este vínculo se desenvuelve y divide en pasos más pequeños (Van Evera, 1997). Si un detallado mecanismo causal no ha sido aún formulado el primer paso es conceptualizarlo centrándose en las partes del mecanismo que son entendidas como necesarias para que se produzca el resultado (Beach y Pedersen, 2013). Así, un mecanismo causal es un conjunto de partes compuesto de entidades que se involucran en actividades, en el que las partes producen un efecto no inherente a cada una de ellas: cada parte

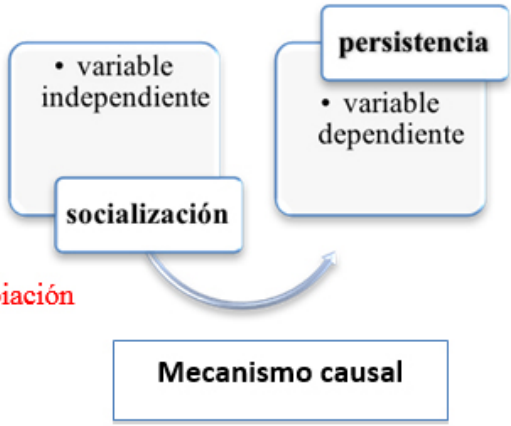


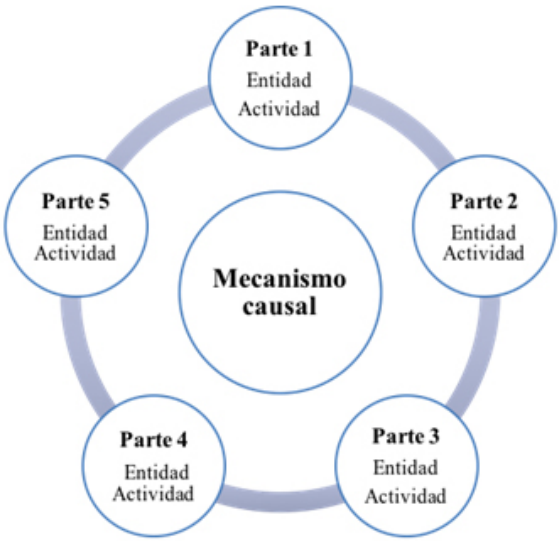
Lógica de la apropiación

mecanismo causal

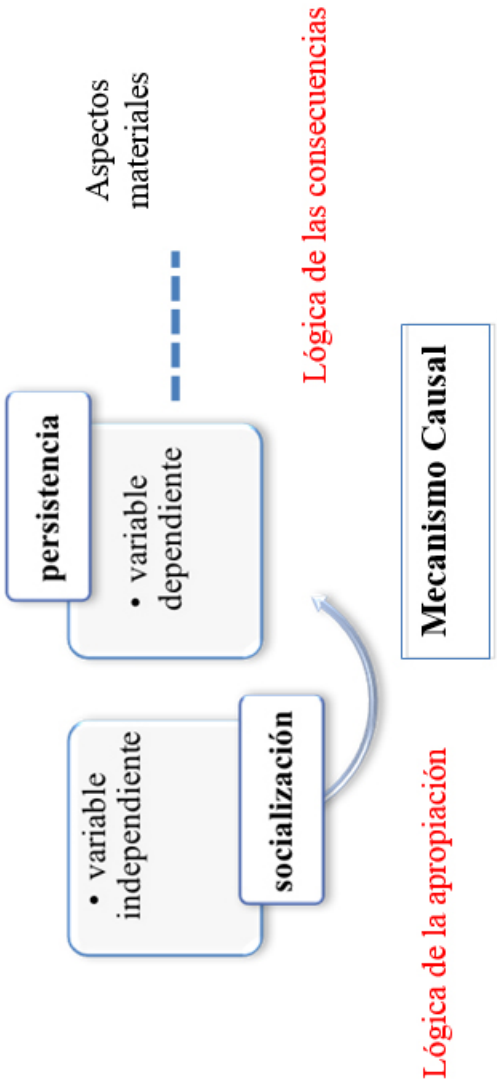
del mecanismo causal puede ser teorizada como insuficiente de manera independiente pero necesaria como parte del mecanismo desde que cada una de las partes no tiene una existencia independiente en la producción del resultado. La atención debe estar centrada en las acciones que transmiten fuerzas causales entre la variable independiente y la variable dependiente, es decir, en cómo el mecanismo produce el resultado. El rastreo de procesos debe comenzar mediante la identificación de las entidades y actividades de cada una de las partes o componentes del mecanismo causal.

Lo que se busca ratrear es el mecanismo causal teorizado detectando sus manifestaciones empíricas. No se intenta afirmar que el mecanismo causal detectado sea suficiente para explicar el resultado sino simplemente detectar la relación causal de este mecanismo respecto del resultado. El objetivo es construir una teoria de mediano alcance de un mecanismo causal que se espera que funcione en un contexto espacial y temporal (Beach y Pedersen, 2013).Tratándose el caso a ser estudiado, la explicación de la persistencia del régimen internacional de control de drogas (resultado) a partir de la socialización de los actores (variable independiente) de una teoría causal ideacional, debemos tener en cuenta, como afirma Jacobs (2012), que un buen rastreo de procesos requiere tener en cuenta las explicaciones alternativas y se debe ser empíricamente riguroso tanto con la explicación primaria propia como con estas alternativas. Para ello resulta esencial diferenciar entre teorías causales ideacionales y teorías causales materialistas. Una teoria causal ideacional es aquella en la que el contenido de una estructura cognitiva influencia la respuesta de los actores en una situacion dada y en la que esa estructura cognitiva no es totalmente endógena a los elementos materiales de la situacion dada que está siendo explicada. Por el contrario, en la lógica explicativa materialista, la variación en las elecciones es causada por la variación en los parámetros materiales/objetivos de las situaciones de elección. De acuerdo a Beach y Pederson (2013) los mecanismos ideacionales comparten el argumento de que los resultados son (al menos parcialmente) el producto de como los actores interpretan su mundo a través de ciertos elementos ideacionales. El foco no está en como las estructuras o las instituciones condicionan el comportamiento sino en como las ideas importan de formas que no pueden ser reducidas a la posición objetiva del actor. Jacobs (2012) indica que para testear una teoria ideacional se debe buscar evidencia no sólo respecto de que los tomadores de decisiones tienen cogniciones particulares


• variable independiente
socialización
persistencia
• variable dependiente
Lógica de la apropiación
Mecanismo causal


Parte 1
Entidad
Actividad
Parte 2
Entidad
Actividad
Parte 3
Entidad
Actividad
Parte 4
Entidad
Actividad
Parte 5
Entidad
Actividad
Mecanismo causal

(variable independiente) y que son esas cogniciones las que moldean sus elecciones (mecanismo causal) sino también de que esas cogniciones no son simplemente reductibles a aspectos materiales en la circunstancia de elección (variable dependiente).



Bennet y Checkel (2012) advierten que es posible la existencia de variables adicionales que interactúan con la variable independiente de interés. Cuando esto sucede, o deben traerse al modelo (endogeneizarse) o deben identificarse, pero ser puestas fuera del modelo (exogeneizarse). Ahora bien, los autores advierten que no todas las explicaciones alternativas requieren un detallado rastreo de procesos: ser rigurosamente equilibrado con las explicaciones alternativas no requiere embarcarse en un profundo rastreo de procesos respecto a cada una de ellas. En efecto, algunas explicaciones pueden ser rápidamente destruidas o limitadas en su poder explicativo por la evidencia. En el caso del régimen internacional de control de drogas, como se planteó oportunamente, si bien la clásica explicación neorrealista sustentada en los elementos materiales (poder) para la explicación de la emergencia de los regímenes debe ser reconocida, cuando se avanza hacia la cuestión de la persistencia de los regímenes en el tiempo debe acudirse a otros factores explicativos (Bewley Taylor, 2012; Nadelmann, 2006; Levine, 2003). Es por ello que, en este caso, la variable adicional vinculada a los elementos materiales se aborda en el modelo, pero se exogeniza respecto de la relación entre la variable independiente (socialización) y la variable dependiente. De esta forma, esta variable exógena será abordada empíricamente en el Capítulo 6, sin necesidad de aplicarse respecto de ella el método de rastreo de procesos.

Corresponde ahora entonces delinear el mecanismo causal que vincula la variable independiente (socialización) con el resultado (persistencia del régimen internacional de control de drogas) a partir de la identificación de las diferentes partes del mecanismo, con sus respectivas entidades y actividades. Las entidades que actúan en cada uno de los pasos del mecanismo causal conceptualizado son los gobiernos nacionales (a través de sus representantes), como agentes primarios del proceso de socialización, y las burocracias internacionales (como agentes secundarios del proceso de socialización), de diferentes maneras. Son los gobiernos nacionales los que, a través de sus agentes, participan de manera primaria de los diferentes pasos que conforman el mecanismo causal. De esta forma, como sostiene Johnston (2001) la unidad de socialización es el individuo en tanto representante de los respectivos gobiernos nacionales. La falacia de tratar a los estados como personas se evita, de acuerdo a Epstein (2010), en tanto los agentes estatales "hablan" como representantes de un gobierno nacional expresando sus intereses

e identidades y no a título personal. Las burocracias de los organismos internacionales participan asimismo de los diferentes pasos del mecanismo causal, aunque su intervención es esencialmente diferente a la de los gobiernos nacionales. En efecto, son los gobiernos nacionales los que tienen formalmente poder de decisión en el desenvolvimiento del régimen mientras que las burocracias internacionales actúan influenciando a los gobiernos nacionales, pero no de una manera formalmente directa.

Mecanismo Causal				
Parte o componente 1	**Parte o componente 2**	**Parte o componente 3**	**Parte o componente 4**	**Parte o componente 5**
Gobiernos nacionales Burocracias Internacionales	Gobiernos nacionales Burocracias Internacionales	Gobiernos nacionales Burocracias Internacionales	Gobiernos nacionales Burocracias Internacionales	Gobiernos nacionales Burocracias Internacionales
Definen la naturaleza, el alcance y las características del problema.	Construyen la noción de responsabilidad colectiva y de las soluciones legítimas al problema	Sostienen el déficit de información y la incertidumbre.	Determinan el alcande la crisis de efectividad del régimen.	Abordan los desafíos al régimen.

El modelo no excluye la participación de organizaciones no gubernamentales que también puede considerarse como agentes secundarios de este proceso de socialización, en tanto su participación en el régimen no es directa sino a través de su capacidad de influenciar a los gobiernos nacionales. No obstante, no se ubica a este tipo de organizaciones como entidades que coadyuvan de manera primaria al proceso socializador en tanto este tipo de organizaciones juega diferentes roles en función de las ideas que cada una de ellas sostiene en su accionar. Es por ello que, en el caso del régimen internacional de control de drogas, si serán consideradas aquellas organizaciones no gubernamentales que han presentado desafíos al régimen, especialmente en el componente 5 del mecanismo causal.

Como se advierte en la introducción, la existencia de un mecanismo causal que vincula la socialización (variable independiente) con el resultado (la persistencia del régimen) es estudiada solo a partir de la participación de los gobiernos nacionales que conforman la Organización de Estados Americanos y las burocracias de los organismos internacionales con capacidad de influenciar a estos gobiernos nacionales. Como se adelantó, si bien de verificarse la existencia del mecanismo causal, no estaríamos en condiciones de afirmar que el régimen internacional de drogas persiste, con el alcance que se advierte precedentemente, en virtud del proceso de socialización en el que se encuentran inmersos todos los actores que lo componen, sí estaríamos en condiciones de afirmar que, en lo que refiere a la participación de los actores del régimen que operan en el ámbito interamericano (gobiernos nacionales y burocracias de los organismos internacionales en los términos definidos) existe un mecanismo causal que vincula la socialización con la persistencia del régimen en el contexto espacial y temporal al que se refiere este trabajo. Como afirman Beach y Pedersen (2013) el "theory building process tracing" no proclama que el mecanismo causal detectado sea suficiente para explicar el resultado, sino que la meta más pragmática es meramente detectar la existencia de un mecanismo que tiene una relación causal con el resultado. Como afirman los autores se espera que el mecanismo causal opere en determinado contexto espacial y temporal, esto es, a los fines de este trabajo, la participación de los actores pertenecientes al ámbito interamericano en el régimen internacional de control de drogas.

Capítulo 6 – La persistencia del régimen internacional de control de drogas desde la lógica de las consecuencias: la necesidad de recurrir a nuevos factores explicativos.

Tal como se describe en el Capítulo 4, el régimen internacional de control de drogas, en términos de su emergencia, en mucho tiene que ver con la influencia de los Estados Unidos y la internacionalización de su mirada prohibicionista en materia de fiscalización de drogas. Es por ello que han sido varios los autores en señalar la importancia de los elementos materiales (poder) en la creación y mantenimiento de este régimen. No obstante, teniendo en cuenta que los regímenes internacionales no son construcciones estáticas en el tiempo, es preciso advertir que éstos tienden a adquirir una dinámica propia, vinculada, aunque no estrictamente condicionada, a los elementos materiales que explican su creación. Los factores explicativos adicionales que permiten analizar esa dinámica, de acuerdo a la opinión de varios autores, se orientan así a la búsqueda de una explicación al hecho de que países disímiles y con políticas exteriores variables en lo que se refiere a su relación con Estados Unidos, adopten posturas similares dentro del régimen internacional de control de drogas independientemente del juego que pueda existir en torno a incentivos materiales para condicionar determinados cursos de acción. Aún más, ciertos países con posturas antagónicas desde el punto de vista de su política exterior respecto a los Estados Unidos participan del régimen en calidad de defensores acérrimos en sus orientaciones más básicas.

Es por ello que, sin descartar la existencia de los condicionamientos que podría imponer un curso de acción guiado por una lógica de las consecuencias, en este trabajo se aborda la cuestión de la socialización de los actores que en él participan en las normas, prácticas y creencias causales y descriptivas para una mejor comprensión de la persistencia del régimen internacional de control de drogas, es decir se privilegia una ló-

gica de la apropiación. En el presente trabajo, si bien se reconoce la presencia de una variable adicional en la conceptualización del mecanismo causal, que es aquella vinculada a los aspectos materiales, se tiene ésta en cuenta en el modelo, pero se exogeniza respecto de la relación entre la variable independiente (socialización) y la variable dependiente que se busca explicar. De esta forma, como se adelantó en el capítulo precedente, esta variable exógena es abordada empíricamente sin necesidad de aplicarse, respecto de ella, el método de rastreo de procesos, aunque sí resulta necesario plantear una serie de consideraciones.

Como se afirma en el Capítulo 4, la Convención Única de 1961 es considerada como un punto crucial en la conformación del régimen internacional de control de drogas. Como se ha visto, para muchos autores, su aprobación representa el momento en el que el marco multilateral se mueve desde la regulación e introduce un ethos más prohibitivo a la cuestión del control de drogas (Bewley Taylor y Jelsma, 2011; Carstairs, 2005; Buxton, 2008). El acento en este ethos o lógica subyacente prohibicionista suele ir de la mano de una explicación de corte neorrealista, tanto de la creación del régimen como de su sostenimiento en el tiempo. Así, la Convención Única sobre Estupefacientes ocuparía un importante lugar en la historia del control de drogas y, especialmente, en la cruzada norteamericana en esta materia. Esto, en virtud de que esa convención se considera clave para la creación y perpetuación de la normativa prohibicionista global además de reflejar el predominio norteamericano en la comunidad internacional de posguerra.

No obstante, sin descartar la existencia de cierta dependencia del apoyo de Estados Unidos no cabe duda de que el régimen internacional de control de drogas posee una considerable habilidad en sí mismo para influenciar el debate internacional y el comportamiento los actores que en él participan. Esto parecería ratificar su evolución hacia la visión de Krasner de los regímenes como variables autónomas, desde que a la fecha, no ha habido desafíos abiertos que impliquen defeccionar del régimen global de prohibición de drogas (Bewley-Taylor D. , 2012). Como se plantea en el Capítulo 1, si bien la influencia norteamericana es importante para explicar la emergencia y mantenimiento del régimen internacional de control de drogas, es imprescindible considerar factores explicativos adicionales a los privilegiados desde una mirada neorrea-

lista. Es por ello que en este capítulo se busca plantear una serie de consideraciones sobre el lugar que podrían estar desempeñando los aspectos materiales en la persistencia del régimen internacional de control de drogas y su justo alcance, y despejar el camino para la presentación de un sustento empírico que evidencie la existencia del mecanismo causal que, apoyado en la socialización de los actores (lógica de la apropiación), permitiría explicar la continuidad del régimen independiente o complementariamente a esos aspectos materiales.

Para ello, desde una lógica de las consecuencias, corresponde tener en cuenta la cuestión del financiamiento del régimen internacional de control de drogas como un aspecto destacado en el análisis. El sostenimiento de un régimen en términos financieros muestra la importancia que determinados Estados le otorgan en el marco de la cooperación internacional y también su capacidad de influencia respecto de sus resultados. Si se analizan los estados financieros del Fondo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) correspondientes a los bienios 2000-2001, 2002-2003, 2004-2005, 2006-2007, 2008-2009, 2010-2011 y 2012-2013, es posible obtener un panorama importante de la contribución que realizan los estados al régimen internacional de control de drogas. Estos informes financieros son presentados por el Director Ejecutivo de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) y examinados por la Junta de Auditores, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 15.3 del Reglamento Financiero del Programa y la Resolución 46/185 C de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas del 20 de diciembre de 1991.

En primer lugar, de acuerdo a los informes financieros del PNUFID, es posible afirmar que las contribuciones voluntarias que realizan los estados al Programa se ha casi triplicado en el período 2000-2013, pasando de un total de $ 120.224.867 (dólares americanos) a $ 319.710.00 (dólares americanos) en el año 2013 (Gráfico Nº 1[23]).

23- Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes sobre los Estados Financieros del Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) correspondientes a los bienios 2000-2001, 2002-2003, 2004-2005, 2006-2007, 2008-2009, 2010-2011 y 2012-2013.

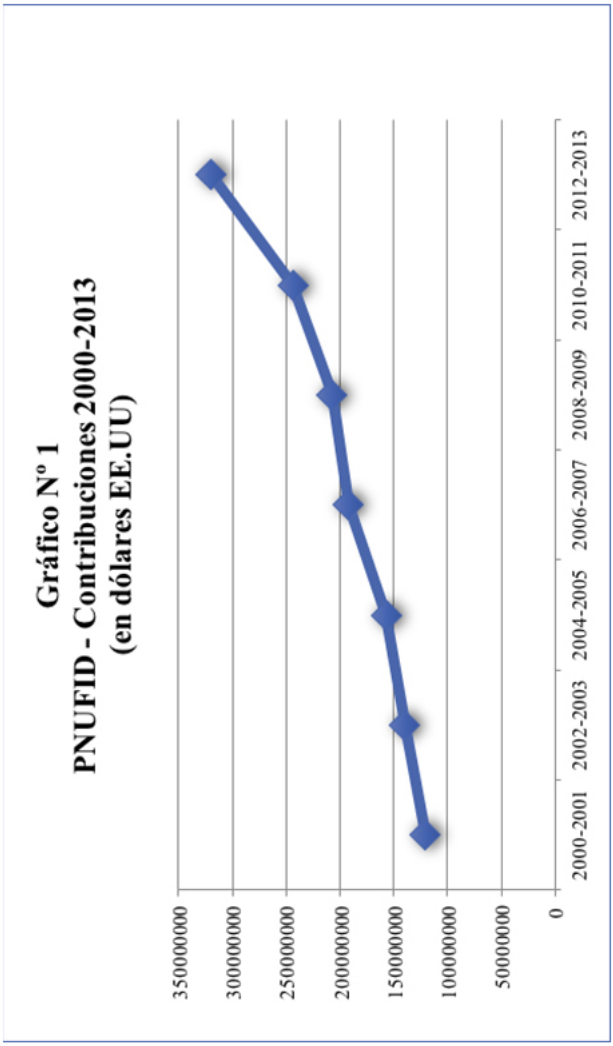


Gráfico Nº 1
PNUFID - Contribuciones 2000-2013
(en dólares EE.UU)
350000000
300000000
250000000
200000000
150000000
100000000
50000000
0
2000-2001
2002-2003
2004-2005
2006-2007
2008-2009
2010-2011
2012-2013

Los montos de las contribuciones voluntarias realizadas por los Estados que componen el régimen internacional de control de drogas para el Fondo, considerando todo el período 2000-2013 (Gráfico Nº 2[24]), demuestran que los mayores aportes han sido realizados por la Unión Europea (38%), incluyendo aquellos realizados como bloque o individualmente por parte de los países que lo integran. En orden de importancia, en términos del monto de los aportes realizados, sigue Estados Unidos (16%), muy cerca de las contribuciones que han realizado Colombia (15%) y Brasil (13%). Los restantes países cuyos aportes han sido significativos en el período 2000-2013 son Canadá (5%), Japón (4%), Australia (2%), Federación Rusa (1%) y Perú (1%). De esta forma, pese a la percepción generalizada sobre este tema, no es Estados Unidos el principal aportante al Fondo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas, sino la Unión Europea, considerando el período 2000-2013 en forma global. Cabe aclarar que los aportes correspondientes a Colombia, Brasil y Perú, en mayor parte, refieren a contribuciones bajo el "régimen de financiación compartida de gastos" y que, en todos los casos, los montos considerados incluyen tanto contribuciones para fines generales como para fines especiales.

Si se consideran individualmente las contribuciones al PNUFID en el período 2000-2013, sí aparece Estados Unidos como el mayor aportante, aunque nuevamente 11 de esos países que figuran entre los mayores aportantes pertenecen a la Unión Europea, además de la contribuciones realizadas por la Comisión Europea (Gráfico Nº 3[25]).

Claro que es diferente la situación que se presenta respecto de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) en la que Estados Unidos es responsable del 58% de los aportes en efectivo

24- Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes sobre los Estados Financieros del Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) correspondientes a los bienios 2000-2001, 2002-2003, 2004-2005, 2006-2007, 2008-2009, 2010-2011 y 2012-2013.

25- Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes sobre los Estados Financieros del Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) correspondientes a los bienios 2000-2001, 2002-2003, 2004-2005, 2006-2007, 2008-2009, 2010-2011 y 2012-2013.

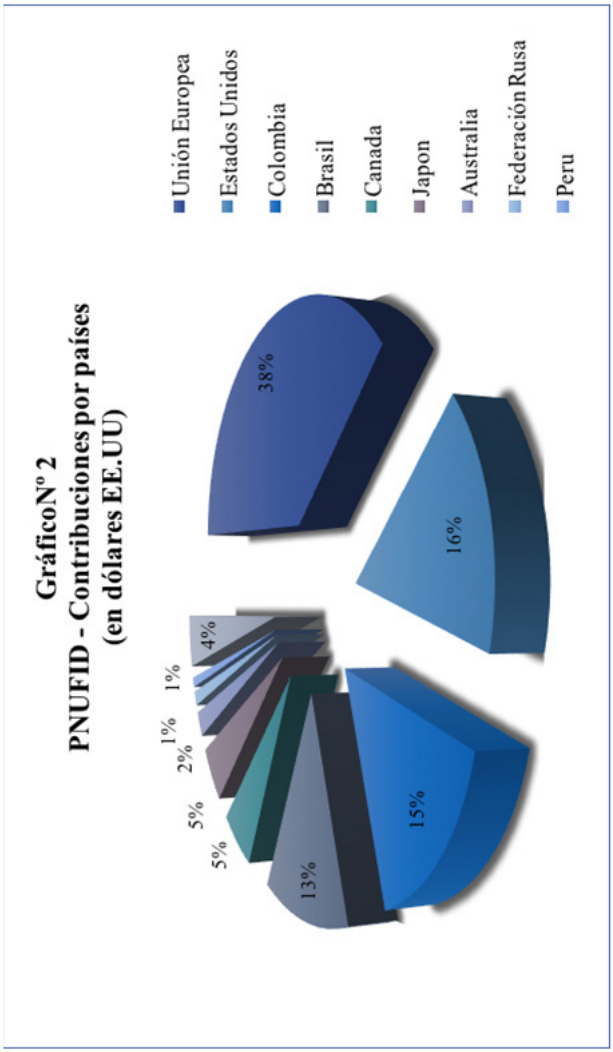


Gráfico Nº 2
PNUFID - Contribuciones por países
(en dólares EE.UU)
38%
16%
15%
13%
5%
5%
2%
1%
1%
4%
Unión Europea
Estados Unidos
Colombia
Brasil
Canada
Japon
Australia
Federación Rusa
Peru

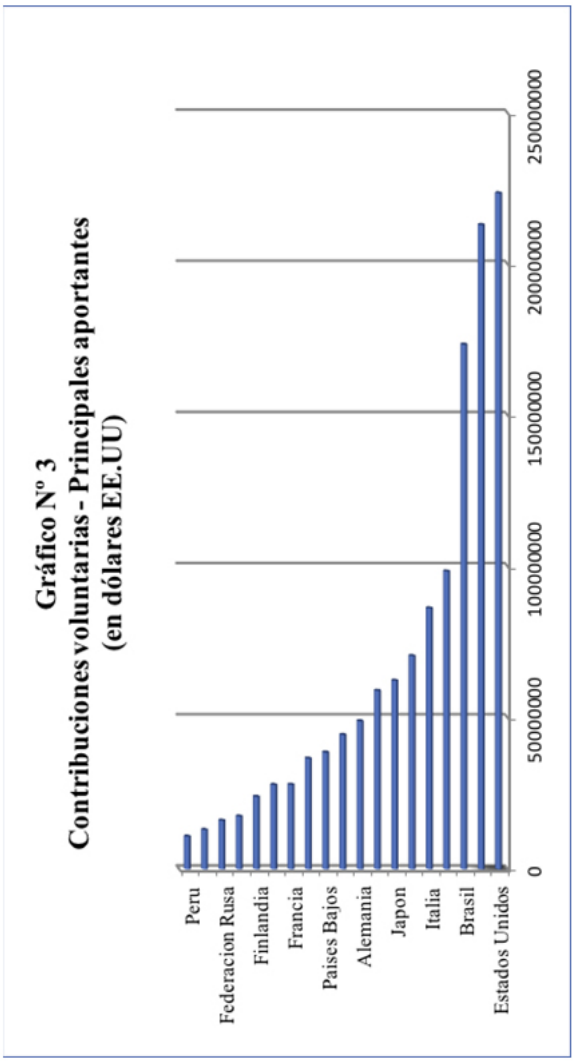


Gráfico Nº 3
Contribuciones voluntarias - Principales aportantes
(en dólares EE.UU)
Peru
Federacion Rusa
Finlandia
Francia
Paises Bajos
Alemania
Japon
Italia
Brasil
Estados Unidos
0
50000000
100000000
150000000
200000000
250000000

realizados en el período 1988-2014 frente al Fondo Regular de la Organización que representó un 21% (Gráfico Nº 4[26]). El segundo mayor país aportante fue Canadá (12%), seguido por España (3%), México (1%), la Unión Europea (1%), el Banco Interamericano de Desarrollo (1%), Japón (1%) y Francia. Cabe indicar que el Fondo Regular se destinó mayormente (76%), durante el período 2000-2014, a salarios del personal.

Si bien es cierto que, en lo que refiere al régimen internacional de control de drogas, no es Estados Unidos un aportante al que sus contribuciones posicionen de manera especial, si es cierto que el país tiene una fuerte estrategia de financiamiento internacional en materia de políticas de control de drogas. De acuerdo a la Sección 490 de la "Foreign Assistance Act", el Presidente debe certificar anualmente que cada uno de los principales países de producción o de tránsito haya cooperado adecuadamente o hayan tomado los pasos adecuados para cumplir con los estándares de la Convención de Naciones Unidas de 1988, entre otros instrumentos. En principio, los gobiernos que no alcanzan este estándar pierden su elegibilidad para la mayoría de las formas de asistencia militar o para el desarrollo que provee Estados Unidos. De igual forma, son pasibles de enfrentar un voto negativo por parte del país en seis bancos multilaterales de desarrollo. En efecto, Estados Unidos, en su agenda internacional de cooperación, brinda un lugar especial a las políticas de control de drogas. Como señala la introducción a su International Narcotics Control Report (INCR) correspondiente al año 1998[27], y vuelve a repetirlo a través de los años en sus sucesivos informes, se trata de una política permanente del país el continuar proveyendo el liderazgo y la asistencia necesaria para sus socios en el esfuerzo antidrogas global. El Informe señala, en referencia a la cooperación internacional en materia de políticas de control de drogas que "el éxito de este esfuerzo… no depende de un solo país sino de la cooperación y el compromiso" de sus aliados en los

26- Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes Anuales de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) a la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) para los años 1998-2012.
27- United States State Department, International Narcotics Control Strategy Report, 1998.

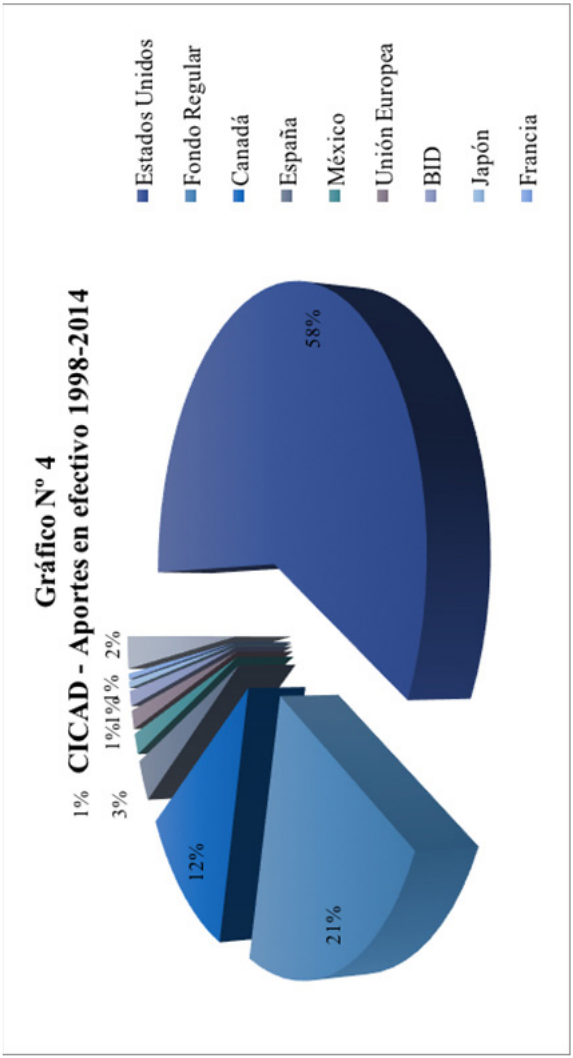


Gráfico Nº 4
CICAD - Aportes en efectivo 1998-2014
58%
21%
12%
3%
1%
1%
1%
2%
Estados Unidos
Fondo Regular
Canadá
España
México
Unión Europea
BID
Japón
Francia

esfuerzos para el control de drogas alrededor del mundo". Asimismo, el documento señala que "los esfuerzos de las organizaciones internacionales" también son un componente clave de la estrategia antinarcóticos de Estados Unidos. En palabras del documento "a través de las organizaciones multilaterales Estados Unidos tiene la oportunidad de multiplicar las contribuciones de otros donantes y disminuir la percepción de que las drogas son exclusivamente un problema de Estados Unidos". Según el Informe, las contribuciones a la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) han tenido un impacto significativo en la expansión de los programas y políticas antinarcóticos de Naciones Unidas.

Es así que los aportes de Estados Unidos pueden no haber representado, en el período 2000-2013, los mayores en importancia en lo que refiere al Fondo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas frente a los realizados por la Unión Europea, pero si adquieren envergadura en lo que refiere al ámbito interamericano y, más especialmente, en lo que refiere a esquemas de cooperación bilateral. Podría afirmarse entonces que si bien Estados Unidos no es el Estado que financia el régimen internacional de control de drogas si es uno de los principales estados, sino el principal, en aportar fondos a lo que el propio país denomina "esfuerzos antinarcóticos" a nivel global, ya sea en esquemas de cooperación regional o más específicamente, bilateral. Es posible asegurar que Estados Unidos invierte muchísimo dinero en el área de políticas de control de drogas a nivel internacional, pero lo hace, principalmente, por fuera del régimen.

De acuerdo a los presupuestos de la asistencia gubernamental de Estados Unidos del "Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs" del Departamento de Estado, correspondientes al período 1999-2014, en lo que refiere a fondos de manejo centralizado, la cooperación norteamericana destinada a los organismos internacionales especializados en materia de drogas (principalmente a la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas) ha sido de tan solo un 1% de los fondos totales de la asistencia gubernamental del país en el período 1999-2014.

Si a lo anterior se suman los fondos de la cooperación norteamericana destinados a programas de reducción de la demanda (que han representado también el 1% del total en el mismo período), se observa que un 97% de los fondos de manejo centralizado se destinaron a financiar los componentes más orientados a la reducción de la oferta del régimen internacional de control de drogas, lo que reafirma el acento de ese país en el ethos o lógica subyacente prohibicionista que caracterizó al régimen desde su creación tal como ha sido planteado en el Capítulo 4 y a la asistencia financiera que presta el país en políticas de control de drogas. Cabe destacar, no obstante, que lo antedicho refiere exclusivamente a las contribuciones externas que realiza el país sin considerar su presupuesto para sus políticas nacionales de control de drogas.

Es así que, aunque las contribuciones financieras externas que realiza Estados Unidos en materia de control de drogas son significativas, ellas se orientan principalmente a sus esquemas de cooperación bilateral y a los componentes más represivos del régimen (esto es, aquellos orientados a la reducción de la oferta ilícita de drogas). En su Memorándum de fecha 15 de septiembre de 2014 en el que se comunica la Determinación Presidencial sobre los Principales Países de Tránsito o de Producción de Drogas Ilícitas para el año fiscal 2015, el Presidente Obama reconocía que "históricamente los programas de asistencia externa de Estados Unidos se habían centrado primariamente en luchas contra la producción de drogas y había apoyado programas de aplicación de la ley relacionados". Aunque en el memorándum se plantea que esa aproximación era integral a la "política de Estados Unidos", se informaba que "los esfuerzos actuales tomaban un abordaje crecientemente holístico". De acuerdo al Presidente, "en la corriente década los esfuerzos orientados a las medidas preventivas en los programas de asistencia de Estados Unidos estaban diseñados para fortalecer los sectores públicos y privados para enfrentar las amenazas a la seguridad transnacionales y locales".

Con relación a los aportes en efectivo que realiza Estados Unidos a la CICAD, si bien resultan determinantes para la Organización en el período 2000-2013, resultan mucho menores si se los compara con las

contribuciones voluntarias que realiza al PNUFID (Gráfico Nº 5[28]), más allá de lo ya advertido con relación a su estrategia bilateral de asistencia financiera en materia de cooperación internacional.

La asistencia gubernamental de los Estados Unidos, en el esquema bilateral privilegiado por el país en su cooperación internacional en materia de drogas, en el período 1999-2014, se orientó mayoritariamente a determinados países entre los que se diferencian notablemente del resto Colombia y Afganistán (Gráfico Nº 6[29]). Cabe destacar, además, que el gráfico incluye el Fondo Suplementario de Emergencia provisto por el Congreso de Estados Unidos en su presupuesto para el año 2000 para el financiamiento del "Plan Colombia". Los restantes países o regiones que han sido destino de la asistencia gubernamental fueron México, Perú, Irak, Bolivia, Pakistán, Gaza. América (programas regionales), Haití, la Iniciativa Mérida, Ecuador, otras regiones, Sudán y Brasil.

En términos regionales, los países del continente americano han sido los receptores de la mayoría de la asistencia gubernamental de Estados Unidos en el período 1999-2014 (un 61%), seguidos por Asia con un 37% del total. Los aportes a África y Europa fueron mínimos en el período (Gráfico Nº 7[30]).

28- Fuente: Elaboración propia a partir de los Informes sobre los Estados Financieros del Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID) correspondientes a los bienios 2000-2001, 2002-2003, 2004-2005, 2006-2007, 2008-2009, 2010-2011 y 2012-2014, de los Informes Anuales de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) a la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) para los años 1998-2013.

29- Fuente: Elaboración propia a partir de los capítulos presupuestarios de los International Narcotics Control Strategy Reports (INCSR), elaborados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, correspondientes a los años 1999 a 2014.

30- Fuente: Elaboración propia a partir de los capítulos presupuestarios de los International Narcotics Control Strategy Reports (INCSR), elaborados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, correspondientes a los años 1999 a 2014.

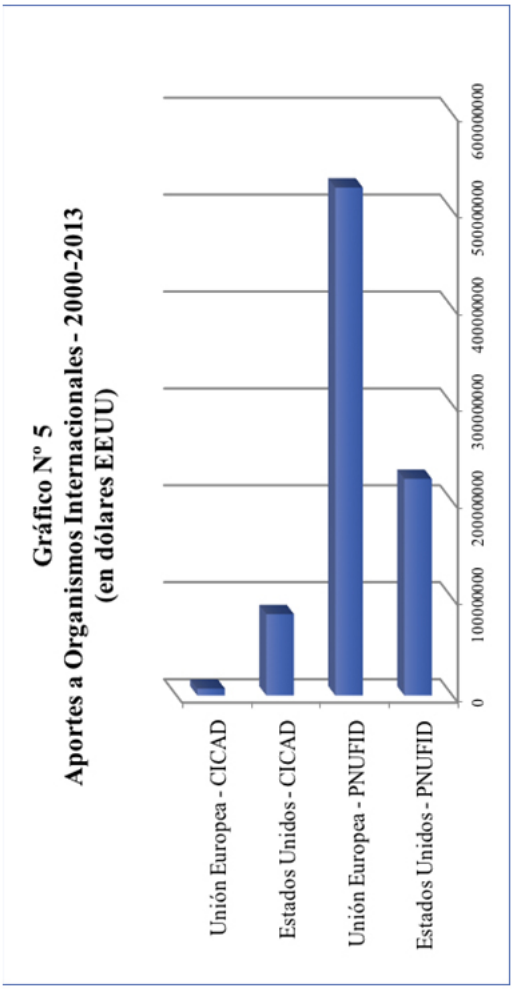


Gráfico Nº 5
Aportes a Organismos Internacionales - 2000-2013
(en dólares EEUU)
Unión Europea - CICAD
Estados Unidos - CICAD
Unión Europea - PNUFID
Estados Unidos - PNUFID
0
100000000
200000000
300000000
400000000
500000000
600000000

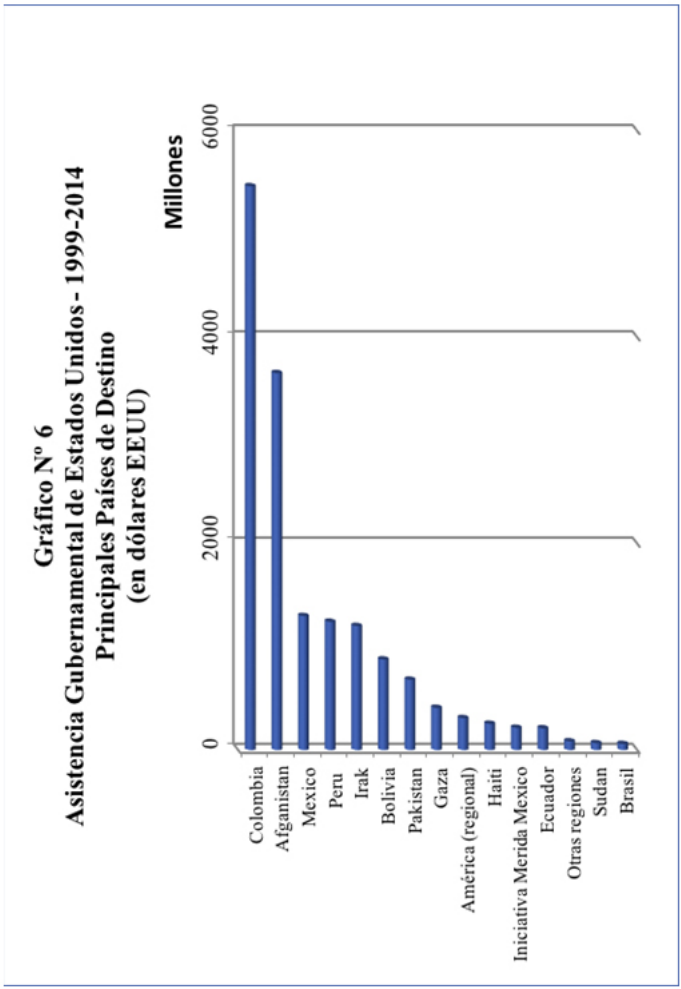


Gráfico Nº 6
Asistencia Gubernamental de Estados Unidos - 1999-2014
Principales Países de Destino
(en dólares EEUU)
Millones
0
2000
4000
6000
Colombia
Afganistan
Mexico
Peru
Irak
Bolivia
Pakistan
Gaza
América (regional)
Haiti
Iniciativa Merida Mexico
Ecuador
Otras regiones
Sudan
Brasil

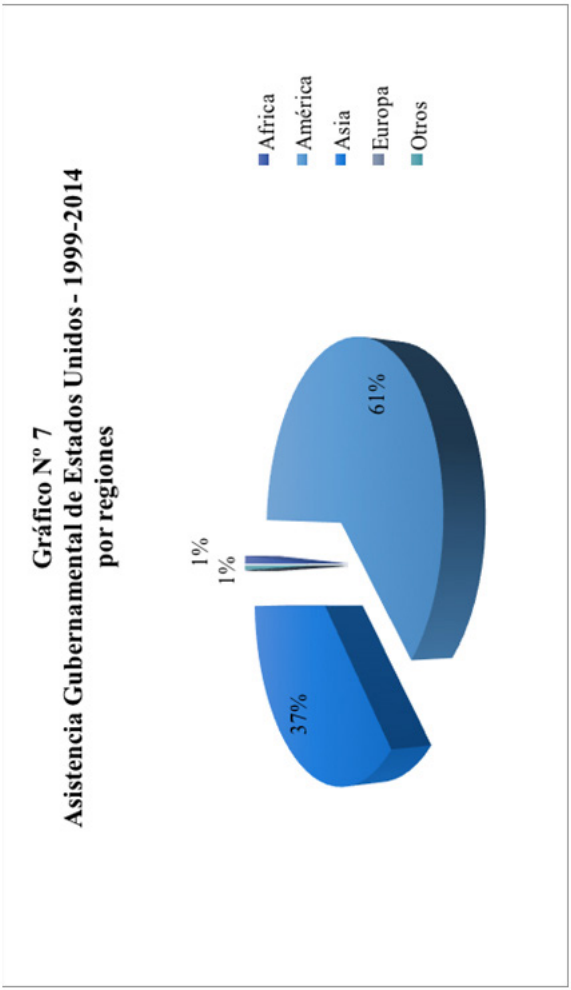


Gráfico Nº 7
Asistencia Gubernamental de Estados Unidos - 1999-2014
por regiones
Africa
América
Asia
Europa
Otros
1%
1%
37%
61%

Como hemos visto, los aportes de Estados Unidos al Fondo del Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas representan un porcentaje ínfimo de los fondos que ese país destina a apoyar políticas de control de drogas a nivel internacional en esquemas de cooperación bilateral en el período 2000-2014. Analizando además la lista de los quince países que reciben principalmente la asistencia financiera en el área de control de drogas surge con claridad que esa asistencia parece estar dirigida a cubrir intereses adicionales a aquellos relacionados con el problema de las drogas. Por otra parte, si bien Estados Unidos aparece como el principal impulsor del régimen internacional de control de drogas y, en especial, de su ethos o lógica subyacente prohibicionista, no es su sostén financiero mientras que la Unión Europea, considerando la región como bloque y a los países individualmente, aparece como el mayor aportante, siendo una región que parece caracterizarse por una visión menos apegada a ese ethos prohibicionista.

Planteado lo anterior respecto de las fuentes de financiamiento del régimen internacional de control de drogas, corresponde también analizar la posible existencia, por parte de los actores del régimen, de un "temor de represalia" por parte de Estados Unidos. Como se ha visto precedentemente, los esfuerzos antinarcóticos del gobierno norteamericano son enormes en lo que refiere a esquemas de cooperación bilateral. No obstante, en lo que refiere al ámbito interamericano, existen dos casos que, de algún modo, invalidan el rol que tendría Estados Unidos como única explicación de la persistencia del régimen a partir de la generación de un "temor a la represalia" de este país por parte de sus integrantes. El análisis de estos casos nos lleva nuevamente al denominado "proceso de certificación".

De acuerdo al Informe "International Narcotics Control Strategy Report"[31] el conocido proceso de "certificación" es un "mecanismo controversial pero efectivo… que promueve la transparencia, revelando fortalezas y debilidades". En términos del propio informe "el propósito del proceso de certificación no es castigar sino mantener a los países en un estándar mínimamente aceptable de cooperación" en cumplimiento de los

31- United States State Department, International Narcotics Control Strategy Report, 1998.

objetivos de la Convención de 1988. Según la Foreign Assistance Act, no más allá del 15 de septiembre de cada año el Presidente debe enviar a los correspondientes comités del Congreso un informe identificando a los principales países de tránsito y producción de drogas. Además, en cada reporte el Presidente debe: a) designar cada uno de los países, si los hubiera, que fracasaron, durante los 12 meses previos, en hacer esfuerzos significativos para cumplir sus obligaciones bajo los acuerdos antinarcóticos internacionales o tomar las medidas antinarcóticos derivadas de la Convención de 1988, de acuerdos bilaterales con Estados Unidos o multilaterales aplicables y medidas para prevenir y castigar la corrupción pública, especialmente por parte de funcionarios gubernamentales, y b) incluir una justificación para cada país así designado. Si un país ha sido así identificado, la asistencia puede de todos modos ser provista en los siguientes casos: a) si la provisión de esa asistencia es vital para los intereses nacionales de Estados Unidos o b) si luego de esa identificación el país hubiera realizado los esfuerzos a los que se hizo referencia precedentemente. Si bien son varios los países identificados por Estados Unidos como principales países de tránsito y de producción de estupefacientes, en el decenio 2002-2014, fueron pocos los países que "fracasaron", de acuerdo a Estados Unidos, en hacer esfuerzos significativos en los términos de la Foreign Assistance Act, según se describe en la tabla siguiente[32].

2002	**•Afganistán, Myanmar, Haiti**
2003	**•Myanmar, Guatemala, Haití.**
2004	**•Myanmar, Haití.**
2005	**•Myanmar, Venezuela.**
2006	**•Myanmar, Venezuela.**
2007	**•Myanmar, Venezuela.**
2008	**•Bolivia, Myanmar, Venezuela.**
2009	**•Bolivia, Myanmar, Venezuela.**
2010	**•Bolivia, Myanmar, Venezuela.**
2011	**•Bolivia, Myanmar, Venezuela.**
2012	**•Bolivia, Myanmar, Venezuela.**
2013	**•Bolivia, Myanmar, Venezuela.**
2014	**•Bolivia,Myanmar, Venezuela.**

32- Fuente: Elaboración propia a partir de los International Narcotics Control Strategy Reports (INCSR), elaborados por el Departamento de Estado de los Estados Unidos, correspondientes a los años 1999 a 2013.

No obstante, estos países (con excepción de Myanmar en el período 2002-2011 y de Bolivia en el ejercicio fiscal correspondiente al año 2015) han sido alcanzados por la excepción que establece la "Foreign Assistance Act" a los fines de continuar siendo pasibles de la provisión de asistencia financiera por considerarse ésta vital para los intereses nacionales de Estados Unidos. La identificación de esos países responde, de acuerdo a las correspondientes determinaciones presidenciales, a un fracaso en el cumplimiento de sus obligaciones en el marco de los acuerdos internacionales vigentes en materia de control de drogas.

Si bien cada una de estas determinaciones se enmarcan en un contexto histórico-político que pareciera hacer de la certificación, en el marco del International Narcotics Strategy Control Report (INCSR), un instrumento más complejo que de mera evaluación de las políticas de control de drogas de otros países, a los fines del presente trabajo resulta de interés tener en cuenta la existencia de Estados que, aún con políticas exteriores no conducidas por un cálculo racional de costo-beneficio, una lógica de las consecuencias, respecto a la política hegemónica en la región y con una tensa relación bilateral con Estados Unidos, continúan sin desafiar abierta y claramente al régimen internacional de control de drogas. En el caso venezolano, el International Narcotics Control Strategy Report correspondiente al año 2006 informaba que la cooperación en el año 2005 con este país "había disminuido como resultado de las tensiones políticas y la corrupción dentro de los más altos niveles de funcionarios encargados de la aplicación de la ley. Luego de relatar una serie de instancias de cooperación que habían sido suspendidas por el gobierno venezolano, menciona que "el Presidente Hugo Chavez acusó a la DEA de espionaje y de planear un golpe y anunció que al personal de la DEA se le iba a requerir que se fuera". El informe indicaba que "como resultado de estos actos, el Presidente Bush había de-certificado a Venezuela."[33]. En el caso boliviano, el International Narcotics Control Strategy Report[34], correspondiente al año 2009, indicaba que la determinación de considerar

33- United States State Department, International Narcotics Control Strategy Report, 2006.
34. United States State Department, International Narcotics Control Strategy Report, 2009.

que Bolivia había fracasado en el cumplimiento de sus obligaciones bajo los acuerdos antinarcóticos internacionales, había sido realizada por una serie de factores, incluyendo la forzada partida de USAID (US Agency for International Development) y la DEA de la región cocalera del Chapare, el continuo incremento en el cultivo de coca y la producción de cocaína, las políticas del gobierno boliviano para expandir el cultivo de la coca "lícita" y su falta de voluntad para regular los mercados de coca. El informe agrega "las decisiones del gobierno de expulsar al Embajador norteamericano en septiembre y a todo el personal de la DEA en noviembre, basadas en falsas acusaciones de conspiración, dañaron seriamente la cooperación antinarcóticos". La participación de estos países en el régimen internacional de control de drogas no pareciera seguir, entonces, una lógica de las consecuencias. Si bien en el caso boliviano el proceso de renuncia y re-adhesión a la Convención de 1961, a raíz de la cuestión de la hoja de coca, puede ser visto como un abierto desafío al régimen, tal como se verá en el Capítulo 11, no ha significado un cuestionamiento a la médula del régimen, a saber, las tres convenciones internacionales de fiscalización de drogas en su globalidad.

La Determinación Presidencial Nº 2014/15 hace referencia a esta acción desarrollada por Bolivia señalando que lo que preocupa a los Estados Unidos es el intento de ese país de limitar, redefinir y eludir el alcance y el control de sustancias ilícitas tal como aparecen en la Lista I de la Convención de 1961. Como se verá más adelante, no pareciera ser la visión de ese país respecto de otras iniciativas internacionales que también implican un desafío a la Convención para otras sustancias. Tal como se plantea en el Capítulo 11, la política de Estados Unidos frente al cannabis "fracasaría" en cumplir con las obligaciones derivadas de sus compromisos internacionales. En el Informe correspondiente a 2015[35] sólo se describen estas iniciativas sin abrir un juicio de valor sin llegar a la necesidad de aplicar medidas al respecto. Aún más, el último informe incorpora interesantes consideraciones respecto de las convenciones en línea con la posición que veremos que Estados Unidos ha tomado en la cuestión del cannabis a nivel multilateral. El INCSR correspondiente a 2015 afirma

35- United States State Department, International Narcotics Control Strategy Report, 2015.

que "Estados Unidos comparte la visión de la mayoría de los países de que las Convenciones de Naciones Unidas – sin negociación o enmienda – son lo suficientemente resilientes como para unificar a los países que a menudo tienen diferentes visiones sobre las causas del problema internacional de drogas, al mismo tiempo que proveen un marco sobre el que construir las mejores soluciones". De acuerdo al Informe las convenciones "permiten a las naciones soberanas flexibilidad para desarrollar y adaptar nuevas políticas y programas teniendo en cuenta sus circunstancias nacionales mientras sostienen su foco en lograr el espíritu de las convenciones de asegurar la disponibilidad de sustancias controladas para fines médicos y científicos". Finaliza el Informe indicando que el país "apoya la visión de la mayoría de los países de que revisar las convenciones de drogas de Naciones Unidas no es un prerrequisito para avanzar en la responsabilidad común y compartida de la cooperación internacional".[36]

Más allá de estos dos casos clave, en los que la mirada de Estados Unidos sobre el problema de las drogas pareciera no ser un determinante de sus políticas nacionales en el área, especialmente en los últimos años de vigencia del régimen internacional de control de drogas varios países del ámbito interamericano han cuestionado abiertamente a Estados Unidos en su política internacional de control de drogas, como veremos en detalle en el Capítulo 10. Particularmente, en la Declaración de Antigua "Por una política integral frente al Problema Mundial de las Drogas en las Américas", aprobada en junio de 2013 por los Estados miembros de la Organización de Estados Americanos, se declaró de manera contundente que era el Mecanismo de Evaluación Multilateral[37] (MEM) de la

36- United States State Department, International Narcotics Control Strategy Report, 2015.

37- La creación de un mecanismo de evaluación multilateral que formulara recomendaciones periódicas a los Estados miembros a los efectos de mejorar su capacidad de controlar el tráfico y el abuso de drogas y reforzar la cooperación multilateral fue propuesta en la Segunda Cumbre de las Américas, en 1998. El Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM) es un instrumento para la medición de las actividades contra las drogas que llevan a cabo los 34 Estados miembros de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD). Esta medición se realiza a través de la elaboración de informes nacionales y hemisféricos de evaluación del progreso del control de drogas.

CICAD/OEA, el único instrumento hemisférico válido para la evaluación de las políticas de control de drogas en los países que componen el sistema interamericano y se recordó que la evaluación de las políticas de control de drogas debía ser un ejercicio multilateral, en clara oposición a la evaluación unilateral que realiza Estados Unidos y a su proceso de certificación. Estados Unidos aprobó el texto completo de la Declaración con una interesante nota al pie para estos dos párrafos: "Estados Unidos respeta el derecho soberano de los Estados a determinar cómo y bajo qué condiciones pueden asignarse sus recursos. Apoyamos plenamente el concepto de que las evaluaciones sobre las políticas sobre drogas se llevan a cabo de mejor manera en un marco de colaboración". Claramente, las resistencias no se referían a como un país soberano asignaba sus recursos sino al hecho de que se evalúe públicamente a otros Estados soberanos en sus políticas nacionales.

Pero son varios los países de ámbito interamericano que han sido críticos de manera pública en instancias multilaterales o regionales con Estados Unidos y su política de control de drogas. Los Jefes de Estado y de Gobierno del Mecanismo de Diálogo y Concertación de Tuxtla[38], y el Presidente de Chile, reunidos en Mérida en diciembre de 2011, en ocasión de la XIII Cumbre del Mecanismo, expresaron su convicción de que resultaba indispensable que los Estados Unidos de América y demás países consumidores adoptaran medidas más drásticas y eficaces para rastrear y cortar el flujo de dinero producto de actividades ilícitas hacia las organizaciones criminales, y demandaron a los Congresos de ese país y de otros países productores y vendedores de armas, que establecieran medidas efectivas para registrar, regular e impedir el trasiego de armas de asalto, y otras armas de alta peligrosidad, a los grupos criminales de los países de la región.

Así, si bien la influencia de Estados Unidos en la persistencia del régimen internacional de control de drogas no puede descartarse, sin lugar a dudas operan otros factores que inciden en su permanencia a partir de la participación de los actores que lo componen. Es por ello que, en este trabajo, aun reconociendo la importancia de los elementos materia-

38- Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, México y Belice.

les que coadyuvan al mantenimiento del régimen, se exploran los efectos que en ese mantenimiento podrían tener otro tipo de explicaciones más centradas en la socialización en la que se encuentran inmersos esos actores que de algún modo contribuyen a su persistencia y que hacen resistente al régimen independiente o complementariamente a los incentivos materiales que explican su creación y, en parte, su persistencia. Sólo de esa forma es posible explicar la resiliencia del régimen internacional de control de drogas con mayor complejidad a la mera comprensión de su mantenimiento a partir de la presión ejercida por Estados Unidos, especialmente en lo que refiere al ámbito interamericano.

Capítulo 7 – La definición de la naturaleza, alcance y características del problema.

7.1 - La construcción del problema de las drogas: recurrencias en torno a la definición de su naturaleza, alcance y características.

La definición de la naturaleza, alcance y características del problema que intenta abordar el régimen internacional de control de drogas es uno de los componentes del mecanismo causal, cuya conceptualización ha sido planteada en el Capítulo 6, que posibilita verificar la existencia de un proceso de socialización entre sus actores y que, como se afirma en capítulos precedentes, coadyuva, en parte, a la persistencia de ese propio régimen. Como se verá en las páginas que siguen, existen una serie de elementos en torno a la definición de la naturaleza, alcance y características del problema que acompañan el desenvolvimiento del régimen internacional desde 1998 a la fecha, y otros elementos que, en la actualidad, parecieran novedosos en la letra de los documentos y en las palabras de los participantes del ámbito interamericano, pero que estrictamente no lo son desde que fueron planteados, en casi idénticos términos muchísimos años atrás. Todos estos elementos hacen que, en el marco del régimen, sus actores compartan un entendimiento común respecto del problema que el régimen enfrenta más allá de las diferentes manifestaciones que ellos hagan a lo largo de los años y que, junto a los restantes componentes del mecanismo causal tiene un impacto en cómo ellos abordan de manera colectiva el problema, su crisis de efectividad, sus desafíos, así como los posibles cursos de acción hacia el futuro.

Desde los inicios del régimen, a partir del mismo momento en el que comienza a consolidarse bajo la forma de convenciones internacionales en el ámbito de la Organización de Naciones Unidas, se establece una conceptualización de la naturaleza del problema asociada a una cuestión vinculada a la moral o en términos de un "mal"

o "flagelo", alejada esta conceptualización de consideraciones que conciban al problema simplemente como un área de intervención a ser abordada sin más desde el diseño e implementación de políticas públicas. El preámbulo de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de Modificación de 1972[39], en su versión en español, inicia planteando como motivación del instrumento una preocupación por la "salud física y moral de la humanidad", refiriéndose a la toxicomanía como un "mal grave" para el individuo, además de un "peligro social y económico para la humanidad", y advirtiendo la existencia, para los Estados, de una "obligación de prevenir y combatir ese mal". La versión inglesa, en cambio, refiere a una preocupación en torno a "the health and welfare of mankind", es decir a la salud y el bienestar de la humanidad. Si bien esta formulación en la versión en inglés no hace referencia a la moral, cuando aborda la cuestión de la toxicomanía y la obligación de los Estados frente al problema, al igual que la versión en español, habla de un mal ("evil") que debe ser prevenido y combatido.

La caracterización del problema en términos de un flagelo ha sido una constante en el devenir discursivo de los integrantes del régimen que atraviesa una sorprendente cantidad de intervenciones por parte de representantes de estados y organismos internacionales, independientemente de sus visiones más amplias respecto del problema. La utilización tan generalizada y compartida de este término no resulta inocua. De acuerdo a una de las acepciones de la Real Academia Española un flagelo es una aflicción o calamidad y, a su vez, una calamidad es definida como una desgracia o infortunio que alcanza a muchas personas. Ahora bien, la calificación de flagelo se aplica tanto a la producción, fabricación y tráfico ilícito como al consumo de drogas o, simplemente, a las drogas en general. Es recurrente encontrar referencias al propio consumo de drogas como un flagelo que destruye familias, personas y comunidades, aún en las intervenciones de los más altos mandatarios de países del ámbito interamericano provenientes de orientaciones

39- Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de Modificación de 1972.

ideológicas y políticas totalmente opuestas[40]. Cabe advertir que esta identificación del problema en términos de un flagelo o calamidad modifica, de alguna manera, la noción de responsabilidad política frente a él otorgándole a su entendimiento tintes inevitablemente asociados a una perspectiva moralista. Este concepto se repite de manera cuantitativamente sorprendente en las intervenciones que tuvieron lugar en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1998[41] y, de modo aún más sorprendente, en los documentos e intervenciones de la mayoría de los países y representantes de organismos internacionales hasta nuestros días, incluso por parte de aquellos países más críticos a un abordaje meramente moralista y punitivo del problema. Es generalizada la utilización del término en el ámbito interamericano incluso por parte de aquellos países que reclaman una "nueva mirada" del problema.[42]

40- Intervención de la Presidenta de Chile, Michelle Bachelet, en la Inauguración del 44º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, OEA/Ser.L/XIV.2.44, CICAD/Doc.1700/08, 2008; Declaración del Presidente de Brasil, F.H. Cardoso, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.

41- Informe del 41º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, 1998; Declaración del Presidente de Costa Rica, M.A. Rodríguez, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración del Presidente de Panamá, E. Pérez Valladares, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración del Presidente de Colombia, E. Samper Pizarro, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración del Presidente de Paraguay, C. Wasmosy, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración del Primer Ministro de Bahamas, H. Ingraham, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración del Vicepresidente de Guatemala, L. A. Flores Asturias, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración del Presidente de Ecuador, F. Alarcón Rivera, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración del Jefe de Delegación de Haití, P. Lelang, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración del Presidente de Bolivia, H. Banzer Suarez, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración del Presidente de El Salvador, A. Calderón Sal, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.

42- Intervención de la Representante Permanente de Guatemala, Embajadora Carla

María Rodríguez Mancia, en el Segmento de Alto Nivel del 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2009; Intervención del Secretario General de la Organización de Estados Americanos en el 45º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, OEA/Ser.L/XIV.2.45, CICAD/Doc.1736/09, 6 de mayo de 2009,; Intervención de Colombia, en el Segmento de Alto Nivel del 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, 2009; Intervención de Colombia en la Asamblea General de la OEA, 2013; Intervención de Nicaragua en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 7 de diciembre de 2013, OEA/Ser.D/XLIII-0.2; Intervención de México 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA/Ser.D/XLIII-0.2, 7 de diciembre de 2013,; Intervención de St. Kitts and Nevis en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA7SER.D/XLIII-0.2, 7 de diciembre de 2013; Intervención de Colombia en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA7SER.D/XLIII-0.2, 7 de diciembre de 2013; Intervención de Chile en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA7SER.D/XLIII-0.2, 7 de diciembre de 2013: Intervención de El Salvador en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA7SER.D/XLIII-0.2, 7 de diciembre de 2013; Intervención de Honduras en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA7SER.D/XLIII-0.2, 7 de diciembre de 2013; Intervención de Panamá en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA7SER.D/XLIII-0.2, 7 de diciembre de 2013; Intervención de Costa Rica en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA7SER.D/XLIII-0.2, 7 de diciembre de 2013; Intervención de Nicaragua en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA7SER.D/XLIII-0.2, 7 de diciembre de 2013; Intervención de Guatemala en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA7SER.D/XLIII-0.2, 7 de diciembre de 2013; Intervención de la Canciller de Colombia, María Ángela Holguín de Cuellar en el 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014; Intervención del Secretario de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico en el 57º Período Ordinario de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014; Palabras de bienvenida del Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios de Colombia en el 55º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), OEA/Ser.L/XIV.2.55, CICAD/Doc.2096/14, 29 de abril de 2014; 19 de septiembre de 2014; Intervención de Perú, 58º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2015; Intervención de Guatemala en el 58º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2015; Intervención de Panamá en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, 19 de septiembre de 2014.

Otros elementos siempre presentes en la conceptualización del problema en el marco del régimen internacional de control de drogas se derivan de manera directa de dos de sus principios centrales, que aparecen necesariamente interrelacionados en la letra de los instrumentos centrales del régimen, la integralidad y el equilibrio. La conceptualización del problema, en lo que se deriva de la aplicación del principio de integralidad, tiende inevitablemente a la homogeneización de los ámbitos vinculados a la salud (la demanda) con aquellos vinculados a la seguridad (la oferta), como partes inseparables del problema, prevaleciendo entonces, en conjunto, un lenguaje de tono belicista que se aplicará tanto a las manifestaciones del problema vinculadas a la salud como a aquellas vinculadas a la seguridad. Si bien es cierto que el régimen proclama una visión integral del problema bajo la necesidad de abordar todas sus aristas, el resultado en términos de la definición de la naturaleza del problema, ha provocado una tendencia a homogeneizar tanto modalidades de abordaje en sus diferentes aristas como a homogeneizar el impacto concreto de cada una de ellas. Cierto es que demanda y oferta se retroalimentan configurando un complejo problema. La cuestión radica en el hecho de que la homogeneización provocada por el principio de integralidad posibilitó la prevalencia de los componentes más represivos del régimen, aún en términos discursivos. Para comenzar, la homogeneización parte del hecho de que el concepto "problema mundial de las drogas", pilar de la definición del objeto del régimen desde el año 1998, al incluir al propio consumo de drogas entre las manifestaciones del problema, engloba comprensiones e impactos sin diferenciación de cuestiones tan disímiles como el consumo de drogas frente a las actividades criminales asociadas a la producción, fabricación y comercialización ilícita de drogas. Ya en el Preámbulo de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, tercera de las convenciones consideradas como pilares del régimen internacional, se hace referencia a una preocupación "por la magnitud y la tendencia creciente de la producción y la demanda y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, que representan una grave amenaza para la salud y el bienestar de los seres humanos y menoscaban las bases económicas, culturales y políticas de la sociedad".[43] Por su parte, la Declaración Política de 1998,

43- Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, 1988.

además de ser el instrumento en el que se introduce el concepto global de "problema mundial de las drogas" que será la base común de entendimiento en torno a la definición del problema por parte del régimen a lo largo de toda su evolución, establece que "las drogas son una gran amenaza a la salud y el bienestar de la humanidad, la independencia de los Estados, la democracia, la estabilidad de las naciones, la estructura de todas las sociedades y la dignidad y esperanza de millones de personas y sus familias".[44] Similarmente, en la Declaración de Principios para la Reducción de la Demanda de Drogas, aprobada también en 1998, se afirma que "todos los países están afectados por las devastadoras consecuencias del uso indebido de drogas y del tráfico ilícito de drogas: efectos adversos en la salud; el aumento significativo del crimen, la violencia y la corrupción; la pérdida de recursos humanos, naturales y financieros que podrían de otra forma ser usados para el desarrollo económico y social; la destrucción de individuos, familias y comunidades; y el socavamiento de las estructuras políticas, culturales, sociales y económicas".[45]

Un año antes, en el ámbito interamericano, la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio de la Organización de Estados Americanos planteaba un conglomerado similar al afirmar que "los problemas del uso indebido, la demanda de drogas, la producción, el tráfico, y la distribución ilícita de drogas" seguían "siendo graves e interrelacionadas" y "especial preocupación… las negativas consecuencias que conllevan las drogas ilícitas y demás sustancias controladas, así como los delitos conexos, en la medida en que constituyen una serie amenaza para la salud e integridad de la persona humana y para el normal desarrollo de los pueblos…".[46] Más claramente, la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio indicaba que "el uso indebido de drogas" constituía una grave amenaza a la vida y la salud, no sólo de quien las consume sino también para la comunidad en general… ".[47] Es así que la amenaza al bienestar y la seguridad de la comunidad

44- Declaración Política de 1998; A/RES/S-20; 21 de octubre de 1998.
45- Declaración de Principios para la Reducción de la Demanda de Drogas; A/RES/S-20/3; 8 de septiembre de 1998.
46- Estrategia Antidrogas en el Hemisferio de la Organización de Estados Americanos; AG/RES.1458 (XXVII-0/97); 1997.
47- Estrategia Antidrogas en el Hemisferio de la Organización de Estados Americanos; AG/RES.1458 (XXVII-0/97); 1997.

internacional pareciera ser generada en términos casi equivalentes tanto por quienes consumen como por las organizaciones criminales dedicadas a la comercialización ilícita de drogas. En la letra de los documentos del régimen, consumidores y narcotraficantes parecieran compartir de manera casi equilibrada la responsabilidad frente al problema.

Pero esta homogeneización se filtra también en las intervenciones de los actores pertenecientes al ámbito interamericano. En los debates en el marco del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de 1998 el Presidente de Costa Rica afirmaba: "nuestras democracias se encuentran amenazadas por la acometida de la droga, su colosal imperio del mal que acoge y potencia todas las patologías del ser humano, que desestabiliza el estado, enerva la democracia, pervierte la política, contamina la economía, corrompe la riqueza, se apropia de la tecnología, explota la pobreza, destruye la salud, aniquila la dignidad humana…".[48] Al decir del Presidente de Ecuador, "el consumo de estupefacientes y la gran problemática social, económica y judicial que comporta" había devenido en "uno de los mayores obstáculos para la paz, el orden y la seguridad del planeta".[49] Similares manifestaciones realizaba el Presidente de Nicaragua en esa oportunidad.[50]

Es así que esta utilización de un concepto global de "problema mundial de las drogas", que incluye manifestaciones tan disímiles del problema, como el consumo, por un lado, y la producción, la fabricación y el tráfico ilícito, por el otro, bajo el paraguas del principio de la integralidad, ha generado que, hasta la actualidad, se planteen impactos indiferenciados del problema y que de desdibuje la mirada de aquellas aristas del problema vinculadas a la salud de aquellas otras vinculadas a la seguridad. El problema de esta conceptualización es que ha tenido y tiene impactos en la implementación de las políticas públicas en materia de drogas en la mayoría de los países y es uno de los factores que ha

48- Declaración del Presidente de Costa Rica, M.A. Rodríguez, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1; 1998.
49- Declaración del Presidente de Ecuador, F. Alarcón Rivera, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1; 1998.
50- Declaración del Presidente de Nicaragua, A.A. Lacayo, el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.

coadyuvado, en parte, al énfasis en lo represivo que ha tenido el régimen a lo largo de su evolución. El Secretario General de la Organización de Estados Americanos afirmaba en el año 2009 que era "el narcotráfico en todas sus dimensiones" lo que agrandaba y magnificaba la ola de criminalidad y que sus efectos merecían una especial atención "no sólo por el daño implícito que ocasiona a la salud de nuestros ciudadanos sino por las complicaciones que trae asociadas: marginalización social, violencia, inestabilidad política" para culminar planteando que todos los problemas se traducían en "inseguridad humana" y que "la prevención del consumo de drogas y el tratamiento de drogodependientes" eran "una respuesta a esa inseguridad".[51]Este entendimiento globalizante del problema, que fue estableciendo precisamente los límites de la actuación del propio régimen, continúa utilizándose hasta nuestros días, aun cuando haya aparecido en los últimos años, como se verá en capítulos posteriores, un cuestionamiento, al menos desde el punto de vista discursivo, al carácter meramente punitivo del régimen. Lo que sucede es que ese tipo de cuestionamientos convivirán con el lenguaje globalizante y totalizador prevaleciente en el régimen.

Documentos recientes del régimen, al continuar utilizando el concepto de problema mundial de las drogas que incluye los extremos del consumo y la comercialización ilícita, perpetúan este entendimiento. En la Declaración Política de 2009, actualmente vigente, se continúa afirmando que "el problema de las drogas sigue siendo una grave amenaza para la salud, la seguridad y el bienestar de toda la humanidad".[52] Por su parte, en la Estrategia Hemisférica sobre Drogas, de la Organización de Estados Americanos, aprobada en junio de 2010, se indica que "este problema constituye un reto de alcance global que incide negativamente en la salud pública, la seguridad y el bienestar de toda la humanidad" y que también "debilita las bases del desarrollo sostenible, de los sistemas jurídicos, de la estabilidad política y económica, y de las instituciones democráticas, lo que constituye una amenaza para la seguridad,

51- Palabras de apertura del Dr. José M. Insulza en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.43, CICAD/Doc.1659/08, 30 de abril de 2008.
52- Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, marzo de 2009.

la democracia, la gobernabilidad y el estado de derecho."[53] Aún en la Declaración de Antigua de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, aprobada en 2013, se afirma en el primer párrafo propositivo que "el problema mundial de las drogas, incluidos sus costos políticos, económicos, sociales y medioambientales se ha convertido en un desafío cada vez más complejo, dinámico y multicausal que genera efectos negativos en la salud, en la convivencia social, seguridad ciudadana, en la integridad de las instituciones democráticas, las políticas públicas, el desarrollo y las actividades económicas".[54] Con mayor claridad, en 2014, la JIFE planteaba que "el uso indebido de drogas" causaba "en todo el mundo daños incalculables para la salud, la seguridad pública" y ponía "en peligro el desarrollo pacífico y el buen funcionamiento de muchas sociedades".[55]

Es así que la persistencia de esta mirada globalizante y totalizadora del problema de las drogas se mantendrá inalterada aún en el marco del contexto reflexivo que se ha abierto hace unos años en el ámbito interamericano. El Informe de las Drogas en las Américas de la Organización de Estados Americanos, publicado en el año 2013, a partir del denominado "mandato de Cartagena", curiosamente plantea que "como pocos conceptos en el escenario mundial contemporáneo el problema de las drogas se muestra hermético e indeterminado", llegando incluso a decir que "la expresión no es mencionada en ninguno de los documentos oficiales de obligada referencia sobre el tema"[56]. Lo cierto es que, al menos desde la Declaración Política de 1998, el concepto adquiere un férreo contenido con las consecuencias en términos de la construcción del problema a las que se ha hecho referencia en precedentemente. Tal es así que cuando el mismo Informe introduce una definición del problema, ésta es similar en términos de la globalidad que se le ha dado al

53 Estrategia Hemisférica sobre Drogas, Organización de Estados Americanos, AG/RES.2556 (XL-0/10); 2010.

54- Declaración de Antigua "Por una política integral frente al Problema Mundial de las Drogas en las Américas, 6 de junio de 2013, AG/Dec.73 (XLIII-0/13); 2013.

55- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2013.

56- El problema de las drogas en las Américas, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos; OEA/Ser.D/XXV.4, 2013.

concepto en el desarrollo del régimen. De acuerdo al Informe, se considera "problema de las drogas al conjunto de actividades asociadas a la producción, comercialización y consumo de sustancias declaradas prohibidas por las convenciones internacionales relativas al tema de drogas o estupefacientes".[57] Claramente este concepto globalizante que no diferencia las diferentes manifestaciones del problema sigue siendo el concepto medular para la definición del objeto del régimen en sus documentos y en las intervenciones de sus participantes.

Una vez más, como en todas las dimensiones vinculadas a la cuestión de la definición de la naturaleza, alcance y características del problema, lo que el régimen manifiesta a través de sus documentos de carácter multilateral se presenta con similar intensidad en las intervenciones individuales de los estados que lo integran, aún en las de aquellos que parecieran plantear la necesidad de cambios profundos en el régimen internacional de control de drogas. El Presidente de Guatemala, uno de los líderes de la región en la difusión de esa posición revisionista en los últimos años, continúa refiriéndose al problema en términos de un conglomerado indiferenciado al manifestar que "dicha problemática representa un desafío cada vez más complejo, dinámico, y multicausal que genera efectos negativos en la salud, en la convivencia social, en la seguridad ciudadana, en la integridad de las instituciones democráticas, en las políticas públicas, así como en las actividades económicas y en el desarrollo en general".[58] La utilización de una conceptualización totalizante del problema así como el paraguas de la integralidad que afecta la determinación de los impactos indiferenciados se repite en una gran cantidad de intervenciones de los estados pertenecientes al ámbito interamericano que integran el régimen aún en tiempos recientes.[59] Aun cuando el concepto

57- El Problema de las Drogas en las Américas, Secretaría General de la Organización de Estados Americanos; OEA/Ser.D/XXV.4, 2013.

58- Intervención del Presidente de Guatemala, O. Pérez Molina, en el 43º Tercer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos; OEA/Ser.P/XLIII-0.2, 7 de octubre de 2013.

59- Intervención de Nicaragua, en el 43º Tercer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA/Ser.P/XLIII-0.2, 7 de octubre de 2013; Intervención de República Dominicana, en el 43º Tercer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA/Ser.P/XLIII-0.2, 7 de octubre de 2013; Intervención

de problema mundial de las drogas aparezca ocasionalmente cuestionado en términos de las consecuencias y los alcances de su utilización, las correcciones no se alejan de los peligros que se viene advirtiendo. En su intervención en el Segmento de Alto Nivel que tuvo lugar en el marco de la Comisión de Estupefacientes en el 2014, Ecuador señalaba que se debía "superar la noción de problema de las drogas por el de "fenómeno social de las drogas" debido a la "complejidad y transversalidad alrededor de éste".[60] Si bien es cierto que esta corrección se enmarca en la necesidad de tener una comprensión del tema como un problema social más amplio, continúa siendo un concepto peligroso al no diferenciar entre las aristas del problema, manifestaciones tan disimiles como el consumo frente a actividades criminales vinculadas a la comercialización ilícita de drogas.

Parte importante de la definición de la naturaleza, alcance y características del problema viene asociada también a otro de los principios a los que se hizo referencia precedentemente, el equilibrio, principio sobre el que se trabajará con mayor profundidad en el capítulo relativo a la cuestión de las respuestas legítimas al problema. No obstante, es pertinente adelantar que el énfasis en la necesidad de equilibrio en las políticas de demanda y oferta, presente al menos desde 1998, también forma parte de la cuestión de la definición de la naturaleza, alcance y características del problema.[61] En efecto, la cuestión del equilibrio aparece como respuesta al permanente debate sobre la responsabilidad de los países consumidores y productores. En un juego siempre presen-

de Chile, en el 43º Tercer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA/Ser.P/XLIII-0.27 de octubre de 2013; Intervención de Jamaica en el 43º Tercer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA/Ser.P/XLIII-0.2, 7 de octubre de 2013: Intervención de Perú en el Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2014; Intervención de El Salvador en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014.

60- Intervención de Ecuador, Segmento de Alto Nivel, 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014.

61- Declaración del Presidente de Argentina, C. S. Menem, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración del Presidente de República Dominicana, L. Fernández Reyna, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.

te en el régimen entre la memoria y el olvido, sus actores suelen hacer referencia a esta cuestión reflejando, como en muchos otros elementos del régimen, una reiteración curiosa de debates aparentemente ya superados. En el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, celebrado en 1998, el Presidente de Estados Unidos planteaba que "el debate entre los países proveedores y consumidores sobre la responsabilidad del problema de las drogas" había "durado ya demasiado", apelaba a ser "francos", indicando que ese "debate" no había "hecho avanzar la lucha contra las drogas" y que las líneas que separaban "países proveedores, consumidores y de tránsito" eran "cada vez más imprecisas".[62] Similarmente, el Presidente de Bolivia indicaba que "países que estaban sólo en el área de la producción" eran entonces "también consumidores" mientras que aquellos que estaban "afectados únicamente por el consumo" se habían convertido "en países productores".[63] En esa misma oportunidad, el Presidente de Argentina advertía que había que terminar "con las dicotomías que algunas veces fundamentaban estériles divisiones entre países: la clasificación de países productores, países de tránsito y países consumidores" había demostrado "no ofrecer un enfoque eficaz."[64] Diez años después, en su informe sobre el Seguimiento de los acuerdos alcanzados en la Declaración Política de 2008 el Director Ejecutivo de ONUDD recordaba que "la división aparentemente nítida entre países de producción, de tránsito y de consumo" se había "difuminado apreciablemente desde fines de los años ochenta" argumentando que al menos 134 estados y territorios habían señalado en sus informes tener problemas de uso indebido de drogas en la década de los noventa.[65]

62- Declaración del Presidente de los Estados Unidos, W.J. Clinton, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.
63- Declaración del Presidente de Bolivia, H. Banzer Suarez, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.
64- Declaración del Presidente de Argentina, C. S. Menem, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.
65- Seguimiento del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General: examen del informe bienal único del Director Ejecutivo sobre los progresos realizados por los gobiernos en el cumplimiento de las metas y los objetivos para los años 2003 y 2008 establecidos en la Declaración Política, E/CN.7/2002/2; 2002.

Resulta llamativo entonces que esta discusión, aparentemente saldada a fines de la década del ochenta, necesite ser recuperada continuamente por los actores del régimen hasta nuestros días. En el Informe del 51º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, publicado en 2008, se indica que "algunos oradores expresaron su inquietud por la diferenciación entre países productores y consumidores en las reacciones ante el problema de las drogas" y señalaron que "la mundialización de la fabricación, el tráfico y el consumo ilícitos de drogas acortaba gradualmente las diferencias entre países fabricantes y los países consumidores".[66] En el documento sobre Resultados de la Mesa Redonda sobre retos actuales y futuros, nuevas tendencias y pautas del Problema Mundial de las Drogas y posibles mejoras del sistema de evaluación, publicado en marzo de 2009, se afirmaba que "abordar el Problema Mundial de las Drogas" exigía un "enfoque integrado y equilibrado" y que "la dicotomía entre la producción y el consumo" que había caracterizado el debate durante tanto tiempo no era "ya válida o útil".[67] Lo relevante del devenir discursivo del régimen es que continua siendo necesario para sus actores, quince años después, reafirmar la no pertinencia de diferenciar entre países consumidores, productores y de tránsito, en pro de la idea de una afectación global indiferenciada.

Las consecuencias derivadas de la aplicación de los principios de integralidad y el equilibrio en la definición de la naturaleza, características y alcance del problema han sido, sin dudas, el marco propicio para la prevalencia de un lenguaje belicista, aplicado tanto a los ámbitos de las actividades criminales vinculadas a la comercialización ilícita de drogas como al del consumo. En los debates que tuvieron lugar en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas en 1998, las palabras "guerra", "lucha" y "combate" son frecuentemente aplicadas por los integrantes del régimen. En su Declaración ante la Asamblea, su Presidente ucraniano, manifestaba que los miembros de las Naciones Unidas estaban asumiendo un "firme compromiso de combatir el tráfico ilícito de drogas en forma equili-

66- Informe del 51º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, E/2008/28 E/CN.7/2008/1; marzo de 2008.

67- Resultados de la Mesa Redonda sobre retos actuales y futuros, nuevas tendencias y pautas del Problema Mundial de las Drogas y posibles mejoras del sistema de evaluación, 11 de marzo de 2009.

brada luchando por reducir simultáneamente la oferta y la demanda".[68] Los actores pertenecientes al ámbito interamericano compartirán este lenguaje belicista. En su intervención, el Presidente de República Dominicana afirmaba haber ido a esa sesión "en nombre y representación del Gobierno y del pueblo dominicano a declarar la guerra, a declarar una guerra sin tregua y sin cuartel", una guerra que afirmaba se iba "a ganar" contra "la más grave amenaza que jamás se haya cernido sobre el género humano: la plaga de las drogas".[69] El Presidente de Brasil, F. H. Cardoso, también apelaba a un lenguaje belicista haciendo referencia a la "guerra contra los estupefacientes" que debía librarse[70], al igual que el Presidente de Colombia, E. Samper, quien hacía referencia en su intervención al "combate a la droga".[71] En similar dirección, el Presidente de Panamá advertía que la Organización de Naciones Unidas se había diseñado hacía 53 años para "ponerle fin a todas las guerras" y que en ese entonces se encontraba "librando la más extraña de todas: sin una sola conquista o anexión territorial" desde que "todos los estados" estaban "subyugados", "sin que haya Estados agresores", todos habían sido agredidos; "sin que haya una declaratoria formal de guerra, todos los Estados" se encontraban "en guerra".[72] Por su parte, el Presidente de Estados Unidos afirmaba que era mucho lo que estaba en juego, y que no quedara lugar a dudas que se trataba de una "lucha por la libertad del género humano".[73] Cabe decir, que en ese período extraordinario este lenguaje belicista se repite en casi todas las intervenciones realizadas por los Estados participantes.[74] La carga belicista es justificada por

68- Declaración del Presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas en su Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.
69- Declaración del Presidente de República Dominicana, L. Fernández Reyna, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.
70- Declaración del Presidente de Brasil, F.H. Cardoso, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.
71- Declaración del Presidente de Colombia, E. Samper Pizarro, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.
72- Declaración del Presidente de Panamá, E. Pérez Valladares, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.
73- Declaración del Presidente de los Estados Unidos, W.J. Clinton, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.
74- Declaración del Presidente de los Estados Unidos, W.J. Clinton, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración del Primer

la complejidad atribuida al problema: "al ser una cuestión de enorme complejidad no se puede hacer desaparecer… con buenas intenciones y la comunidad internacional debe estar preparada para una lucha larga y agotadora".[75] Como se verá en capítulos posteriores, si bien el régimen supo avanzar hacia un supuesto abandono del lenguaje belicista, especialmente a partir de la expansión de un cuestionamiento discursivo a la denominada "Guerra contra las Drogas", hasta la fecha persiste cierto resabio de un lenguaje belicista, que si bien es más cuidado, continúa centrándose en el concepto de "lucha" principalmente, aunque no es extraña la utilización del término "combate".[76] Como en los elementos que se han descripto precedentemente, pese al clima reflexivo reciente, este tipo de elementos discursivos permanecerá entremezclado en los documentos e intervenciones del régimen.

Otro elemento presente en el régimen en torno a la definición de la naturaleza, características y alcance del problema, es la definición de la meta principal de la estrategia internacionalmente consensuada: al-

Ministro de Bahamas, H. Ingraham, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración del Presidente de El Salvador, A. Calderón Sal, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración del Jefe de Delegación de Antigua y Barbuda, P.A. Lewis, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración del Jefe de Delegación de Guyana, S. Insanally, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración del Vicepresidente de Guatemala, L. A. Flores Asturias, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración del Presidente de Ecuador, F. Alarcón Rivera, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración del Presidente de Venezuela, R. Caldera, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.

75- Declaración del Presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas en su Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1.

76- Intervención de Ecuador en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA; 19 de septiembre de 2014; Intervención de El Salvador en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA; 19 de septiembre de 2014; Intervención de Bolivia, 58º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2015; Intervención de Argentina, 58º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2015; Intervención de Perú, 58º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2015.

canzar un "mundo libre de drogas". El Secretario General de las Naciones Unidas, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, celebrado en 1998, confiaba en que esos días en los que tenía lugar la sesión especial se constituyeran en "el momento en el que la comunidad internacional" había encontrado "puntos de acuerdo en la misión de crear un impulso para lograr un mundo libre de drogas en el siglo XXI".[77] Por su parte, el Director Ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID), Pino Arlachi, indicaba que con la aprobación de la Declaración Política y los Planes de Acción se habían dado nuevos pasos para "lograr un mundo sin drogas".[78] La apelación por un mundo libre de drogas se repite en las intervenciones de la mayoría de los Estados.[79] Esta idea de un "mundo sin drogas" se consideraba no solo deseable sino también factible. En esa sesión, el Presidente de Bolivia, H. Banzer Suarez afirmaba que el propósito de la reunión era reafirmar la voluntad de los presentes "de no transferir a las generaciones del próximo milenio el drama de las drogas" y se atrevió a asegurar que cuando entregara su banda

77- Declaración del Secretario General de Naciones Unidas en su Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.

78- Declaración del Director Ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID), Pino Arlacci, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas; A/S-20/P.V.1.

79- Declaración del Presidente de los Estados Unidos, W.J. Clinton, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración del Presidente de México, E. Zedillo, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración del Presidente de Argentina, C. S. Menem, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1., 1998; Declaración del Presidente de Surinam, J. Wilderbosch, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración del Ministro de Estado de Honduras, I. Romero Martinez, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración de la Encargada de Negocios de Santa Lucía, S. Leonce, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración del Jefe de Delegación de Granada, R. Millette, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración de la Reunión Ministerial del Buró de Coordinación del Movimiento de Países No Alineados, A/S-20/6, 20 de mayo de 1998.

presidencial, entregaría "también el país sin el estigma de la droga".[80] Esta idea de un "mundo sin drogas" como factible daba lugar a un lenguaje exitista por parte de los actores del régimen. El Primer Ministro de St Kitts and Nevis aseguraba que era preciso utilizar ese foro "para enviar una señal potente e inequívoca a todos los que participan en este comercio ilícito" de que les quedaba "poco tiempo", y agregaba que se los estaba "vigilando de cerca" y que lucharían "contra ellos en forma enérgica y resuelta".[81] El Presidente de México aseguraba que "el narcotráfico y la drogadicción" no eran "invencibles" y que "unidos" se los podía ·derrotar".[82] De igual manera se expresaba el Presidente de Perú: "la comunidad internacional está frente a una coyuntura decisiva que puede significar el inicio de la derrota de esta lacra".[83] Esta meta de alcanzar un "mundo libre de drogas" unida a un lenguaje exitista también se verá plasmada en los documentos del régimen.[84] Lo llamativo es que ese objetivo tan ambicioso, de modo sorprendente, se mantiene hasta tiempos recientes. El Secretario General de la Organización de Estados Americanos afirmaba en mayo de 2009 que "los principios de integralidad y equilibrio" eran los únicos que permitirían "finalmente, lograr nuestro objetivo: un hemisferio libre del flagelo de las drogas ilícitas".[85] En el Informe Final del 45º Período de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas se indicaba que el punto de partida de la reflexión que se requería y su garantía de éxito eran "la conciencia de nuestros gobiernos acerca de la magnitud e importancia del problema y su convicción de que reducir y finalmente eliminar

80- Declaración del Presidente de Bolivia, H. Banzer Suarez, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.

81- Declaración del Primer Ministro de St. Kitts and Nevis, D. Douglas,, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.

82- Declaración del Presidente de México, E. Zedillo, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas; A/S-20/P.V.1, 1998.

83- Declaración del Presidente de Perú, A. Fujimori, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.

84- Informe sobre el 42º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, E/1999/28/Rev.1, E/CN.7/1999/15/Rev.1.

85- Intervención del Secretario General de la Organización de Estados Americanos en el 45º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, OEA/Ser.L/XIV.2.45, CICAD/Doc.1736/09, 6 de mayo de 2009.

la disponibilidad y el uso de drogas ilícitas y sustancias psicotrópicas" era "imprescindible para garantizar la salud y el bienestar de nuestros pueblos".[86] Costa Rica afirmaba en 2014 su certeza de que "el problema mundial de las drogas es superable" si se lo atendía "a tiempo".[87] En el Segmento de Alto Nivel de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas que tuvo lugar en 2014 el representante de Bolivia afirmaba querer "un mundo sin drogas".[88] No obstante, como veremos más adelante, a medida que los resultados del régimen en términos de la resolución del problema que llevó a su creación resultaban desalentadores, esta idea de objetivo final de "un mundo sin drogas" comenzará a ser reformulada. Específicamente, hacia el año 2009, momento en el que debía aprobarse una nueva declaración política a partir de la evaluación del régimen prevista, se reformulara, en parte, esta forma de presentar el problema. La Declaración Política se refiere, como objetivo final, a "reducir al mínimo y, en última instancia, eliminar la disponibilidad y el consumo de drogas ilícitas y sustancias psicotrópica".[89] Comienza a incluirse así una meta de mínima definida en términos de reducción acompañando aún a aquella de máxima planteada en términos de "eliminación".

Volviendo a la cuestión de la definición de la naturaleza, alcance y características del problema es preciso decir que la propia idea de un "mundo libre de drogas", así como los demás elementos que se han descripto precedentemente se asocian, a su vez, a una característica siempre presente en el régimen que es el estar centrado en las sustancias y no en las conductas problemáticas a éstas asociadas. Y en esta centralidad de las sustancias, como hemos visto, se utiliza el término "drogas" en un sentido per sé negativo. Droga es, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud (OMS), "toda sustancia con potencial para prevenir o curar

86- Informe Final del 45º Período de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.45 CICAD/doc.1725/09 rev.2-, 7 de mayo de 2009.
87- Intervención de Costa Rica en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, septiembre de 2014.
88- Intervención de Bolivia en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2015.
89- Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, marzo de 2009.

una enfermedad o aumentar la salud física o mental". No obstante, como lo reconoce la propia OMS, "en el lenguaje coloquial, el término suele referirse concretamente a las sustancias psicoactivas y, a menudo, de forma aún más concreta, a las drogas ilegales"[90]. Lamentablemente ese lenguaje coloquial se ha filtrado en los documentos del régimen y en las intervenciones de sus actores, los que suelen no sólo referir a las drogas como si todas ellas en su mismas fueran perjudiciales para el bienestar de la humanidad, en clara contradicción con la propia definición de la Organización Mundial de la Salud, sino que acuden permanentemente a la utilización del término "drogas ilícitas". Ambas circunstancias no hacen más que reforzar un incorrecto énfasis en las sustancias, en lugar de centrarlo en las eventuales conductas ilícitas asociadas a éstas. En efecto, ni el régimen está orientado a la regulación de todas las drogas, ni establece la existencia de "drogas ilícitas". Lo que hace el régimen es definir una lista de sustancias sobre las que se requiere una serie de controles y requerir a los estados la penalización de una serie de conductas a ellas vinculadas, todo lo cual es fruto de la negociación y decisión política de los actores que en él participan.

Una vez más, éste énfasis incorrecto en las sustancias, no es inocuo, sino que tiende a reforzar un contenido moralista y homogeneizante, así como a profundizar indefiniciones dentro del régimen en lo que refiere al abordaje del problema. Ya no hablamos simplemente de las consecuencias en términos de la definición del problema que se derivan del concepto "problema mundial de las drogas", sino simplemente de la incorrecta utilización del concepto "drogas" en sí mismo. Ya en la Declaración Política de 1998 se verifica esta indefinición bajo un sentido de globalidad cuando se indica que "las drogas destruyen vidas y comunidades, socaban el desarrollo humano sostenible y generan delito".[91] Esta idea es tomada por varios representantes de los Estados en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General[92]. A modo

90- Glosario de términos de alcohol y drogas, Organización Mundial de la Salud (OMS), 1994.

91- Declaración Política de 1998; A/RES/S-20; 21 de octubre de 1998.

92- Declaración del Presidente de México, E. Zedillo, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración del Presidente de Argentina, C. S. Menem, en el Vigésimo

de ejemplo, al término del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de 1998, el Director Ejecutivo del PNUFUD afirmaba que "las drogas matan a las personas" y que se tenía "la obligación de encontrar la cura".[93] Posteriormente, es común encontrar este tipo de expresiones. En mayo de 1998, Estados Unidos afirmaba en el ámbito de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) que "las drogas ilícitas matan y enferman a nuestros pueblos".[94] Muchos años después, el Secretario Ejecutivo de la CICAD, en diciembre de 2004, afirmaba: "he observado y sentido de cerca los estragos que causan las drogas a las familias y comunidades".[95] Un año después, el Presidente de la CICAD indicaba que "la lucha contra la droga tiene que ser parte de nuestra esencia como pueblos"[96] En 2008, la CICAD señalaba que "desgraciadamente" las drogas seguían siendo "la causa más grave de la pobreza, la fuente más grave de negación de derechos y el generador más grave de violencia, muerte y enfermedad en nuestro hemisferio".[97] Ese mismo año la JIFE afirmaba "deberíamos

Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración del Presidente de Nicaragua, A.A. Lacayo, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración del Presidente de Chile, E. Frei Ruiz Tagle, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración del Presidente de Colombia, E. Samper Pizarro, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Declaración del Presidente de El Salvador, A. Calderón Sal, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.

93- Declaración del Director Ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID), Pino Arlacci, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas; A/S-20/P.V.1, 1998.

94- Palabras de Baryy MCCaffrey, 23º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, 4 de mayo de 1998, OEA/Ser.L/XIV.2.23, CICAD/Doc.960/98/Corr.1.

95- Intervención del Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, James Mack, en la inauguración del 36º Período Ordinario de la CICAD, 7 de diciembre de 2004, OEA/Ser.L/XIV.2.36, CICAD(Doc.1346/04.

96- Intervención del Presidente de la CICAD, J.A. Sanz Jiminian, en el 37º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, 25 de abril de 2005, OEA/Ser.L/XIV.2.37 CICAD/Doc.1424/05.

97- Informe del 41º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, 26 de febrero de 2008, OEA/Ser.L/XIV.2.41 CICAD/Doc.1751/07/Corr.1.

recordar el claro mensaje de Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General celebrado en 1998: las drogas constituyen un peligro para la sociedad".[98] En mayo de 2009, el Secretario General de la OEA afirmaba: "el consumo de drogas es perjudicial para la salud humana y el estado y los gobiernos tienen la obligación de hacérselo saber a sus ciudadanos y de tomar las medidas necesarias para eliminar o disminuir el daño social que ello pueda provocar".[99] En mayo de 2010, el Director de Política Nacional de Control de Drogas de los Estados Unidos indicaba que a lo largo de su carrera de 37 años en la policía había "visto de primera mano las terribles consecuencias que las drogas generan en los individuos, las familias y las comunidades" y que el consumo de drogas conducía "a los individuos a hacer cosas terribles, a menudo a las personas que los amamos", para culminar afirmando que "las drogas" eran "una gran amenaza para nuestra sociedad".[100] En 2009 Colombia afirmaba que el mundo de la droga destruía los principios y valores, socavaba la dignidad humana, financiaba el terrorismo y comprometía la seguridad, el desarrollo y la dignidad de los pueblos.[101] En la Declaración Ministerial Conjunta del año 2013 se afirma que "el problema de las drogas sigue siendo un reto mundial que pone en grave peligro la salud pública, la seguridad y el bienestar de toda la humanidad… socava la estabilidad socioeconómica y política y el desarrollo sostenible, así como los esfuerzos por reducir la pobreza y causa violencia y delitos… ".[102] En 2013, en el mismo discurso en el que el Secretario General de la OEA hablaba del carácter histórico de la Asamblea General que se celebraba en Antigua, Guatemala, porque iniciaba "un debate que antes no se podía realizar" y que acababa con "un tabú de numerosas décadas", repetía que las drogas "destruyen vidas, destruyen familias y generan

98- Informe Anual de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) correspondiente al año 2008.

99- Intervención del Secretario General de la Organización de Estados Americanos en el 45º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, OEA/Ser.L/XIV.2.45, CICAD/Doc.1736/09, 6 de mayo de 2009.

100- Discurso del Director de Política Nacional de Control de Drogas de Estados Unidos, G. Kerlikowke, OEA/Ser.L/XIV.2.47, CICAD/Doc.1811/10, 2010.

101- Intervención de Colombia en el Segmento de Alto Nivel de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; 11 de marzo de 2009.

102 Declaración Ministerial Conjunta; E/CN.7/2003/L.23/Rev.1; 16 de abril de 2013.

graves riesgos para nuestra cohesión social".[103] Son estos tan sólo unos ejemplos del devenir discursivo a lo largo de los años en los que la utilización del concepto "droga" en sentido negativo, así como la utilización del término "drogas ilícitas" se repite en los documentos e intervenciones del régimen de manera incesante.

Quizás como correlato de esta tendencia a la utilización del término "drogas" en sentido negativo y a la no diferenciación entre sustancias y conductas a ellas asociadas (que se deriva de la utilización del término "drogas ilícitas"), es frecuente en los documentos e intervenciones del régimen la ausencia de distinciones en términos del consumo y sus posibles manifestaciones. Es así que suele presentarse de manera indiferenciada el consumo recreativo y el abuso de las sustancias o el consumo problemático, lo que en parte se ha visto fortalecido a partir de la utilización corriente del término "uso indebido" en español y el término "abuse" en inglés. Más allá de las diferencias terminológicas, el régimen tiende a replicar la noción de que todas las drogas son "malas", bajo cualquier modalidad en que ellas sean consumidas. La JIFE, en su Informe correspondiente al año 2001, advertía que era "importante resistirse firmemente a todo intento de minimizar, trivializar o incluso hacer caso omiso de la gravedad del uso indebido de drogas llamándolo consumo de drogas" e iba más allá al decir que "los términos uso o consumo se deben aplicar únicamente cuando refieran al uso o consumo de drogas para fines médicos o científicos. Si no se cumple con ninguna de esas dos condiciones y, en consonancia con los tratados de fiscalización internacional de drogas, puede considerarse que la droga en cuestión es objeto de uso indebido".[104] El Director Ejecutivo del PNUFUD afirmaba en el año 2008 que "los conceptos de tolerancia y solidaridad en materia de derechos humanos" eran "valiosísimos" pero que no debíamos olvidar "que la idea de que el uso de drogas" era "una clase de derecho humano" era "intrínsecamente inmoral" ya que sugería que no merecía "la pena salvar vidas humanas

103- Intervención del Secretario General de la OEA en el 43º Período ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, OEA/Ser.P/XLIII-0.2, 7 de octubre de 2013

104- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2001.

de la devastación de la adicción".[105] El paraguas del concepto "uso indebido" profundiza la inexistencia de diferenciaciones en términos de las diferentes prácticas asociada al consumo de las sustancias, teniendo en cuenta que en el marco del régimen el "uso indebido" se configura toda vez que la finalidad de ese uso no sea médica o científica.

En su intervención en el Segmento de Alto Nivel del 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, en el año 2009, el Profesor Ghoodse, Presidente de la JIFE, afirmaba "el ejercicio de los derechos y la libertad individual no incluye el derecho a usar indebidamente drogas. El uso indebido de drogas es dañino, genera víctimas y causa serios daños tanto a los individuos como a la sociedad. En suma, el uso indebido de drogas está a menudo en conflicto con el debido reconocimiento de los derechos y libertades de los demás y con los requerimientos de un orden público de salud y bienestar general en una sociedad democrática".[106] El Secretario General de la OEA, ya en enero de 2014, hablando precisamente desde una supuesta visión renovada del problema decía "el cambio fundamental en esta materia radica en la consideración del usuario como una víctima, un adicto crónico y no como un delincuente o un cómplice del narcotráfico".[107] Aunque es cierto que en el Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, del año 2013, se advierte que "la relación entre las personas y las sustancias, así como las consecuencias que se derivan de su uso, comprenden un amplio espectro de posibles combinaciones y resultados" y se mencionan de esta forma un "uso experimental, un uso regular o social, un uso nocivo, y un abuso y consumo perjudicial"[108], en los documentos del ré-

105- Declaración del Director Ejecutivo del Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID), Pino Arlacci, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas; A/S-20/P.V.1.

106- Intervención del Profesor Ghoodse, Presidente de la JIFE, en el Segmento de Alto Nivel del 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, 2009.

107- Discurso del Secretario General de la OEA en el 54º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, 7 de enero de 2014, OEA/Ser.L/XIV.2.54, CICAD/Doc.2070/14.

108- Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, Secretaría General de la OEA, 2013, OEA/Ser.D/XXV.4.

gimen y en las intervenciones de sus actores esta diferenciación suele estar ausente desde un punto discursivo.

Los elementos mencionados en términos de la definición de la naturaleza, alcance y características del problema hasta aquí desarrollados han fortalecido adicionalmente una tendencia a la homogeneización del impacto entre países de las diferentes aristas del problema, a partir de una constante extrapolación de casos específicos y una cierta indiferencia respecto de las características diferenciales en las disímiles realidades nacionales. En la Declaración Política de 1998 se afirmaba que "las drogas afectan a todos los sectores de la sociedad en todos los países"[109] y lo mismo hacía la Declaración de Principios sobre Reducción de la Demanda al indicar que "el uso indebido de drogas afecta a todos los sectores de la sociedad y a todos los países en todos los niveles de desarrollo".[110] En el Vigésimo Período Extraordinario de la Asamblea General de Naciones Unidas celebrado en 1998, el Presidente de la Asamblea indicaba que "el problema de las drogas" se había "convertido en un fenómeno mundial" y que ninguna nación podía "sentirse segura frente a esta amenaza".[111] En ese período de sesiones, varios países se hicieron eco de esa indiferenciación: "al igual que el narcotráfico, la toxicomanía no reconoce fronteras. Azota sin distinción a clases, de sexo, de religión o de razas"[112]; "las drogas ilícitas nos afectan a todos"[113]; "tan difundido está el problema que la mayoría de los países, por no decir todos, están atrapados en esta red"[114]; "ninguna nación por poderosa que sea, ninguna sociedad por desarrollada que esté y ninguna familia están exentos

109- Declaración Política de 1998; A/RES/S-20; 21 de octubre de 1998.
110- Declaración de Principios para la Reducción de la Demanda de Drogas; A/RES/S-20/3; 8 de septiembre de 1998.
111- Declaración del Presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas en su Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.
112- Declaración del Secretario General de Naciones Unidas en su Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.
113- Declaración del Primer Ministro de Bahamas, H. Ingraham, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.
114- Declaración del Jefe de Delegación de Guyana, S. Insanally, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.

de la amenaza de las drogas"[115]; "la droga, como víctimas, nos ha igualado a todos. Esta es la primera agresión globalizada de la historia"[116] ; "la historia nos demuestra claramente que el uso indebido y el tráfico ilícito de drogas no respeta fronteras: ningún país está vacunado contra sus efectos".[117] Decía el Presidente Clinton en esa oportunidad: "hoy nos reunimos en este período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para hacer causa común contra la amenaza que todos compartimos del tráfico y el uso indebido de estupefacientes a nivel mundial… Hoy venimos aquí para decir que ninguna nación es tan grande o poderosa como para vencer las drogas por sí sola; ninguna es tan pequeña como para no hacer nada".[118]

Pese a ser "un problema que nos afecta a todos por igual", en los documentos del régimen, así como en las intervenciones de sus participantes, existe no obstante una tendencia a asociar el problema a los países subdesarrollados o en desarrollo, afirmación ésta contraria a los más altos índices de consumo que se registran, precisamente, en los países desarrollados. En el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, en 1998, se afirmaba que "todo esfuerzo por abordar estos problemas sólo tendrá éxito si va acompañado de un serio intento de remediar los problemas del subdesarrollo que afrontan muchos de nuestros países. La pobreza y la degradación social siguen ofreciendo un terreno fértil para la propagación de estos vicios".[119] La ONUDD aseguraba por ese entonces que "los países en desarrollo" se habían vuelto "altamente vulnerables al uso indebido de drogas", lo que introducía "una pesada carga a sus ya frágiles sistemas de salud e infraestructuras

115- Declaración del Presidente de México, E. Zedillo, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas; A/S-20/P.V., 1998.

116- Declaración del Presidente de Costa Rica, M.A. Rodríguez, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.

117- Discurso del Jefe de Delegación de Antigua y Barbuda, P.A. Lewis, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas; A/S-20/P.V.1, 1998.

118- Declaración del Presidente de los Estados Unidos, W.J. Clinton, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.

119- Declaración del Jefe de Delegación de Guyana, S. Insanally, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1

sociales".[120] En el año 2000, el Director Ejecutivo de la ONUDD sostenía que eran "especialmente vulnerables los estados cuyo tejido social e institucional es frágil o en los que los sucesos políticos, la inestabilidad y los conflictos internos" habían "contribuido al colapso o la debilitación de las estructuras y los mecanismos de control nacionales" y agregaba que "el creciente uso indebido de drogas en los países o en las regiones donde las instituciones y los mecanismos de control nacionales" eran débiles resultaba ser sumamente difícil de contener "a causa de la fragmentación y deficiencias de los servicios de atención de salud o como de la escasez de personal capacitado".[121] En 2002, el Director Ejecutivo de ONUDD afirmaba que "el uso indebido de drogas" se convertía en un "serio problema de salud y de seguridad y en un importante obstáculo para el progreso económico y social de muchos países en desarrollo" y que era "digno de mención el vínculo existente, en muchos países, entre el uso indebido de drogas, la exclusión social y la penuria económica".[122] En 2007, el Informe del 50º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes indicaba que varios representantes habían mencionado "la gran influencia del desarrollo económico y social en la situación en materia de drogas en sus países", que "el problema era esencialmente grave en los países afectados por la pobreza, la falta de seguridad y el estancamiento económico" y que "el cultivo ilícito para la producción de drogas, con frecuencia relacionado a la pobreza, constituía un grave obstáculo para el desarrollo socio-económico sostenible, el estado de derecho y la estabilidad política".[123] El Informe

120- Informe sobre la situación mundial del uso indebido de drogas, 23 de diciembre de 1999, E/CN.7/2000/4.

121 Seguimiento del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General: examen del informe bienal único del Director Ejecutivo sobre los progresos realizados por los gobiernos en el cumplimiento de las metas y los objetivos para los años 2003 y 2008 establecidos en la Declaración Política, 22 de diciembre de 2000, E/CN.7/2001/2.

122- Seguimiento del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General: examen del informe bienal único del Director Ejecutivo sobre los progresos realizados por los gobiernos en el cumplimiento de las metas y los objetivos para los años 2003 y 2008 establecidos en la Declaración Política, E/CN.7/2002/2

123- Informe sobre el 50º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, E/2007/28/Rev.1, E/CN.7/2007/16/Rev.1.

aseguraba que "los países con economía en transición corrían el riesgo de convertirse en mercados prioritarios del narcotráfico internacional" y que los ingresos producidos por el narcotráfico creaban estructuras de poder paralelas en las economías débiles lo que agravaba la inestabilidad y la inseguridad".[124] Pero esta visión se comparte también desde el propio ámbito interamericano. En representación de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, Dante Caputo afirmaba en 2008 que la pobreza creaba "fragilidades y las fragilidades" abrían "las puertas al narcotráfico", indicando que América Latina era la región que sufría este déficit de "estatalidad."[125] En 2009, en el 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes "algunos oradores subrayaron la relación entre consumo de drogas ilícitas y la exclusión social, incluidos aspectos tales como el desempleo, la falta de educación, el acceso insuficiente a servicios de atención de la salud, y de asistencia social y marginación".[126] La JIFE entendía, por su parte, que "los países en desarrollo y los que salen de conflictos" eran especialmente vulnerables a la corrupción relacionada con las drogas".[127]

Y los países del ámbito interamericano, individualmente, reforzarán esta idea. Avanzado el año 2013, Costa Rica afirmaba que las drogas en nuestra región eran "un flagelo lamentable", "íntimamente vinculado al crimen organizado internacional", pero cuya causa no se reducía a la delincuencia organizada y a la infracción de la ley sino que derivaba de la fragilidad que enfrentaba el tejido social de esos países.[128] El propio

124- Informe sobre el 50º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, E/2007/27/Rev.1, E/CN.7/2007/16/Rev.1.

125- Intervención de D. Caputo, en representación de la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, en la Inauguración del 44º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), 2 de diciembre de 2008, OEA/Ser.L/XIV.2.44, CICAD/doc.1693/08.

126- Informe sobre el 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, E/2009/28, E/CN.7/2009/12.

127- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2010.

128- Intervención de Costa Rica en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 7 de diciembre de 2013, OEA/Ser.D/XLIII-0

Informe sobre el Problema de las Drogas en las América indicaba que había "una evidencia inconvertible: existe una manifiesta diferencia entre la solidez del estado en aquellos países que, en términos generales, puede caracterizarse como de destino del tráfico internacional de drogas controladas y aquellos que se manera igualmente general, pueden caracterizarse más bien como países de tránsito… En muchos países de nuestro hemisferio, pero particularmente en aquellos que hemos caracterizado como de tránsito de drogas controladas, existe una cobertura geográfica institucional deficiente, falta de coordinación y articulación institucional, recursos humanos y financieros limitados y falta de información apropiada… y por encima de estos problemas e imponiéndose sobre todos ellos, un bajo nivel de confianza en las instituciones provocado por su debilidad, por la corrupción y por la impunidad… es esa debilidad del estado, agudizada por la acción corruptora de las propias organizaciones criminales, el terreno fértil en el cual esas organizaciones tienden a acentuar el uso de la violencia… Es la situación de impunidad generalizada la que explica la existencia de una cultura igualmente generalizada de irrespeto al estado que coincide con la existencia de altos índices de violencia criminal en aquellos países que, también coincidentemente, tiende a ser de tránsito de drogas".[129]

Otra tendencia constante en el marco de la definición de la naturaleza, alcance y características del problema es aquella orientada a la asociación entre droga y delito, aplicada tanto a la producción y comercialización ilícita como al simple consumo. El Secretario General de Naciones Unidas afirmaba en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, refiriéndose a la "toxicomanía" que ésta era "origen de fracturas sociales", que engendraba "delitos, corrupción y violencia".[130] En la Resolución sobre Cooperación Internacional frente al problema mundial de las drogas de 1999, la Asamblea General de Naciones Unidas reconocía la existencia de "vínculos, bajo ciertas circunstancias, entre la pobreza y el incremento en la producción y

129- Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, Secretaría General de la OEA, 2013, OEA/Ser.D/XXV.4.
130- Declaración del Secretario General de Naciones Unidas en su Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.

el tráfico ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas".[131] La Asamblea General de Naciones Unidas en el año 2002 reconocía también que "el problema de la producción y el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas" estaba "a menudo relacionado con problemas de desarrollo".[132]

Esta asociación entre droga y delito nos acompaña hasta nuestros días. Refiriéndose al problema mundial de las drogas, la Presidenta de Chile, en la inauguración del 44º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), celebrado en 2008, afirmaba que había "una ligazón directa entre lo que es lucha contra el narcotráfico, la pobreza, las libertades y la democracia". Y agregaba "estamos convencidos de que nadie nace dependiente de las drogas ni es delincuente desde la cuna. Yo soy pediatra y puedo decir que nadie nace, los delincuentes, los drogadictos, los narcotraficantes se hacen, se desarrollan… Buscamos romper el círculo vicioso de la drogas y la delincuencia para salvar a miles de jóvenes de un destino oscuro".[133] En el Segmento de Alto Nivel celebrado en el año 2009, México advertía que "existe una correlación estadística entre adicciones y delito. Los delitos más graves y violentos están asociados a mayores grados de adicción… La conclusión salta a la vista: el problema del narcomenudeo y de las adicciones pone en riesgo el futuro de nuestros países, es un generador de violencia y delito, de desintegración familiar y está truncando la vida de miles de jóvenes y niños… Por ello, es muy importante generar conciencia sobre la lógica suicida y homicida del consumo, que mata a quienes usan drogas y ocasiona muerte y violencia a lo largo de toda la cadena de producción, tráfico y comercialización".[134] En el 53º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes que tuvo lu-

131- Resolución sobre Cooperación Internacional frente al Problema Mundial de las Drogas, Asamblea General de Naciones Unidas, 1999, A/RES/53/115.

132- Resolución sobre Cooperación Internacional contra el Problema Mundial de las Drogas, A/RES/56/124, 24 de enero de 2002.

133- Intervención de la Presidenta de Chile, Michelle Bachelet, en la Inauguración del 44º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, 2008. OEA/Ser.L/XIV.2.44, CICAD/Doc.1700/08.

134- Intervención de México en el Segmento de Alto Nivel de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; 11 de marzo de 2009.

gar en el año 2010 "los oradores observaron los graves peligros para la salud que planteaba el uso indebido de drogas… entre otras consecuencias sanitarias y sociales del uso de drogas y la drogodependencia para las personas, su familia y la comunidad, figuraban la trasmisión del HIV, la hepatitis y la tuberculosis, así como los trastornos mentales, la delincuencia y la violencia y los accidentes automovilísticos y de otro tipo, así como la disminución de la productividad en el lugar de trabajo.[135] En el 53º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, en el año 2013, México destacaba "la relación entre adicción y comportamiento criminal" y que la estrategia a seguir debía "retrasar la edad de inicio del consumo, evitar que los usuarios ocasionales se conviertan en adictos, evitar que los adictos se conviertan en infractores y evitar que los infractores se conviertan en delincuentes".[136] De esta forma es frecuente advertir en las palabras de los actores del régimen, aún en tiempos recientes, que "el consumo de drogas está a menudo relacionado con la conducta criminal lo cual afecta la vida familiar, el barrio y la vida comunitaria en aspectos fundamentales".[137] Es curioso que la JIFE, ya en el año 1998, había señalado que "en el pasado, en algunos países los toxicómanos se consideraban delincuentes. En la actualidad, en la mayoría de los países se distingue entre drogadictos y traficantes de drogas".[138] Pero un algunos años después, en su informe correspondiente al año 2002, señala que "los gobiernos no pueden hacer caso omiso del espectáculo que dan los drogadictos de aspecto descuidado en las esquinas y en las estaciones ferroviarias, mendigando para financiar sus hábitos. Los Estados tienen la responsabilidad moral y jurídica de proteger a los toxicómanos de la autodestrucción".[139] En 2013, en la Asamblea General de la OEA, se continúa afirmando que "las drogas en sí mismas son un antecedente de

135- Informe sobre el 53º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, E/2010/28, E/CN.7/2010/18.

136- Informe Final del 53º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, 26 de septiembre de 2013, OEA/Ser.L/XIV.2.53, CICAD/Doc.2038/13/Rev.1.

137- Discurso del Director de Política Nacional de Control de Drogas de Estados Unidos, G. Kerlikowke, OEA/Ser.L/XIV.2.47, CICAD/Doc.1811/10.

138- Informe Anual de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 1998.

139- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2002.

comportamientos desviados – crimen, violencia, desintegración social, delincuencia juvenil y pérdida de productividad…".[140] El representante de República Dominicana, por su parte, indicaba que era "importante no perder de vista que la pobreza extrema, la inequidad y la exclusión social son condiciones que permiten que el problema de la droga en todas sus manifestaciones permee nuestras sociedades".[141] El representante de Panamá coincidía en que la drogadicción afectaba el desarrollo social, fomentaba la delincuencia, la inseguridad y la propagación del HIV en nuestras sociedades.[142] En términos de la Delegación de Jamaica "el problema de las drogas crea y exacerba el delito y la violencia, y es, entonces, una preocupación principal de seguridad pública".[143] El Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas enfatiza que "el mundo del problema de las drogas… es un mundo de delitos". Precisamente en barriadas populares urbanas donde hay mayor marginalidad, menos educación, mayor violencia estructural, redes incipientes o causalidad de actividades ilegales junto con una menor presencia de la seguridad pública, la economía ilegal de las drogas encuentra caldo de cultivo para asentarse y generar un círculo vicioso de vulnerabilidad social, violencia, desestructuración social y micro-tráfico." Y agrega que "está demostrado que el consumo de drogas tiende a ser más alto entre las personas que han cometido delitos" lo que no permite afirmar que "la comisión de delitos sea alta entre quienes consumen drogas".[144] Similarmente, afirmaba la JIFE en 2014 "el uso indebido de drogas y la

140- Intervención de St. Kitts and Nevis en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 7 de diciembre de 2013, OEA/Ser.D/XLIII-0.2

141- Intervención de República Dominicana en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 7 de diciembre de 2013, OEA/Ser.D/XLIII-0.2

142- Intervención de Panamá en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 7 de diciembre de 2013, OEA/Ser.D/XLIII-0

143- Intervención de Jamaica en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 7 de diciembre de 2013, OEA/Ser.D/XLIII-0

144- Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, Secretaría General de la OEA, 2013, OEA/Ser.D/XXV.4.

pobreza suelen estar vinculados por múltiples factores. El uso indebido de drogas puede obedecer a la necesidad de aliviar las tensiones asociadas a la pobreza, la presión social crónica, y otra situaciones difíciles".[145] En su Informe de 2011, la JIFE expresaba que había que "reconocer que muchas de esas comunidades marginadas, además de suponer un importante riesgo para la salud y el bienestar de los que viven en ellas, con el paso del tiempo pueden llegar a representar un riesgo considerable para las sociedades más extensas de las que forman parte…".[146] También en el Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas se señala que "la vulnerabilidad a la drogodependencia, si bien radica en importante medida en rasgos individuales, también puede verse agravada por la vulnerabilidad social, vale decir, por condiciones estructurales que hacen más probable el paso del uso no dependiente a uso dependiente, o bien al consumo de drogas con mayores daños asociados, tanto para el consumidor como para terceros."[147] Según el Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas "la mayoría de quienes actúan como productores, traficantes y comerciantes de drogas, incluidos los sicarios de las bandas del delito organizado son, a su vez, personas provenientes de áreas vulnerables de nuestras sociedades y en la mayoría de los casos han sido objeto de desigualdad de oportunidades, baja escolaridad y pobreza familiar… El consumo, si bien transversal a la sociedad tiende a su vez a ser proporcionalmente mayor entre esos mismos sectores vulnerables…".[148]

Los diferentes elementos que contribuyen a la definición de la naturaleza, alcance y características del problema que hemos analizado precedentemente se van retroalimentando en el marco del régimen y es posible detectarlos como hemos visto no sólo en aquellos documentos

145- Informe Anual de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) correspondiente al año 2013.
146- Informe Anual de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) correspondiente al año 2011.
147- Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, Secretaría General de la OEA, 2013, OEA/Ser.D/XXV.4.
148- Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, Secretaría General de la OEA, 2013, OEA/Ser.D/XXV.4.

de carácter multilateral, sino que se desparraman en las intervenciones de los estados considerados individualmente, así como de los organismos internacionales especializados en el tema. Estos elementos firmemente presentes hacia fines de los noventa se prolongan a lo largo de la vida del régimen persistiendo hasta la actualidad aún frente al clima de reflexión que comienza a darse especialmente en el ámbito interamericano en los últimos años.

7.2 – El nuevo clima de reflexión en el ámbito interamericano: el énfasis en la salud, entre la memoria y el olvido.

Como se ha visto en el acápite precedente una serie de elementos propios de la definición de la naturaleza, alcance y características del problema recurrentes en los primeros años del régimen, han permanecido, con mayor o menor intensidad, a lo largo de su desarrollo hasta tiempos actuales. A la inversa, existen otros elementos que aparecen en los últimos años como novedosos que, sin embargo, estuvieron presentes al menos desde 1998.

Respecto de estos últimos, particularmente desde el ámbito interamericano, a partir del denominado "Mandato de Cartagena" comenzó a difundirse un fuerte mensaje de cambio frente a lo que muchos señalaron como la apertura a un "nuevo clima de reflexión" y otros comenzaron incluso a denominar como un "cambio de paradigma" en las políticas de drogas. Este llamado al cambio, que venía realizándose hacía muchísimos años y de manera creciente desde algunas organizaciones de la sociedad civil, va a ser tomado como propio por algunos países de la región, incluso por los representantes de los organismos internacionales especializados en materia de drogas más tradicionales en su mirada del problema. Como se ha dicho, en lo que refiere a la definición de la naturaleza, alcance y características del problema, los elementos descriptos en el acápite precedente persisten no sólo en los documentos del régimen sino en las intervenciones de los estados pertenecientes al ámbito interamericano, en este caso, conviviendo con afirmaciones supuestamente nuevas en el proceso de reflexión y revisión abierto.

Una de las constantes en la mayoría de las intervenciones de los actores del régimen pertenecientes al ámbito interamericano que comienza a expandirse, en especial, a partir del denominado "Mandato de Cartagena" en el año 2012, es la necesidad de una suerte de "cambio de paradigma", de acuerdo al cual se advierte como necesaria una transformación en el enfoque prioritario que se le daba al problema (el énfasis en los aspectos más punitivos del régimen), para centrarlo en la salud por encima de ese abordaje represivo o punitivo prevaleciente. En sus palabras introductorias en el marco del 54º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), celebrado en diciembre de 2013, el Secretario Ejecutivo de la Comisión indicaba que debían abordarse las cuestiones de drogas "desde una perspectiva de salud pública y cambiando hacia un abordaje menos punitivo en el manejo del problema".[149] Este "nuevo" abordaje, en sus propias palabras, se desprendía del Informe del Problema de las Drogas en las Américas, elaborado por la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos en el año 2013, como resultante del "Mandato de Cartagena", al que se hizo referencia precedentemente, y se comenzará a multiplicar en las declaraciones e intervenciones de los representantes de los estados de todo el ámbito interamericano. Es así que este "nuevo enfoque" centrado en la salud pública, por encima de las aproximaciones punitivas[150], se enmarca en un llamado a adoptar un

149- Palabras introductorias del Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) en su 54º Período Ordinario de Sesiones, OEA/Ser.L/XIV.2.54, CICAD/Doc.2059/13, 11 de diciembre de 2013.

150- Office of National Drug Control Policy; Fact Sheet: a 21st Century Drug Policy; 24 de abril de 2013; Intervención de Barbados, Informe Final del 54º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, OEA/Ser.L/XIV.2.54, CICAD/Doc.2072/13, 21 de febrero de 2014; Intervención de Perú, Segmento de Alto Nivel, 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014; Intervención de Argentina, Segmento de Alto Nivel, 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014; Intervención de Chile en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, septiembre de 2014; Intervención de Costa Rica en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, septiembre de 2014; Background documentation for the round table discussiones of the high level segment; E/CN.7/2014/CRP.6; 2014.

abordaje centrado en las personas[151], en la necesidad de entender a las adicciones como una enfermedad[152], a considerar al adicto como un enfermo crónico y no como un delincuente[153], a evitar la estigmatización de las personas que consumen drogas[154] y de, en definitiva, "humanizar"

151- Discurso de bienvenida del Subdirector de la OPS, Dr. Francisco Becerra, en el 54º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, OEA/Ser.L/XIV.2.54, CICAD/Doc.2066/13, 13 de diciembre de 2013; Intervención de Perú, Informe Final del 53º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, OEA/Ser.L/XIV.2.53, CICAD/Doc.2038/13/Rev.1, 26 de septiembre de 2013; Intervención de Uruguay, Informe Final del 53º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, OEA/Ser.L/XIV.2.53, CICAD/Doc.2038/13/Rev.1, 26 de septiembre de 2013; Palabras de bienvenida del Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios de Colombia en el 55º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), OEA/Ser.L/XIV.2.55, CICAD/Doc.2096/14, 29 de abril de 2014; Intervención de Argentina, Segmento de Alto Nivel, 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014; Intervención de Argentina, 58º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2015.

152- Intervención de Estados Unidos en 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 7 de diciembre de 2013, OEA7SER.D/XLIII-0.2.

153- Discurso del Viceministro de Asuntos Multilaterales de Colombia, C.A. Morales López, en el 54º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), OEA/Ser.L/XIV.2.54, CICAD/Doc.2067/13, 13 de diciembre de 2013; Discurso del Secretario General de la Organización de Estados Americanos, J. M. Insulza, 54º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), OEA/Ser.L/XIV.2.54, CICAD/Doc.2070/14, 7 de enero de 2014; Intervención del Secretario General de la OEA, J.M. Insulza en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA/SER.D/XLIII-0.2, 7 de diciembre de 2013,; Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, Secretaría General de la OEA, 2013, OEA/Ser.D/XXV.4.

154- Declaración de Brasil en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014; Intervención del Secretario General de la Organización de Estados Americanos en el 45º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, 6 de mayo de 2009, OEA/Ser.L/XIV.2.45, CICAD/Doc.1736/09; Intervención de Argentina, Segmento de Alto Nivel, 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014; Intervención de Argentina en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, septiembre de 2014; Intervención de Santa Lucía, Segmento de Alto Nivel, 57º Período de Sesiones de la

el problema[155]. Cabe indicar, no obstante, que la apelación a este "nuevo enfoque" centrado en la salud será compartido por el resto de los actores del régimen más allá del ámbito interamericano. En el Informe de la Serie de Sesiones de Alto Nivel, de marzo de 2014, se indicaba que había habido "consenso en destacar la importancia de la reducción de la demanda basada en datos científicos en el contexto de un enfoque del problema mundial de las drogas centrado en la salud" y que "las políticas basadas exclusivamente en la lucha contra la producción y el tráfico no eran sostenibles".[156] En efecto, el documento requerido a la comunidad científica en el marco de ese Segmento de Alto Nivel celebrado en 2014 indicaba también que "los desórdenes de uso de sustancias" debían "ser tratados como asuntos médicos y de salud pública más que como un tema de justicia penal o moral".[157] En palabras del Viceministro de

Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014; Intervención de Brasil, 58º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2015.

155- Palabras introductorias del Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) en su 54º Período Ordinario de Sesiones, OEA/Ser.L/XIV.2.54, CICAD/Doc.2059/13, 11 de diciembre de 2013; Intervención de Costa Rica en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA; 19 de septiembre de 2014; Intervención de Dominica en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA; 19 de septiembre de 2014; Intervención de Ecuador en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA; 19 de septiembre de 2014; Resolución "La promoción y la protección de los derechos humanos en la búsqueda de nuevos enfoques y soluciones efectivas en el desarrollo e implementación de políticas para atender el Problema Mundial de las Drogas en las Américas", 5 de junio de 2014, AG/Res.2868 (XLIV-0/14); Intervención de Ecuador, Segmento de Alto Nivel, 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014; Intervención de Costa Rica, Segmento de Alto Nivel, 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014; Intervención de Chile, Segmento de Alto Nivel, 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014; Intervención de Perú, 58º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2015.

156- Proyecto de Informe sobre la Serie de Sesiones de Alto Nivel: progresos realizados y dificultades encontradas en la aplicación de la Declaración Política de 2009 y su Plan de Acción, 17 de marzo de 2014, E/CN.7/2014/L.1/Add.1.

157- Consulta científica "La ciencia abordando las drogas y la salud: estado del arte", 11 de marzo de 2014.

Asuntos Multilaterales de Colombia una de las razones de este enfoque desde la salud pública es "el constante aumento del consumo de drogas, en la mayoría de los países de la región" y que ello conllevaba a "darle un lugar prioritario a esta faceta del problema"[158]

Si bien en el ámbito interamericano el derrame de documentos e intervenciones llamando a un abordaje del problema desde la salud tiene lugar especialmente en los años 2013 y 2014, los propios estados pertenecientes a la Organización de Estados Americanos habían aprobado, tan sólo unos años antes, una nueva Estrategia y un nuevo Plan de Acción orientados en esa dirección. Como lo indicó oportunamente el propio Secretario Ejecutivo de la CICAD, desde el 2010 se había hecho una llamada en "la Estrategia Hemisférica sobre Drogas y el Plan de Acción 2011-2015, para la adopción de un abordaje claramente basado en la salud pública al problema de la droga, construido sobre la base del reconocimiento de que la dependencia de drogas" era "una enfermedad crónica debilitante más apropiadamente abordada a través de la salud pública en oposición a las aproximaciones punitivas".[159] En efecto, la Estrategia Hemisférica sobre Drogas de la Organización de Estados Americanos, aprobada en el año 2010, afirmaba de manera precisa que "la dependencia de drogas es una enfermedad crónica y recurrente con múltiples determinantes tanto biológicos y psicológicos como sociales" y que debía "ser considerada y tratada como un asunto de salud pública, tal como el tratamiento de otras enfermedades crónicas".[160]

Pero además, ya un año antes de la aprobación de la Estrategia Hemisférica y su Plan de Acción en el ámbito interamericano, en el 2009, en el marco de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, la Mesa Redonda sobre el Fortalecimiento de la Cooperación Internacio-

158- Palabras del Viceministro de Asuntos Multilaterales de Colombia, C.A. Morales López, 13 de diciembre de 2013, OEA/Ser.L/XIV.2.54, CICAD/Doc.2067/13.
159- Palabras introductorias del Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) en su 54º Período Ordinario de Sesiones, OEA/Ser.L/XIV.2.54, CICAD/Doc.2059/13, 11 de diciembre de 2013.
160- Estrategia Hemisférica sobre Drogas, Organización de Estados Americanos, AG/RES.2556 (XL-0/10), 2010.

nal en la Lucha contra el Problema Mundial de las Drogas, mencionaba como uno de sus resultados, el hecho de que no debía "ignorarse la cuestión de la reducción de la demanda" que constituía "un problema de salud pública".[161] De hecho, el propio Plan de Acción de 2009 llamaba la atención identificando como uno de los problemas en la implementación de los compromisos contraídos en 1998, el hecho de que esos compromisos tendientes a "lograr resultados significativos y mensurables en la reducción de la demanda tan solo se habían alcanzado parcialmente debido, en gran medida, a la falta de un criterio equilibrado y amplio", además de referirse al uso indebido de drogas como "un problema social y sanitario", y a la drogodependencia como "problema sanitario y social que depende de múltiples factores".[162] Hasta Estados Unidos, en el año 2012, se había comprometido ante la CICAD a "reducir la demanda tratando el problema como una cuestión de salud pública, no únicamente como un problema de justicia criminal".[163] En el 2008, el Director Ejecutivo de la ONUDD ya había advertido que se debía "humanizar" el régimen de control de drogas.[164]

No sólo la explosión de apelaciones tendientes a poner un mayor énfasis en la salud por encima de un enfoque prominentemente represivo en los años 2013 al 2015, pareciera ignorar los más recientes antecedentes en el propio ámbito interamericano, sino que también pareciera pasar por alto que ese énfasis ya había sido lo suficientemente planteado en 1998 en ocasión de la aprobación de la Declaración Política. En lo que parece un curioso juego entre la memoria y el olvido, en los mismos discursos y declaraciones de los primeros años en los que se fue

161- Resultados de la Mesa Redonda sobre el Fortalecimiento de la Cooperación Internacional en la Lucha contra el Problema Mundial de las Drogas, 11 de marzo de 2009.
162- Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, marzo de 2009.
163- Intervención de Estados Unidos, OEA/Ser.L/XIV.2.51, CICAD/Doc.1956/12. 11 de mayo de 2012.
164- Making drug control fit for purpose: building on the UNGASS decade; Informe del Director Ejecutivo; E/CN.7/2008/CRP.17.

construyendo la definición de la naturaleza, alcances y características del problema, también aparecen referencias casi idénticas a las que hoy enmarcan los países del ámbito interamericano como novedad bajo lo que algunos llaman el "nuevo paradigma" en las políticas de drogas. En el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas celebrado en 1998, su Presidente advertía que "un aspecto crucial" de la nueva estrategia que se aprobaba en la Declaración y sus Planes de Acción, radicaba "en volver a centrar los esfuerzos de la comunidad internacional en las personas y no solamente en las drogas propiamente dichas", lo que exigía "un cambio del criterio de `bombero´ a una visión más auténticamente general y de largo plazo" en la que "el objetivo de reducir la demanda de drogas" debía definirse "como elemento clave de dicha estrategia".[165] Coincidentemente, varios países pertenecientes al ámbito interamericano formulaban intervenciones en idéntica dirección. En su intervención, el Presidente de México, E. Zedillo, advertía que era "preciso intensificar más, mucho más, las tareas para reducir la demanda de drogas, asumiéndola como un problema de salud pública, de conducta social y de valores" que debía de enfrentarse "con programas médicos, educativos, formativos y culturales."[166] El Presidente de Surinam, haciendo referencia a la Declaración Política de 1998 y su Plan de Acción, indicaba que se trataba del "primer acuerdo de la historia de las Naciones Unidas" en el que se consideraba que "el tema de la reducción de la demanda" era de "importancia vital para un enfoque integrado y para la lucha contra los delitos relacionados con las drogas".[167] En similares términos se expresaba el representante de Uruguay afirmando que se habían establecido "por primera vez los principios rectores de la reducción de la demanda de drogas" por cuanto se recono-

165- Declaración del Presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas en su Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.

166- Declaración del Presidente de México, E. Zedillo, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas; A/S-20/P.V.1.

167- Declaración del Presidente de Surinam, J. Wilderbosch, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.

cía en ella "un componente esencial del problema".[168] De igual manera, afirmaba el Presidente de Argentina en ese Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de 1998 que "cada narcotraficante" era "un enemigo así como cada adicto" era "un ser humano" al que se debía y podía "recuperar para la sociedad tratándolo con amor y profesionalismo".[169] Por su parte, el Presidente de Brasil, en ese mismo año, aseguraba que si se quería redoblar los esfuerzos de prevención y la lucha implacable contra el delito también se tenía "que dar prioridad al tratamiento y la rehabilitación de los drogadictos, las víctimas de la enfermedad social más abominable de nuestros tiempos".[170] Respecto de una mirada social al problema ya en 1998 Jamaica planteaba que "tanto en el plano internacional como en el regional" a veces estaban tan concentrados en el aspecto de la observancia de la ley que a menudo" se ignoraba "el aspecto social", por lo que había que "atribuir importancia especial a la salud, la educación y la integración social, así como a las víctimas de narcotráfico".[171] Por su parte, el Vicepresidente de Guatemala afirmaba que era "imprescindible" dar "la misma importancia al control de la oferta que al control de la demanda".[172] El Presidente de Costa Rica, por su parte, indicaba que la "preocupación por la niñez y la juventud" debía colocar "en primer plano las políticas de prevención del consumo de drogas", así como "fortalecer los procesos de tratamiento, rehabilitación y reinserción social".[173] En su Informe del 41º Período de Sesiones de 1998, la Comisión de Estupefacientes celebraba que "el PNUFID asignara creciente importancia a la reducción de la demanda como uno de

168- Declaración del Secretario de Estado de Uruguay, A. Scavarelli, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas; A/S-20/P.V.1, 1998.
169- Declaración del Presidente de Argentina, C. S. Menem, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1.
170- Declaración del Presidente de Brasil, F.H. Cardoso, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.
171- Declaración del Ministro de Seguridad Nacional y Justicia de Jamaica, K.D. Knight, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.
172- Declaración del Vicepresidente de Guatemala, L. A. Flores Asturias, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.
173- Declaración del Presidente de Costa Rica, M.A. Rodríguez, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.

los objetivos clave en la lucha contra las drogas ilícitas" y acogía "favorablemente la decisión de la Junta de destacar la prevención del uso indebido de drogas" haciendo hincapié en "la importancia de aplicar un enfoque equilibrado que prestase igual atención a la reducción de la demanda que a la reducción de la oferta…".[174]

Es más, en el marco de ese Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1998 se aprobó la Declaración sobre los Principios Rectores de la Reducción de la Demanda que, en opinión del Director Ejecutivo de la ONUDD, creaba "un criterio equilibrado que por primera vez" abordaba la responsabilidad de las naciones en la que el consumo es un problema y también la de las naciones donde la producción es un problema".[175] Como lo afirmaba el representante de Canadá "la reducción de la demanda" era una parte esencial de "un enfoque equilibrado al problema de la drogas" y se refería a la Declaración de Principios sobre Reducción de la Demanda como importante por ser "la primera vez" que se concertaba "un acuerdo internacional sobre los principios básicos de reducción de la demanda".[176] El Presidente de Brasil advertía ya entonces que la experiencia había llevado a la conclusión de que "era necesario abordar esta cuestión de manera amplia" desde que "la limitación de la iniciativa gubernamental al ámbito de las medidas de represión" había "demostrado ser insuficiente: las campañas de prevención, junto con los esfuerzos por rehabilitar los adictos y luchar contra los delitos conexos" se entendían "igualmente fundamentales".[177] De igual manera, el Primer Ministro de Trinidad y Tobago indicaba que los esfuerzos nacionales de los gobiernos contra las drogas debían verse facilitados por una estrategia que incorporara "un enfoque más equilibrado" que hiciera "mayor hincapié en la reduc-

174- Informe del 41º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, 1998, E/1998/28 E/CN.7/1998/10.

175- Declaración del Secretario General de Naciones Unidas en su Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.

176- Declaración del Procurador General de Canadá, A. Scott, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas; A/S-20/P.V.1

177- Declaración del Presidente de Brasil, F.H. Cardoso, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.

ción de la demanda".[178] El Presidente de Ecuador afirmaba que aquellos planes que no consideran la demanda y la oferta como dos caras de la misma moneda del problema, sólo llevaban "al malgasto de recursos, la pérdida de tiempo, y la reproducción de la compleja problemática del narcotráfico".[179] El Presidente de Venezuela también partía de un diagnóstico similar: "la lucha contra las drogas" se había "acentuado mucho en los últimos tiempos en el terreno de la represión, en el terreno de la vigilancia y la investigación" y aseguraba que quizás no se habían dado "muchos pasos de avance en el camino de la prevención" y que uno de los esfuerzos que debían salir de ese período extraordinario de sesiones de la Asamblea era "el camino de la prevención".[180] Hasta la JIFE, en su Informe del año 2007 recordaba que "en su informe correspondiente a 1993" había subrayado "la importancia que revestía la reducción de la demanda como parte integral de las iniciativas mundiales y nacionales" e invitaba a los gobiernos a considerar "la posibilidad de dar prioridad a la reducción de la demanda en sus actividades de fiscalización de drogas".[181] En su informe del año 2001 sobre el Seguimiento de los acuerdos alcanzados en la Declaración Política de 1998, el Director Ejecutivo de la ONUDD afirmaba que "dado que la drogadicción" era "un asunto tan complejo" y que tanto repercutía en la salud, "las estrategias globales" debían "comprender un decidido enfoque desde el ángulo de la sanidad pública.[182] Y la JIFE en su Informe del año 2003 indicaba que con frecuencia se había "considerado que las actividades de represión" eran "la única respuesta viable a la violencia y otros delitos relaciona-

178- Declaración del Primer Ministro de Trinidad y Tobago, B. Panday, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.

179- Declaración del Presidente de Ecuador, F. Alarcón Rivera, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.

180- Declaración del Presidente de Venezuela, R. Caldera, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.

181- Informe Anual de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) correspondiente al año 2006.

182- Seguimiento del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General: examen del informe bienal único del Director Ejecutivo sobre los progresos realizados por los gobiernos en el cumplimiento de las metas y los objetivos para los años 2003 y 2008 establecidos en la Declaración Política, E/CN.7/2002/2.

dos con el uso indebido de drogas" pero que era "preciso estudiar otras formas de resolver el problema de esos delitos".[183]

Es así que en un juego interesante entre la memoria y el olvido los documentos e intervenciones recientes del régimen, en lo que refiere a la participación de los actores del ámbito interamericano, plantean como novedad o como sustento de un supuesto "cambio de enfoque" un abordaje del problema desde la salud por encima o a la par de un enfoque punitivo, enfoque que, como hemos visto, estuvo siempre presente en los documentos e intervenciones del régimen, al menos desde 1998, aunque ciertamente conviviendo con los elementos previamente descriptos en torno a la definición de la naturaleza, alcance y características del problema, como continúa sucediendo en la actualidad. Como veremos en los capítulos que siguen, algunos países y organismos internacionales del ámbito interamericano, y de manera contundente los representantes que han sido entrevistados en el marco de esta investigación, reconocerán que se trata este de un "nuevo enfoque" no tan novedoso y se abrirá entonces una discusión en torno a las atribuciones de responsabilidad que es posible formular frente a la implementación de las políticas de drogas con un énfasis en lo represivo por encima de la priorización de las cuestiones vinculadas a la salud. A modo de ejemplo, en 2014, Canadá reconocía, en el marco del 54º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD que "el enfoque de salud pública" no era "nuevo" aunque aún no contaba "con todo lo necesario para implementarlo".[184] En similar sentido, México reconocía que "la atención de las adicciones había estado ausente en muchos de los sistemas de salud" del hemisferio".[185] El Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas al insistir en "la visión de la dependencia como una enfermedad crónica y recurrente que requiere un enfoque orientado a la salud" reconocía también

183- Informe Anual de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) correspondiente al año 2003.
184- Informe Final del 54º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, 21 de febrero de 2014, OEA/Ser.L/XIV.2.54, CICAD/Doc.2072/13.
185- Informe Final del 54º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, 21 de febrero de 2014, OEA/Ser.L/XIV.2.54, CICAD/Doc.2072/13.

habían sido "escasos y limitados los recursos y programas para implementar" esa visión.[186]

Unido a este énfasis en la salud por encima de un abordaje punitivo que se derrama en los documentos e intervenciones en el marco del régimen por parte de los actores pertenecientes al ámbito interamericano, comienzan a aparecer además referencias explícitas a la cuestión de la inclusión social. En palabras del Secretario General de la OEA la discusión no sólo no debía "centrarse en los aspectos punitivos de los delitos relacionados con las drogas", sino que debía "incorporar elementos de la Declaración de Seguridad en las Américas" y recordaba que ésta asignaba "una gran importancia las condiciones coadyuvantes a la seguridad, tales como la lucha contra las enfermedades y la inclusión social".[187] En 2014, el representante de Colombia también afirmaba "la necesidad de fortalecer el enfoque de salud pública… desde una perspectiva … que garantice oportunidades e inclusión social para las comunidades e individuos".[188] Comienza a plantearse de manera enfática que "el problema de las drogas debe ser enfrentado como un tema de desarrollo, dada su naturaleza transversal".[189] En 2014, la Resolución de la Asamblea General de la OEA "Reflexiones y lineamientos para formular y dar seguimiento a las políticas integrales frente al Problema Mundial de las Drogas en las Américas" incluye el reconocimiento de que ese problema "debe ser abordado desde una perspectiva transversal de derechos humanos" para "poder promover el bienestar de la persona, su inclusión

186- Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, Secretaría General de la OEA, 2013, OEA/Ser.D/XXV.4.

187- Discurso del Secretario General de la OEA en el 48º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, OEA/Ser.L/XIV.2.48, CICAD/Doc.1850/10, 7 de diciembre de 2010.

188- Palabras de bienvenida del Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios de Colombia, F. Ruíz Gómez, 29 de abril de 2014, OEA/Ser.L/XIV.2.55, CICAD/Doc.2096/14.

189- Intervención de Surinam en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 7 de diciembre de 2013, OEA/Ser.D/XLIII-0

social y el acceso a la justicia y la salud…".[190] Argentina marcando con énfasis "el cambio de paradigma" en sus políticas nacionales en materia de drogas enfatizaba como un hecho nuevo el abordar "las adicciones no ya solo como un problema de salud mental sino también multicausal" afirmando que "la Argentina de hoy" consideraba a las adicciones como "un problema de salud social",[191] a la vez que planteaba la obligación de "modificar los condicionamientos estructurales a través de la generación de los medios, las herramientas y dispositivos de inclusión social".[192] En similares términos, Ecuador planteaba la necesidad de "un enfoque más humano, a partir de un paradigma de la salud social y de desarrollo integral centrado en la persona".[193] En septiembre de 2014 Costa Rica advertía que no se podía "eludir el problema de fondo: la exclusión social" y agregaba "ninguno de los flagelos que están marcando el siglo XXI deriva de otro problema estructural que no sea la pobreza y la imperdonable desigualdad social".[194] En similar sentido, Dominica planteaba que "el problema de las drogas" se agravaba "con la pobreza, el desempleo y la exclusión social".[195] Perú, por su parte, subrayaba que "las políticas contra las drogas" debían estar centradas en la dignidad del ser humano" y, en particular, en "promover su bienestar, su inclusión social".[196] Santa

190- "Reflexiones y lineamientos para formular y dar seguimiento a las políticas integrales frente al Problema Mundial de las Drogas en las Américas", AG/Res.1 (XLVI-E/14) Rev.1.

191- Intervención de Argentina en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, 19 de septiembre de 2014; Intervención de Argentina, Segmento de Alto Nivel, 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014; Intervención de Argentina, 58º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2015.

192- Intervención de Argentina, 58º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2015.

193- Intervención de Ecuador en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA; 19 de septiembre de 2014.

194- Intervención de Costa Rica en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA;- 19 de septiembre de 2014.

195- Intervención de Dominica en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA; 19 de septiembre de 2014.

196- Intervención de Perú en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA; 19 de septiembre de 2014.

Lucía indicaba también que "la pobreza, el desempleo, el subempleo, la marginación y la exclusión social" creaban "un ambiente propicio" que dejaba "a la sociedad y sus ciudadanos particularmente vulnerables y susceptibles del tráfico de drogas y el consumo".[197] La Resolución de la Asamblea General "Promoción y la protección de los derechos humanos en la búsqueda de nuevos enfoques y soluciones efectivas en el desarrollo e implementación de políticas para atender el Problema Mundial de las Drogas en las Américas", del año 2014, destaca que "la problemática no se agota en la oferta y demanda de drogas y en el lavado de activos sino que el Problema Mundial de las Drogas puede contribuir y ser exacerbado por problemáticas estructurales de orden social" y reiteraba "la necesidad de fortalecer las instituciones del estado y sus políticas públicas y estrategias de inclusión social".[198] En su intervención en la Comisión de Estupefacientes en 2015 Perú reclamaba también la necesidad de tener "una clara visión de inclusión social".[199] En el Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, la Secretaría General de la OEA afirmaba que era "necesario abordar el problema de las drogas en consonancia con políticas que enfrente las múltiples formas de exclusión social".[200] En 2015, en su intervención ante la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, Argentina enfatizaba que la "mirada desde la salud social" se basaba "en el reconocimiento de que hay condiciones sociales y económicas" que incidían en la configuración de las identidades de las personas". Y agregaba que "la vulnerabilidad y la exclusión social podrían ser más determinantes de la actitud delictiva de las personas que su relación con el consumo de drogas".[201] El énfasis

197- Intervención de Santa Lucía en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA; 19 de septiembre de 2014.
198- Resolución "La promoción y la protección de los derechos humanos en la búsqueda de nuevos enfoques y soluciones efectivas en el desarrollo e implementación de políticas para atender el Problema Mundial de las Drogas en las Américas", 5 de junio de 2014, AG/Res.2868 (XLIV-0/14).
199- Intervención de Perú, 58º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2015.
200- Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, Secretaría General de la OEA, 2013, OEA/Ser.D/XXV.4.
201- Intervención de Argentina, 58º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2015.

en la inclusión social planteado desde las políticas de drogas vuelve a reforzar el entendimiento colectivo que asocia entre droga y pobreza en tanto continúa sin intentar comprender el problema de las drogas como la consecuencia de un problema social más amplio.

Además, una vez más, estas preocupaciones supuestamente novedosas no eran nuevas para el régimen. Afirmaba en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General en 1998 la Encargada de Negocios de Santa Lucía que "no lograremos triunfar en nuestra lucha contra las drogas y aunque parezca que estamos afrontando el problema, en realidad lo estaremos perpetuando. Mientras una cuarta parte de la población del mundo controle tres cuartas partes de su riqueza; mientras una mayoría viva en la pobreza y una minoría en el lujo, mientras un elevado porcentaje de los ingresos de los países en desarrollo o se destine al servicio de la deuda en lugar de al desarrollo humano; mientras un comercio injusto, disfrazado de mundialización y liberalización, destruya implacablemente las bases sociales de los pequeños países vulnerables, bajando el nivel de vida de su población y acelerando la pobreza; y mientras la lucha contra las drogas sea una industria de miles y millones de dólares, que se ocupa de construir cárceles y de detener jóvenes en vez de educarlos, alimentarlos y curarlos".[202] Como se verá en capítulos posteriores, la construcción de la definición de la naturaleza, el alcance y las características del problema de las drogas no deja ver a sus actores el marco político, económico y social más amplio en el que ese problema tiene lugar, vinculado éste a los modelos de desarrollo.

202- Declaración de la Encargada de Negocios de Santa Lucía, en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.

Capítulo 8 – La construcción de la noción de responsabilidad colectiva y de las soluciones legítimas al problema.

8.1 – Recurrencias en torno a la construcción de la responsabilidad colectiva y de las soluciones legítimas al problema.

La definición de la naturaleza, alcance y características del problema, viene asociada, como ocurre entre sí con todos los componentes del mecanismo causal que se presenta en el capítulo 5, a la construcción de una noción de responsabilidad colectiva y de un conjunto de soluciones que se consideran legítimas para abordar el problema. Desde esta perspectiva, una idea central del régimen refiere a la noción de responsabilidad común y compartida, principio de acuerdo al cual, como contracara, se entiende que gran parte de la efectividad de las políticas y acciones a desarrollar depende de un abordaje multilateral del problema. En este entendimiento, las defecciones parciales son consideradas como un atentado al sistema en su conjunto en función de la existencia de una fuerte asociación entre la multilateralidad y el éxito y, consiguientemente, entre la unilateralidad y el fracaso. En este marco, la práctica del "consenso" en las negociaciones en el ámbito de las instancias multilaterales, emergerá como herramienta imprescindible en la aplicación concreta del principio de la responsabilidad común y compartida.

Ya en el Preámbulo de la Convención de 1961 se plantea la idea de "que para ser eficaces contra el uso indebido de estupefacientes se hace necesaria una acción concertada y universal" y que "esa acción universal exige una cooperación internacional orientada por principios idénticos y objetivos comunes".[203] Años después, en la Declaración Política

203- Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de Modificación de 1972.

de 1998 se reconoce que "la acción contra el problema mundial de las drogas es una responsabilidad común y compartida que exige un planteamiento integral y equilibrado", y se introduce la convicción de que éste "debe ser abordado en un marco multilateral"[204]. Cabe recordar que la Declaración Política de 1998 culmina con la frase "juntos podemos enfrentar este desafío"[205], y serán varios los representantes de los estados que apelarán coincidentemente a los términos "juntos" y "unidos", no sólo en el marco de sus intervenciones en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General en el año 1998 sino en muchos de los documentos del régimen y de las intervenciones de los estados pertenecientes al ámbito interamericano y de los organismos internacionales hasta la actualidad. [206] Es así que el principio de responsabilidad común y compartida se constituirá en uno de los pilares del régimen hasta nuestros días, lo que es factible de observar también en la mayoría de los documentos e intervenciones de los actores pertenecientes al ámbito interamericano.[207] Como lo plantea la JIFE, en su Informe correspondiente al año 2012, el principio de responsabilidad común y

204- Declaración Política de 1998; A/RES/S-20; 21 de octubre de 1998.

205- Declaración Política de 1998; A/RES/S-20; 21 de octubre de 1998.

206- Intervención del Presidente de Guatemala, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.5, 1998; Intervención de Belice, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Intervención de Honduras, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Presentación de la Delegación de Venezuela en el 23º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, OEA/Ser.L/XIV.2.23, CICAD/Doc.962/98, 1998; Intervención de Estados Unidos en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, 2013; Intervención de Barbados en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 7 de diciembre de 2013, OEA/Ser.D/XLIII-0.2.

207- Declaración Ministerial, marzo de 2003, E/CN.7/2003/L.23/Rev.1; Declaración de Principios para la Reducción de la Demanda de Drogas; A/RES/S-20/3; 8 de septiembre de 1998.; Estrategia sobre Drogas en el Hemisferio, 2010; Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, marzo de 2009; Intervención de Colombia en el 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; marzo de 2009; Informe sobre el 55° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; E/2012/28 E/CN.7/2012/18, marzo de 2012; Informe sobre el 56° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; E/2013/28 E/CN.7/2013/14, marzo de 2013.

compartida "sirve de marco para forjar una alianza de cooperación entre una multiplicidad de intereses sobre una base de una percepción común de un problema compartido, un objetivo común y la necesidad de alcanzar ese objetivo mediante una acción común y coordinada".[208] De acuerdo a la Junta, este principio "compromete a las partes a fortalecer su cooperación no sólo con objeto de perseguir sus propios intereses, sino también para tener en cuenta los intereses de los demás y prestar ayuda a los que la necesiten".[209]

En el marco del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de 1998, fueron varias las intervenciones de los representantes de los estados pertenecientes al ámbito interamericano que se hicieron eco de la noción de responsabilidad compartida, asociando este principio, como contracara, a la identificación de un problema común que inevitablemente afecta a "todos" en los términos y con el alcance planteado en el Capítulo 7. En esa oportunidad afirmaba el Presidente de Bolivia: "En esta magna Asamblea, propongo una alianza mundial para combatir las drogas como expresión concreta de la responsabilidad compartida que todas las naciones, grandes y pequeñas, tenemos frente a este mal del siglo que termina".[210] Desde un comienzo, el principio de "responsabilidad compartida implicó "asumir que el problema es de todos", una "amenaza que todos compartimos", en definitiva, un problema global que exige una respuesta global.[211] El Presidente de la Asamblea indicaba en 1998 que las Naciones Unidas podían "demostrar al mundo

208- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2012.

209- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2012.

210- Intervención del Presidente de Bolivia, H. Banzer Suárez, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.

211- Intervención del Presidente de Argentina, C.S. Menem, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Intervención del Presidente de Estados Unidos, G. W. Clinton, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Intervención del Presidente de México, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Intervención del Presidente de República Dominicana, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Informe del 41º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 1998, E/1998/28, E/CN.7/1998/10.

que pese a la formidable complejidad de las cuestiones" y "pese a los frecuentemente distintos intereses de sus Estados Miembros" era posible "reunirse ante una amenaza general y trabajar con decisión, creatividad y eficacia en aras del bien común".[212] Coincidentemente, afirmaba en ese entonces el Presidente de México que "siendo un problema global" exigía "una respuesta global. Una respuesta asumida por todos y compartida por todos", y que se debía "hacer más, mucho más, entre todos y para todos".[213] Por su parte, el Presidente de Estados Unidos reafirmaba: "hoy venimos aquí para decir que ninguna nación es tan grande o poderosa como para vencer las drogas por sí sola; ninguna es tan pequeña como para no hacer nada. Todos comparten la responsabilidad de entrar en combate".[214] En sintonía, el Presidente de República Dominicana señalaba que "al tratarse de un fenómeno global, que afecta por igual a todas las naciones del mundo, sean ricas o pobres, industrializadas o subdesarrolladas" no había lugar más apropiado que ese Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General "para emprender la búsqueda de una respuesta internacional colectiva a lo que bien podría calificarse como la más trágica epidemia de nuestros tiempos".[215] El Vicepresidente de Guatemala señalaba en ese entonces que "para enfrentar este desafío" se estaba "haciendo lo correcto": demostrar que la comunidad internacional es capaz de actuar unida ante este serio problema, y agregaba "la guerra mundial de hoy no es de naciones contra naciones, sino de todas las naciones contra un enemigo común: la narcoactividad. Por ello, el compromiso global que acompaña a ese esfuerzo es fundamental para lograr una victoria definitiva en esa batalla".[216]

Este tipo de llamados a una responsabilidad común y compartida,

212- Intervención del Presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.
213- Intervención del Presidente de México, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.
214- Intervención del Presidente de Estados Unidos, G. W. Clinton, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.
215- Intervención del Presidente de República Dominicana, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.
216- Intervención del Vicepresidente de Guatemala, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.5, 1998.

anclada en la noción de que el problema de las drogas es un "problema de todos", prevalece en las intervenciones del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones[217] y persistirá a lo largo de la evolución del régimen hasta tiempos actuales.[218] El Director Ejecutivo de la ONUDD afirmaba

217- Intervención de Bolivia, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Intervención de Argentina, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Intervención de Brasil, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Intervención de Colombia, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Intervención de Uruguay, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Intervención de Ecuador, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.5, 1998.

218- Intervención de Colombia, en el Segmento de Alto Nivel del 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, 2009; Intervención del Secretario General de la Organización de Estados Americanos en el 45º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, 2009; Intervención de Argentina en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA/Ser.D/XLIII-0.2, 7 de diciembre de 2013; Intervención de Brasil en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA/Ser.D/XLIII-0.2, 7 de diciembre de 2013; ; Intervención de Perú en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA/Ser.D/XLIII-0.2, 7 de diciembre de 2013; Intervención de Venezuela en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA/Ser.D/XLIII-0.2, 7 de diciembre de 2013; Intervención de Honduras en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA/Ser.D/XLIII-0.2, 7 de diciembre de 2013; Intervención de Belice en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 7 de diciembre de 2013, OEA7SER.D/XLIII-0.2.; Intervención de Paraguay en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2014; Intervención de Estados Unidos, en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2014; Intervención de Estados Unidos, en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2014; Intervención de Perú, en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2014; Intervención de Chile, en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2014:

en 2008 que "las drogas ilícitas están extendidas por todos lados" y "no respetan las fronteras nacionales", es así que "desde que el problema de las drogas es internacional, su solución debe ser internacional" y "el actual sistema multilateral provee un único marco viable para tal solución global".[219] De similar manera, en el marco del 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, que tuvo lugar en 2013, el Secretario General de la Organización insistía en que "es importante no equivocarse al enfrentar este tema porque no es un problema de los países productores o de los consumidores o de los que les ha tocado vivir el tránsito o de los países que están siendo utilizados para lavarlo. El problema es de todos y debemos abordarlo todos".[220] En ese mismo ámbito, el representante de Saint Kitts and Nevis aseguraba que "ningún país en nuestro hemisferio no está tocado por las drogas y ningún estado individualmente tiene todas las respuestas".[221] En el Informe de Drogas de la OEA preparado por la Secretaría General de esa organización, para la 46º Asamblea General Extraordinaria de la Organización de los Estados Americanos (OEA) "Por una Política Hemisférica de Drogas de Cara al Siglo XXI", que tuvo lugar en la Ciudad de Guatemala, en Septiembre de 2014, el Secretario General afirmaba que el Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas había "marcado un antes y un después en la forma de encarar el fenómeno de las drogas, rompiendo las barreras que inhibían un diálogo transparente y abriendo paso a un debate sin tapujos ni falsos prejuicios, que sólo podía traer buenos resultados a nuestras sociedades, de cara a un tema lacerante que hiere a ricos y pobres,

Intervención de Colombia en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2014; Intervención de Ecuador en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2014; Reflexiones y lineamientos para formular y dar seguimiento a las políticas integrales frente al problema mundial de las drogas en las Américas; OEA/Ser.P AG/RES.1 (XLVI-E/14) rev.1.

219- Making drug control fit for purpose: building on the UNGASS decade; Informe del Director Ejecutivo; E/CN.7/2008/CRP.17, 2008.

220- Intervención de Colombia en el 43º Período Ordinario de .Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 7 de diciembre de 2013, OEA/Ser.D/XLIII-0.2

221- Intervención de Saint Kitts and Nevis Período Ordinario de .Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 7 de diciembre de 2013, OEA/Ser.D/XLIII-0.2

a hombres y mujeres, a niños, jóvenes y viejos. Dramáticamente, a todos por igual"[222]. Afirmaba de modo similar Costa Rica en el marco de esa Asamblea: "reconocemos sin reservas que el gran reto de las drogas debe resolverse en la multilateralidad".[223] Un año después, en el marco de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, México afirmaba que no se podía enfrentar "este desafío global por nuestra cuenta" y que continuaban "plenamente comprometidos con el sistema multilateral en proveer soluciones conjuntas" con la "certeza de que a través de la acción colectiva" se definirían "las bases de una implementación más efectiva para abordar las manifestaciones persistentes del problema".[224]

En la evolución de la construcción del régimen internacional de control de drogas, no sólo se configura la identificación de un problema de características globales e impacto común que exige de manera lógica e inevitable una respuesta común y concertada, sino que la propia idea de éxito o de eficiencia en el abordaje del problema está generalmente asociada a un abordaje multilateral en base al principio de la responsabilidad común y compartida. En el marco del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, esta idea de éxito asociada a la unidad prevalece no sólo en los documentos del régimen sino en la mayoría de las intervenciones de los representantes de los estados y organismos internacionales pertenecientes al ámbito interamericano.[225] En ocasión de la aprobación de la Declaración Política de 1998, el Secretario General de la Organización

222- "El Informe de las Drogas de la OEA: 16 meses de debates y consensos: OEA/Ser.D/XXV.4.1; septiembre de 2014.

223- Intervención de Costa Rica en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA; 19 de septiembre de 2014.

224- Intervención del México en el 58º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2015.

225- Intervención del Presidente de Estados Unidos, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998; Intervención del Presidente de Costa Rica, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.2, 1998; Intervención del Presidente de El Salvador, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.2, 1998; Intervención de Barbados, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.4, 1998; Intervención del Presidente de Chile, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.2, 1998.

de Naciones Unidas abría los debates indicando que "a lo largo de más de 30 años en el sistema de las Naciones Unidas" había "aprendido que cuando nos reunimos, procedentes de todas partes del mundo e intentamos solucionar un problema, casi siempre lo conseguimos" y auguraba que esa fuera "una de esas ocasiones".[226] En la misma línea, afirmaba el Presidente de Nicaragua: "son muy grandes los retos, pero más grande y firme es la decisión de afrontarlos con coraje y entereza, seguros de que el éxito estará en función de la suma de esfuerzos y recursos que todos aportemos en esta lucha común, por la seguridad, salud y supervivencia de nuestros pueblos y naciones".[227] Con esta idea de éxito, señalaba el Presidente de México que su país ratificaba "su compromiso de cumplir su parte en la responsabilidad global de combatir el narcotráfico" y renovaba "su confianza en que, unidos, edificaremos un mundo libre de drogas".[228] Similarmente subrayaba el Presidente de Panamá la "necesidad de un esfuerzo concertado entre las naciones" y planteaba: "si no hay fronteras territoriales para el enemigo, no debe haberlas para nosotros. Sólo así terminará esta guerra, quizás la única de verdaderas proporciones mundiales, que hoy nos proponemos librar contra un flagelo deleznable y cruel".[229] Coincidentemente el representante de Jamaica indicaba que esa reunión debía "enviar un poderoso mensaje de unidad que reverbere en toda nuestra aldea planetaria, de compromiso con la responsabilidad compartida, de determinación para enfrentar los desafíos que se nos presentan y de esperanza para los vulnerables en cada país" y culminaba afirmando: "triunfaremos en esta lucha".[230] En sus palabras en 1998, el representante de Estados Unidos aseguraba con vehemencia que "nadie es inmune a este veneno, la cooperación internacional es la

226- Intervención del Secretario General de la Organización de Naciones Unidas, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.
227- Intervención del Presidente de Nicaragua, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.2, 1998.
228- Intervención del Presidente de México, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.
229- Intervención del Presidente de Panamá, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.2, 1998.
230- Intervención de Jamaica, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.

antitoxina… Si hemos de avanzar en la lucha contra este problema creciente, sólo podremos hacerlo colectivamente".[231]

Pero esta idea de éxito asociada a un abordaje multilateral del problema y, como correlato, la idea de fracaso si éste es enfrentado de manera unilateral, persistirá en los documentos del régimen y en las intervenciones de los representantes de los estados y organismos internacionales pertenecientes al ámbito interamericano, aún frente a las señales de crisis por las que atravesará y a la apertura de un clima de reflexión en torno a las políticas de drogas en el ámbito interamericano. Hacia el año 2000, la Comisión de Estupefacientes destacaba el hecho de que "se haya conseguido llevar importantes traficantes ante los tribunales" demostraba "la gran vulnerabilidad de los sindicatos de la droga a un esfuerzo coordinado y sostenido de la comunidad internacional".[232] De igual manera, las sucesivas presidencias de la CICAD reiteraron en el tiempo esta idea de éxito asociada a la acción común. En 2005, desde la presidencia de la CICAD, se afirmaba que "sólo con la voluntad férrea de todos los países" se podría, "enfrentar con éxito ese enemigo común que cuenta con grandes recursos, con influencias extraordinarias, y carentes de escrúpulos y de vergüenza, por lo que utilizan cuantos métodos estén a su alcance para continuar cercenando la moral de este mundo"[233] y que no era suficiente que se aprobaran determinadas directrices para seguir por los estados miembros sino que "para enfrentar estas tareas con mayor eficiencia o impacto social" hacía falta "la acción conjunta y la cooperación de todos los estados".[234] En 2010, desde la Presidencia de la CICAD se señalaba que "los problemas de drogas en todas las re-

231- Palabras de Barry Mac Caffrey, en el 23º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, OEA/Ser.L/XIV.2.23, CICAD/Doc.960/98 corr 1.
232- Informe sobre el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, E/2000/28 E/CN.7/2000/11, marzo de 2000.
233- Discurso de Apertura del Presidente de la CICAD, J.A. Sanz Jeminian, en el 37º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, 25 de abril de 2005, OEA/Ser.L/XIV.2.37, CICAD/doc.1424/05.
234- Discurso del Viceministro de Defensa Social de Bolivia en el 38º Período Ordinario de Sesiones den la CICAD, 6 de diciembre de 2005, OEA/Ser.L/XIV.2.38, CICAD/Doc.1469/05.

giones del mundo" estaban interrelacionados y "que las organizaciones delictivas de las diferentes regiones cooperan con eficacia" por lo que si no se hacía lo mismo, no solamente se socavaban los "esfuerzos para responder a esta amenaza", sino que además se enviaba a la comunidad mundial "una señal incorrecta" sobre la forma en que se enfrentaban "los problemas de las drogas en el mundo".[235] La JIFE, en sus sucesivos informes refuerza de modo permanente esta idea con afirmaciones tales como "si bien la mayoría de los estados han adherido a todos los tratados de fiscalización internacional de drogas, la integridad del sistema de fiscalización en su totalidad puede verse socavada por actos u omisiones de los estados"[236] o "pongamos fin a las iniciativas unilaterales en la esfera de la fiscalización de drogas… En definitiva, la solución del problema mundial de la droga depende de la acción responsable de todos nosotros… Aunemos el esfuerzo para liberar al mundo del problema de la droga. Es una oportunidad maravillosa de transformar positivamente la vida de los pueblos del mundo entero. Entre todos los lograremos".[237]

En los años 2009 y 2010, desde la Secretaría General de la OEA, se reiteraba que era "necesario tener presente que la creciente globalización" incidía "en que los éxitos de las estrategias nacionales estuvieran muy vinculados "a los avances o retrocesos que tengan las estrategias de los demás países" y se aseguraba que se debía "ser conscientes, por ello, que el éxito de cada uno de los países" en esa tarea dependía del "éxito de los demás y que el fracaso o el rezago de uno de ellos" podía ser determinante del retroceso de todos",[238] y que "ningún país actuando aisladamente" era "capaz de combatir completamente las consecuencias del crimen organizado, el tráfico de drogas y el consumo", por lo que "los requerimientos de seguridad pública y el imperativo de éxito"

235- Palabras del Presidente de la CICAD, CH. Santoky, en el 48º Período de Sesiones, 6 de diciembre de 2010, OEA/Ser.L/XIV.2.48, CICAD/Doc.1836/10.
236- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2012.
237- Informe de la JIFE sobre el seguimiento del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, 2009.
238- Intervención del Secretario General de la Organización de Estados Americanos en el 45º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, 6 de mayo de 2009, OEA/Ser.L/XIV.2.45, CICAD/Doc.1736/09.

llamaban a un "abordaje coordinado y multilateral".[239] En igual sentido se expresaba el Presidente de la JIFE en marzo de 2015: "la cooperación internacional, la solidaridad, la responsabilidad común y compartida y la acción internacional concertada deben continuar en el centro de enfrentar juntos el problema mundial de las drogas. Las estrategias individualistas solo minarán el bien común y colectivo de la comunidad internacional".[240]

Es así que esta idea de unilateralidad asociada al fracaso irá persistiendo en el tiempo no sólo en los documentos del régimen, desde lo manifestado por los organismos internacionales del ámbito interamericano o por los países en ejercicio de la presidencia de esos organismos, sino también en las intervenciones de los Estados considerados individualmente. Estados Unidos afirmaba, en marzo de 2009, que era "claro que los esfuerzos para combatir las drogas aislada o unilateralmente" estaban "condenados al fracaso".[241] En 2011, el Informe del 54º Período Ordinarios de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes se afirmaba que "el debilitamiento de la cooperación internacional podía afectar a la sostenibilidad de los logros obtenidos a nivel nacional".[242] De igual manera, señalaba Santa Lucía en el marco del 43º Período de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos: "hay una urgente necesidad para nosotros de dar nuestros esfuerzos colectivos en repuesta al problema de la droga. Los gobiernos individualmente, no importa cuán comprometidos estén, no pueden hacer esto solos".[243] Costa Rica afirmaba en ese mismo año que "la corresponsabilidad" era "de trascendental importancia para la efectividad de la lucha contra las

239- Palabras de apertura del Embajador A. Ramdin en el 48º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, OEA/Ser.L/XIV.2.48, CICAD/Doc.1835/10.
240- Intervención del Presidente de la JIFE en el 58º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2015.
241- Intervención de Estados Unidos, en el Segmento de Alto Nivel del 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, 2009.
242- Informe sobre el 54° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; E/2011/28 E/CN.7/2011/15, marzo de 2011.
243- Intervención de Santa Lucía en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA7SER.D/XLIII-0.2, 7 de diciembre de 2013.

drogas".[244] De igual manera sostenía El Salvador en 2014 que este tema no admitía "soluciones unilaterales".[245] En 2014, en el marco del 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, Chile afirmaba que el elemento de la cooperación resultaba "central para poder alcanzar los resultados que todos esperamos" y el convencimiento de que "la acción coordinada de la comunidad internacional… a través de la cooperación y el diálogo" era "el camino para enfrentar de manera eficaz las complejidades del fenómeno".[246] En la misma línea planteaba México en 2013 que "sólo la acción coordinada y basada en la responsabilidad compartida" podría acercarnos a esquemas "que ubiquen al continente americano a la vanguardia en este tema".[247] Por su parte, aseguraba Chile en el 2014 que "la acción coordinada de la comunidad internacional a través de la cooperación y el diálogo" era "el camino para enfrentar de manera eficaz las complejidades del fenómeno". [248] República Dominicana sostenía que "el éxito de esta lucha" dependía "del compromiso y esfuerzo conjunto de todos nuestros países".[249] México similarmente sostenía en marzo de 2015 que "cualquier acción unilateral" claramente "conllevaba efectos transnacionales" por lo que debían "juntos acordar líneas para la acción futura".[250]

En lo que refiere a la construcción colectiva de aquellas soluciones que se entienden legítimas para abordar el problema, la noción de

244- Intervención de la Presidenta de Costa Rica, en el 52º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, 2014.
245- Intervención de El Salvador en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, 7 de noviembre de 2014.
246- Intervención de Chile en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, 7 de noviembre de 2014.
247- Intervención de México en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA7SER.D/XLIII-0.2. 7 de diciembre de 2013.
248- Intervención de Chile en el Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014.
249- Intervención de República Dominicana - Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014.
250- Intervención de México en el 58º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2015.

responsabilidad compartida y la idea de éxito asociada a una acción común, descansan ineludiblemente en la aplicación de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas. Ya desde 1998, para la mayoría de los participantes del régimen, "era fundamental aplicar los tratados de fiscalización internacional de drogas, en particular, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, a fin de eliminar la amenaza que las drogas ilícitas planteaban a la comunidad internacional".[251] A su vez, aplicar los tratados de fiscalización internacional de drogas implicaba la necesidad de adecuar los marcos normativos nacionales, tendiente a la homogeneización legislativa entre todos los integrantes del régimen. En este entendimiento, afirmaba el Presidente de la Asamblea General en el marco del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones, que "para tener éxito en la lucha mundial contra las drogas ilícitas" era "indispensable fortalecer el marco jurídico para mejorar la aplicación de la legislación de fiscalización de drogas. Sin una cooperación intergubernamental eficaz en esferas tales como la extradición, la asistencia jurídica mutua y la transferencia de los beneficios, prácticamente no se puede aplicar ninguna disposición dimanante de los tratados internacionales contra el tráfico de drogas", por lo que "la promoción de la adhesión de los gobiernos a los instrumentos internacionales jurídicos en esta esfera y a su aplicación, junto con la adopción de legislación que lo permita" debía ser "otro objetivo importante de las actividades de seguimiento".[252] Afirmaba el Presidente de Chile, en esa oportunidad: "quiero llamar la atención especialmente hacia un aspecto. Hemos afirmado constantemente que es ineludible y urgente enfrentar el problema en forma conjunta, y lo volvemos a reiterar en esta oportunidad". En este contexto, proponemos aplicar plenamente la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas, de 1988, los tratados que la precedieron y los acuerdos regionales y bilaterales con un nuevo concepto de solidaridad ya no sólo moral y ético, sino también jurídico".[253]

251- Informe sobre el 41º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, E/1998/28, E/CN.7/1998/10, marzo de 1998.
252- Intervención del Presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.
253- Intervención del Presidente de Chile, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1, 1998.

Años más tarde, en la primera de las instancias previstas para el seguimiento de la Declaración Política de 1998 y su Plan de Acción, en el año 2003, "todos los representantes que hicieron uso de la palabra… subrayaron que los tratados de fiscalización internacional de drogas seguían siendo el único marco jurídico internacional válido" y se insistía en que "todos los estados parte… tenían la obligación moral y jurídica de apoyar esos tratados y de abstenerse de adoptar medidas unilaterales que pudieran socavarlos", ya que "esas medidas unilaterales podrían socavar los esfuerzos de otros estados".[254] En efecto, de acuerdo al Informe del 46º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de 2003, "la acción unilateral concebida en un contexto puramente nacional podría comprometer la integridad de todo el sistema de fiscalización internacional de drogas. Si la cadena de fiscalización de drogas se rompía en un país, el sistema entero… podría peligrar".[255] Claramente, se concebía que ningún estado podía "abordar eficazmente el problema mundial de las drogas en forma unilateral".[256] La Declaración Ministerial de 2003 acogía con beneplácito que "los tratados de fiscalización internacional de drogas" contaran con una adhesión prácticamente universal y afirmaba que "para tener éxito la acción para contrarrestar el problema mundial de las drogas" se debía "contar con la participación de todos los estados miembros".[257] Como lo afirmó el Director Ejecutivo de la ONUDD en 2008 "las Convenciones de Naciones Unidas sobre Control de Drogas de 1961, 1971 y 1988" constituían la arquitectura del sistema multilateral. El mundo entero coincide en que las drogas ilícitas son una amenaza a la salud y que su producción, comercio y uso deben ser regulados: de hecho, la adhesión a las convenciones es casi universal".[258] Y era contundente en advertir que "cuando un estado parte ratifica una de las tres convenciones se obliga a armonizar sus le-

254- Informe sobre el 46º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, E/2003/28 E/CN.7/2003/19, marzo de 2003
255- Informe sobre el 46º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, E/2003/28 E/CN.7/2003/19, marzo de 2003
256- Seguimiento del Vigésimo Período Extraordinario de la Asamblea General: examen del informe bienal Único del Director Ejecutivo; E/CN.7/2001/2, 2001.
257- Declaración Ministerial, marzo de 2003, E/CN.7/2003/L.23/Rev.1, 2003.
258- Making drug control fit for purpose: building on the UNGASS decade; Informe del Director Ejecutivo; E/CN.7/2008/CRP.17, 2008-

yes nacionales al derecho internacional. Mientras esto puede reducir el margen de maniobra para los países individualmente protege al sistema multilateral de su mayor vulnerabilidad: la acción unilateral por parte de un estado podría comprometer la integridad de todo el sistema".[259] En el 51º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de 2008, "los oradores destacaron la importancia de adherirse a los tratados de fiscalización internacional de drogas, que constituían el fundamento del sistema correspondiente y de cumplir plenamente sus disposiciones".[260] Un año después, en el 52º Período de Sesiones celebrado en 2009, "la mayoría de los oradores destacaron la importancia de adherirse a los tratados de fiscalización internacional de drogas… y de aplicarlos plenamente".[261] Decía ese mismo año el Director Ejecutivo de ONUDD que las naciones reunidas en esa histórica Sesión de la Comisión de Estupefacientes apoyaban "unánimemente los tratados de Naciones Unidas contra las drogas".[262] Esta asociación entre unilateralidad y fracaso, y la necesidad de erigir a los tratados de fiscalización en los pilares del régimen, se mantiene en la Declaración Política de 2009 en la que los Estados vuelven a afirmar "que el problema mundial de las drogas se aborda con mayor eficacia en un ámbito multilateral y que los tres instrumentos de fiscalización internacional de drogas y otros instrumentos internacionales pertinentes" seguían "siendo la piedra angular del sistema de fiscalización internacional de drogas".[263] En la Declaración de Lima del año 2012 se reitera que la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972; el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención de Naciones Unidas

259- Making drug control fit for purpose: building on the UNGASS decade; Informe del Director Ejecutivo; E/CN.7/2008/CRP.17, 2008.
260- Informe sobre el 51° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; E/2008/28 E/CN.7/2008/15, marzo de 2008.
261- Informe sobre el 52° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; E/2009/28 E/CN.7/2009/12, marzo de 2009.
262- Intervención del Director Ejecutivo de la ONUDD en el 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; 11 de marzo de 2009.
263- Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, marzo de 2009.

de 1988 constituían "el marco del sistema internacional de fiscalización de drogas" y se urgía a su "plena y efectiva aplicación".[264]

Cabe señalar que los tratados de fiscalización internacional de drogas "gozaban de adhesión casi universal" ya hacia el 1º de diciembre del año 2000 (156 estados habían ratificado la Convención de 1988; 172 estados la de 1961 y 167 estados la de 1971).[265] Al 1 de noviembre de 2014 el número de Estados partes en la Convención de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972 ascendía a 186. Un total de 11 Estados no se habían adherido todavía a la Convención de 1961 enmendada por el Protocolo de 1972: dos de África (Guinea Ecuatorial y Sudan del Sur), dos de Asia (Estado de Palestina y Timor Oriental) y siete de Oceanía (Islas Cook, Kiribati, Nauru, Niue, Samoa, Tuvalu y Vanuatu). El número de Estados partes en el Convenio de 1971 se mantuvo en 183, con un total de 14 Estados que todavía no eran partes en ese instrumento: tres de África (Guinea Ecuatorial, Liberia y Sudan del Sur), uno de América (Haití), dos de Asia (Estado de Palestina y Timor Oriental) y ocho de Oceanía (Islas Cook, Islas Salomón, Kiribati, Nauru, Niue, Samoa, Tuvalu y Vanuatu). Con la adhesión de Timor Oriental a la Convención de 1988, el número de Estados partes en esa Convención ascendía a 188. En total, nueve Estados todavía no eran partes en ese instrumento: tres de África (Guinea Ecuatorial, Somalia y Sudan del Sur), uno de Asia (Estado de Palestina) y cinco de Oceanía (Islas Salomón, Kiribati, Palau, Papúa Nueva Guinea y Tuvalu).[266]

La apelación a la importancia de la adhesión universal a los tratados de fiscalización continúa en tiempos muy recientes, incluso en las intervenciones de aquellos estados y organismos del ámbito interamericano que comenzaron a plantear el fracaso de las políticas de drogas y la consiguiente necesidad de cambios. Planteaba la JIFE en su Informe correspondiente a 2014 que la ratificación casi universal de los tratados de fiscalización de drogas por los Estados "reflejaba el amplio apoyo al marco de fiscalización de drogas creado por la comunidad internacio-

264- Declaración de Lima, 2012.
265- Seguimiento del Vigésimo Período Extraordinario de la Asamblea General: examen del informe bienal Único del Director Ejecutivo; E/CN.7/2001/2.
266- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) correspondiente al año 2014.

nal mediante esos instrumentos".[267] Al decir de la ONUDD "ningún estado, sin importar cuan poderoso sea, puede enfrentar solo la amenaza de la drogas… una reafirmación por parte de los estados miembros de su compromiso para trabajar juntos hacia las metas comunes expresadas en las tres convenciones internacionales de control de drogas" podía "reforzar el plan de permanecer unidos al abordar el problema de la droga".[268] En tiempos actuales, son varios los estados que continúan reiterando su compromiso, en el marco del principio de responsabilidad común y compartida, de considerar a los tres tratados de fiscalización internacional de drogas como pilares del régimen.[269]

Más aún, en la Resolución "Reflexiones y lineamientos para formular y dar seguimiento a las políticas integrales frente al problema

267- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) correspondiente al año 2014.

268- Contribución del Director Ejecutivo de la ONUDD al Examen de Alto Nivel de la Implementación de la Declaración Política y el Plan de Acción; UNODC/ED/2014/1, 2014.

269- Intervención de Colombia en el 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; marzo de 2009; Intervención de República Dominicana en la 43° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 2013; Intervención de Chile en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA7SER.D/XLIII-0.2, 7 de diciembre de 2013; Intervención de Perú en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA7SER.D/XLIII-0.2, 7 de diciembre de 2013; Intervención de México en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2014; Intervención de República Dominicana, en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2014; Intervención de Chile, en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2014; Intervención de Estados Unidos en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2014; Intervención de Canadá en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2014; Intervención de Chile en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, septiembre de 2014; Intervención de El Salvador en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, septiembre de 2014.

mundial de las drogas en las Américas", aprobada por la Asamblea General de la OEA en 2014, se reafirman "los compromisos de los estados miembros en el marco del sistema de fiscalización internacional de drogas, constituido por la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, enmendada por el Protocolo de 1972, el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988" y también se reafirma "la importancia de la implementación efectiva de las tres convenciones de drogas de la Organización de Naciones Unidas", entendiendo que ellas "constituyen el marco del sistema internacional de fiscalización de drogas".[270] Estados Unidos refuerza esta idea al afirmar que "las tres convenciones de drogas proveen el marco para este abordaje holístico y equilibrado para reducir el problema global de la droga".[271] Pero también lo hacen países más críticos respecto de la evolución del régimen internacional de control de drogas. Es interesante tomar nota en este contexto de la intervención realizada por Guatemala en el 58º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes en la que afirma que "mientras monitoreamos y esperamos estos resultados" (en referencia a la apertura que se hace desde el ámbito interamericano a la evaluación de políticas alternativas a las vigentes), "Guatemala declara que sus políticas de drogas estarán en el marco de las convenciones y seguirá cumpliendo sus compromisos internacionales y actuando coordinadamente con sus socios del hemisferio americano y de otros países amigos".[272] Como afirmó México en la Comisión de Estupefacientes que tuvo lugar en marzo de 2015: "no lograremos alcanzar esta meta si no podemos establecer en 2016 las bases de una más efectiva implementación de las Convenciones de Naciones Unidas de control de drogas, teniendo también en cuenta nuestros compromisos relacionados con este problema bajo los instrumentos y políticas en varios campos, incluyendo la salud, los derechos humanos y el crimen organizado, per-

270- Reflexiones y lineamientos para formular y dar seguimiento a las políticas integrales frente al problema mundial de las drogas en las Américas; OEA/Ser.P AG/RES.1 (XLVI-E/14) rev.1.

271- Intervención de Estados Unidos en el Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2014.

272- Intervención de Guatemala en el 58º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2015.

mitiéndonos abordar de una manera más comprensiva la actual realidad del problema mundial de las drogas".[273] La Declaración de Quito, aprobada en el marco de la CELAC en mayo de 2015, sigue refiriéndose a las tres Convenciones de Naciones Unidas sobre drogas "como marco para las políticas de Drogas".[274]

Es así que en tiempos recientes, pese a la retórica reformista que comienza a prevalecer en el ámbito interamericano, sólo un estado, Ecuador, planteó, en el marco de la Comisión de Estupefacientes en el año 2014, la necesidad de "actualizar las convenciones vigentes" bajo el entendimiento de que ello "conduciría a un mejoramiento de las estrategias en torno al fenómeno social de las drogas" y sugería "designar una comisión ad hoc de los estados" para que "prepare un borrador de propuestas para la transición hacia un nuevo pacto global, a través de una convención única actualizada".[275] Y agregaba que "las convenciones internacionales de fiscalización de drogas… como cualquier otro producto de la civilización humana", debían ser "interpeladas a diario por la realidad", debían "ser discutidos por la comunidad internacional para avanzar en diseños más eficientes que contemplen la diversidad y respeten los derechos individuales y colectivos de los pueblos".[276] Con relación a la Declaración Ministerial de 2003, "la representante de Ecuador afirmó que su delegación se había sumado al consenso sobre la adopción de la Declaración Ministerial Conjunta" pero que, sin embargo, en la Declaración había menciones al hecho de que el problema de las drogas debía ser tratado únicamente en el marco de los tres tratados de fiscalización de drogas" y reiteró la posición de su delegación de que la política de drogas que se aplicaba bajo los auspicios de las Naciones Unidas debía

273- Intervención de México en el 58º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2015.
274- Declaración de Quito; II Reunión Ministerial sobre el Problema Mundial de las Drogas de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe, CELAC; 21 y 22 de mayo de 2015.
275- Intervención de Ecuador en el Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2014.
276- Intervención de Ecuador en el Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2014.

revisarse… La representante afirmó que las reservas de su delegación se basaban en su posición de que el problema mundial de las drogas no debía tratarse únicamente en el marco de esos tratados, sino que era indispensable una revisión de éstos instrumentos internacionales ya que habían sido superados por la realidad imperantes".[277]

Pero esta claridad no es común en las intervenciones de los países pertenecientes al ámbito interamericano aun cuando hablen de la necesidad de un "cambio de paradigma". La propia Declaración de Antigua, aún "reconociendo que las experiencias y nuevos enfoques que distintos gobiernos y sociedades han desarrollado en relación al problema mundial de las drogas" podían ser "fuente de aprendizaje global para la evolución de las actuales políticas de drogas particularmente cuando consideran a la persona humana, su entorno, la inclusión social y la dignidad humana, bajo criterios para mitigar los impactos negativos del uso indebido de drogas" insiste en la necesidad de "tomar en cuenta los principios contenidos en los instrumentos internacionales vigentes, incluidas las tres convenciones sobre drogas de las Naciones Unidas".[278] La misma Declaración si bien afirma en su párrafo operativo 3 que "es necesario fortalecer e impulsar la cooperación hemisférica, movilizando recursos… que permitan hacer frente de manera eficaz a los desafíos, riesgos y vulnerabilidades generados por el problema mundial de las drogas", en su párrafo operativo 4 ,"insiste en la importancia de implementar plenamente las tres convenciones internacionales de fiscalización de drogas… que constituyen el marco del sistema internacional de fiscalización de drogas".[279]

Es que en efecto, de acuerdo a la JIFE, en su intervención en el Segmento de Alto Nivel de la Comisión de Estupefacientes en 2014,

277- Serie de Sesiones de Alto Nivel: progresos realizados y dificultades encontradas en la aplicación de la Declaración Política y el Plan de Acción; E/CN.7/2014/L.1/Add.1, 2014.
278- Declaración de Antigua "Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas", AG/DEC.73 (XLIII-0/13).
279- Declaración de Antigua "Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas", AG/DEC.73 (XLIII-0/13).

se entiende en el marco del régimen que "la contribución más clara del compromiso de los gobiernos de todo el mundo en la tarea de luchar de manera coordinada, concertada y compartida contra el problema de las drogas es el hecho de que casi todos los estados se han adherido a los tratados de fiscalización internacional de drogas.[280] Su Presidente aseguraba que lo que necesitaba revalidarse era "el compromiso de los estados con la plena aplicación de los tratados".[281]

Como corolario de todo lo planteado, en la construcción de la noción de responsabilidad común y compartida y de las soluciones legítimas al problema aparece como vital la herramienta del consenso en la tendencia a reafirmar la necesidad de respuestas únicas. Afirmaba el Secretario General de la Organización de Naciones Unidas en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General que era "casi carente de precedentes en la historia de las Naciones Unidas, que se lograse consenso tanto sobre las cuestiones de fondo como sobre las políticas varios meses antes de un período extraordinario de sesiones".[282] El Presidente de Brasil, por su parte, señalaba que lo que se esperaba de ese Período Extraordinario de Sesiones era "un consenso que señale soluciones para prestar asistencia a nuestros países en su lucha común" y reafirmaba estar convencido de que era a "nivel multilateral, y no mediante actividades unilaterales o aisladas" que se hallarían las respuestas que pudieran orientar la "cooperación internacional en esta esfera".[283] Igualmente lo señalaba el Representante del Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID): "es solo sobre la base del consenso en cuanto a objetivos y en el contexto de la confianza mutua que se produce el incentivo de celebrar lo que se merece ser celebrado y de confrontar francamente con los problemas que surgen. Sin proyecto

280- Contribución de la JIFE a Examen de Alto Nivel de la aplicación por los Estados Miembros de la Declaración Política y el Plan de Acción, 2014.
281- Intervención del Presidente de la JIFE en el 58º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2015.
282- Intervención del Presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1
283- Intervención de Brasil, en el en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones; A/S-20/P.V.1

común y fuera de un compromiso sólido de cooperación, se confunden actividades con resultados, no queda claro lo que funciona y no funciona y porqué, y la comunicación social se hace difícil y confusa. Esto contribuye en el ámbito mundial a un tratamiento parcial o sesgado de la problemática, de sus causas y respuestas.[284] Muchos años después la JIFE recordaba "a los estados parte que cuando se aprobaron los tratados de fiscalización internacional de drogas, la comunidad internacional hizo hincapié en el principio de universalidad, pues si un estado rompe el consenso internacional" se ponía "en peligro el cumplimiento de los tratados por parte de los demás".[285] Es así que la herramienta del consenso será entonces una garantía instrumental para la uniformidad de acciones en el marco de la responsabilidad común y compartida, presente en todas las instancias de debate, y la que permite explicar la casi ausencia en los documentos del régimen de posibilidades de reflejar posiciones disidentes que queden documentadas de manera formal.

La JIFE, organismo garante de la aplicación de los tratados, resumirá en su Informe correspondiente al año 2014 los ejes centrales de la construcción de la idea de responsabilidad común y compartida y de las soluciones legítimas al problema que se abordan en este acápite. Dice ese Informe: "frente al problema mundial de las drogas, los destinos de todos los países están entrelazados. Desde hace más de un siglo la comunidad internacional reconoce que este problema no puede resolverse eficazmente si no es de forma colectiva. Los tratados de las Naciones Unidas en materia de fiscalización de drogas fueron elaborados de forma concertada por la comunidad de naciones. Son fruto de debates y concesiones mutuas y reflejan un amplio consenso entre los Estados, evidente hoy en día por el hecho de que casi todos los países del mundo son partes en ellos". Y agrega "la comunidad internacional seguirá contando con los tratados de fiscalización internacional de drogas, instrumentos internacionales que han resistido el paso del tiempo y continúan siendo pertinentes para afrontar los problemas que puedan surgir en el

284- Informe del Representante de PNUFID, OEA/Ser.L/XIV.2.24 CICAD/DOC.1002/98.
285- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2010.

futuro. Sólo se necesita que todos los Estados sigan comprometidos a actuar de forma concertada para aplicar eficazmente esos instrumentos".[286] En definitiva, frente a "un problema que es de todos" y frente al que se tienen "responsabilidades comunes y compartidas", el consenso como logro refuerza la idea de que debe buscarse la acción común en miras, a su vez, de reforzar la uniformidad de las soluciones consideradas como legítimas para el abordaje del problema.

8.2 - La unidad en la diversidad: el reconocimiento de las diferencias y la débil emergencia del concepto de responsabilidad común, compartida y diferenciada.

En forma paralela a lo descripto en el acápite precedente, en los últimos años, en el marco del clima de reflexión que se abrió especialmente en el ámbito interamericano en torno a los éxitos y fracasos de las políticas de drogas, comienza a emerger una suerte de aceptación de la existencia de diferentes realidades nacionales en la manifestación del problema de las drogas, así como la apertura a un reconocimiento de la necesidad de políticas diferenciales para abordarlo. En el Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, elaborado a partir del denominado "mandato de Cartagena" publicado en el año 2013, se concluía que las evidencias eran claras en mostrar que "las diferentes partes que es posible distinguir en el problema de las drogas se presentan y afectan de manera diferenciada a los distintos países de las Américas".[287] De manera coincidente, en la Declaración de Antigua, aprobada ese mismo año, se afirma que el abordaje del problema mundial de las drogas debía "tener en cuenta las diferentes realidades de los estados miembros".[288] Como afirmó Uruguay en el Segmento de Alto Nivel que tuvo lugar un año después, "enfrentar el problema de las drogas" requería "de un en-

286- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2014.
287- Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, Secretaría General de la OEA, 2013, OEA/Ser.D/XXV.4.
288- Declaración de Antigua "Por una política integral frente al Problema Mundial de las Drogas en las Américas, 6 de junio de 2013, AG/Dec.73 (XLIII-0/13).

foque múltiple, de una gran flexibilidad, de comprensión por realidades diferentes, aceptando la posibilidad de transformaciones de las legislaciones nacionales o de impulsar cambios en la legislación internacional" y advertía que "si bien el llamado problema de las drogas" era "un fenómeno global" también tenía "especificidades regionales y nacionales" que no debían "descuidarse a la hora del diseño e implementación de políticas". [289] Venezuela, por su parte, hacía referencia a la necesidad de un abordaje que tomara en cuenta "las diferentes realidades de los estados miembros".[290] Costa Rica entendía que era "necesario que a nivel regional haya un abordaje común pero partiendo desde las realidades de cada país".[291] Ese mismo año, en la Resolución sobre Reflexiones y lineamientos para dar seguimiento a las políticas integrales frente al problema mundial de las drogas, aprobada por la Asamblea General de la OEA, los estados reconocieron la "complejidad del problema mundial de las drogas" y que este debía "abordarse de manera integral y equilibrada" pero "reconociendo los diferentes impactos, manifestaciones y realidades de este problema en cada estado miembro".[292] En ese oportunidad, el representante de Surinam señalaba que en la región existían distintas realidades al momento de abordar el problema de las drogas por lo que no existía "un solo camino para abordar este tema".[293] Surinam manifestaba entonces que "la naturaleza y las características de este complejo problema" podían diferir de país a país y podían "requerir abordajes y políticas públicas específicas por país".[294]

289- Intervención de Uruguay en el en Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2014.
290- Intervención de Venezuela en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 7 de diciembre de 2013, OEA/Ser.D/XLIII-0.2.
291- Intervención de Costa Rica en la 43° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 2013.
292- Reflexiones y lineamientos para formular y dar seguimiento a las políticas integrales frente al problema mundial de las drogas en las Américas; OEA/Ser.P AG/RES.1 (XLVI-E/14) rev.1.
293- Intervención de Perú en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, 7 de noviembre de 2014.
294- Intervención de Surinam en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, 7 de noviembre de 2014.

Es así que, atendiendo al reconocimiento de la posibilidad de realidades diversas en torno a las manifestaciones del problema de las drogas, algunos países comienzan a agregar al ya tradicional concepto de responsabilidad común y compartida, el calificativo "diferenciada". Costa Rica, en su intervención en la Asamblea General de la OEA en su 46º Período Extraordinario afirmaba que su país seguiría "insistiendo en la importancia de hacer notar que si bien la responsabilidad frente al problema de las drogas" era "común y compartida", debía "ser también diferenciada".[295] De igual modo lo planteaban Guatemala, al afirmar que "hay responsabilidades comunes y compartidas pero también diferenciadas"[296] y Honduras, al señalar que "el problema mundial de las drogas" seguía siendo "una responsabilidad común y compartida" la cual debía "atenderse además como diferenciada".[297] Uruguay advertía que "en aras del consenso" muchas veces se debían excluir opiniones pero señalaba que se debía "reflejar la diversidad", "seguir buscando los caminos para un consenso inclusivo y no excluyente".[298] Por su parte, el Secretario Ejecutivo de la CICAD afirmaba en 2013 que el fenómeno de las drogas afectaba a cada uno de los Estados miembros, "pero de diferentes maneras" lo que sugería "la necesidad de un abordaje concertado pero flexible".[299] El Presidente de Guatemala, en el marco de la Asamblea General de la OEA que tuvo lugar en el año 2013 invitaba a "que, bajo el principio de la corresponsabilidad común, diferenciada y compartida" se reconocieran las "diferentes realidades".[300] Por su parte,

295- Intervención de Costa Rica en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, 7 de noviembre de 2014.
296- Intervención de Guatemala en el en Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2014.
297- Intervención de Honduras en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 7 de diciembre de 2013, OEA/Ser.D/XLIII-0.2.
298- Intervención de Uruguay en el 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; marzo de 2009.
299- Palabras introductorias del Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) en su 54º Período Ordinario de Sesiones, 11 de diciembre de 2013, OEA/Ser.L/XIV.2.54, CICAD/Doc.2059/13.
300- Intervención de Guatemala en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 7 de diciembre de 2013, OEA/Ser.D/XLIII-0.2

Ecuador llamaba a los países del hemisferio a asumir "de manera conjunta" su "responsabilidad diferenciada".[301]

No obstante, ese reconocimiento de la existencia de diferentes realidades y a la consiguiente presencia de responsabilidades diferenciadas, en los documentos del régimen se insiste en reforzar la idea de unidad pese a ese reconocimiento. El reconocimiento de la diferencia no atenta contra el régimen, en tanto se conciba una idea de "unidad en la diversidad". Como lo afirma el Secretario General de la OEA en su intervención en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General "el problema de las drogas atañe a todos los países y todos tienen responsabilidades compartidas. Pero del estudio de sus diferentes fases surge la clara conclusión de que este problema común impacta de manera muy diversa la realidad de los diferentes países y regiones. Para enfrentarlo adecuadamente se requiere de una gran flexibilidad, de comprensión de realidades diferentes y sobre todo del convencimiento de que para ser exitosos, debemos mantener la unidad en la diversidad".[302] Serán entonces varios los países que se harán eco a este llamado a la unidad aun reconociendo la diversidad. En su intervención en ese período de sesiones Chile hacía un "llamado a participar activamente en la definición de rumbos colectivos y sostenibles y a mantener la unidad en medio de la diversidad con que el problema de las drogas se manifiesta en cada una de nuestras sociedades".[303] Un año después, ese país reafirmaba la idea de "las distintas visiones" que existían en la región respecto del problema mundial de las drogas pero entendía que se trataba "de un desafío" que debía asumirse "de manera colectiva".[304] Y lo mismo hará Dominica al afirmar que "aún frente a la tendencia global a la fragmentación" se

301-Intervención de Ecuador en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA; 19 de septiembre de 2014.

302- Intervención del Secretario General de la OEA en su 43º Período Ordinario de Sesiones 2013.

303- Intervención de Chile en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 7 de diciembre de 2013, OEA7SER.D/XLIII-0.2

304- Intervención de Chile en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, 7 de noviembre de 2014.

continuaba "avanzado con determinación en la dirección de la colaboración y la solidaridad".[305] Costa Rica señalaba que se debía "actuar de forma colectiva y coordinada" y que las respuestas individuales debían poder estar "articuladas a escala global".[306] Ecuador, en el marco de la Comisión de Estupefacientes en el año 2014, a la vez que reconoce que no es posible "imponer un criterio monolítico pues no existe un problema único de drogas en una misma sociedad o en distintas sociedades", que "la homogeneidad de una política no es adecuada para todos los países" y subraya "la independencia y soberanía de los estados en la adopción de búsquedas y enfoques que den respuesta a su realidad y necesidades", acoge la idea de no volver "a caer en el error de pensar que un solo país, o una sola política, pueden enfrentar el problema con eficiencia".[307]

En el Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, el Secretario General de la Organización de Estados Americanos repetía que "el problema de las drogas" tenía manifestaciones muy diversas y su impacto era también "diverso en los países y subregiones de nuestro hemisferio" y que por ello, se requería "de un enfoque múltiple, de una gran flexibilidad, de comprensión por realidades diferentes y, por sobre todo, del convencimiento de que, para ser exitosos" se debía "mantener la unidad en la diversidad".[308] Y agregaba el Informe que como el problema involucraba a todos los países y todos tenían responsabilidades existía la "necesidad no sólo de políticas comunes sino, eventualmente, de un marco jurídico común o al menos homogéneo".[309] La idea se volverá a reiterar en 2014, en palabras del Secretario General de la OEA: "para enfrentar el problema de las drogas de manera eficaz se requiere de un enfoque múltiple, de una gran flexibilidad, de comprensión de

305- Intervención de Dominica en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, 7 de noviembre de 2014.
306- Intervención de Costa Rica en el Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2014.
307- Intervención de Ecuador, en el Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2014.
308- Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, 2013, OEA/Ser.D/XXV.4.
309- Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, 2013, OEA/Ser.D/XXV.4.

diferentes realidades y del convencimiento de que para ser exitosos, se debe mantener la unidad de nuestros países admitiendo la diversidad de sus situaciones particulares".[310]

Es así que aún frente al reconocimiento en tiempos recientes de la existencia de diferentes impactos en términos de las diversas manifestaciones del problema de las drogas en las realidades nacionales, por detrás de ese reconocimiento subyace la necesidad de "unidad en la diversidad" lo que, termina reafirmando el entendimiento respecto de las soluciones consideradas legítimas y el mantenimiento del principio de responsabilidad común y compartida.

8.3 – Las soluciones legítimas y la cuestión del equilibrio, una vez más entre la memoria y el olvido.

La idea de éxito asociada a la unidad bajo el principio de la responsabilidad común y compartida, se acompañará además en lo que refiere al entendimiento de las soluciones legítimas al problema, del principio del equilibrio, tal como se adelantó en el Capítulo 7. La idea de equilibrio, además de ser constitutiva de la definición de la naturaleza, alcance y características del problema, es central también en la determinación de cuáles son las soluciones legítimas a las que deben acudir los estados en el abordaje del problema de las drogas. Así como en el capítulo 7 se afirma la existencia de un complejo juego entre memoria y olvido en relación a la cuestión del principio de equilibrio entre la priorización entre oferta y demanda en la definición de la naturaleza del problema, el mismo juego se presenta respecto de este principio en lo que refiere a las soluciones que se consideran legítimas para abordarlo.

En la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos celebrada en el año 2013, en las intervenciones de los representantes de los países del ámbito interamericano aparece el énfasis en la integralidad y el equilibrio con una supuesta fuerza renovada. La Declaración de Antigua reitera que "el problema mundial de las drogas requiere un abordaje

310- Insulza, 2014.

integral, equilibrado"[311] y la mayoría de los representantes hará referencia a la necesidad de este abordaje integral y equilibrado del problema de las drogas.[312] El Jefe de la Delegación de República Dominicana afirmaba que era necesario "formular políticas públicas que tomen en cuenta el impacto de las drogas en la salud", o sea, incluir en las políticas "un enfoque integral que contenga no sólo el aspecto punitivo al problema sino también que incluya componentes preventivos y terapéuticos".[313] Santa Lucía, de manera similar, indicaba que "a diferencia de los esfuerzos tradicionales" que se habían "centrado primariamente en la aplicación de la ley y en el encarcelamiento", los esfuerzos actuales también debían asegurar "que la reducción de daños, el tratamiento y la prevención trabajen en consonancia con los esfuerzos tradicionales", bajo el entendimiento de que la salud y la seguridad eran "compromisos complementarios y no contradictorios".[314] Similarmente, de acuerdo a Chile, el equilibrio era "el atributo fundamental de toda estrategia destinada a enfrentar el problema de las drogas" lo que implicaba "considerar el control de la oferta y la reducción de la demanda como elementos rele-

311- Declaración de Antigua "Por una política integral frente al Problema Mundial de las Drogas en las Américas, AG/Dec.73 (XLIII-0/13), 6 de junio de 2013.

312- Intervención de Guatemala en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA7SER.D/XLIII-0.2, 7 de diciembre de 2013; Intervención de Colombia en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA/Ser.D/XLIII-0.2, 7 de diciembre de 2013; Intervención de Chile en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA/Ser.D/XLIII-0.2, 7 de diciembre de 2013; Intervención de Panamá en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA/Ser.D/XLIII-0.2, 7 de diciembre de 2013; Intervención de Brasil en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, OEA/Ser.D/XLIII-0.27 de diciembre de 2013; Intervención de Estados Unidos en el 43° Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos.

313- Intervención de República Dominicana en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 7 de diciembre de 2013, OEA7SER.D/XLIII-0.2.

314- Intervención de Santa Lucía en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 7 de diciembre de 2013, OEA/Ser.D/XLIII-0.2.

vantes y complementarios del mismo problema".[315] Lo mismo afirmaba Barbados al decir que se debía ir "más allá de una estricta perspectiva de seguridad en la llamada Guerra contra las Drogas".[316] Por su parte, el representante de Guyana indicaba que "las políticas de drogas centradas sólo en la erradicación e interdicción están llamadas al fracaso".[317] Estados Unidos señalaba que sin una adecuada reducción de la demanda y tratamiento" nunca se podría "enfrentar el problema".[318]

El supuesto énfasis renovado en los principios de integralidad y equilibrio tendrá lugar también en las intervenciones que tuvieron lugar en el marco del Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes que se celebró en marzo de 2014.[319] En los resultados de la mesa redonda sobre reducción de la demanda que tuvo lugar en el marco del Segmento de Alto Nivel de 2014, "hubo consenso en destacar la importancia de reducir la demanda sobre la base de datos científicos en el contexto de un enfoque del problema de las drogas centrado en la salud", "se hizo hincapié en el hecho de que, en los tratados de fiscalización de drogas, la salud se consideraba esencial para lograr

315- Intervención de Chile en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 7 de diciembre de 2013, OEA/Ser.D/XLIII-0.2.

316- Intervención de Barbados en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 7 de diciembre de 2013, OEA/Ser.D/XLIII-0.2.

317- Intervención de Guyana en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 7 de diciembre de 2013, OEA7SER.D/XLIII-0.2.

318- Intervención de Estados Unidos en la 43° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 2013.

319- Intervención de México en el Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2014; Intervención de Paraguay en el Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2014; Intervención de Perú en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2014; Intervención de Uruguay en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2014; Intervención de Chile en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2014.

sociedades más saludables y seguras" y se advirtió que "las políticas de fiscalización de drogas basadas exclusivamente en la lucha contra la producción y el tráfico no eran sostenibles".[320] En esta línea, en su intervención Paraguay afirmaba que "los muy buenos resultados obtenidos en materia de reducción de la oferta" requerían "necesariamente de un mayor equilibrio con la reducción de la demanda".[321]

En el Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos que tuvo lugar en 2014 para abordar especialmente el problema de las drogas se incluyó la idea de que el equilibrio era "el atributo fundamental de toda estrategia destinada a enfrentar el problema de las drogas" y que ello implicaba "considerar el control de la oferta y la reducción de la demanda como elementos relevantes y complementarias del mismo problema".[322] Perú manifestaba creer firmemente que el éxito de las políticas antidrogas radicaba "en abordar equilibradamente todos los pilares de la estrategia" y advertía que en el pasado se había puesto mayor énfasis en los temas de seguridad, en detrimento de la salud pública por lo que correspondía ahora no caer en el mismo error de priorizar otro componente descuidando a los demás.[323] Similares referencias harán El Salvador[324] y Guatemala afirmando éste último país que "los avances en el debate hemisférico sobre el problema mundial de drogas en las Américas y el compromiso de la región de enfrentarlo a través de políticas integrales que aborden todas sus causas y componentes de manera equilibrada y multidisciplinaria".[325] En efecto, la Resolución Reflexiones y lineamientos para formular y dar seguimiento a las políticas integrales frente al problema mundial de las

320- Informe sobre el 57° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes E/2014/28 E/CN.7/2014/16.
321- Intervención de Paraguay en el Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2014.
322- Intervención de Chile, en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA; 19 de septiembre de 2014.
323- Intervención de Perú, AGOEA 2014.
324- Intervención de El Salvador en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA; 19 de septiembre de 2014.
325- Intervención del Guatemala en el 58º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2015.

drogas en las Américas reitera que el problema de las drogas debe abordarse de "manera integral y equilibrada".[326]

La propia JIFE, en su Informe correspondiente al año 2014, advertía que desde hacía años la Junta venía destacando constantemente la necesidad de adoptar un enfoque amplio, integral y equilibrado de la aplicación de las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas a fin de responder de forma concertada al problema mundial de las drogas" y recordaba que "en el artículo 38 se estipula que los Estados están obligados jurídicamente a adoptar todas las medidas posibles para la prevención del uso indebido de estupefacientes y la pronta identificación, tratamiento, educación, pos-tratamiento, rehabilitación y readaptación social de las personas afectadas" y "se destaca la importancia de fomentar la formación de personal y las campañas de sensibilización". Es más la JIFE recuerda que "en los Comentarios al Protocolo de 1972 de Modificación de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes se explica que el artículo 38 refleja la aceptación general de la opinión de que un sistema de controles administrativos y de sanciones penales para impedir a las víctimas efectivas o posibles el acceso a los estupefacientes" no era suficiente y no debía ser el "sujeto exclusivo de la cooperación internacional" y agregaba que "la formulación explícita y el desarrollo de ese enfoque pueden encontrarse en la Declaración Política aprobada por la Asamblea General en su Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones, en 1998; la Declaración sobre los Principios Rectores de la Reducción de la Demanda de Drogas, y otros documentos aprobados en ese período de sesiones, y en la Declaración Política y el Plan de Acción de 2009". El carácter central del principio de equilibrio fue reiterado en la Declaración Ministerial Conjunta del Examen de Alto Nivel de 2014 por la Comisión de Estupefacientes al afirmar que "teniendo en cuenta el largo historial de los esfuerzos dirigidos a la reducción de la oferta y la experiencia adquirida en ese ámbito, se ha llegado a la conclusión de que no es posible obtener buenos resultados en la reducción de la disponibilidad de sustancias fiscalizadas para

326- Reflexiones y lineamientos para formular y dar seguimiento a las políticas integrales frente al problema mundial de las drogas en las Américas; OEA/Ser.P AG/RES.1 (XLVI-E/14) rev.1

el uso ilícito sin hacer el mismo hincapié y los mismos esfuerzos en la reducción de la demanda y sin superar otras causa.[327]

Este énfasis renovado en el principio de equilibrio aparecerá, no obstante, sólo como énfasis. En efecto, en la Declaración Política de 1998 se reconocía que "la acción contra el problema mundial de las drogas" era una responsabilidad común y compartida que requería "un abordaje integral y equilibrado" y que "la reducción de la demanda era un pilar indispensable en el abordaje global para contrarrestar el problema mundial de las drogas".[328] Por consiguiente, en la Declaración de Principios sobre Reducción de la Demanda aprobada en 1998, se asocia el éxito, ésta vez, con un abordaje equilibrado del problema. En términos de esta Declaración, "el abordaje más efectivo al problema de las drogas" consistía en "un abordaje comprensivo, equilibrado y coordinado en el que el control de la oferta y la reducción de la demanda" se reforzaran entre sí, conjuntamente a la apropiada aplicación del principio de responsabilidad compartida".[329] Es así que la responsabilidad compartida, la integralidad y el equilibrio pasarán a ser pilares ineludibles en el entendimiento de cuál debe ser el abordaje legítimo y eficaz del problema de las drogas. Hasta los Estados Unidos, en palabras del Zar Antidrogas Mac Caffrey, en 1998 sostenía que "para enfrentar esta amenaza en los Estados Unidos" se había elaborado "una estrategia nacional de gran amplitud, equilibrada e integrada" en la que la "primera prioridad" era "reducir la demanda de drogas ilícitas".[330] En su Informe fechado en 1998, el representante del PNUFID afirmaba con relación a la Declaración Política de 1998: "quedo claro que la obtención de resultados positivos en los próximos diez años sólo es posible si se logran avances significativos y simultáneos en cada una de las seis áreas de intervención… el problema mundial de las drogas requiere de un enfoque equilibrado y de un

327- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2014.
328- Declaración Política de 1998; A/RES/S-20; 21 de octubre de 1998.
329- Declaración de Principios sobre Reducción de la Demanda, 1998.
330- Palabras de Barry Mac Caffrey, en el 23º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, OEA/Ser.L/XIV.2.23, CICAD/Doc.960/98 corr 1.

esfuerzo conjunto".[331]Años después, como resultado de la evaluación de medio término de la Declaración Política y el Plan de Acción de 1998, en la Declaración Ministerial de 2003 se insiste en que "la acción contra el problema mundial de las drogas es una responsabilidad común y compartida que exige un planteamiento integral y equilibrado".[332] Ya en el año 2006, en el marco de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas algunos representantes habían observado "con preocupación que la reducción de la demanda había recibido menos atención que la reducción de la oferta en términos de cooperación internacional y apoyo de los donantes".[333] En el 51º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión, que tuvo lugar en el 2008, se expresaba también preocupación "por el hecho de que algunos aspectos de la fiscalización de drogas habían recibido más atención que otros" y fueron varios los oradores que "subrayaron la importancia de adoptar un enfoque equilibrado de la reducción de la oferta y de la demanda, señalando que las iniciativas eficaces de reducción de la oferta en las regiones productoras de drogas se habían visto parcialmente contrarrestadas por la continua demanda de drogas en todas partes del mundo".[334] El Presidente de la Comisión, en su resumen de los aspectos más destacados del debate temático de ese mismo Período de Sesiones, resaltaba que "se consideraba necesario un enfoque de la reducción de la demanda basado en pruebas objetivas y de largo plazo, sostenido e integral" y que tal enfoque debería tener en cuenta ante todo "el desequilibrio de los recursos asignados a la reducción de la demanda", "la necesidad de concentrarse en reducir el sufrimiento, en especial mediante medidas encaminadas a reducir el daño causado por las drogas".[335] En el Informe del 44º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD celebrado en el año 2008 se consigna que "varios delegados (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, México, Uruguay

331- Informe del Representante de PNUFID, OEA/Ser.L/XIV.2.24 CICAD/DOC.1002/98.

332- Declaración Ministerial, E/CN.7/2003/L.23/Rev.,1. marzo de 2003.

333- Informe sobre el 49º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, E/2006/28 E/CN.7/2006/10, marzo de 2006.

334- Informe sobre el 51° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; E/2008/28 E/CN.7/2008/15, marzo de 2008.

335- Informe sobre el 51° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; E/2008/28 E/CN.7/2008/15, marzo de 2008.

y Venezuela)" habían enfatizado que las estrategias nacionales debían "equilibrar la aplicación de la ley con las medidas de prevención".[336]

Una década después de los compromisos contraídos en 1998, la Declaración Política de 2009 afirmaba que "el problema mundial de las drogas" seguía "siendo una responsabilidad común y compartida" que requería "una cooperación internacional eficaz y creciente" y exigía "un enfoque integral, multidisciplinario y equilibrado de las estrategias de reducción de la oferta y la demanda de drogas, en virtud de la cual esas estrategias se refuercen mutuamente".[337] Aún más, la nueva Declaración Política indicaba que "cada estrategia" era "ineficaz en ausencia de la otra".[338] Además, como se adelantó en el capítulo precedente, ya en el Plan de Acción de 2009 se identificaba como problema el hecho de que, en referencia a los compromisos asumidos en 1998, había faltado "un criterio equilibrado y amplio" y que debía aplicarse un enfoque equilibrado "con miras a lograr la proporcionalidad de esfuerzos, recursos y cooperación internacional dedicados a combatir el uso indebido de drogas como problema social y sanitario".[339] El Director Ejecutivo de la ONUDD advertía ese mismo año en que se debía "invertir en un sólido término medio entre la criminalización de los usuarios de drogas y la legalización de su uso" enmarcando los esfuerzos colectivos contra las drogas "menos como una guerra y más como un esfuerzo por curar una enfermedad social".[340] Por su parte, el Presidente de la JIFE alertaba que "muchos gobiernos" continuaban "dando mayor prioridad y recursos a

336- Informe del 44º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.44 CICAD/DOC.1744/09.
337- Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, marzo de 2009.
338- Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, marzo de 2009.
339- Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, marzo de 2009.
340- Intervención del Director Ejecutivo de la ONUDD en el 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; 11 de marzo de 2009.

la reducción de la oferta que a la reducción de la demanda, aun cuando las actividades de reducción de la oferta" habían demostrado no "estar produciendo resultados sostenibles" si no se acompañaban "con intervenciones de reducción de la demanda".[341] Lo mismo advertía el Secretario General de la OEA ese mismo año al indicar que "pese a los esfuerzos de interdicción" el problema continuaría "mientras se continúe atacando de manera principal a la oferta y no se combata de igual manera a la demanda".[342] En esa misma sesión, Uruguay planteaba que su país impulsaba "enfáticamente la integración congruente de los instrumentos de derechos humanos con la política de fiscalización mundial de drogas y su evaluación" y que abogaba "por un verdadero equilibrio integral entre las políticas de reducción de la demanda y las de reducción de la oferta".[343] Fueron diversos los oradores que, en esa oportunidad, "subrayaron la importancia de las actividades de reducción de la demanda"; muchos los que "destacaron que, sin actuaciones de reducción de la demanda, las iniciativas de reducción de la oferta no podían tener éxito"; y también muchos los que "señalaron que todavía no se había logrado un verdadero equilibrio entre ambos aspectos de la lucha contra las drogas".[344] Hasta la JIFE en su Informe correspondiente al año 2010 aseguraba que ya se reconocía ampliamente que "los problemas relacionados con las drogas" debían "abordarse estableciendo un delicado equilibrio entre las medidas de reducción de la oferta y de la demanda".[345]

Lo llamativo es entonces que en tiempos recientes algunos representantes sugieran que esa mirada basada en el equilibrio y con mayor

341- Intervención del Presidente de la JIFE en el Segmento de Alto Nivel del 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, 11 de marzo de 2009.
342- Intervención del Secretario General de la OEA en el 45º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, 7 de mayo de 2009.
343- Intervención de Uruguay en el 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; marzo de 2009.
344- Informe sobre el 52° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; E/2009/28 E/CN.7/2009/12, marzo de 2009.
345- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2010.

énfasis en la salud implica un "cambio de enfoque"[346] y que es "en los últimos años" cuando se ha "estado asistiendo a un intenso e interesante proceso de revisión de las políticas sobre el uso de sustancias psicoactivas en la región de las Américas en la búsqueda de una aproximación más balanceada y efectiva que haga énfasis en el bienestar de sus habitantes y en el impacto que tiene en ellos el llamado "problema de las drogas", de graves consecuencias en diferentes ámbitos".[347] Es así que en la construcción de la noción de responsabilidad colectiva y de las soluciones legítimas al problema, los principios de integralidad y equilibrio estuvieron siempre presentes en los documentos e intervenciones del régimen. El énfasis renovado en estos principios entre los actores del ámbito interamericano más allá de lo discursivo, en este juego entre la memoria y el olvido, podrá apreciarse mejor a la hora de analizar cómo ven esos actores el alcance de la crisis de efectividad del régimen y como abordan los desafíos que se les presentan.

346- Intervención de Guatemala en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 7 de diciembre de 2013, OEA/Ser.D/XLIII-0.2.

347- Intervención del Subdirector de la Organización Panamericana de la Salud (OPS); en el 54º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD/OEA); OEA/Ser.L/XIV.2.54 CICAD/doc.2066/13, 13 de diciembre de 2013.

Capítulo 9 – El déficit de información y la incertidumbre respecto de regímenes alternativos.

La existencia de un déficit de información no sólo en lo que refiere a las tendencias del problema de las drogas en todas sus manifestaciones o a los resultados de las políticas implementadas, sino también en lo que refiere a la eventual implementación de enfoques alternativos, es otro de los componentes del mecanismo causal que se presenta en el capítulo 5, componentes que, en conjunto, explican, en parte, la persistencia del régimen internacional de control de drogas. En el párrafo 20 de la Declaración Política aprobada en su Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones, la Asamblea General exhortó a todos los Estados a que informaran cada dos años a la Comisión de Estupefacientes sobre sus esfuerzos por cumplir las metas y objetivos para los años 2003 y 2008, y pidió a la Comisión que analizara esos informes con el objeto de intensificar la cooperación en la lucha contra el problema mundial de las drogas.[348] Sumado a ello, en cada uno de los aspectos del Plan de Acción que acompaña a la Declaración Política, se incluyeron consideraciones vinculadas a la cuestión de la información. No obstante, en las intervenciones de los estados pertenecientes al ámbito interamericano en el transcurso de los debates del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de 1998, este tema no aparece como una cuestión prioritaria.

No obstante, los Principios Rectores sobre Reducción de la Demanda fueron contundentes en afirmar que "los programas de reducción de la demanda" debían "estar basados en una evaluación continua de la ín-

348- Seguimiento del Vigésimo Período Extraordinario de la Asamblea General de Naciones Unidas: Examen del Informe Bienal Único del Director Ejecutivo; E/CN.7/2001/2.

dole y la magnitud de los problemas del consumo y el uso indebido de drogas y los problemas conexos en la población" y que "esta evaluación" era "imprescindible para identificar las tendencias" que pudieran surgir. Es así que la Declaración de Principios señala que los Estados deberían "proceder a estas evaluaciones de manera exhaustiva, sistemática y periódica, aprovechando los resultados de los estudios pertinentes, teniendo en cuenta las consideraciones geográficas y aplicando definiciones, indicadores y procedimientos similares en la evaluación del problema de la droga" y que "las estrategias de reducción de la demanda" debían "apoyarse en los conocimientos adquiridos mediante la investigación y en las lecciones derivadas de programas previos".[349] Por otra parte, el "Plan de Acción sobre Cooperación Internacional para la Erradicación de los cultivos ilícitos para la producción de drogas y desarrollo alternativo", afirmaba que los gobiernos de las zonas productoras debían "formular mecanismos eficaces y precisos de vigilancia y verificación, y utilizar a ese fin los métodos de obtención de datos más eficaces, económicos y accesibles que existan", y que los gobiernos debían "compartir información sobre evaluación de cultivos ilícitos con el PNUFID e intercambiarla con otros gobiernos a fin de acrecentar la cooperación y eliminar tal género de cultivos".[350] De manera similar, el "Plan de Acción para combatir la fabricación ilícita, el tráfico y el uso indebido de estimulantes de tipo anfetamínico y sus precursores", indicaba que los Estados debían "difundir información sobre las medidas adoptadas para cumplir el Plan de Acción y comunicarlas a la Comisión", la cual, por su parte, debía "examinar y evaluar la aplicación del Plan de Acción a nivel nacional, regional e internacional.[351]

349- Declaración de Principios para la Reducción de la Demanda de Drogas; A/RES/S-20/3; 8 de septiembre de 1998.

350- Directrices para la Presentación de Informes de los Gobiernos sobre la Aplicación del Programa Mundial de Acción y Seguimiento del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General; E/CN.7/1999/2; 28 de enero de 1999.

351- Directrices para la Presentación de Informes de los Gobiernos sobre la Aplicación del Programa Mundial de Acción y Seguimiento del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General; E/CN.7/1999/2; 28 de enero de 1999.

Es preciso señalar que, desde un comienzo, la estructura convencional del régimen contemplaba la necesidad de obtener información cierta y fidedigna sobre el problema de las drogas. La Convención de 1961, en su artículo 18 establece los datos que los estados parte deben suministrar al Secretario General, a saber, un informe anual sobre la aplicación de la Convención en cada uno de sus territorios; el texto de todas las leyes y reglamentos promulgados periódicamente para poner en práctica la Convención; los datos que pida la Comisión sobre los casos de tráfico ilícito, especialmente los datos de cada caso descubierto de tráfico ilícito que pueda tener importancia, ya sea por arrojar luz sobre las fuentes de que provienen los estupefacientes para dicho tráfico, o bien por las cantidades de que se trate o el método empleado por los traficantes; y los nombres y las direcciones de las autoridades facultadas para expedir permisos o certificados de exportación y de importación.[352] De igual manera, el artículo 20 de la Convención establecía los datos estadísticos que los estados parte debían suministrar a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes vinculados a la producción, fabricación, superficies de cultivo, decomiso y consumo de estupefacientes, entre otras cuestiones.[353] Similares previsiones tiene la Convención de 1971 sobre Sustancias Psicotrópicas y la Convención de Naciones Unidas contra el Tráfico ilícito de Drogas y Sustancias Psicotrópicas de 1988.[354]

De igual manera, en el ámbito interamericano, en mayo de 1998, el Plan de Acción para la Implementación de la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio, aprobada por la CICAD, incluía una gran cantidad de acciones vinculadas a la información, que se consideraban necesarias para un adecuado abordaje del problema de las drogas, tales como, establecer un mecanismo para compilar y difundir información sobre las experiencias y los éxitos relacionados con los programas e iniciativas sobre reducción de la demanda; preparar estadísticas sobre consumo de

352- Convención única sobre Estupefacientes de 1961, modificada por el Protocolo de 1972.

353- Convención única sobre Estupefacientes de 1961, modificada por el Protocolo de 1972.

354- Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas, 1972; Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, 1988.

drogas, incluidas las drogas ilícitas y los productos farmacéuticos lícitos; compilar y difundir información sobre las mejores experiencias en materia de prevención y tratamiento en relación con grupos especiales como los jóvenes, las mujeres, los grupo indígenas; asistir a los países en la vigilancia de tendencias y la promoción de investigaciones sobre el abuso de drogas, incluida la realización de estudios sobre el costo social y de salud que represente el abuso de sustancias; promover y facilitar una mejor coordinación internacional en la recopilación/intercambio de inteligencia, y en las investigaciones relacionadas con las drogas a nivel internacional; establecer un mecanismo para la recopilación y la difusión de información relacionada con la experiencia en materia de esfuerzos y programas (incluidos aquellos de las organizaciones no gubernamentales); desarrollar un mecanismo para la verificación del cultivo de drogas ilícitas, el daño ambiental y la identificación de recursos económicos para el desarrollo de dichas zonas en los Estados miembros; asistir a los países en el desarrollo de bases de datos y en la recopilación de información sobre todos los aspectos relacionados con las drogas; asistir a los países en la identificación de fuentes de recursos para respaldar la puesta en práctica de la estrategia; y desarrollar indicadores del impacto de programas e iniciativas.[355] Es así que la necesidad de políticas de drogas sustentadas en la evidencia fue uno de los elementos siempre presentes en los instrumentos centrales del régimen internacional y, más específicamente, en aquellos propios del ámbito interamericano, desde tiempos tempranos.

Un año después de la aprobación de la Declaración Política, en 1999, en el Informe del Director Ejecutivo sobre Directrices para la Presentación de Informes, se afirmaba que "una condición previa importante para lograr las metas adoptadas por la Asamblea General en su Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones" era "asegurar que los gobiernos" contaran "con información fidedigna sobre la naturaleza del uso indebido de drogas y sobre sus pautas y tendencias" y agregaba la recomendación de que los gobiernos afectados por los cultivos ilícitos

355- Plan de Acción para la Implementación de la Estrategia Antidrogas en el Hemisferio, 23º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.23, CICAD/doc.965/98 add. 3.

realizaran "una evaluación de la extensión de esos cultivos en su territorio a fin de establecer cifras de referencia para medir los progresos realizados en la eliminación o reducción significativa de los cultivos ilícitos de estupefacientes para el año 2008".[356] En la Declaración Ministerial Conjunta y medidas adicionales para la aplicación de los planes de acción emanados del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, aprobada en abril de 2003, se subrayaba que "a fin de poder seguir formulando políticas sólidas de fiscalización de drogas que se basen en pruebas científicas, la reunión y el análisis de datos y la evaluación de los resultados de las políticas vigentes" eran "instrumentos indispensables". [357] En cumplimiento de estos objetivos, mediante la Resolución 42/11 de la Comisión de Estupefacientes aprobada en 1999, "Lineamientos para informar sobre el Seguimiento del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General", se adopta un cuestionario unificado que incluye la información requerida en todos los planes de acción y medidas adoptadas en esa Asamblea General y se requiere al Director Ejecutivo que prepare un informe bienal, que debía cubrir las dificultades encontradas en el logro de los objetivos y metas acordadas. El primer informe debía será examinado por la Comisión en 2001, y los restantes en 2003, 2005, 2007 y 2008.[358]

Es así que, a partir de la aprobación misma de la Declaración Política de 1998, en numerosos documentos a lo largo de los años comenzarán a aparecer advertencias relacionadas a la necesidad de información, principalmente de cara a la evaluación de las metas fijadas por los estados para el año 2008. Ya en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General se advertía que eran "pocos los paí-

356- Directrices para la Presentación de Informes de los Gobiernos sobre la Aplicación del Programa Mundial de Acción y Seguimiento del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General; E/CN.7/1999/2; 28 de enero de 1999.

357- Declaración Ministerial Conjunta y medidas adicionales para la aplicación de los planes de acción emanados del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General; E/CN.7/2003/L.23/Rev.1, 16 de abril de 2003.

358- Resolución 42/11 de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, 1° de diciembre de 1999.

ses" donde tenía lugar el cultivo ilícito de estupefacientes que contaban "con mecanismos de vigilancia adecuados para evaluar plenamente la situación prevaleciente en su territorio", y se indicaba además que aunque periódicamente se habían efectuado estimaciones, no se disponía "de ningún mecanismo internacional amplio y fiable para reunir y analizar datos sobre cultivos ilícitos de estupefacientes".[359]

Por otra parte, en el Informe del 43° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes que tuvo lugar en el año 2000 se advertía, con relación a la cuestión del uso indebido, que "la respuesta al problema se estaba viendo obstaculizada por la falta de datos fidedignos" y los estados presentes expresaban ya su preocupación "por el hecho de que, con demasiada frecuencia faltaba información oportuna y fidedigna sobre las tendencias del uso indebido de drogas" y "que la elaboración de respuestas idóneas se estaba viendo obstaculizada por la falta de un buen conocimiento de la naturaleza de la situación del uso indebido de drogas".[360] De modo análogo, en el Informe del Director Ejecutivo sobre la Situación Mundial del Uso Indebido de Drogas, publicado en diciembre de 2000, se indicaba que mientras que los sistemas de recolección de datos habían progresado en algunas partes del mundo persistía "una necesidad crítica de mejoras diseñadas para asegurar una competa comprensión de las tendencias y el alcance del problema global del uso indebido de drogas".[361] En el mismo informe correspondiente al año siguiente, se afirmaba que "varios problemas técnicos vinculados con la estructura del cuestionario" dificultaban "la interpretación de las respuestas relacionadas con la demanda de drogas". Y agregaba que "la interpretación" se complicaba aún más por la tasa de falta de respuestas" por lo que concluía que era "evidentemente difícil interpretar las tendencias dadas esas tasas de respuestas" y que convenía "actuar con prudencia al sacar conclusiones de los datos".[362] Las advertencias se

359- Vigésimo Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General: directrices para la presentación de informes; E/CN.7/1999/3.
360- Informe sobre el 43° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, E/2000/28 E/CN.7/2000/11, marzo de 2000.
361- Informe sobre la Situación Mundial del Uso Indebido de Drogas; E/CN.7/2000/4.
362- Informe sobre la Situación Mundial del Uso Indebido de Drogas; E/CN.7/2001/4.

van a continuar a lo largo de los años. En el Informe del 44° Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes del año 2001 se expresaba que "sin evaluaciones rigurosas de los programas e intervenciones, sería imposible identificar aproximaciones exitosas y mejores prácticas".[363] El Secretario General Asistente de la OEA, en el 34° Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, celebrado en 2003, afirmaba que "el impacto total del tráfico y del uso indebido de drogas" era "enorme y aún no completamente entendido", "casi una generación después de la fundación de la CICAD".[364] En el Informe sobre la Situación Mundial del Uso Indebido publicado en 2004 se reitera la afirmación de que existían "ciertas limitaciones" que era necesario "tener en cuenta al interpretar los resultados", e iba más allá al indicar que el propio informe era "limitado" y sólo podía "suministrar orientaciones generales con respecto a los principales tipos de drogas", lo que inevitablemente conducía a "generalizaciones muy amplias".[365] En lo que refiere al ámbito de la demanda señalaba que "la falta de resultados generales en la reducción del uso indebido de drogas" estaba "estrechamente relacionada con el hecho de que la reducción de la demanda de drogas ilícitas" requería la capacidad de modificar actitudes y comportamientos" y que "un cambio apreciable en este aspecto" exigía "esfuerzos sostenidos a largo plazo"[366] En el capítulo vinculado a la reducción de la demanda, el Director Ejecutivo advertía que la información facilitada a través de los Cuestionarios Bienales tenía un "carácter principalmente cualitativo" pues se basaba en las opiniones de los expertos, y agregaba que "las valoraciones de este tipo" tenían "un valor relativamente limitado".[367]

363- Informe sobre el 43° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, E/, 2000.

364- Palabras del Embajador Luigi Einaudi, Secretario Asistente de la OEA, en el 34| Período Ordinario de Sesiones de a CICAD, 17 de noviembre de 2003.

365- Informe sobre la Situación Mundial del Uso Indebido de Drogas; E/CN.7/2004/2.

366- Segundo Informe Bienal del Director Ejecutivo sobre la implementación de resultados del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General; E/CN.7/2003/2.

367- Tercer Informe Bienal del Director Ejecutivo sobre la implementación de resultados del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General; E/CN.7/2005/Add.1.

Paradójicamente, en el Informe Bienal del Director Ejecutivo publicado en 2001 se afirmaba que la mayoría de los estados (83%) informaban contar con "estrategias basadas en la evidencia".[368] En su Segundo Informe Bienal el Director Ejecutivo de la ONUDD informaba que un 84% de los estados decía contar con planes de reducción de la demanda basados en la evaluación de la situación del uso indebido de drogas, y un 82% contar con mecanismos para evaluar el problema.[369] En ese mismo informe se indicaba que "aunque la naturaleza de las respuestas generales al cuestionario" no permitía "una evaluación cualitativa de la eficacia y la repercusión" de las estrategias y planes de acción nacionales, el hecho de que la mayoría de los estados hubieran adoptado medidas para elaborar y aplicar un plan de acción nacionales de fiscalización de drogas era de por sí "un paso considerable y decisivo", que permitía "llegar a la conclusión de que la comunidad internacional" había hecho grandes avances hacia el cumplimiento de los compromisos decisivos en las resoluciones de la Asamblea General".[370] Es más, el Informe aseguraba que la información disponible mostraba que los estados se habían tomado en serio los compromisos contraídos en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones, y que habían incrementado considerablemente las actividades en casi todas las esferas, aunque las respuestas al cuestionario no permitieran "apreciar los efectos de las nuevas estrategias y programas".[371] No obstante, de acuerdo al informe "aunque la información sobre los efectos de las estrategias adoptadas con prioridad a 1998" fuera escasa "sería erróneo llegar a la conclusión de que los esfuerzos realizados" habían sido "ineficaces".[372]

368- Seguimiento del Vigésimo Período Extraordinario de la AG: examen del Informe Bienal Único del Director Ejecutivo, E/CN.7/2001/2.
369- Segundo Informe Bienal del Director Ejecutivo, E/CN.7/2003/2, 17 de febrero de 2003.
370- Segundo Informe Bienal del Director Ejecutivo, E/CN.7/2003/2, 17 de febrero de 2003.
371- Segundo Informe Bienal del Director Ejecutivo, E/CN.7/2003/2, 17 de febrero de 2003.
372- Segundo Informe Bienal del Director Ejecutivo, E/CN.7/2003/2, 17 de febrero de 2003.

En el Informe sobre la Situación Mundial del Tráfico Ilícito de Drogas publicado en el año 2000, se advierte que "a pesar del número creciente de cuestionario recibidos" existían "un número de limitaciones" con relación a los datos resultantes. De acuerdo al informe, "los defectos más importantes" se referían "a la cantidad y calidad de la información provista". Las respuestas remitidas no siempre eran comprensivas, la comparabilidad de la información era a menudo limitada, y había dificultades inherentes respecto de los datos de incautaciones, cuando los informes eran enviados por algunos países y no por otros.[373] En el mismo informe publicado el siguiente año, se indicaba que "pese a haber aumentado la información recibida de los gobiernos" seguía "siendo difícil presentar análisis detallados a causa de las dificultades inherentes a una serie de indicadores utilizados para calcular la producción y el tráfico de drogas". El informe indicaba que en lo que respecta al cultivo y producción de drogas derivadas de plantas, la gran mayoría de los datos se basaba en estimaciones pues se carecía de información exacta; y en cuanto a las tendencias del tráfico ilícito, las incautaciones de estupefacientes eran el indicador más importante utilizado, aunque se reconocía que no era ese un indicador directo".[374] Un año después se profundizaba sobre este tipo de consideraciones al señalar que "los principales problemas en materia de datos" eran "la irregularidad y falta de integridad de los informes" que incidían en "la cantidad, calidad y comparabilidad de la información recibida". Los problemas identificados tenían que ver, en primer lugar, con que los intervalos regulares con que informaban algunos gobiernos podían producir una ausencia de datos en algunos años, pero disponibilidad de datos en otros años. Ante la falta de datos periódicos, el PNUFID trataba de subsanar el problema mediante la compulsa de otras fuentes, pero se reconocía que esto podía influir en los patrones de tendencias. En segundo lugar, las respuestas al cuestionario no siempre eran completas o lo suficientemente amplias. En tercer lugar, las diferencias de los criterios de notificación usados en varios países o en países individuales en el curso del tiempo podían distorsionar el panorama del tráfico de drogas y los análisis de tendencias.[375] Si bien el informe

373- Informe sobre la Situación Mundial del Tráfico Ilícito de Drogas; E/CN.7/2000/5.
374- Informe sobre la Situación Mundial del Tráfico Ilícito de Drogas; E/CN.7/2001/5.
375- Informe sobre la Situación Mundial del Tráfico Ilícito de Drogas; E/CN.7/2002/4.

destacaba que en años recientes lo gobiernos habían mejorado los informes que presentaban advertía que "la complejidad intrínseca de algunos índices" que se empleaban para cuantificar el problema de la oferta y el tráfico ilícito de drogas, "debido a su ilicitud" dificultaban el análisis de los datos recibidos. En lo que refería al cultivo y la producción ilícitos de drogas derivadas de plantas, se advertía que las metodologías de reunión de datos eran extremadamente complejas (y su aplicación onerosa) por lo que se planteaban problemas casi insostenibles, como las diferencias en la temporadas de cultivo, el cultivo intercalado, los rendimientos variables y las cosechas destruidas o perdidas"[376]. El Informe también volvía a profundizar respecto a las limitaciones de la información sobre incautaciones, indicando esta vez que como cada vez más los países realizaban "operaciones conjuntas de intercepción de estupefacientes" estas incautaciones muchas veces eran notificadas por todos los que intervenían en esas operaciones conjuntas, obteniendo como resultado la duplicación de datos. El informe advertía además que esta duplicación no sólo podía provenir de los informado por diferentes países, sino también por lo informado por los países individualmente. Las estadísticas sobre incautaciones de diferentes organismos dentro de un mismo país también podían incluir algunas duplicaciones si más de un organismo intervenía en una intercepción. Todo esto, con claridad, distorsionaría el análisis de tendencias".[377]

Los problemas en la calidad de los datos y en su capacidad para posibilitar correctas evaluaciones del problema, se acompañaba además con bajos índices de respuesta por parte de los países. En el Primer Informe Bienal del Director Ejecutivo se informaba que el mismo había sido elaborado tan sólo con la información suministrada por 81 países por lo que se consideraba que "el índice de respuesta" había sido "relativamente decepcionante".[378] En el Segundo Informe Bienal, si bien fue mayor el índice de respuesta (117) el Director Ejecutivo advertía que el

376- Informe sobre la Situación Mundial del Tráfico Ilícito de Drogas; E/CN.7/2002/4.
377- Informe sobre la Situación Mundial del Tráfico Ilícito de Drogas; E/CN.7/2002/4.
378- Primer Informe Bienal del Director Ejecutivo sobre la implementación de resultados del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General; E/CN.7/2001/2; 22 de diciembre de 2000.

análisis ofrecía "un resumen de las medidas adoptadas por los estados" aunque no había sido posible "incluir una evaluación de la eficacia de esa actuación".[379] En el Tercer Informe, se indicaba que se habían recibido 93 respuestas por parte de los estados y que sólo 60 países habían respondido a los tres ciclos.[380] Y además incluía una serie de consideraciones respecto de la información relavada. En sus palabras "aparte de la fiabilidad de la información" se planteaba el "problema de la validez de la muestra". La tasa de respuesta a los Cuestionarios Bienales se había situado en cada uno de los tres ciclos en torno al 50% (aproximadamente 100 países) y sólo 60 países, el 31% del total mundial, había respondido al cuestionario en los tres ciclos. Pese a las insuficientes tasas de respuesta, el Director Ejecutivo de la ONUDD indicaba como atenuante que los países que habían respondido al cuestionario en más de un ciclo sumaban en cualquier caso una población muy superior al 50% del total de la población mundial.[381]

A medida que se avanzaba sobre los plazos previstos en la Declaración Política y el Plan de Acción para la evaluación de las metas oportunamente fijadas en 1998, comienzan a emerger con mayor claridad las dificultades que se venían presentando en torno a la cantidad y la calidad de la información disponible. En el Cuarto Informe Bienal del Director Ejecutivo se informaba que, en virtud del párrafo 2 de la Resolución 49/1 de la Comisión de Estupefacientes, se había organizado una consulta oficiosa de expertos, quienes habían concluido que "había limitaciones en relación con los datos proporcionados por los estados miembros en el Cuestionario para los Informes Bienales, sobre todo en lo referente

379- Segundo Informe Bienal del Director Ejecutivo sobre la implementación de resultados del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General; E/CN.7/2003/2.

380- Tercer Informe Bienal del Director Ejecutivo sobre la implementación de resultados del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General; E/CN.7/2005/2.

381- Tercer Informe Bienal del Director Ejecutivo sobre la implementación de resultados del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General; E/CN.7/2005/Add.1.

al número de respuestas, su fiabilidad y coherencia". [382] Pese a esta afirmación, los expertos sostenían que "la base de datos de esos cuestionarios representaba una buena fuente de información sobre los esfuerzos de los estados miembros para cumplir los compromisos contraídos en 1998".[383] No obstante, lo importante de esta opinión realizada por los expertos fue su advertencia en términos de la futura utilidad del sistema para la evaluación de las metas de la Asamblea General. Los expertos observaron que "el sistema no se había concebido para poder hacer una evaluación de las repercusiones del cumplimiento de esos compromisos. Por consiguiente, no debía esperarse que los datos proporcionados a través del cuestionario para los informes bienales cumplieran "alguna función para la que no fueron concebidos" y, por ello, "los expertos reconocieron que sería necesario examinar otras fuentes de información a fin de poder realizar cierto análisis de las repercusiones".[384] En la adenda relativa a la cuestión de la demanda el informe indicaba que "aparte de la fiabilidad de la información" también se planteaba el problema de la validez de la muestra: según la tendencia general que muestran las respuestas al cuestionario para los informes bienales, sólo 51 estados, el 27% del total mundial", había respondido a las preguntas sobre la reducción de la demanda de drogas en los cuatro ciclos de presentación de informes".[385] Por otra parte, los expertos señalaban que "las grandes diferencias de magnitud, cobertura y alcance de las estrategias nacionales de reducción de la demanda de drogas" hacían que resultara "difícil analizar el nivel real de compromiso de cada país".[386] En la adenda del

382- Cuarto Informe Bienal del Director Ejecutivo sobre la implementación de resultados del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General; E/CN.7/2007/7.

383- Cuarto Informe Bienal del Director Ejecutivo sobre la implementación de resultados del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General; E/CN.7/2007/7.

384- Cuarto Informe Bienal del Director Ejecutivo sobre la implementación de resultados del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General; E/CN.7/2007/7.

385- Cuarto Informe Bienal del Director Ejecutivo - Reducción de la demanda; E/CN.7/2007/2/Add.1.

386- Cuarto Informe Bienal del Director Ejecutivo - Reducción de la demanda; E/CN.7/2007/2/Add.1.

informe vinculada a la cuestión de precursores químicos se indicaba que "sólo 56 estados, el 29% del total" habían respondido el cuestionario en los cuatro ciclos de presentación de informes.[387] En efecto, respecto de todos los temas, el Director Ejecutivo informaba que "sólo 56 estados" habían respondido "al cuestionario en todos los ciclos de presentación de informes" por lo que agregaba, en coincidencia con las opiniones de los expertos, que "además de la fiabilidad de la información" se presentaba "el problema de la validez de la muestra".[388]

En septiembre de 2008 se celebró una segunda reunión de consulta con expertos en la que volvieron a reconocer que "el número de respuestas y la calidad (validez, fiabilidad y objetividad) de los datos suministrados por los estados miembros imponían ciertas limitaciones al seguimiento de los progresos que se hacían en la aplicación de los objetivos y metas aprobados en 1998".[389] No obstante, los expertos indicaban que "la información suministrada por los estados miembros… había permitido establecer una base de datos que constituía una valiosa fuente de información sobre los esfuerzos realizados".[390] De todos modos, en opinión de los expertos "algunas preguntas contenidas en el instrumento… eran imprecisas en determinadas esferas, lo cual, en algunos casos, podía haber introducido un sesgo en las respuestas y planteado dificultades analíticas" además de indicar que "la falta de definiciones o de un glosario… podría haber hecho que, en algunos casos, diferentes autoridades interpretaran determinadas preguntas de manera algo diferente, por lo cual sus preguntas podrían no haber sido necesariamente comparables y ello podría complicar la interpretación y el análisis de las respuestas".[391]

387- Cuarto Informe Bienal del Director Ejecutivo – Precursores Químicos; E/CN.7/2007/2/Add.5.
388- Cuarto Informe Bienal del Director Ejecutivo; E/CN.7/2007/2.
389- Informe del Director Ejecutivo sobre reunión y utilización de datos complementarios; E/CN.7/2008/8.
390- Informe del Director Ejecutivo sobre reunión y utilización de datos complementarios; E/CN.7/2008/8.
391- Informe del Director Ejecutivo sobre reunión y utilización de datos complementarios; E/CN.7/2008/8.

En 2008, el siguiente Informe Bienal del Director Ejecutivo advertía que "la utilidad del análisis de los datos reunidos mediante el cuestionario "dependía del nivel de cobertura y de la calidad de la información" e indicaba que 60 estados habían respondido "el cuestionario en los cuatro ciclos de presentación de informes".[392] No obstante, agregaba que en todos los ciclos las respuestas permitían "sacar conclusiones sobre más del 88% de la población mundial", porque en la mayoría de los casos los estados miembros que no habían respondido eran países pequeños o pequeños estados insulares.[393] En lo que refiere particularmente a la reducción de la demanda el Informe indicaba que existían "varias limitaciones en relación con los datos comunicados" y que una de las principales dificultades había sido el establecimiento de una correlación entre las tendencias del uso indebido de drogas y los programas de reducción de la demanda ejecutados en los últimos diez años. En palabras del informe, "atribuir tendencias positivas a determinadas intervenciones" era "difícil por una serie de motivos, pero principalmente porque las conductas proclives al uso indebido de drogas" estaban "influenciadas por múltiples factores" y porque era "difícil establecer con precisión un único elemento como desencadenante del cambio observado".[394] El informe agregaba que las conductas adictivas tendían "a modificarse lentamente, de manera que, aunque las actividades iniciadas en los diez últimos años puedan ya haber producido algunos frutos, sus resultados no se manifestarán claramente hasta más adelante".[395] Sorprendentemente, luego de estas afirmaciones, se indica que "casi todos los estados informantes (el 91%) comunicaban que habían evaluado la amplitud del problema de la droga" y que "una gran proporción de los estados informantes (el 87%)" había notificado que se habían establecido mecanismos para evaluar los resultados logrados con sus estrategias".[396]

392- Quinto Informe Bienal del Director Ejecutivo; E/CN.7/2008/2.
393- Quinto Informe Bienal del Director Ejecutivo; E/CN.7/2008/2.
394- Quinto Informe Bienal del Director Ejecutivo; Reducción de la Demanda; E/CN.7/2008/2.
395- Quinto Informe Bienal del Director Ejecutivo; Reducción de la Demanda; E/CN.7/2008/2.
396- Quinto Informe Bienal del Director Ejecutivo; Reducción de la Demanda; E/CN.7/2008/2.

La constatación de la ausencia de información suficiente a los fines de la evaluación de las metas del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de 1998, se fue advirtiendo a lo largo de la década. En el Informe sobre el 49º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, que tuvo lugar en el año 2006, se deja constancia de que varios representantes habían observado "que toda evaluación de los progresos logrados y las dificultades surgidas en el cumplimiento de las metas y objetivos fijados por la Asamblea General… debería basarse en una metodología de evaluación convenida y orientada hacia los resultados".[397] Al siguiente año, en el mismo ámbito "algunos representantes expresaron su preocupación por el escaso número de respuestas al cuestionario para el Cuarto Informe Bienal, lo que había socavado la exactitud del análisis" y observaron que "los mecanismos vigentes de presentación de informes estaban relacionados con los procesos y compromisos establecidos por los estados miembros y que en el futuro se podría ampliar el análisis para abordar las consecuencias y la eficacia de las medidas adoptadas".[398] En 2008, cumplido el plazo previsto para la evaluación y frente a las mencionadas constataciones, los integrantes del régimen insistían en que "las estrategias de fiscalización internacional de drogas sólo podían ser eficaces si existían datos fiables para evaluar de modo preciso los progresos realizados en la lucha contra el problema mundial de las drogas".[399] El Presidente de la Comisión en su resumen de los aspectos más destacados del debate temático del 51º Período de Sesiones indicaba que "una cuestión básica a la que había que hacer frente era la calidad de la información con la que se evaluaba la ejecución del sistema de fiscalización de drogas".[400]

En el Informe del Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito a modo de contribución al examen

397- Informe sobre el 49º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; E/2006/28, E/CN.7/2006/10.

398- Informe sobre el 50° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; E/2007/28/Rev.1 E/CN.7/2007/16/Rev.1.

399- Informe sobre el 51° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; E/2008/28 E/CN.7/2008/15.

400- Informe sobre el 51° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; E/2008/28 E/CN.7/2008/15, marzo de 2008.

de los resultados del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, presentado en el año 2008, se planteaba que "la generalización sobre los niveles de demanda debe ser cautelosa" desde que "la mayoría de los países – aún un siglo después de que comenzara el control internacional de drogas", aún carecía "de sistemas de monitoreo confiables para estimar la magnitud de la demanda o verificar cambios a través del tiempo", atribuible en su opinión a "la insuficiente atención dada a las cuestiones de demanda a nivel internacional".[401] Pese a la contundencia de las afirmaciones vinculadas a la existencia de un déficit de información (cuantitativo y cualitativo) no sólo en términos de la comprensión del problema de las drogas sino particularmente a la luz de la necesidad de evaluar las metas fijada en 1998, el Presidente de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes afirmaba en su Informe correspondiente al año 2008 que "la historia" había "demostrado que la fiscalización nacional e internacional de drogas" podía "ser eficaz", y por consiguiente, era la opción que debía elegirse.[402] De manera similar, en Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, en su informe a modo de contribución al examen de los resultados del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, al que se hizo referencia precedentemente, señalaba que "un siglo de control de drogas" había dado un "enorme corpus de evidencia" y agregaba que si bien esa evidencia no siempre estaba en la forma deseada, "con claros puntos de partida y tendencias identificables", era "suficiente para guiarnos en los años que vienen".[403]

Y así, en el 2009, llega el momento de una evaluación que no fue tal y que culminó en una nueva Declaración Política y Plan de Acción que, esta vez, trasladaba la evaluación al año 2019. No obstante, en la Declaración Política de 2009 los estados reconocieron la "necesidad de

401- Informe del Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito a modo de contribución al examen de los resultados del Vigésimo Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, E/CN.7/2008/CRP.17.
402- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2008.
403- Informe del Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito a modo de contribución al examen de los resultados del Vigésimo Periodo Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, E/CN.7/2008/CRP.17.

disponer de indicadores e instrumentos para la reunión y el análisis de datos precisos, fiables y comparables sobre todos los aspectos pertinentes del problema mundial de las drogas" y, cuando procediera "de mejorar o elaborar nuevos indicadores e instrumentos"; recomendaron a la Comisión de Estupefacientes que adoptara nuevas medidas para abordar esa cuestión y también reconocieron la necesidad de aumentar las inversiones en investigación y evaluación a fin de ejecutar y evaluar debidamente, sobre la base de pruebas, políticas y programas eficaces de lucha contra el problema mundial de las drogas".[404] Por otra parte, en el Plan de Acción, elaborado a partir de la Declaración Política de 2009, se identificaba como problema "la falta de información disponible, en particular, sobre la naturaleza y el alcance rápidamente cambiante del consumo de drogas" y se advertía que "la falta de vigilancia y evaluación sistemáticos por los gobiernos del alcance y la calidad de los planes de los planes de reducción de la demanda" eran cuestiones que suscitaban gran preocupación. Similar situación se identificaba en materia de oferta ilícita de drogas cuando se indicaba que había un "intercambio insuficiente de información" y "mecanismos inadecuados de vigilancia y fiscalización". En términos globales se identificaba como problema "la falta de conocimiento de la dinámica de la demanda y la oferta del mercado de drogas".[405]

En el 52° Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas en el que se aprobó la Declaración Política y su Plan de Acción los estados participantes también "destacaron la necesidad de disponer de datos precisos, fiables, pertinentes, oportunos y comparables", ya que eso se consideraba "imprescindible para formarse una imagen exacta de los mercados internacionales de drogas y determinar las tendencias de esos mercados, con objeto de elaborar políticas y programas basados en pruebas, determinar el consumo de drogas ilícitas y las consecuencias adversas del uso indebido de drogas y evaluar las me-

404- Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, marzo de 2009.

405- Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, marzo de 2009.

didas encaminadas a hacer frente a esos problemas".[406] Se trataba de una curiosa reflexión justamente en la instancia prevista por el régimen para la evaluación de las metas oportunamente fijadas por la Asamblea General en 1998. En esa sesión fueron varios los oradores que "afirmaron que las evaluaciones de la fiscalización internacional de drogas basadas en pruebas seguían siendo limitadas debido a las lagunas de información" y que "toda evaluación válida de los progresos realizados en materia de fiscalización de drogas debería basarse en datos e información comprobados"; mientras que muchos oradores "reconocieron la necesidad de actuar con transparencia y de reconocer que existía incertidumbre son respecto a los datos".[407] En efecto, el resumen del debate temático de la Presidencia alertaba que "la falta de capacidad había causado lagunas de información y en la respuesta a los instrumentos existentes, lo que a su vez, se había traducido en una comprensión incompleta de la situación internacional con respecto a las drogas ilícitas".[408]

Como consecuencia de esta constatación y en paralelo a la formulación de una nueva Declaración Política y un nuevo Plan de Acción sin una plena evaluación de las metas de 1998, los estados aprueban en el marco del 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes la Resolución 52/12 sobre fortalecimiento, recolección y análisis de datos para monitorear esa Declaración y ese Plan de Acción. En esta resolución se reconoce "la necesidad de mejorar tanto la calidad como la cantidad de los datos sobre cultivo de drogas ilícitas y producción, fabricación y tráfico ilícitos de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, incluyendo el acceso a sustancias controladas bajo las convenciones de control internacional de drogas, y la información sobre desvío de precursores químicos, el uso de drogas ilícitas y las consecuencias adversas del uso indebido de drogas y de las medidas para abordar esos problemas, incluyendo información sobre prevención y tratamiento, con la finalidad

406- Informe sobre el 52° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; E/2009/28 E/CN.7/2009/12.
407- Informe sobre el 52° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; E/2009/28 E/CN.7/2009/12.
408- Informe sobre el 52° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; E/2009/28 E/CN.7/2009/12.

de desarrollar políticas basadas en la evidencia".[409] La resolución también resaltaba la "importancia de mejorar la recolección de datos a los fines de asegurar un proceso más simple y más eficiente … asegurando una evaluación más representativa, a nivel global, de todos los aspectos relevantes de la situación mundial de las drogas".[410] En su parte operativa, entre otras cuestiones, la resolución "invita a los estados miembros a fortalecer sus esfuerzos para revisar y mejorar los instrumentos de recolección de datos a los fines de obtener una evaluación objetiva, científica, equilibrada y transparente de los progresos realizados y de los obstáculos encontrados en la implementación de la Declaración Política y el Plan de Acción", además de instituir una serie de medidas tendientes a la revisión de los instrumentos de recolección, análisis y reporte de información existentes con la participación de expertos gubernamentales y de organizaciones regionales e internacionales.[411]Al año siguiente, la Comisión aprueba la Resolución 53/16 en la que se adopta un nuevo cuestionario de recolección de información.[412]

Pese a la preocupación sobradamente manifestada, al menos en un plano discursivo, en los años sucesivos vuelven a reiterarse las consideraciones vinculadas al déficit de información de calidad sobre el problema de las drogas. En el 53º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, que tuvo lugar en el año 2010, nuevamente "los oradores resaltaron la necesidad de disponer de información precisa, fiable, pertinente, oportuna y comparable" ya que eso se consideraba "imprescindible para formarse una imagen exacta de los mercados internacionales de drogas, identificar las tendencias de esos mercados y elaborar políticas, programas y evaluaciones basadas en pruebas" a la vez que señalaron que "el proceso de reunión de información a nivel internacio-

409- Resolución 52/12 de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2009.
410- Resolución 52/12 de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2009.
411- Resolución 52/12 de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2009.
412- Resolución 53/16 de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2010.

nal debía ser más eficaz".[413] En el Informe sobre la Situación Mundial del Uso Indebido de Drogas publicado en 2010 se indicaba que "en muchos países" no se disponía de información actualizada y objetiva sobre el consumo de drogas, particularmente en los países en desarrollo y que "la falta de sistemas sostenibles de información sobre las drogas" seguía siendo un obstáculo para la vigilancia de las epidemias que surgen, la aplicación de medidas de respuesta basadas en pruebas objetivas y la capacidad de evaluar la eficacia de esas respuestas".[414] Ese mismo año, el Secretario General de la OEA afirmaba que "la necesidad de actuar en este terreno orientados por evidencias concretas y no por intuiciones o exclusivo voluntarismo se hace más evidente cuando cotidianamente se escuchan propuestas de solución, la mayoría de las veces radicales pero simplistas para un problema que no admite soluciones simples" e invitaba a discutir antiguos y nuevos desafíos con la mejor arma… la información producto del análisis y la investigación".[415]

Esta constante preocupación en torno a la ausencia de información sobre el problema de las drogas vuelve a presentarse en el ámbito de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, la que mediante su Resolución 54/9 del año 2012, retoma la necesidad de mejorar la calidad y la construcción de capacidad de monitoreo para la recolección, reporte y análisis de la información sobre el problema de las drogas y las respuestas a él. En los párrafos propositivos de la resolución, la Comisión "nota con preocupación el Informe sobre la Situación Mundial del Uso Indebido de Drogas correspondiente al año 2011 en el que, a su vez, se manifiesta preocupación por el hecho de que existe una ausencia de información actualizada en la mayoría de los indicadores epidemiológicos sobre uso de drogas, causado por la ausencia de sistemas sostenibles de información y monitoreo sobre drogas en algunas partes del mundo, lo que dificulta el monitoreo de las tendencias cambiantes y emergentes,

413- Informe sobre el 53° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; E/2010/28 E/CN.7/2010/18.
414- Informe sobre la Situación Mundial del Uso Indebido de Drogas; E/CN.7/2010/2.
415- Discurso de José M. Insulza en el 48º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, OEA/Ser.L/XIV.2.48 CICAD/DOC.1850/10.

la implementación de respuestas sustentadas en la evidencia y la capacidad de evaluar la efectividad de esas respuestas".[416]

En el 2013, el Informe sobre la Situación Mundial del Uso Indebido de Drogas continúa señalando que "en general se siguen recibiendo muy pocas respuestas al cuestionario para los informes anuales y sigue faltando información objetiva actualizada sobre la mayoría de los indicadores epidemiológicos del consumo de drogas. En 2012, el índice de respuesta fue del 40%, y el 21% de los estados que respondieron proporcionaron datos sobre menos de la mitad de los indicadores o no dieron información alguna".[417] En el 56º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes los participantes volvieron a poner "de relieve que se necesitaban más investigaciones científicas sobre la eficacia de las intervenciones y políticas de prevención del uso indebido de las drogas, en particular de los países en desarrollo y que era preciso elaborar y utilizar métodos para evaluarlos", mientras que algunos oradores volvieron a "expresar su preocupación por la falta de datos e información sobre los resultados de las estrategias de reducción de la demanda, habida cuenta en particular el examen de alto nivel de la Declaración Política y el Plan de Acción… que tendría lugar en 2014".[418]

Desde el ámbito interamericano, en el Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, elaborado por la Secretaría General de la OEA, se señalaba que "no obstante el interés internacional" que suscitaba el problema y de todos los recursos que se habían destinado a su análisis, era poco lo que se sabía acerca de lo que funcionaba bien y como utilizar buenas prácticas.[419] El Informe concluye que "las políticas públicas que han abordado el fenómeno de las drogas en el Hemisferio, no han contado con la suficiente flexibilidad para incorporar nuevos co-

416- Resolución 54/9 de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2012.
417- Informe sobre la Situación Mundial del Uso Indebido de Drogas; E/CN.7/2013/2.
418- Informe sobre el 56° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; E/2013/28 E/CN.7/2013/14.
419- Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, 2013, OEA/Ser.D/XXV.4.

nocimientos que permitan hacerlas más efectivas, detectar costos y daños no deseados y asumir los evidentes cambios económicos y culturales sobrevenidos a lo largo del tiempo" y advertía que era preciso "aplicar métodos de generación de evidencia, análisis y evaluación que permitan aprender de los éxitos y de los errores, adaptar las normas a las necesidades y características del entorno particular y tomar en cuenta el balance de costos y beneficios que la aplicación de determinadas políticas tiene para cada país y cada sociedad".[420] De manera cruda y oportuna, el representante de Chile se preguntaba en el marco del 54º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, en el año 2013, "partiendo del presupuesto de que la falta de información sobre el problema de las drogas", que se podía "hacer para constituir una adecuada línea de base" que permitiera la visualización del fenómeno".[421]

Pero, una vez más con las falencias de información señaladas, se llega al 2014, año en el que, de acuerdo a la Declaración Política y el Plan de Acción aprobados por la Comisión de Estupefacientes en su 52º Período de Sesiones, en 2009, los Estados Miembros habían decidido que la Comisión de Estupefacientes llevara a cabo un Examen de Alto Nivel sobre la aplicación por los Estados Miembros de la Declaración Política y su Plan de Acción. En la Nota de la Secretaría de la ONUDD sobre la organización de la serie de sesiones de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, se informaba que, en general, se seguían "recibiendo muy pocas respuestas al cuestionario para los informes anuales" y que "seguía faltando información objetiva sobre la mayoría de los indicadores epidemiológicos del consumo de drogas".[422] La nota de la Secretaría advertía además que "en la mayoría de las regiones, la falta de sistemas sostenibles de información y de observatorios sobre las drogas" continuaba "obstaculizando la vigilancia de las tendencias actuales y nuevas del consumo de drogas, así como la

420- Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, 2013, OEA/Ser.D/XXV.4.
421- Informe Final del 54º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, OEA/Ser.L/XIV.2.54 CICAD/DOC.2072/13.
422- Organización de la serie de sesiones de alto nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, Nota de la Secretaría, E/CN.7/2014/3.

aplicación y evaluación de las respuestas para contrarrestar la demanda ilícita de drogas basadas en pruebas".[423] La propia nota señalaba que "como en años anteriores, el escaso número de respuestas y la falta de información objetiva o reciente sobre el consumo de drogas en regiones como África o Asia, así como en países con población numerosa, por ejemplo China y la India" hacían "difícil realizar un análisis significativo de la situación mundial con respecto al consumo de drogas y señalar a los órganos encargados de la formulación de políticas cuales son las medidas necesarias".[424] La nota iba aún más allá al indicar que "dado que la mayoría de los países que realizan encuestas sobre drogas basados en la población pertenecen a unas cuantas subregiones" y las llevan a cabo únicamente cada tres o cinco años, "la información mundial y regional sobre la magnitud del consumo de drogas" no sólo seguía siendo muy escasa, sino que también daba lugar a un análisis de las tendencias a lo largo del tiempo con el que se debía proceder con mucha cautela.[425] La cautela también se aconsejaba respecto de la información en el área de la oferta. De acuerdo al Informe sobre la Situación Mundial del Tráfico Ilícito de Drogas presentado en el año 2014, mientras que a la parte del cuestionario vinculado a la magnitud, características y tendencias del consumo de drogas habían respondido 83 estados de un total de 194[426]; a la parte correspondiente al tráfico de drogas habían respondido sólo 79 estados.[427] Y advertía que "en general, las estadísticas sobre la incautación de drogas" eran "indicadores indirectos válidos de las tendencias del tráfico", no obstante, había que tratarlas con cautela ya que también reflejaban diferentes prácticas de presentación de infor-

423- Organización de la serie de sesiones de alto nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, Nota de la Secretaría, E/CN.7/2014/3.
424- Organización de la serie de sesiones de alto nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, Nota de la Secretaría, E/CN.7/2014/3.
425- Organización de la serie de sesiones de alto nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, Nota de la Secretaría, E/CN.7/2014/3.
426- Organización de la serie de sesiones de alto nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, Nota de la Secretaría, E/CN.7/2014/3.
427- Informe sobre la Situación Mundial del Tráfico Ilícito de Drogas: E/CN.7/2014/4.

mes y dependían del grado de capacidad y eficacia de las autoridades competentes de cada país.[428]

En su contribución al Examen de Alto Nivel de la implementación de la Declaración Política y el Plan de Acción en 2014, el Director Ejecutivo de la ONUDD señalaba que "el monitoreo efectivo del problema de la droga, así como de las respuestas a ese problema", no era aún posible en un número de áreas temáticas y geográficas, que continuaba "siendo un desafío globalmente cuantificar fenómenos tales como el cultivo de plantas de cannabis, la fabricación de drogas sintéticas o los flujos financieros ilícitos de las ganancias de las drogas" y que "las estimaciones globales" tenían "un muy alto nivel de incertidumbre".[429] Y en su contribución recomendaba "lanzar un compromiso renovado para producir y compartir datos, análisis y conocimiento" debido a que existían "aún muchas lagunas de conocimiento que prevenían "el logro de respuestas efectivas".[430] En lo que refiere a demanda, se señalaba que "la cobertura y la calidad de las intervenciones de prevención de drogas y de las políticas implementadas por los estados miembros" no era conocida; muchas intervenciones y políticas que no estaban basadas en la evidencia científica estaban siendo aún implementadas, y muy limitadas evaluaciones del impacto de las intervenciones se llevaban a cabo.[431] En lo que refiere a la oferta, era "también desafortunado que muchos planes nacionales" no contaran "con objetivos claros y mensurables para proveer una base para mejorar la efectividad". Insuficiente atención se había prestado a la evaluación de las actividades de reducción de la oferta. Éstas, como los programas de reducción de la demanda, necesitaban ser evaluados usando una serie de medidas y no basarse exclusivamente en indicadores de proceso tales como el número de arrestos e incautaciones

428- Informe sobre la Situación Mundial del Tráfico Ilícito de Drogas: E/CN.7/2014/4.
429- Contribución del Director Ejecutivo de la ONUDD al examen de alto nivel de la implementación de la Declaración Política y el Plan de Acción, UNODC/ED/2014/1.
430- Contribución del Director Ejecutivo de la ONUDD al examen de alto nivel de la implementación de la Declaración Política y el Plan de Acción, UNODC/ED/2014/1.
431- Background documentation for the round table discussiones of the high level segment; E/CN.7/2014/CRP.6; 2014.

realizados, o los acuerdos de cooperación logrados".[432] Coincidían en esto las Organizaciones No Gubernamentales al afirmar que aún se carecía de "información sólida basada en evidencia" que pudiera "informar políticas e intervenciones efectivas", que se necesitaba "mayor evidencia y una base específica de datos para guiar el desarrollo de prioridades" y "construir una mejor comprensión de los resultados de una aproximación basada en la salud para informar la futura política de drogas".[433]

En el Segmento de Alto Nivel que tuvo lugar en 2014 algunos estados pertenecientes al ámbito interamericano se refirieron al déficit de información existente sobre el problema de las drogas como uno de los ejes de sus intervenciones. Estados Unidos señaló que los esfuerzos debían guiarse por la razón y la evidencia, mientras Venezuela advertía que "seguir combatiendo las manifestaciones del problema sin comprender su verdadera naturaleza" había probado "no conducirnos al objetivo trazado" y que "era preciso e impostergable" que se estudiara "el fenómeno con profundidad".[434] A medida que los actores del régimen pertenecientes al ámbito interamericano comienzan a reconocer la necesidad de revisar las políticas vigentes, la cuestión del déficit de información y la incertidumbre aparecerá, no obstante, como argumento para el mantenimiento del statu quo. En el Segmento de Alto Nivel, El Salvador advertía que se debía tener mucho cuidado en no aventurarse o arriesgarse a impulsar o propiciar planteamientos, cuyos eventuales resultados o consecuencias no hayan sido medidos o comprobados objetiva y científicamente sobre la base de la experiencia.[435] El representante de Trinidad y Tobago manifestaba no estar convencido de que se hubiera realizado "un estu-

432- Intervención del Comité de ONGs de Viena- Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes; E/CN.7/2014/NGO/1; marzo de 2014.
433- Paper del Comité de Organizaciones No Gubernamentales de Viena; E/CN.7/2014/NGO/3.
434- Intervención de Estados Unidos en el Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 1014; Intervención de Venezuela en el Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 1014.
435- Intervención de El Salvador en el Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 1014.

dio lo suficientemente detallado sobre los factores" que habían impedido un mayor progreso en el pasado, por lo que recomendaba "hacer una cuidadosa clínica y honesta búsqueda de las causas subyacentes" que habían contribuido al "fracaso para lograr un mayor éxito en abordar el problema mundial de las drogas en las Américas".[436] Un año antes, aseguraba el Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas que "el punto clave de la política de alternativas legales y regulatorias" era "el reconocimiento de sus costos y beneficios que a veces son difíciles de identificar y más difíciles de analizar con precisión" por lo que era importante "reconocer explícitamente las ventajas y desventajas y, en particular, las consecuencias adversas de las medidas específicas de combate a las drogas, como una forma de aportar claridad a un debate que de otro modo" podía "resultar confuso e inconducente".[437] Ya en el 2009, una de las organizaciones no gubernamentales más destacadas en pro de la reforma de las políticas de drogas advertía que "la escasez de datos y análisis adecuados sobre las actuales políticas" era un "obstáculo significativo para comprender los impactos de aquellas políticas y por ello de ser capaces de modificarlas o cambiarlas para maximizar su eficacia", por lo que se necesitaba una inversión sustancial en la exploración de aproximaciones de políticas alternativas.[438]

En la Asamblea General Extraordinaria de la Organización de Estados Americanos de 2014 se volvió a reiterar "la importancia de avanzar de manera coordinada en el Hemisferio para hacer frente al problema mundial de las drogas considerando nuevos enfoques que, basados en el conocimiento y en la evidencia científica, contribuyan al fortalecimiento de las estrategias nacionales como un esfuerzo para buscar soluciones efectivas y alcanzar mejores resultados en torno a los desafíos"

436- Intervención de Trinidad y Tobago en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, septiembre de 2014.
437- Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas; Secretaría General de la OEA; 2013.
438- After the war on drugs. Blueprint for regulation; Transform Drug Policy Foundation; 2009.

que habían surgido en los últimos años.[439] En ese ámbito, el Presidente de Guatemala, país que lidera en parte el espíritu de reflexión que se abrió en el ámbito latinoamericano, hacía una preocupante afirmación: "me decían los de la Comisión Nacional para la Reforma de la Política de Drogas, no tenemos datos suficientes para poder hacer recomendaciones sobre qué es lo que tendríamos que hacer en este momento para tomar decisiones en nuestro país… No hay datos suficientes, y esa es una de las principales propuestas, tenemos que tener datos, tenemos que tener la data suficiente para que entonces podamos tomas las decisiones correctas".[440] Ese mismo año, el Grupo de Trabajo sobre Alternativas al Encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas de la CICAD reconocía que "la falta de información respecto de los resultados, impactos y costos" hacía que el informe preparado por el grupo no fuera ni pretendiera ser una evaluación de las alternativas identificadas".[441]

Un año después, en el marco del 58º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, en el 2015, en el Informe preparado por ONUDD para las discusiones interactivas sobre los segmentos de Alto Nivel a ser llevados a cabo durante la Sesión Especial sobre el Problema Mundial de las Drogas de la Asamblea General en 2016, se reitera que "el monitoreo efectivo del problema de la droga, así como las respuestas a ese problema" no era aún posible en un número de áreas temáticas y geográficas y se advertía que muchos países aún carecían "de la capacidad de compilar sistemáticamente, analizar y diseminar aún la información sobre drogas más básica".[442] El Informe indicaba que continuaba siendo "un desafío cuantificar globalmente fenómenos tales como el cultivo de plantas de

439- Reflexiones y lineamientos para formular y dar seguimiento a las políticas integrales frente al problema mundial de las drogas en las Américas; OEA/Ser.P AG/RES.1 (XLVI-E/14) rev.1.

440- Intervención de Guatemala en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, 7 de noviembre de 2014.

441- Informe de la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo sobre Alternativas al Encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas de la CICAD, 2014.

442- Informe para las discusiones interactivas sobre los segmentos de Alto Nivel a ser llevados a cabo durante la Sesión Especial sobre el Problema Mundial de las Drogas de la Asamblea General en 2016, ONUDD, E/CN.7/2015/CRP.4 , 4 de marzo de 2015.

cannabis, la fabricación de drogas sintéticas o los flujos financieros ilícitos de las ganancias de las drogas".[443] La ONUDD advertía que también había problemas "para medir – desde una perspectiva global – la cobertura, calidad y eficacia de programas y servicios que proveen los estados para abordar el problema de la drogas" ya que "mientras algunos países informan sobre la existencia de programas y políticas, la información disponible a nivel global" no permitía una evaluación de la accesibilidad a los servicios de tratamiento, el impacto actual de los programas de prevención y tratamiento basados en la evidencia y su impacto, así como el impacto de medidas tomadas para controlar la oferta ilícita de drogas y la lucha contra el lavado de activos".[444] Similares afirmaciones hacía el informe en lo que refiere al uso de nuevas sustancias psicoactivas que no había sido aun ampliamente estudiado.[445] El Informe concluía que era "necesaria mayor inversión en la mejora de los sistemas de monitoreo nacionales, regionales y globales existentes".[446] Una vez más el Informe sobre la Situación Mundial del Uso Indebido de Drogas publicado en 2015 vuelve a advertir que la tasa de respuestas al cuestionario para los informes anuales seguía siendo, por lo general, baja y, en muchos países, escaseaba información fidedigna y actualizada sobre la mayoría de los indicadores epidemiológicos y que la inexistencia de sistemas sostenibles de información sobre drogas, así como de observatorios de drogas, seguía siendo un obstáculo para vigilar las tendencias actuales y nuevas del consumo de drogas, así como la aplicación y evaluación de las respuestas para contrarrestar la demanda ilícita de drogas.[447]

443- Informe para las discusiones interactivas sobre los segmentos de Alto Nivel a ser llevados a cabo durante la Sesión Especial sobre el Problema Mundial de las Drogas de la Asamblea General en 2016, ONUDD, E/CN.7/2015/CRP.4 , 4 de marzo de 2015.
444- Informe para las discusiones interactivas sobre los segmentos de Alto Nivel a ser llevados a cabo durante la Sesión Especial sobre el Problema Mundial de las Drogas de la Asamblea General en 2016, ONUDD, E/CN.7/2015/CRP.4 , 4 de marzo de 2015.
445- Informe para las discusiones interactivas sobre los segmentos de Alto Nivel a ser llevados a cabo durante la Sesión Especial sobre el Problema Mundial de las Drogas de la Asamblea General en 2016, ONUDD, E/CN.7/2015/CRP.4 , 4 de marzo de 2015.
446- Informe para las discusiones interactivas sobre los segmentos de Alto Nivel a ser llevados a cabo durante la Sesión Especial sobre el Problema Mundial de las Drogas de la Asamblea General en 2016, ONUDD, E/CN.7/2015/CRP.4 , 4 de marzo de 2015.
447- Informe sobre la Situación Mundial del Uso Indebido de Drogas; E/CN.7/2015/3.

Argentina afirmaba que no se podía "acordar con un único diagnóstico a nivel global ya que las estimaciones mundiales" tenían "un grado muy alto de incertidumbre y en varias de las esferas temáticas y zonas geográficas "no era posible la evaluación efectiva del problema de las drogas y las respuestas a él".[448] Otros países acompañaron este tipo de inquietudes. De acuerdo a Guatemala "cualquier debate sobre políticas de drogas debe ser informado, basado en evidencias y no en ideales o ideologías".[449] Por su parte, Colombia advertía sobre "la necesidad de impulsar un proceso de reflexión franco, transparente y basado en la evidencia", sobre lo que se había hecho y, especialmente, sobre lo que se debía hacer para adelante, llamando al sistema de Naciones Unidas a hacer "una revisión profunda de los objetivos y de las estrategias mundiales para abordar el problema de las drogas, así como de las formas en las que se evalúa su capacidad de rendimiento".[450] Chile, partiendo de similar preocupación, advertía la necesidad de promover un "enfoque basado en la evidencia, que es aquel que permite tomar decisiones sustentadas en la mejor calidad y cantidad de información así como en procedimientos rigurosos de investigación", pero para ello entendía que se debían "continuar generando los mecanismos para apostar por esa estrategia: recursos humanos, financieros y líneas de investigación".[451] Desde la ONUDD se advertía que "como parte de los preparativos del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General" 2016 era "importante que los estados miembros" tuvieran en cuenta las lagunas que existen con respecto a la disponibilidad y la calidad de los datos sobre indicadores del consumo de drogas, y que examinaran estrategias, para reforzar la capacidad de los países de reunir, analizar y difundir datos sobre el consumo de drogas y sus consecuencias".[452]

448- Intervención de Argentina en la 58º Sesión de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2015.
449- Intervención de Guatemala en la 58º Sesión de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2015.
450- Intervención de Colombia en la 58º Sesión de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2015.
451- Intervención de Chile en la 58º Sesión de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2015.
452- Informe sobre la Situación Mundial del Uso Indebido de Drogas; E/CN.7/2015/3; 2015.

Es así que, la cuestión del déficit de información y la incertidumbre alrededor del problema de las drogas ha estado, como hemos visto, siempre presente en los documentos del régimen, así como en las intervenciones de los países pertenecientes al ámbito interamericano. En este caso, con muchísima claridad, en el juego entre la memoria y el olvido, el grado de lentitud pareciera ser directamente proporcional a la intensidad de la memoria. Hay un reconocimiento permanente de la falta de información confiable, oportuna y fidedigna sobre la magnitud del problema, de la carencia de información sobre el impacto real de las políticas implementadas, de las deficiencias de los instrumentos de evaluación utilizados, y de precisiones respecto de las consecuencias de eventuales políticas alternativas. Reconocimiento que no detiene al régimen, aunque impacte en su propia médula.

Capítulo 10 – El alcance de la crisis de efectividad del régimen.

10.1 – Recurrencias en torno al entendimiento del alcance de la crisis de efectividad del régimen: el péndulo entre el reconocimiento de los éxitos y la aceptación de los fracasos.

En los primeros años a partir de la implementación de la Declaración Política de 1998 y su Plan de Acción, aún sin elementos para una evaluación certera de los éxitos y fracasos respecto de las metas en esos documentos establecidas, como hemos visto en el capítulo 9, se veía con optimismo el camino planteado por la comunidad internacional para abordar el problema mundial de las drogas. Tan pronto como en 1999 se afirmaba que "los logros de la fiscalización internacional de drogas" habían sido "múltiples" y que "gracias a las normas vigentes se había logrado, en general, limitar el uso de estupefacientes y de la mayoría de las sustancias psicotrópicas a los fines médicos y científicos".[453] En marzo de 2000, en el Informe del 43° Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes se señalaba que "al pasar revista por los compromisos asumidos en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General" se había expresado satisfacción por el ritmo con que diversos gobiernos estaban logrando los objetivos indicados en los planes de acción y las medidas aprobadas en esa oportunidad" y se afirmaba que "se había conseguido, gracias a las fructíferas medidas internacionales aplicadas, reducir gradualmente el campo de operaciones de los traficantes", a tal punto que se "había mantenido a la defensiva a

453- Informe sobre el 42º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; E/1999/28/Rev.1 E/CN.7/1999/15/rev.1; 1999.

los sindicatos de la droga".[454] Los éxitos alcanzados cubrían además la erradicación de cultivos, el desvío de precursores químicos y el blanqueo de dinero.[455] El Informe concluía en que "si bien el reto de combatir el problema mundial de las drogas seguía siendo colosal, la cooperación internacional en el año transcurrido había demostrado la posibilidad de lograr resultados positivos gracias a los esfuerzos sostenidos y colectivos de los gobiernos comprometidos con ese empeño".[456] En el Informe del 44° Período de Sesiones de la Comisión se señalaba que "un progreso significativo se había hecho en algunas áreas, como se reflejaba en la positivas tendencias en la implementación de los planes de acción".[457] En similares términos, el Director Ejecutivo de la ONUDD afirmaba que "la mejora de la cooperación entre las autoridades de represión" había dado por resultado algunas de las mayores incautaciones de drogas, obligando a los traficantes a cambiar constantemente de ruta utilizada para el transporte de los estupefacientes y a reducir la corriente de suministros al mercado" aunque advertía que "si bien la cooperación internacional en los dos últimos años" mostraba que era posible lograr resultados positivos "la empresa de combatir el problema mundial de las drogas" seguía siendo "formidable".[458] No obstante, se entendía que quedaba demostrado que las organizaciones criminales eran "muy vulnerables a la presión internacional coordinada y sostenida" y que continuaban sufriendo reveses conforme los gobiernos mantenían "la persecución de sus cabecillas".[459] Dos años después, en el marco de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, varios representantes reconocían que "se había avanzado considerablemente en la consecución de los ob-

454- Informe sobre el 43° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; E/2000/28 E/CN.7/2000/11, marzo de 2000.
455- Informe sobre el 43° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2000.
456- Informe sobre el 43° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2000.
457- Informe sobre el 44° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; E/2001/28/REV.1 ECN.7/2001/REV.1, marzo de 2001.
458- Seguimiento del vigésimo período extraordinario de la AG: examen del Informe Bienal Único del Director Ejecutivo, E/CN.7/2001/2.
459- Seguimiento del Vigésimo Período Extraordinario de la AG: examen del Informe Bienal Único del Director Ejecutivo, E/CN.7/2001/2.

jetivos y metas", y que eso probaba "la determinación de los gobiernos de cumplir con los compromisos contraídos".[460] En efecto, hacia el año 2003, el Director Ejecutivo de la ONUDD entendía que se habían hecho "progresos significativos hacia el cumplimiento de los objetivos fijados en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones aunque quedaba todavía margen para nuevos avances".[461] En su Tercer Informe Bienal, el Director Ejecutivo de la ONUDD, señalaba como "progresos considerables en el cumplimiento de los objetivos fijados para 2008" al porcentaje cada vez mayor de estados que disponían de una estrategia multisectorial y coordinada de fiscalización nacional de drogas, que establecían además los fundamentos políticos estratégicos para una reducción eficaz de la demanda; al porcentaje de estados que habían adoptado planes o programas nacionales para reducir o eliminar los cultivos ilícitos y medidas de desarrollo alternativo; a las mejoras en el marco jurídico de la lucha contra a fabricación ilícita, el tráfico y el uso indebido de drogas sintéticas, en particular ETAs; a la mayoritaria adopción de leyes contra el blanqueo de dinero; y al porcentaje de estados que habían revisado, simplificado o fortalecido los procedimientos de cooperación judicial desde 1998, aunque no dejaba de reconocer que quedaba mucho por hacer.[462] No sólo el Director Ejecutivo era optimista en sus informes sino que, en el 2005, fueron "varios representantes" los que en el marco de la Comisión de Estupefacientes, "se felicitaron por el hecho de que el Tercer Informe Bienal de Director Ejecutivo daba a entender que los estados miembros seguirían efectuando notables progresos hacia el logro de las metas fijadas para 2008" aunque "se tomó nota también de que el Tercer Informe Bienal señalaba también la atención a determinadas esferas en las que la comunidad internacional habría de efectuar esfuerzos adicionales".[463] Por su parte, en su informe correspondiente al año

460- Informe sobre el 46° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; E/2003/28 E/CN.7/2003/19, marzo de 2003.

461- Tercer Informe Bienal del Director Ejecutivo; E/CN.7/2005/2, 24 de enero de 2005.

462- Tercer Informe Bienal del Director Ejecutivo; E/CN.7/2005/2, 24 de enero de 2005.

463- Informe sobre el 48° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; E/2005/28/Rev.1 E/CN.7/2005/11/rev.1, marzo de 2005.

2006 la JIFE indicaba que "a lo largo de muchas generaciones" se había venido "intentando combatir los efectos adversos del tráfico y el uso indebido de drogas" y que se habían "realizado progresos considerables" aunque quedaba "mucho por hacer".[464]

Dos años después, en el Cuarto Informe Bienal del Director Ejecutivo se indicaba que había "muchas tendencias positivas en todos los sectores en la mayoría de las regiones", aunque se recordaba que "el logro de los objetivos fijados en 1998 exigía un mayor compromiso y una mayor inversión de los estados miembros en los próximos años".[465] Al mismo tiempo se señalaba que los 94 países que habían respondido el cuestionario para el ciclo 2004-2006 habían alcanzado "la puntuación de 88% en la aplicación de las medidas" vinculadas a la existencia de una infraestructura nacional de fiscalización de drogas" y que, respecto de todos los ciclos, se aseguraba la existencia de un "compromiso político sostenido de los estados miembros para enfrentar el problema mundial de las drogas" lo que debía "considerarse un logro importante".[466] En el Quinto Informe Bienal del Director Ejecutivo se volvía a reiterar que en los últimos diez años los estados miembros habían logrado progresos considerables en la implementación de las metas y objetivos fijados" aunque "en varias zonas y regiones todavía no se había cumplido plenamente lo acordado en la Declaración Política".[467] Se insistía en la constatación de un "elevado nivel de compromiso político ininterrumpido de los estados miembros" lo que se consideraba de por sí un "logro importante".[468] La JIFE, en su informe correspondiente al año 2008, afirmaba que "habida cuenta de que más del 95% de los estados miembros" eran "parte de los

464- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2006.
465- Cuarto Informe Bienal del Director Ejecutivo; E/CN.7/2007/2, 29 de enero de 2007.
466- Cuarto Informe Bienal del Director Ejecutivo; E/CN.7/2007/2, 29 de enero de 2007.
467- Quinto Informe Bienal del Director Ejecutivo; E/CN.7/2008/2, 18 de diciembre de 2007.
468- Quinto Informe Bienal del Director Ejecutivo; E/CN.7/2008/2, 18 de diciembre de 2007.

tratados" cabía considerar que "la fiscalización multilateral de sustancias" era "uno de los mayores logros del siglo XX".[469] Y agregaba "no obstante, pretender que no existen problemas sería negar la realidad".[470]

Pero a medida que se va aproximando la instancia prevista para la evaluación de las metas oportunamente fijadas, esto es el año 2008, llegará la hora de la verdad. En su resumen sobre el Debate Temático que tuvo lugar en el 51º Período de Sesiones, el Presidente de la Comisión expresó que "en los diez años que habían transcurrido desde que la Asamblea General aprobara la Declaración Política" se habían realizado "progresos en varios ámbitos fundamentales. Por ejemplo, existía un marco jurídico más estructurado y mejores herramientas para el esfuerzo internacional para combatir las drogas", aunque reconocía que el debate temático había puesto de manifiesto "que los objetivos establecidos en 1998 no se habían cumplido aún y quedaba mucho por hacer".[471] Idéntica afirmación realizarán varios oradores en el 52º Período de Sesiones de la Comisión, un año después, al mismo tiempo que se aprobaba una nueva Declaración Política y un nuevo Plan de Acción trasladando los plazos de cumplimiento de las metas al año 2019.[472] Ese mismo año el Director Ejecutivo de la ONUDD se preguntaba cuál había sido el impacto del sistema de control en la última década y si ese impacto era mensurable. Su respuesta comenzaba planteando "los desarrollos negativos" señalando que había "varias drogas en el mercado, muchas de las cuales no existían un siglo atrás" y que su uso estaba ampliamente extendido. Pero afirmaba que podía "contra argumentarse … que el incremento podría haber sido mayor si el sistema internacional de control de drogas no se hubiera establecido", y que "el uso global de drogas" aún afectaba a un lejos escaso número de personas que aquellas que usaban

469- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2008.
470- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2008.
471- Informe sobre el 51° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; E/2008/28 E/CN.7/2008/15, marzo de 2008.
472- Informe sobre el 52° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; E/2009/28 E/CN.7/2009/12, marzo de 2009.

sustancias psicoactivas legales como el tabaco y el alcohol". Así, a su juicio, se podía "ir adelante, con confianza, en la próxima década haciendo al menos tres cosas": reafirmar los principios básicos; mejorar la performance del sistema de control de drogas; y enfrentar las consecuencias no intencionadas, contenerlas y deshacerlas".[473]

En efecto, la nueva Declaración Política de 2009 comenzaba señalando que "una década después de los compromisos contraídos en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General para abordar el Problema Mundial de las Drogas y pese a los esfuerzos y progresos cada vez mayores realizados por los Estados, el problema de las drogas" seguía "siendo una grave amenaza para la salud, la seguridad y el bienestar de toda la humanidad" y reconocía que pese a que se habían "realizado algunos progresos, mediante el resultado de logros positivos en los planos local, regional e internacional" seguían "existiendo retos considerables" y que estaban "surgiendo nuevos desafíos".[474] Es así que la Declaración Política si bien reconoce "los continuos esfuerzos y progresos realizados en la lucha contra el problema mundial de las drogas" observa "con preocupación el incremento repentino y sin precedentes de la producción y el tráfico ilícito de opio, la fabricación y el tráfico ilícito continuos de cocaína, el aumento de la producción y el tráfico ilícitos de cannabis, y la creciente desviación de precursores, así como la distribución y el consumo conexos de drogas ilícitas".[475] El Presidente de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes afirmaba en su intervención en el Segmento de Alto Nivel del año 2009 que los gobiernos habían "incrementado sus esfuerzos para abordar más efectivamente el problema mundial de las drogas", con "un 95% de los estados miembros, cubriendo un 99% de la población mundial" que eran

473- Making drug control fit for purpose: building on the UNGASS decade; Informe del Director Ejecutivo; E/CN.7/2008/CRP.17.

474- Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, marzo de 2009.

475- Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, marzo de 2009.

parte de los tratados, pero reconociendo, sin embargo, que los desafíos que quedaban eran "abrumadores".[476]

Es así que a partir del momento en el que debía evaluarse la implementación de las metas fijadas en 1998, es donde comienza a aparecer con más fuerza, en los documentos del régimen, un péndulo constante entre el reconocimiento de los logros y una mayor aceptación de los fracasos. La Resolución de la Asamblea General sobre Cooperación Internacional frente al Problema Mundial de las Drogas (2009), a la par que reconocía los "continuos esfuerzos de los estados" y afirmaba que "los esfuerzos sostenidos y colectivos a través de la cooperación internacional en reducción de la demanda y en reducción de la oferta" habían demostrado que resultados positivos podían ser alcanzados, manifestaba preocupación por las siguientes tendencias: incremento global del uso indebido de ciertas drogas y la proliferación de nuevas sustancias; la sofisticación creciente de los grupos de la criminalidad organizada trasnacional involucrados en la fabricación y distribución; el creciente uso indebido y fabricación de ETAs alrededor del mundo; la proliferación y el desvío de precursores químicos utilizados en la fabricación ilícita de estupefacientes; el uso de nuevas sustancias psicoactivas no controladas bajo los tratados.[477] Cabe indicar que esta resolución, que se repite en el ámbito de la Asamblea General de Naciones Unidas con pequeños cambios año tras año, mantiene esta dualidad de reconocimiento de esfuerzos a la par de un reconocimiento del agravamiento del problema antes y después del año 2009, hasta nuestros días.[478]

476- Intervención del Presidente de la JIFE en el Segmento de Alto Nivel del 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, 11 de marzo de 2009.
477- Resolución sobre "Cooperación Internacional frente al Problema Mundial de las Drogas", A/RES/68/197, diciembre de 2013.
478- Resolución sobre "Cooperación Internacional frente al Problema Mundial de las Drogas", A/RES/67/193, abril de 2013; Resolución sobre "Cooperación Internacional frente al Problema Mundial de las Drogas", A/RES/66/183, abril de 2012; Resolución sobre "Cooperación Internacional frente al Problema Mundial de las Drogas", A/RES/65/233, abril de 2012; Resolución sobre "Cooperación Internacional frente al Problema Mundial de las Drogas", A/RES/64/182, marzo de 2010; Resolución sobre "Cooperación Internacional frente al Problema Mundial de las Drogas", A/

Ya al momento de aprobarse la Declaración Política y el Plan de Acción de 2009, el Director Ejecutivo de la ONUDD, evaluando el progreso hecho desde la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1998, decía: "la pregunta de la mente de todos es simple: ¿han estos múltiples esfuerzos reducido el problema mundial de las drogas?" y respondía en función del péndulo éxito-fracasos al afirmar que si se miraban "las dimensiones físicas del problema (toneladas de producción y número de adictos)" se podía decir que la humanidad había hecho un progreso mensurable pero si se miraba desde "una visión más amplia, es decir el impacto de las drogas en la seguridad y el desarrollo", la evaluación era más compleja y no benigna.[479] Pero este péndulo de reconocimiento de los esfuerzos realizados en simultáneo a manifestaciones de preocupación por el agravamiento de la situación del problema de las drogas es en realidad una de las constantes del régimen tanto en sus documentos como en las intervenciones de los países pertenecientes al ámbito interamericano. Ya la Declaración Política de 1998 reconocía "con satisfacción los progresos hechos por los estados, tanto individualmente como trabajando concertadamente" mientras expresaba preocupación "por los nuevos contextos sociales en los que el consumo de drogas estaba teniendo lugar".[480] La Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas "Medidas para fortalecer la cooperación

RES/63/197, marzo de 2009; Resolución sobre "Cooperación Internacional frente al Problema Mundial de las Drogas", A/RES/62/176, marzo de 2008; Resolución sobre "Cooperación Internacional frente al Problema Mundial de las Drogas", A/RES/61/183, marzo de 2007; Resolución sobre "Cooperación Internacional frente al Problema Mundial de las Drogas", A/RES/60/178, marzo de 2006; Resolución sobre "Cooperación Internacional frente al Problema Mundial de las Drogas", A/RES/59/163, febrero de 2005; Resolución sobre "Cooperación Internacional frente al Problema Mundial de las Drogas", A/RES/58/141, febrero de 2004; Resolución sobre "Cooperación Internacional frente al Problema Mundial de las Drogas", A/RES/57/174, enero de 2003; Resolución sobre "Cooperación Internacional frente al Problema Mundial de las Drogas", A/RES/56/124, enero de 2002; Resolución sobre "Cooperación Internacional frente al Problema Mundial de las Drogas", A/RES/55/65, enero de 2001; Resolución sobre "Cooperación Internacional frente al Problema Mundial de las Drogas", A/RES/54/132, febrero de 2000.

479- Intervención del Director Ejecutivo de la ONUDD en el 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; 11 de marzo de 2009.

480- Declaración Política de 1998; A/RES/S-20; 21 de octubre de 1998.

internacional para abordar el problema mundial de las drogas" aprobada en octubre de 1998 señalaba que "a pesar de la adopción de las convenciones internacionales" el problema de los cultivos ilícitos continuaba "a niveles alarmantes" y que "el cultivo y la producción ilícita de drogas había aparecido en otros países, alcanzando a todas las regiones geográficas".[481] La Resolución sobre Cooperación Internacional frente al Problema Mundial de las Drogas de la Asamblea General de Naciones Unidas del año 1999 expresaba una profunda preocupación "porque pese a los continuos y crecientes esfuerzos de los estados, las organizaciones internacionales, la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales" había una "expansión global del problema de las drogas".[482] La Declaración Ministerial del año 2003 también reconocía los esfuerzos y logros al afirmar que "la cooperación internacional" había "dado resultados positivos", aunque reconocía también que se habían hecho "progresos desiguales con respecto al cumplimiento de las metas de la Declaración Política".[483]

Este tipo de afirmaciones pendulares, de reconocimientos unidos a preocupaciones, se mantendrá también hasta la actualidad en las intervenciones de los estados pertenecientes al ámbito interamericano. Afirmaba Colombia en el marco del 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes que tuvo lugar en el año 2009 que la experiencia demostraba que "algunas de las manifestaciones y consecuencias" del problema eran "distintas y más severas que las de hace una década" y que "a pesar de los esfuerzos que individual y colectivamente" cada uno de los estados había realizado, la dinámica de la delincuencia mostraba que estos esfuerzos habían sido "importantes pero no suficientes".[484] Guatemala reconocía que había "habido avances contra el problema mundial de las drogas" pero notaba de igual manera que se estaba lejos

481- Resolución "Medidas para fortalecer la cooperación internacional para abordar el Problema Mundial de las Drogas"; A/RES/S-20/4, 21 de octubre de 1998.
482- Resolución sobre Cooperación Internacional frente al Problema Mundial de las Drogas de la Asamblea General de Naciones Unidas; A/RES/53/115, 1º de febrero de 1999.
483- Declaración Ministerial, marzo de 2003, E/CN.7/2003/L.23/Rev.1.
484- Intervención de Colombia en el Segmento de Alto Nivel del 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, 2009

de "alcanzar las metas" propuestas.[485] Paraguay, por su parte, reconocía que se habían "realizado ingentes esfuerzos", que habían "sido capturados en el tiempo transcurrido jefes del narcotráfico", que habían "sido desmantelados fuertes cárteles de drogas" y que, "en algún momento", se había "conseguido erradicar importantes superficies dedicadas a cultivos ilícitos de coca, amapola y marihuana", pero que habían surgido nuevos cárteles, que éstos se habían redimensionado, y que el negocio de la droga seguía creciendo por una demanda que no decaía.[486] En similares términos afirmaba el Secretario General de la OEA en el 45º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD: "a lo largo de estos trece años es mucho lo que hemos avanzado. Sin embargo debemos reconocer que durante ese mismo período el mundo ha cambiado y que nuestros enemigos, las organizaciones criminales dedicadas a la producción y el tráfico de drogas ilícitas, también lo han hecho… valoramos y compartimos el esfuerzo que, con un alto costo y con apoyo externo realizan nuestros países… pero el flujo de drogas… continúa a pesar de todos los esfuerzos de interdicción".[487] Por su parte, la JIFE entendía que era "muy considerable" lo que se había conseguido en la fiscalización internacional de drogas a lo largo del pasado siglo "aunque aún quedaban problemas por superar" y llamaba a ensalzar "los logros del sistema de fiscalización internacional de drogas durante el último sigo" y a redoblar los "esfuerzos para que el próximo siglo de acción fiscalizadora" resultara "aún más fructífero que el anterior".[488] En la Declaración de Lima de 2012, se reconocía también "cierto progreso logrado en el plano local, regional e internacional" aunque se expresaba preocupación por las tendencias mundiales negativas en materia de cultivo, producción, fabricación, tráfico y distribución ilícitos y el uso indebido de drogas".[489]

485- Intervención de Guatemala en el 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; 11 de marzo de 2009.
486- Intervención de Paraguay en el en el 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; 11 de marzo de 2009.
487- Intervención del Secretario General de la OEA en el 45º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, 7 de mayo de 2009.
488- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2011.
489- Declaración de Lima, junio de 2012.

En 2014, una vez más, al acercarse una nueva instancia de evaluación de las metas, ésta vez previstas para el 2019, emerge con más fuerza la tendencia al reconocimiento de logros y una aceptación mayor de los fracasos. En su Introducción al Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas el Secretario General de la OEA afirmaba que era posible destacar importantes progresos y mencionaba como tales a "la mejor comprensión de la dependencia de las drogas" que se enfrentaba ahora como un "problema de salud pública"; la reducción del consumo de cocaína en mercados históricamente significativos; el desmantelamiento de grandes organizaciones de tráfico de drogas; el establecimiento de unidades de investigación financiera para combatir el lavado de activos; la mejora de los mecanismos de cooperación internacional; la proliferación de estrategias nacionales de control de drogas; el incremento de los programas de prevención; la expansión de la habilidad de los países para llevar a cabo encuestas nacionales; y las reformas judiciales en varios países. No obstante, el Secretario General advertía sobre la existencia de "otra cara de la moneda": la financiación para programas de control de drogas seguía siendo débil, especialmente en lo concerniente a la prevención y el tratamiento; el flujo general de drogas se mantenía estable y robusto; los programas de desarrollo alternativo sólo habían tenido éxitos locales.[490] Afirmaba Colombia en el marco del 43º Período de Sesiones de la Asamblea General de la OEA que aunque se habían "logrado algunos éxitos al enfrentar el problema de las drogas con el enfoque vigente en el Hemisferio", sí se podía y debía "hacerlo mejor".[491] De igual manera lo planteaba Guatemala al reconocer que aunque había "aspectos positivos en los esfuerzos" que se habían hecho, los resultados aún distaban mucho de lo querido.[492] Guyana, por su parte, señalaba que mientras debían reconocerse "las medidas hasta aquí adoptadas" debía concederse "que los esfuerzos a nivel nacional, regional y hemisférico" habían "sido inefectivos".[493] Ese mismo

490- Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, 2013, OEA/Ser.D/XXV.4.

491- Intervención de Colombia en la 43° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, junio de 2013.

492- Intervención de Guatemala en la 43° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 2013.

493- Intervención de Guyana en la 43° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 2013.

año, en el marco de la I Cumbre de la CELAC se destacaban "los esfuerzos llevados a cabo por los estados miembros, tanto a nivel nacional como regional, para avanzar en el abordaje y el enfrentamiento del problema mundial de las drogas" aunque se expresaba también "preocupación por la constante amenaza" que planteaba "dicho problema al bienestar y desarrollo de nuestros pueblos".[494] La Declaración de la OEA "Reflexiones y lineamientos para formular y dar seguimiento a las políticas integrales frente al Problema Mundial de las Drogas en las Américas" reconocía "que pese a los esfuerzos realizados por los estados para abordar el problema mundial de las drogas, la dimensión del problema" era considerablemente mayor en algunos países del Hemisferio "que lo que era hace una década".[495]

En el Segmento de Alto Nivel de la Comisión de Estupefacientes en 2014, el Director Ejecutivo de la ONUDD advertía que no había "una respuesta simple" a la pregunta de si se había tenido éxito o fracasado en la implementación de la Declaración Política y el Plan de Acción de 2009 y afirmaba que había habido éxitos y también serios retrocesos.[496] En esa oportunidad el GRULAC declaraba que los estados de la región habían "dedicado múltiples esfuerzos y destinado cuantiosos recursos para combatir el problema mundial de las drogas" y que, sin embargo, reconocían que las acciones que se habían emprendido en la región y a nivel global no habían sido suficientes para combatir este problema y que los desafíos parecían cada vez mayores.[497] Algunos estados acompañaban esta visión. El Salvador consideraba "necesario seguir potenciando los esfuerzos realizados en la lucha mundial contra las drogas" pero que también se debía afrontar aquellos retos que aún se tenían por delante.[498]

494- Declaración de Santiago - I Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños; 28 de enero de 2013.
495- Reflexiones y lineamientos para formular y dar seguimiento a las políticas integrales frente al Problema Mundial de las Drogas en las Américas, OEA/Ser.P AG/RES.1 (XLVI-E/14) rev.1, 7 de noviembre de 2014.
496- Intervención del Director Ejecutivo de la ONUDD - Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014.
497- Intervención del GRULAC - Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014.
498- Intervención de El Salvador - Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014.

De igual manera, Perú entendía que se habían "registrado avances en la implementación de la Declaración de 2009 y su Plan de Acción" aunque aún había "mucho por hacer y nuevos desafíos que enfrentar".[499]

Un año después, el Comité de Organizaciones No Gubernamentales de Viena, afirmaba que, consultados sus miembros, "para identificar logros desde 2009", habían "notado algunas ganancias y algunos desafíos especialmente con la implementación sistemática y el apoyo a programas de reducción de la demanda" aunque indicaban que pocos planes habían sido financiados, significativamente implementados o permanecían como conceptos en el papel", para finalmente concluir que "a pesar de los esfuerzos significativos realizados en los últimos cinco años" se continuaba enfrentando "una brecha importante respecto de las prioridades identificadas en 2009.[500] Algunos estados acompañaron en esta oportunidad este planteo pendular de reconocimiento de logros a la par de manifestaciones respecto de la subsistencia de grandes desafíos".[501] Decía el representante de Bolivia en ese mismo ámbito que era "importante mantener un equilibrio entre el reconocimiento de los logros y los fracasos" y que mientras "el criticismo constructivo" llevaba al progreso no debía "descender al cinismo; inhibir el progreso o cegarnos en lo que es efectivo".[502]

499- Intervención de Perú - Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014.
500- Intervención del Comité de ONGs de Viena- Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes; E/CN.7/2014/NGO/1; marzo de 2014.
501- Intervención de Panamá en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, septiembre de 2014; Intervención de Perú en el 58º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; 9 de marzo de 2015; Intervención de Brasil en el 58º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; 9 de marzo de 2015; Intervención de Colombia en el 58° Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; 9 de marzo de 2015.
502- Intervención de Bolivia en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2015.

10.2 – De la solución del problema a su contención: éxitos, fracasos, "efectos no deseados" y "daños no intencionados".

Este entendimiento pendular que oscila entre el reconocimiento de los esfuerzos y la aceptación de los fracasos o de los desafíos pendientes posibilitó que, como había sucedido al momento de aprobar la Declaración Política y el Plan de Acción de 1998, la Declaración y el Plan de 2009 volvieran a establecer metas en términos casi absolutos, esto es, "fijar el año 2019 como objetivo para que los estados eliminen o reduzcan considerablemente y mensurablemente: a) el cultivo ilícito de adormidera, arbusto de coca y plantas de cannabis; la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y los riesgos sanitarios y sociales relacionados con las drogas; la producción, la fabricación, la comercialización, la distribución y el tráfico ilícitos de sustancias psicotrópicas, incluidas las drogas sintéticas; la desviación y el tráfico ilícito de precursores; y el blanqueo de dinero relacionado con las drogas ilícitas".[503] En opinión de la JIFE, las metas que la Asamblea General había establecido en 1998 continuaban siendo igualmente relevantes en 2008 como lo eran entonces".[504] No obstante, en su intervención en el 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, el Director Ejecutivo de la ONUDD señalaba que "contener el problema" no era lo mismo que solucionarlo".[505] En opinión del Director Ejecutivo "el sistema de control de drogas" había sido exitoso "en contener el problema de las drogas al 5% de la población mundial adulta del mundo" desde que los usuarios problemáticos de drogas se limitaban a menos del 1/10 de ese

503- Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en favor de una estrategia integral y equilibrada para contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas, marzo de 2009.
504- Informe de la JIFE sobre el seguimiento del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, 2009.
505- Intervención del Director Ejecutivo de la ONUDD en el 52º Período de S esiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; 11 de marzo de 2009.

ya bajo porcentaje (25 millones de ellos en el mundo, o sea un 0,6% de la población mundial adulta" lo que consideraba "un éxito innegable".[506] Advertía sin embargo Colombia, en esa oportunidad, su anhelo de que "en diez años" no se tuviera que decir que el problema mundial de las drogas se había podido "contener y no resolver".[507] La evaluación, si es que así puede denominarse el proceso que tuvo lugar en 2009, arrojaba como una de sus primeras consecuencias la necesidad obligada de comenzar a hacer más énfasis en los desafíos pendientes que en los logros alcanzados y a entender esos logros en términos de contención del problema y no de su solución, pese a la reiteración de metas absolutas en la letra de la nueva Declaración. En el ámbito interamericano, Uruguay advertía también que se imponía "un balance basado en una evaluación realista de los logros y dificultades" y que no parecía "razonable insistir en metas desproporcionadas y poco realistas".[508] En su intervención, Argentina afirmaba que "los resultados" no habían "sido los esperados hace 10 años, ni en lo que respecta a la oferta y menos aún en el campo de la demanda".[509] Pese a esta renovación de las metas del régimen en la Declaración Política de 2009, varios estados en el marco de la Sesión en la que se aprobaron la nueva Declaración Política y el Plan de Acción, comenzaron a cuestionar más vivamente los resultados alcanzados.

Es así que, especialmente a partir de 2009, comienzan a proliferar interpretaciones en torno a la identificación concreta de los éxitos y de los fracasos del régimen internacional de control de drogas. Por una parte, en referencia a los logros, algunos documentos del régimen insistirán en que el hecho de que los estados implementaran las convenciones y los planes de acción, eran de por sí un éxito en materia de control de drogas. El organismo afirmaba como logros que un creciente número de

506- Informe del Director Ejecutivo. Making drug control fit for purpose: building on the UNGASS decade; E/CN.7/2008/CRP.17; 7 de mayo de 2008.
507- Intervención de Colombia en el 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; marzo de 2009.
508- Intervención de Uruguay en el 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; marzo de 2009.
509- Intervención de Argentina en el 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; marzo de 2009.

estados hubiera tomado pasos concretos para construir capacidad para la implementación de los tratados de fiscalización internacional de drogas; que un 89% tuviera legislación de control de drogas; que un 74% hubieran desarrollado e implementado estrategias de control de drogas y que se hubieran dado importantes desarrollos en el área de la reducción de la demanda desde 1998 (72% de los estados indicaban que habían desarrollado políticas tanto de reducción de la demanda como de reducción de la oferta)".[510] En opinión de la JIFE "a lo largo de los últimos 100 años" se habían hecho "considerables progresos en la fiscalización internacional de drogas".[511] De acuerdo a este organismo internacional, constituía un logro del sistema el hecho de que "la desviación de estupefacientes y sustancias psicotrópicas" se hubiera "eliminado casi por completo a nivel internacional" y que, por ello, "los narcotraficantes y los consumidores de drogas ilícitas" debieran "recurrir principalmente a drogas fabricadas ilícitamente"[512]. Para la JIFE, "la aplicación de la Convención de 1988" había permitido llegar a un "sistema internacional eficiente de fiscalización de precursores" que había sido tan "eficaz que los narcotraficantes y los fabricantes de drogas ilícitas" habían tenido que "recurrir al uso de sustancias no incluidas en los cuadros como sucedáneos de los precursores sometidos a vigilancia más estrecha".[513] Años antes la JIFE había afirmado que "pese al alcance cada vez mayor del régimen de fiscalización internacional prácticamente" no existía desviación de estupefacientes e mercado lícito al ilícito y que "el éxito de la cooperación internacional en lo que respecta a la vigilancia de la fabricación y el comercio ilícitos de estupefacientes y de la mayoría de la sustancias sicotrópicas" había "obligado a los traficantes a recurrir a la fabricación ilícita".[514]

510- Informe de la JIFE sobre el seguimiento del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, 2009.
511- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2011.
512- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2011.
513- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2011.
514- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2008.

No obstante, lo que a lo ojos de la JIFE se consideraban logros, van a comenzar a considerarse también, en el marco del régimen, como parte de una serie de daños colaterales, efectos no inesperados o consecuencias no intencionadas. En efecto, en su Informe de 2008, el Director Ejecutivo de la ONUDD hacía referencia a una serie de consecuencias no intencionadas que habían surgido de la implementación del régimen internacional de control de drogas. Además, refería a las diferencias existentes entre solución y contención del problema. De acuerdo a su Informe había "evidencia suficiente para demostrar que el problema de la droga" había sido contenido, que "contener un problema" no era "lo mismo que resolverlo", y que el problema de las drogas estaba "aún con nosotros" desde que "el objetivo fundamental de las Convenciones – restringir el uso de sustancias psicoactivas bajo control internacional a fines médicos y científicos" aún no había sido alcanzado. No obstante, el Director Ejecutivo entendía que "el hecho de que la contención" hubiera comenzado cronológicamente cerca de la mitad de la década UNGASS, tentaba a afirmar que había ocurrido como consecuencia de ella: "aunque no hay sustento estadístico para afirmar una relación causal, la coincidencia de los dos eventos al mismo tiempo", en su opinión, era notable. Pero al mismo tiempo que afirmaba lo anterior advertía que se tenía que tener en cuenta "otra verdad incómoda": que el problema podía, de hecho, ser más grande del que hasta el momento se había anticipado y que podía volverse peor antes de mejorar. Y así comenzaba a hacer referencia a la cuestión de las "consecuencias no intencionadas": "mirando atrás el último siglo, podemos ver que el sistema de control y su aplicación han tenido varias consecuencias no intencionadas, pueden haber sido inesperadas o no, pero fueron ciertamente no intencionadas". La primera consecuencia no intencionada era el gran mercado negro criminal que crecía para proveer sustancias prohibidas de productores a consumidores. La segunda consecuencia no intencionada era el `desplazamiento de políticas´… los fondos han sido en la mayoría de los casos asignados a la seguridad pública y a la aplicación de la ley…".[515] Otra de estas consecuencias era el "desplazamiento geopolítico" o "efecto globo" que se configura cuando "presionando (con controles más estrictos) en un lugar"

515- Informe del Director Ejecutivo. Making drug control fit for purpose: building on the UNGASS decade; E/CN.7/2008/CRP.17; 7 de mayo de 2008.

se producía un crecimiento en otro lugar. Otra de las consecuencias no intencionadas, era el "desplazamiento de sustancias": "si el uso de una droga es controlado… los oferentes y usuarios se mueven a otra droga con similares efectos psicoactivos"[516].

Es así que comienzan a hacerse explícitas una serie de consecuencias derivadas de las políticas implementadas. La cuestión del desplazamiento, o denominado "efecto globo", será señalado en varios documentos e intervenciones del régimen. En efecto, como sostenía México en 2009, "las alianzas criminales transnacionales fueron la respuesta a muchas de las medidas de política nacional impuestas para enfrentar el narcotráfico" y, debido a ello, "actualmente muchas naciones" enfrentaban "problemas asociados a la producción o acopio para fabricar drogas sintéticas que hasta hace pocos años no se observaban".[517] Como afirmaba el Director Ejecutivo de la ONUDD, "el éxito en enfrentar el tráfico y la demanda de cocaína en los países desarrollados, particularmente en América del Norte" había "llevado a los cárteles de drogas a explorar nuevas oportunidades de mercado de mercado en América del Sur, como en Oceanía, Asia y África".[518] Similarmente, "el aumento de los controles de precursores químicos en Estados Unidos tuvo como consecuencia el traslado de manufactura de drogas sintéticas a México" y, a su vez, "cuando el gobierno mexicano reforzó sus controles, más precursores fueron desviados a Centroamérica".[519] Es así que la región centroamericana dejó de ser "una simple región de paso, convirtiéndose también en una región de consumo, aumentando al mismo tiempo el problema de las organizaciones delincuenciales", resultando con claridad que si bien había habido "logros en esta lucha", el problema se trasladaba a otras

516- Informe del Director Ejecutivo. Making drug control fit for purpose: building on the UNGASS decade; E/CN.7/2008/CRP.17; 7 de mayo de 2008.
517- Intervención de México en el 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; marzo de 2009.
518- Contribución del Director Ejecutivo de la UNODC al examen de alto nivel de la implementación de la Declaración Política y el Plan de Acción; UNODC/ED/2014/1; 2014.
519- Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, Secretaría General de la OEA, 2013.

regiones como México".[520] En esta dirección, Colombia expresaba en el marco del 52º Período Ordinario de la CICAD que "el éxito de algunas batallas en algunos países" no hacía "más que trasladar el problema hacia otras fronteras".[521]

Como advertía el Director Ejecutivo de la ONUDD, este efecto desplazamiento también se verificaba en torno a las sustancias. Ya en el año 2008 se advertía que "el número de sustancias sometidas a fiscalización" había aumentado de unas pocas a "más de 200" para ese entonces.[522] En el 53º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, dos años después, "varios oradores pusieron de relieve el problema del aumento del consumo de determinadas drogas y la proliferación de sustancias nuevas, como las drogas de diseño, los cannabinoides sintéticos y las plantas de cannabis ricas en THC, así como el consumo cada vez más frecuente de sustancias no sujetas a fiscalización internacional".[523] De acuerdo a la JIFE, las medidas de fiscalización se venían soslayando "por medio de la fabricación y venta de sustancias que tienen una composición química diferente a la de las sustancias fiscalizadas, pero efectos psicoactivos análogos"; y se advertía "un problema similar en lo que respecta a los precursores, debido al uso cada vez mayor de sustancias químicas no fiscalizadas; para concluir que, en los últimos años, se habían "multiplicado a un ritmo sin precedentes las nuevas sustancias psicoactivas" que estaban "fuera del alcance de los tratados de fiscalización internacional de drogas".[524] Es así que tanto nuevas sustancias psicoactivas como nuevos precursores químicos no sujetos a fiscalización comienzan a aparecer de manera

520- Informe Final del 52° Período de Sesiones de la CICAD, OEA/Ser.L/XIV.2.50 CICAD/doc.2012/12.rev.1, 9 abril 2013.
521- Informe sobre el 52º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD; 2012.
522- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2008.
523- Informe sobre el 53° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; E/2010/28 E/CN.7/2010/18, marzo de 2010.
524- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2012.

creciente, ante el fortalecimiento de los controles y como alternativas legales a las sustancias sujetas a control.[525]

La aparición de nuevas sustancias psicoactivas no amparadas por el marco de los tratados de fiscalización comenzará a ser un tema recurrente en los documentos del régimen y en las intervenciones de los estados pertenecientes al ámbito interamericano.[526] No obstante, esta tendencia se había percibido aún antes de la aprobación de la Declaración Política de 1998. En efecto, en 1994, el PNUFID había informado a la Comisión sobre una alarmante tendencia ascendente mundial de la fabricación y el uso ilícitos de diversos estimulantes de tipo anfetamínico.[527] Casi veinte años después, en el Informe sobre la Situación Mundial del Uso Indebido de Drogas la ONUDD señalaba que la cantidad de nuevas sustancias psicoactivas que los estados habían notificado se había incrementado hasta más del doble, de 166 a finales de 2009 a 351 en agosto de 2013.[528] Como advertía el Director Ejecutivo de ONUDD, "hacia agosto de 2013 más de 350 nuevas sustancias psicoactivas" habían sido reportados al Sistema de Alerta Temprana de la ONUDD, en comparación con un total de 234 sustancias controladas, y mencionaba como otro de los desafíos aún no abordados al "creciente uso de precursores químicos que no están bajo control internacional".[529] En el 2015,

525- Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, Secretaría General de la OEA, 2013; Informe sobre el 57° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes E/2014/28 E/CN.7/2014/16.

526- Palabras introductorias del Secretario Ejecutivo de la CICAD en su 54º Período de Sesiones; OEA/Ser.L/XIV.2.54 CICAD/doc.2059/13, 11 de diciembre de 2013; Serie de Sesiones de Alto Nivel: progresos realizados y dificultades encontradas en la aplicación de la Declaración Política y el Plan de Acción; E/CN.7/2014/L.1/Add.1, 2014.

527- Seguimiento del vigésimo período extraordinario de la AG: examen del Informe Bienal Único del Director Ejecutivo, E/CN.7/2001/2.

528- Informe sobre la Situación Mundial del Uso Indebido de Drogas; E/CN.7/2014/3; 2014.

529- Contribución del Director Ejecutivo de la UNODC al examen de alto nivel de la implementación de la Declaración Política y el Plan de Acción; UNODC/ED/2014/1; 2014.

esta tendencia vinculada al "desplazamiento" en torno a las sustancias vuelve a confirmarse: "la introducción de sustancias psicoactivas más nuevas, es decir, sustancias psicoactivas que no están sometidas a fiscalización internacional, sigue aumentando y causando un problema de salud pública en todas las regiones".[530] En la misma dirección advertía el Comité Jurídico Interamericano que "la prevalencia de la demanda mundial por estupefacientes y sustancias psicotrópicas" no sólo no se había abatido sino que había presentado un crecimiento moderado pero persistente en la últimas cinco décadas desde que los obstáculos regulatorios para el uso de sustancias incentivaban la producción de nuevos productos sintéticos.".[531]

Es así que el desplazamiento también impactará en las tendencias del uso indebido. Los cambios en las tendencias en el uso indebido de drogas que impiden la aseveración de aumentos o disminuciones globales aparece en la mayoría de los informes sobre la situación mundial del uso indebido de drogas elaborados por ONUDD. En 2010, se afirmaba que si bien el consumo de cannabis de estaba estabilizando o disminuyendo particularmente entre los jóvenes de países desarrollados con mercados bien establecidos como Europa Occidental, América del Norte y partes de Oceanía, esa tendencia se compensaba por el aumento del consumo en muchos países en desarrollo.[532] Similarmente, el consumo de opioides, cocaína y ETAs se estabilizaba o disminuía en los países de elevado consumo, mientras aumentaba en nuevas regiones.[533] En el Informe publicado en 2011 por la ONUDD se indicaba que si bien las tendencias se habían estabilizado o disminuido respecto de las drogas tradicionales objeto de abuso en las regiones de mayor consumo, ese avance se veía

530- Informe sobre la Situación Mundial del Uso Indebido de Drogas; E/CN.7/2015/3; 2015.
531- Informe del Comité Jurídico Interamericano sobre alternativas para la regulación del uso de sustancias psicotrópicas, CJI/doc.470/14 rev.1, 18 de agosto de 2014.
532- Situación Mundial del Uso Indebido de Drogas; E/CN.7/2010/2; 30 de diciembre de 2009.
533- Situación Mundial del Uso Indebido de Drogas; E/CN.7/2010/2; 30 de diciembre de 2009.

neutralizado por el aumento considerable del consumo de sustancias sintéticas y medicamentos de venta con receta.[534] En 2013, se señalaba que aun cuando no parecían registrarse cambios importantes en la prevalencia del número de personas que usaban drogas ilícitas respecto al 2009 iba "surgiendo un cuadro cada vez más polifacético del uso de drogas ilícitas, caracterizado por el empleo de sustancias sintéticas y el uso extra terapéutico de medicamentos de venta con receta que reemplazaban a las drogas tradicionales, especialmente en América del Norte y Europa.[535] Por otra parte, se advertía que "las nuevas sustancias sintéticas basadas en precursores no sometidos a fiscalización internacional" planteaban nuevos problemas para la salud pública, y se reiteraba la neutralización de tendencias estabilizadoras o decrecientes por cambios en los patrones del uso indebido de drogas o en su ubicación geográfica.[536]

Otra de las consecuencias no intencionadas o efectos no esperados se vinculaba al incremento de la violencia asociada a la propia fiscalización internacional de drogas, especialmente en algunas zonas tradicionalmente consideradas de mero tránsito. En el marco del 55° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión, se expresó preocupación "por el aumento del tráfico ilícito de drogas en América Central debido a su situación geográfica entre dos de los principales países productores y consumidores y la necesidad de encontrar estrategias alternativas y más eficaces para combatir esa lacra que genera altos grados de violencia y socava el desarrollo económico y social de la región".[537] En su Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, el Secretario General de la OEA expresaba: "todo indica, sin embargo, que si bien los niveles de violencia en los principales países consumidores son relativamente bajos… en comparación con aquellos países de tránsito, es justamente

534- Situación Mundial del Uso Indebido de Drogas; E/CN.7/2011/2; 6 de enero de 2011.
535- Situación Mundial del Uso Indebido de Drogas; E/CN.7/2013/2; 12 de diciembre de 2012.
536- Situación Mundial del Uso Indebido de Drogas; E/CN.7/2013/2; 12 de diciembre de 2012.
537- Informe sobre el 55° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; E/2012/28 E/CN.7/2012/18, marzo de 2012.

esa demanda la que estimula la violencia en el resto de la cadena… las cifras de muertes provocadas por el consumo de drogas parecen mínimas si se cotejan con las muertes provocadas por la acción criminal vinculada al narcotráfico".[538] "La violencia relacionada a las drogas… tiene un impacto mortal en la sociedad… Algunos países de América Central han enfrentado tasas de homicidio que son las más altas del mundo… ".[539] Coincidía el Comité Jurídico Interamericano al afirmar que "la represión de la oferta de estupefacientes y sustancias sicotrópicas" había generado una oportunidad de lucro para las organizaciones criminales, que buscaban evadir el orden legal por medio de la violencia. El fortalecimiento de las organizaciones delictivas había incrementado los niveles de violencia hacia las agencias responsables de combatirlas, a sus competidores o a los propios miembros de dichas bandas y ello provocaba más inseguridad que la que se atribuye a la realización de conductas delictivas por parte de los usuarios de drogas.[540]

Otro de los problemas "no deseados" o "efectos colaterales" derivados de las políticas implementadas se vinculaba al creciente aumento de la población carcelaria con condenas por delitos relacionados con las drogas. Afirmaba el Secretario General de la OEA en el 2014, que "en las Américas, de los 3 millones 600 mil personas que se encuentran privadas de la libertad en las cárceles casi dos millones lo están por delitos relacionados con las drogas" y que "la gran mayoría de los detenidos por delitos de drogas son pequeños productores o traficantes. En América del Sur, por ejemplo, las cárceles femeninas están llenas de `mulas´ o pequeñas traficantes que muchas veces tienen de compañía en la cárcel a sus hijos pequeños. Algunos estudios confirman que aproximadamente el 70% de las mujeres en prisión están allí por narcotráfico no violento. La mayoría de ellas vienen de comunidades marginalizadas y

538- Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, Secretaría General de la OEA, 2003.

539- Contribución del Director Ejecutivo de la UNODC al examen de alto nivel de la implementación de la Declaración Política y el Plan de Acción; UNODC/ED/2014/1; 2014.

540- Informe del Comité Jurídico Interamericano sobre alternativas para la regulación del uso de sustancias psicotrópicas, CJI/doc.470/14 rev.1, 18 de agosto de 2014.

vulnerables y comúnmente son inmigrantes o provenientes de poblaciones indígenas".[541] En el Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas se explicaba este fenómeno: "tanto los productores de drogas como los traficantes, violan las leyes de drogas y son criminales. Pero como los recursos de los sistemas de justicia son escasos y los costos de acceso a ellos altos, finalmente termina ocurriendo que la aplicación de la ley se concentra en aquel aspecto que es menos complejo y más barato, lo que tiene por efecto que la gran mayoría de los detenidos por delitos de drogas sean pequeños productores o traficantes".[542] Los costos humanos asociados a las propias políticas de drogas se venían señalando desde hace años. Ya en 2006, en el marco de la Comisión, "algunos oradores señalaron el alto costo humano del tráfico de drogas en varios países".[543] "El estigma que genera la prohibición ha dificultado el acceso a los usuarios de centros de rehabilitación. Aunado a lo anterior, el énfasis en la solución penal ha privado de recursos y atención a la aproximación médico-sanitaria del problema".[544] El Comité Jurídico Interamericano advertía que se habían "subestimado los índices de criminalidad dentro de las cárceles. Personas de escasa peligrosidad (como consumidores o narco-menudistas de poca monta) son reclutados y capacitados para delinquir por las organizaciones delictivas, lo que genera un efecto multiplicador de esta violencia".[545]

Ya hacía 2014, el diagnóstico era aún más contundente en torno a los fracasos y los desafíos pendientes. En el Informe sobre la situación mundial del uso indebido se afirmaba que desde 2008 se había registrado un aumento general del 18% en el número total estimado de perso-

541- Discurso del Secretario general de la OEA en el 54º Período de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.54 CICAD/doc.2070/14, 7 de enero de 2014.
542- Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, Secretaría General de la OEA, 2003.
543- Informe sobre el 50° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; E/2007/28/Rev.1 E/CN.7/2007/16/Rev.1, marzo de 2006.
544- Informe del Comité Jurídico Interamericano sobre alternativas para la regulación del uso de sustancias psicotrópicas, CJI/doc.470/14 rev.1, 18 de agosto de 2014.
545- Informe del Comité Jurídico Interamericano sobre alternativas para la regulación del uso de sustancias psicotrópicas, CJI/doc.470/14 rev.1, 18 de agosto de 2014.

nas que consumieron alguna sustancia ilícita en el año anterior, lo que a juicio del informe, reflejaba tanto un aumento de la población mundial como un incremento en la prevalencia del consumo ilícito de drogas.[546] En particular respecto de América del Norte el Informe indicaba que el consumo de todo tipo de drogas alcanzaba niveles superiores a la media mundial, habiendo aumentado en Estados Unidos el consumo ilícito de drogas del 14,9% en 2011 al 16% en 2012, lo que registraba el mayor número de personas que consumen drogas durante los diez años anteriores.[547] Respecto de los cultivos ilícitos, el Informe correspondiente a la Situación Mundial con respecto al Tráfico de Drogas señalaba que si bien la superficie total dedicada al cultivo del arbusto de coca había disminuido en 2012, la incautación total de cocaína en el mundo se había mantenido estable; a la par que informaba sobre niveles de cultivo de adormidera sin precedentes en el año 2013 en Afganistán, un continuado aumento en la incautación mundial de metanfetamina con una ampliación considerable de este mercado los tres años anteriores, y la afirmación de que en la mayoría de los países del mundo se cultivaba y producía ilícitamente cannabis.[548]

En su Contribución al Examen de Alto Nivel sobre la implementación de la Declaración Política y el Plan de Acción de 2009, el Director Ejecutivo de la ONUDD indicaba, en el 2014, que "el progreso realizado en las áreas abordadas por el Plan de Acción desde su adopción en 2009" había sido desigual: con "tendencias positivas que son resultado de las acciones llevadas a cabo por los gobiernos en línea con el objetivo del Plan de Acción", pero también con "áreas donde la situación

546- Informe sobre la Situación Mundial del Uso Indebido de Drogas; E/CN.7/2014/3; 2014.
547- Informe sobre la Situación Mundial del Uso Indebido de Drogas; E/CN.7/2014/3; 2014.
548- Informe sobre la Situación Mundial del Tráfico Ilícito de Drogas; E/CN.7/2014/4; 2014.

a nivel global" no había cambiado sustantivamente desde 2009[549]. En opinión del Director Ejecutivo en los últimos años nuevos desafíos que no habían sido anticipados o abordados prominentemente en el Plan de Acción habían emergido o se habían vuelto más visibles: la magnitud total de la demanda de drogas no había cambiado sustantivamente a nivel global; la prevalencia global de uso de drogas continuaba fluctuando alrededor del 5% de la población de 15 a 64 años; las tasas de prevalencia de la mayoría de las drogas ilícitas se había mantenido estable a nivel global en los años recientes; las necesidades de tratamiento no cubiertas seguían siendo altos (4 de 5 usuarios de drogas no tenían acceso a tratamiento); el desvío de precursores químicos de fuentes domésticas y el consiguiente contrabando de esos químicos a través de las fronteras continuaba presentando problemas: las estrategias existentes no habían sido exitosas en enfrentar de manera efectiva la fabricación clandestina de metanfetamina.[550]Ante este escenario, el Director Ejecutivo de la ONUDD insistía en que "mientras que el sistema internacional de control de drogas podía "no haber eliminado el problema de la droga", continuaba asegurando que no escalara a "proporciones no imaginables", por lo que entendía que las recomendaciones hechas en la Declaración Política de 2009 seguían siendo válidas.[551]

Hacia 2015, el diagnóstico continuaba mostrando las limitaciones de las políticas de drogas: "el cultivo de arbusto de coca disminuyó en 2013 y la cantidad de cocaína incautada a nivel mundial se mantuvo estable… Tras aumentar rápidamente hasta 2012, la incautación mundial de estimulantes de tipo anfetamínico se estabilizó en 2013. La hierba de cannabis sigue cultivándose en la mayoría de los países y en todas

549- Contribución del Director Ejecutivo de la UNODC al examen de alto nivel de la implementación de la Declaración Política y el Plan de Acción; UNODC/ED/2014/1; 2014.

550- Contribución del Director Ejecutivo de la UNODC al examen de alto nivel de la implementación de la Declaración Política y el Plan de Acción; UNODC/ED/2014/1; 2014.

551- Contribución del Director Ejecutivo de la UNODC al examen de alto nivel de la implementación de la Declaración Política y el Plan de Acción; UNODC/ED/2014/1; 2014.

las regiones del mundo… La mayor parte de la incautación mundial de metanfetamina se produce en las regiones de Asia oriental y sudoriental y América del Norte, y la fabricación ilícita de metanfetamina tradicionalmente se ha concentrado cerca de esos mercados de consumo. Sin embargo, recientemente esta se ha extendido también a otros países, donde se utilizan diferentes métodos de fabricación… Las estimaciones anuales de la superficie dedicada al cultivo de adormidera en el Afganistán aumentaron por cuarto año consecutivo, alcanzando niveles sin precedentes".[552] Por otra parte, desde 2009 se ha registrado un aumento del número de personas que consumen drogas de manera ilícita, que refleja el crecimiento de la población mundial, así como un leve incremento de la prevalencia del uso indebido de drogas…".[553]

Quedaba claro entonces, como afirmaba México en el marco del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas que, "las estrategias de reducción de la demanda y de la oferta" que se emprendían bajo los pilares de la Declaración Política y el Plan de Acción en esta materia, no debían "causar efectos nocivos superiores a los daños de origen" que generaba la "demanda y oferta de drogas".[554] Colombia resumía en su intervención en ese mismo período de sesiones, el balance de las políticas implementadas: "ganar batallas no es conseguir la victoria, pues a pesar de utilizar todos los correctivos", no se habían alcanzado los resultados esperados. Los costos de esta lucha no sólo se miden en las ingentes sumas de dinero que hemos invertido. El costo más alto y doloroso lo medimos en las miles de vidas humanas sacrificadas en nuestro accionar contra este flagelo. La reducción sostenida de las áreas cultivadas de coca ha generado el traslado de estas plantaciones hacia zonas de altísima vulnerabilidad e interés para el estado colombiano… el final de los grandes cárteles del narcotráfico en

552- Informe sobre la Situación Mundial del Tráfico lícito de Drogas; E/CN.7/2015/4; 2015.

553- Informe sobre la Situacion Mundial del Uso Indebido de Drogas; E/CN.7/2015/3; 2015.

554- Intervención de México - Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014.

Colombia generó su mutación hacia pequeños cárteles que… actualmente contribuyen significativamente a la violencia en nuestras ciudades… a pesar de todos los esfuerzos Colombia experimenta un aumento en el consumo de drogas… Otro gran desafío es el micro tráfico que se nutre de la propagación del consumo de drogas y de la creación de redes de distribución y tráfico a partir de grupos vulnerables… La realidad es muy diferente actualmente a la que enfrentó el mundo hace unos años. Seguimos concentrados en la utópica eliminación de los cultivos de las drogas de origen natural y, entretanto, nuevas drogas de origen sintético se producen a diario…. Las nuevas drogas de síntesis y los medicamentos de control especial ocasionan en el mundo más muertes que aquellas generadas por el consumo de cocaína… La política de drogas no puede viajar a la velocidad del telégrafo mientras la realidad del problema va a la velocidad de la banda ancha de internet".[555] Simultáneamente se expresaba Uruguay al afirmar: "nuestro Presidente José Mujica sostuvo en la Asamblea General de las Naciones Unidas en octubre de 2013 ´estamos convencidos de que esta es una guerra desigual, que cada vez gasta más plata. Solamente los presos por este delito nos están costando encima de 30 millones de dólares… Nosotros tenemos más muertos por el narcotráfico que muertos por drogadicción. 80 muertes el año pasado por ajustes de cuentas y tres o cuatro muertos por sobredosis de droga, ninguno por uso indebido de marihuana. Entonces, ¿qué es lo peor, la droga o el narcotráfico?."[556] Un año después, Colombia advertía que "las políticas de drogas" no debían ser evaluadas solamente a la luz de la finalidad que con ellas se perseguía, sino también "por sus consecuencias imprevistas y por sus eventuales resultados adversos".[557]

555- Intervención de Colombia - Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014.
556- Intervención de Uruguay en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2014.
557- Intervención de Colombia en el 58° Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; 9 de marzo de 2015.

10.3 - La necesidad de un cambio de rumbo y el llamado a un "nuevo paradigma" en las políticas de drogas.

En el 51° Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes que tuvo lugar en el año 2008, "los oradores destacaron la importancia de utilizar el año siguiente al 51° Período de Sesiones de la Comisión para examinar las esferas en que se requerirán nuevas actuaciones después de 2009" y "se alentó a los estados miembros a que estudiaran otros enfoques posibles para resolver el problema mundial de las drogas de manera integral".[558] En ese año, el Director Ejecutivo de la ONUDD, cuando se refería a las consecuencias no intencionadas que había tenido el régimen internacional de control de drogas decía que a menos que éstas se enfrentaran, iban a continuar "fascinados por las muchas paradojas del problema de las drogas". De acuerdo al Director Ejecutivo "una de las razones" por las que no había capacidad para "enfrentar las consecuencias no intencionadas" era la naturaleza difícil de un gran sistema multilateral y la inercia que adoptaba con el tiempo: "es fácil olvidar tales cosas e ignorar la verdad de Perogrullo de que los tiempos han cambiado cuando hay un clamor por el cambio, pero no una clara visión o acuerdo sobre que cambiar y como cambiarlo. Hay a menudo confort en el statu quo, no necesariamente porque sea deseable en sí mismo sino porque no hay forma de predecir cómo será el futuro estado de cosas".[559]

Afirmaba el Presidente Santos en la VI Cumbre de las Américas celebrada en Cartagena: "nosotros, los líderes de la región sostuvimos una invaluable discusión sobre el problema global de las drogas. Coincidimos en la necesidad de analizar los resultados de la actual política en las Américas y de explorar nuevos enfoques para fortalecer esta lu-

558- Informe sobre el 51° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; E/2008/28 E/CN.7/2008/15, marzo de 2008.
559- Making drug control fit for purpose: building on the UNGASS decade; Informe del Director Ejecutivo; E/CN.7/2008/CRP.17.

cha y para ser más efectivos".[560] Hacia el año 2012, en el marco del 51º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, su Presidente, el representante de Argentina aseguraba que se estaba "en un momento central en el abordaje del Problema Mundial de las Drogas" en el que "eran "muchas las voces" que se habían "alzado en la región reclamando una reflexión crítica respecto de los éxitos y fracasos de las estrategias y acciones" que se venían materializando y era contundente en indicar que "transcurrida más de una década de los compromisos asumidos por la Asamblea General de las Naciones Unidas para abordar el Problema Mundial de las Drogas", el problema continuaba siendo "un desafío frente al que resulta más preciso hablar de fracasos que de éxitos" y que "las metas que oportunamente se fijaran los estados en el año 1998, tanto en materia de reducción de la oferta como de reducción de la demanda", no habían sido ni por lejos alcanzadas.[561] Ante esto, el Presidente de la CICAD consideraba que se tenía "la obligación de repensar el camino" e impulsar los cambios que se entendieran necesarios para un abordaje más eficaz del problema teniendo "la más adecuada y eficaz respuesta a la encrucijada" en la que se encontraba el régimen que debía "venir de la mano de un debate abierto, reflexivo y sin prejuicios".[562] Siete meses después, en el cierre de su Presidencia se refería al denominado mandato de Cartagena en los siguientes términos "más fáciles fueron los doce trabajos que afrontó Hércules en el Peloponeso y aún más lejos, que el pedido de los mandatarios de la OEA".[563] Serán varios los países del ámbito interamericano, especialmente a partir del año 2012, los que apelarán a la necesidad de una profunda reflexión en el área de las políticas de drogas. El Secretario de Seguridad Multidimensional de la OEA afirmaba

560- Declaración del Presidente de Colombia en la VI Cumbre de las Américas, Cartagena de Indias, 15 de abril de 2012.

561- Discurso Inaugural del Presidente de la CICAD, Rafael Bielsa, en el 51º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.51 CICAD/Doc.1957/12, 9 de mayo de 2012.

562- Discurso Inaugural del Presidente de la CICAD, Rafael Bielsa, en el 51º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.51 CICAD/Doc.1957/12, 9 de mayo de 2012.

563- Palabras de Bienvenida del Presidente de la CICAD, Rafael Bielsa, en el 52º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.52 CICAD/Doc.1995/12, 28 de noviembre de 2012.

que se debía "perseverar en la búsqueda de nuevos caminos, de soluciones audaces".[564] En la Cumbre Iberoamericana de Cádiz, en noviembre de 2012, se respaldaba "la celebración de una sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas con el objetivo de evaluar los logros y las limitaciones de las políticas actuales para enfrentar dicho problema", en particular la violencia que generaban la producción, el tráfico y el consumo de drogas en todo el mundo, así como para identificar las acciones que permitieran incrementar la eficacia de esas estrategias e instrumentos con que la comunidad internacional se enfrentaba al desafío que supone el problema mundial de las drogas y sus consecuencias.[565]

Más allá del puntapié inicial dado a través del denominado mandato de Cartagena, en lo que refiere específicamente al ámbito interamericano, será en el transcurso de la Asamblea General de la OEA que tuvo lugar en el año 2013, el momento en el que se comenzará a insistir abiertamente en la necesidad de un debate profundo en materia de políticas de drogas. En esa oportunidad, Guatemala afirmaba creer "firmemente en la necesidad de analizar los resultados de las actitudes políticas en materia de drogas en todo el continente americano y explorar nuevos enfoques que nos permitan ser mucho más efectivos", siguiendo la promoción de nuevas y mejores formas de abordar este grave problema", refiriéndose a esa asamblea como una instancia que estaba siendo "seguida de cerca por el mundo entero por atreverse a debatir abiertamente sobre un cambio de paradigma que busca generar aportes sustantivos al debate global".[566] Ante la constatación de la existencia de progresos pero también de serias dificultades en el abordaje de problema de las drogas, el Secretario General de la OEA, en la introducción a su Informe del Problema de las Drogas en las Américas, destacaba el hecho de

564- Palabras de Adam Blackwell, Secretario de Seguridad Multidimensional de la OEA, en la Inauguración del 52º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser./XIV.2.52 CICAD/Doc.1993/12, 27 de noviembre de 2012.
565- Declaración de Cádiz, XXII Cumbre Iberoamericana de Cádiz, noviembre de 2012.
566- Intervención de Guatemala en la 43° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 2013.

que "los Jefas y Jefes de estado de las Américas" habían decidido "dar un paso adelante en la búsqueda de caminos para desentrañar sus complejidades y avanzar en fórmulas que den lugar a una mejor efectividad en su manejo".[567] Por su parte, el representante de Colombia transmitía "el compromiso del Presidente Santos" con un "debate abierto" sobre las estrategias y caminos a seguir conjuntamente" y reiteraba que debía "continuar la reflexión regional y global". Ecuador coincidía en "dar continuidad a un debate franco y abierto que vaya esbozando líneas de acciones comunes, coherentes e integrales" luego de la catarsis experimentada una vez sinceradas las visiones sobre la falta de resultados"[568], mientras que Uruguay compartía la idea de que se debía "hacer un alto en el camino y abrir el diálogo político".[569] En ese ámbito, hasta Estados Unidos, citando a su Presidente, daba "la bienvenida a una discusión abierta y honesta sobre políticas de control de drogas".[570] Argentina se refería al tema en similares términos: "esta Asamblea General nos permite iniciar un diálogo franco y abierto que nos permitirá escuchar las distintas preocupaciones de los estados de la región".[571] De acuerdo a Paraguay "independientemente de la posición que cada estado asuma en relación con este tema" se respetaba la iniciativa de "romper los tabúes y ampliar el espectro" con el que se tenía que encarar el problema.[572] De acuerdo a Colombia, "el hecho de que sea el Hemisferio una región muy afectada por el problema mundial de las drogas" le otorgaba legitimidad e importancia a que sea en esta región donde se inicie y promueva el debate sobre la efectividad de las políticas… las estrategias y políticas deben ser revisadas, procurando mayor efectividad y mejores

567- Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, Secretaría General de la OEA, 2013.
568- Intervención de Ecuador en la 43° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, junio de 2013.
569- Intervención de Uruguay en la 43° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, junio de 2013.
570- Intervención de Estados Unidos en la 43° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, junio de 2013.
571- Intervención de Argentina en la 43° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, junio de 2013.
572- Intervención de Paraguay en la 43° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 2013.

resultados… Tras 52 años de aprobada la Convención Única de Estupefacientes se impone una revisión realista de hallazgos y consecuencias, de logros y desaciertos, de costos y beneficios, de dilemas y opciones… esta discusión debe ser… abierta, exenta de sesgos ideológicos y políticos, rigurosa y basada en evidencias".[573] Para el Secretario General de la OEA, "en los últimos años el debate hemisférico sobre las políticas de drogas se había hecho mucho más activo e intenso", parecía "haber una actitud más abierta a entablar un dialogo acerca de las políticas actuales, y, en algunos sectores, una disposición a experimentar enfoques no tradicionales hacia el tema".[574] El Secretario General de la OEA, un año después en enero de 2014, con respecto al debate que se iniciaba y en referencia al Informe que se le encargara a partir del mandato de Cartagena señalaba que cuando recién se le había encargado a la OEA ese informe, un diario colombiano había sacado una nota en la que aparecía "abriendo una nevera, una congeladora, y metiendo adentro un paquete que decía problema de las drogas, como que este asunto se iba a congelar". Y respondía tener la plena satisfacción de haber propiciado un debate no congelarlo, abrir un debate porque después de 40 años no se podía seguir haciendo lo mismo, y se tenían que idear mejores soluciones para este problema.[575]

Aparece así, en este marco interamericano, la idea de la necesidad no sólo de una reflexión crítica de las políticas de drogas que se venían implementando, sino lo que muchos comenzaron a denominar "un cambio de paradigma". Cabe advertir que la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia tuvo un rol crucial en la conformación de un nuevo escenario de debate en torno a las políticas de drogas. En su Informe publicado en el año 2009 hablaba de una "guerra perdida" desde que "las políticas prohibicionistas basadas en la represión de la producción y la in-

573- Palabras del Viceministro de Asuntos Multilaterales de Colombia en el 54º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.54 CICAD/doc.2067/13, 13 de diciembre de 2013.
574- Introducción del Secretario General de la OEA al Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas; 2013.
575- Discurso del Secretario general de la OEA en el 54º Período de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.54 CICAD/doc.2070/14, 7 de enero de 2014.

terdicción al tráfico, la distribución, así como la criminalización del consumo" no habían producido los resultados esperados. La Comisión entendía que "el modelo actual de política de represión de las drogas" estaba firmemente arraigado "en prejuicios, temores y visiones ideológicas" y que el tema se había transformado en un tabú que inhibía el debate público por lo que proponía "romper el silencio" y "abrir el debate".[576] De acuerdo a la Comisión era "imperativo examinar críticamente as deficiencias de la estrategia prohibicionista seguida por Estados Unidos y los límites de la estrategia de reducción de daños seguida por la Unión Europea, así como la escasa jerarquía" que le daban al problema de las drogas algunos países, tanto industrializados como en desarrollo: la solución de largo plazo para el problema de las drogas ilícitas pasa por la reducción de la demanda en los principales países consumidores. Estados Unidos y la Unión Europea eran corresponsables de los problemas que se enfrentaban en la región.[577] La Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia propondrá entonces un nuevo paradigma sustentado en tres grandes directrices: tratar el consumo de drogas como una cuestión de salud pública, reducir el consumo mediante acciones de información y prevención y focalizar la represión sobre el crimen organizado.[578] Si bien es cierto que el llamado a un cambio de paradigma venía realizándose desde organizaciones no gubernamentales especializadas en materia de reforma de políticas de drogas, algunos estados empezarán a utilizar este concepto en sus intervenciones. La Delegación de México afirmaba, en esa Asamblea General de la OEA que tuvo lugar en el año 2013, estar convencida de que en su país era "necesario un cambio de paradigma en el que la justicia, la inclusión y la prevención" sean "los elementos fundamentales".[579] Por su parte, en el Segmento de Alto Nivel de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas celebrado en 2014 Ecuador afirmaba que eran "muchas las voces" que

576- Drogas y Democracia: Hacia un cambio de paradigma; Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia; 11 de febrero de 2009.
577- Drogas y Democracia: Hacia un cambio de paradigma; Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia; 11 de febrero de 2009.
578- Drogas y Democracia: Hacia un cambio de paradigma; Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia; 11 de febrero de 2009.
579- Intervención de México en la 43° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, junio de 2013.

abogaban por "un cambio de paradigma en el entendimiento y el abordaje del fenómeno de las drogas".[580]

Sin llegar a plantear la necesidad de "un cambio de paradigma", en ese Segmento de Alto Nivel que tuvo lugar en 2014 en la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, algunos estados pertenecientes al ámbito interamericano llevarán a esa Comisión el llamado a una reflexión y debate críticos sobre las políticas implementadas. Guatemala planteaba a la comunidad internacional "la urgente necesidad de efectuar reformas sustantivas a la política global de drogas" y se refería a la Declaración de Antigua, aprobada como resultado de la 43° Asamblea General de la OEA, como "el inicio oficial del diálogo intergubernamental en las Américas respecto a la revisión de los impactos de las políticas vigentes y la búsqueda de estrategias alternativas".[581] En ese ámbito, Ecuador también planteaba que "la política de drogas actualmente vigente en el sistema de Naciones Unidas" necesitaba "cambios profundos" y señalaba que "el reconocimiento del fracaso de la actual política de drogas" había "impulsado un cuestionamiento de gobiernos, políticos, pensadores de la región y organizaciones de la sociedad civil".[582] Por su parte, Ecuador señalaba que América Latina se había constituido en "un espacio de debate… teniendo como horizonte ético el desarrollo de acciones que contribuyan sustantivamente, desde la perspectiva de los derechos humanos, a una nueva política planetaria sobre drogas".[583] Colombia, por su parte, indicaba que "la reflexión y el debate sobre las alternativas para hacer más eficaz la reducción del problema mundial de las drogas" ya se había iniciado en el continente americano, y expresaba que la Sesión Especial de la Asamblea General a realizarse en 2016 debía "asegurar un debate amplio, franco, incluyente y basado en la evidencia

580- Intervención de Ecuador en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2014.
581- Intervención de Guatemala en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2014.
582- Intervención de Ecuador en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2014.
583- Intervención de Ecuador en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2014.

científica" que reconociera "la diversidad de los actores involucrados en el problema mundial de las drogas y de las disímiles realidades nacionales" mientras que renovaba su compromiso e invitaba a los países "a abordar con profundidad y apertura esta revisión de las metas" que se habían planteado así como los caminos que para alcanzarlas.[584] Uruguay transmitía a su vez el mensaje de su Presidente, José Mujica, alentando a un "diálogo abierto y fecundo con la dosis de coraje y sabiduría para encontrar caminos alternativos" que lograran realmente "la salud y el bienestar de nuestros compatriotas del mundo" y consideraba que "el camino de la discusión" ya estaba abierto.[585] En el Informe del 57° Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas quedó constancia de que habían sido varios oradores los que habían señalado que el Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General a celebrarse en el 2016, "debía servir de plataforma para concebir una nueva visión y un nuevo discurso político con los que hacer frente a un problema qué seguía siendo grave pese a los decenios de esfuerzos concertados y sinceros que habían transcurrido" y que el problema de las drogas habría de "considerarse y abordarse como una cuestión social que exigía nuevas soluciones creativas".[586] También es cierto que fueron muchos los oradores los que reiteraban "la necesidad de celebrar los debates en el marco de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas que habían demostrado dar margen para actuar con flexibilidad al hacer frente al problema de las drogas", cuestión que se tratará más acabadamente en el capítulo 11.[587]

El llamado a un debate abierto se continuará en el marco del 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA que tuvo lugar en septiembre de 2014. Guatemala, en su intervención,

584- Intervención de Colombia en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2014.
585- Intervención de Uruguay en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2014.
586- Informe sobre el 57° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes E/2014/28 E/CN.7/2014/16.
587- Informe sobre el 57° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes E/2014/28 E/CN.7/2014/16.

efectuaba un repaso del clima de debate abierto en el ámbito interamericano: "en marzo de 2012, el Presidente Otto Pérez Molina llamó la atención de la comunidad internacional sobre la necesidad de repensar la forma y las herramientas con que contamos para enfrentar el problema mundial de las drogas e invitó a buscar cursos alternativos para enfrentarlo de manera efectiva… No nos queda duda que desde entonces el debate ha avanzado vertiginosamente en las Américas. Hace un par de años, era aún un tabú hablar de diferentes enfoques en el abordaje del problema de las drogas. Tampoco se abrazaba la idea de buscar siquiera una mitigación del impacto negativo del uso problemático de drogas o que las políticas debieran tener una perspectiva de derechos humanos y que el individuo, no la sustancia, fuese el centro del accionar del estado. También resultaba imposible sugerir alternativas a la encarcelación o la revisión de la proporcionalidad de las penas por delitos vinculados con droga. Ahora todos concordamos en que el problema de drogas es también un problema de salud pública y que su abordaje requiere de políticas integrales". Guatemala entendía que se estaba avanzando en el largo camino para enfrentar el problema mundial de las drogas y que aunque quedaba mucho por recorrer, había planteado su posición "frente a este flagelo" resaltando la importancia de que la persona humana, su dignidad y su inclusión social, constituyan el centro de las políticas públicas a fin de que esas políticas coadyuven a fortalecer el tejido social, la justicia, los derechos humanos, la salud, el desarrollo local y nacional y la seguridad ciudadana. En ese ámbito, Argentina volvía a afirmar su creencia de que era "necesario un debate amplio, multilateral, sincero, que contemple las distintas realidades de los Estados, que nos permita escuchar las diferentes preocupaciones de los estados de la región" y que seguramente este debate enriquecería "el mapa de posibilidades contemplando los nuevos enfoques de países que han impulsado e implementan reformas".[588] Lo mismo planteaba El Salvador al expresar su "disponibilidad a mantener un diálogo franco, abierto, transparente, inclusivo y constructivo en aras a hacer más efectiva la lucha mundial contra las drogas".[589]

588- Intervención de Argentina en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA; 19 de septiembre de 2014.
589- Intervención de El Salvador en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA; 19 de septiembre de 2014.

La Comisión Global sobre Políticas de Drogas, en su informe de septiembre de 2014, en palabras del ex Presidente F.H. Cardoso, se complacía porque "un auténtico debate sobre los nuevos enfoques en políticas de drogas" estaba en marcha en diversos foros nacionales y regionales y que los gobiernos y la sociedad civil no se limitaban a hablar sino que muchos estaban pasando a la acción: "la reforma de las políticas de drogas se está desplazando desde el ámbito de la teoría a la práctica".[590] En junio de 2011, la Comisión advertía que "la guerra mundial contra las drogas" había fracasado y planteaban en cuatro principios fundamentales que debieran guiar las estrategias y las políticas de drogas nacionales e internacionales: 1- las políticas de drogas deben basarse en sólida evidencia empírica y científica. La principal medida de éxito debiera ser la reducción de daños a la salud, la seguridad y el bienestar de los individuos y la sociedad; 2- las políticas de drogas deben basarse en los principios de derechos humanos y salud pública. Deberíamos terminar con la estigmatización y la marginalización de las personas que usan ciertas drogas y de aquellas que están involucradas en los niveles más bajos del cultivo, la producción y la distribución y tratar a las personas dependientes como pacientes, no como delincuentes; 3- el desarrollo y la implementación de políticas de drogas debería ser una responsabilidad compartida y global, teniendo en cuenta las diversas realidades políticas, sociales y culturales; 4 – las políticas de drogas deben llevarse a cabo de una manera integral, involucrando a las familias, las escuelas, los especialistas de salud pública, los profesionales del desarrollo y los líderes de la sociedad civil, en colaboración con las agencias del orden público y otros organismos gubernamentales relevantes.[591] En la II Reunión Ministerial sobre el Problema Mundial de las Drogas de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe, los estados plantearon que era imperativo contar con una visión de consenso en el marco de la CELAC de caras a la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas de 2016. En esa Declaración, los estados reconocen la necesidad de "permitir la formulación de políticas diversas, amplias e integrales", aunque como se verá en el próximo capítulo, se continúa planteando que el marco debe seguir siendo el de las Convenciones de Naciones Unidas.

590- Asumiendo el Control; caminos hacia políticas de drogas eficaces; Comisión Global sobre Políticas de Drogas; septiembre de 2014.
591- Guerra a las drogas. Informe de la Comisión Global de Políticas de Drogas; junio de 2011.

10.4 – En búsqueda de responsables: la lentitud, la memoria, la velocidad, el olvido y la locura.

Aunque ya en el año 2001, la representante de Venezuela, ante la constatación de que la situación del uso indebido y el tráfico ilícito de drogas había "ido empeorando rápidamente", se preguntaba y preguntaba a sus colegas que les faltaba "por hacer o por asumir" desde que eran "muy pocas las actividades derivadas del tráfico y consumo de drogas" que no se hubieran discutido y asumido[592], lo cierto es, como hemos visto, que desde 2009, aunque más particularmente a partir del año 2013 se profundiza en el ámbito interamericano el llamado a un debate profundo acerca de los éxitos y los fracasos de las políticas implementadas.[593]

Serán algunos de los estados pertenecientes al ámbito interamericano los que comenzarán a atribuir las razones del fracaso a la denominada "Guerra contra las Drogas", tal y como desde muchos años antes lo venían haciendo diferentes organizaciones no gubernamentales. Afirmaba Uruguay, en marzo de 2009, que "el denominado enfoque de `guerra contra las drogas´ mostraba su acta de fracaso desde que "la trágica realidad de la región latinoamericana" mostraba no sólo la "ineficacia sino los daños asociados contra las poblaciones".[594] En la Asamblea General

592- Palabras de la Dra. Mildred Camero en la Apertura del 30º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.30 CICAD/Doc.1147/01, 13 de noviembre de 2001.

593- Ya en el año 2004, en el ámbito de la CICAD, Uruguay afirmó que "la relación costo-beneficio del tratamiento dentro del sistema penitenciario en comparación con otras políticas, como las sentencias alternativas, la prevención y la reducción del daño, que podrían constituir una mejor inversión de los limitados recursos de los sistemas correccionales en la mayoría de los estados miembros de la OEA", mientras que el Delegado de El Salvador "reconoció que los gobiernos no pueden seguir enviando a prisión a individuos cuyo problema principal es la adicción a las drogas, a algún problema mental, y manifestó que la meta de El Salvador es ofrecer tratamiento a los delincuentes en las formas señaladas". Informe Final del 36º Período de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.36 CICAD/doc.1315/04 rev.3; 27 de mayo de 2004.

594- Intervención de Uruguay en el 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; marzo de 2009.

de la OEA celebrada en 2013, Dominica señalaba que más de quince años después del comienzo de la `Guerra contra las Drogas´ los resultados alcanzados habían sido "menos que óptimos".[595] Así, varios de los participantes del régimen desde el ámbito interamericano comenzaran a atribuir los fracasos del régimen a la denominada "guerra contra las drogas" y, más específicamente, a responsabilizar directamente a Estados Unidos. En esta dirección, Bolivia afirmaba que hacía "más de tres décadas el movimiento campesino boliviano" había advertido "que la estrategia antidroga impulsada y desarrollada en nuestro continente por los Estados Unidos iba a fracasar porque hacía énfasis solamente en la regulación de la oferta y le daba un enfoque predominantemente militar y represivo al problema" y agregaba que "hoy los hechos nos demuestran la derrota de este modelo de lucha contra el narcotráfico que llevó a graves enfrentamientos con resultados poco satisfactorios, culpabilizando del problema de las drogas principalmente a los productores de hoja de coca".[596] En ese mismo ámbito, el representante de Ecuador señalaba que "los mayores beneficios del negocio se reparten en las últimas fases o cadenas de comercialización porque… más que el 90% del consumo se produce lastimosamente en los países del norte… justamente donde se lava el dinero del narcotráfico".[597] Similarmente señalaba Belice que "el mayor impacto de las drogas en nuestro Hemisferio" resultaba directamente "del paso de las drogas a través de nuestra región en ruta hacia sus destinos finales, principalmente América del Norte y Europa".[598] En línea con estos argumentos, en el Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas de la Secretaría General de la OEA se reconocía que "el impacto en la economía, las relaciones sociales, la seguridad y la gobernabilidad democrática" era mayor "en los países de cultivo, producción y tránsito situados en América del Sur, América del

595- Intervención de Dominica en la 43° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, junio de 2013.
596- Intervención de Bolivia en la 43° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, junio de 2013.
597- Intervención de Ecuador en la 43° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, junio de 2013.
598- Intervención de Belice en la 43° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, junio de 2013.

Sur, América Central, en México y en el Caribe", mientras que "en los países de Norteamérica, que son los principales lugares de destino final de las sustancias traficadas, esas manifestaciones del problema" eran mucho menores.[599] En esa Asamblea, Uruguay reiteraba su visión respecto de las razones del fracaso: "como suele afirmar nuestro Presidente José Mujica, de vez en cuando interceptamos una carga de droga y ganamos una batalla, de vez en cuando coordinando esfuerzos a nivel internacional damos captura a narcotraficantes y ganamos una batalla, de vez en cuando gracias al intercambio de información y la cooperación internacional detectamos y penalizamos actividades de lavado de activos y ganamos una batalla. Pero a diario, el narcotráfico recluta jóvenes de las poblaciones excluidas que terminan muertos a los veinti-pocos años en actos de violencia y nos damos cuenta que podremos ganar batallas, pero estamos perdiendo la guerra. Más allá de nuestros discursos es la realidad la que interpela día a día el paradigma de la llamada Guerra contra las Drogas".[600] Ecuador se manifestaba en la misma línea al señalar que "durante muchos años los problemas del norte vinculados al uso y consumo de estupefacientes" se habían convertido "en las guerras del sur para acabar con la producción y procesamiento de cocaína y marihuana principalmente", para concluir en "la necesidad de incorporar nuevos enfoques, más allá del meramente represivo".[601]

En el Segmento de Alto Nivel que tuvo lugar en 2014 en la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, algunos actores del ámbito interamericano reiteran las ideas expresadas precedentemente. Ecuador afirmaba que "los pueblos de América Latina y el Caribe, así como otros pueblos del sur" eran los que se habían "llevado la peor parte de la política prohibicionista" y que "en la lucha contra las drogas" se escondían "intenciones de imposición hegemónica" que habían "convertido a los

599- Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, Secretaría General de la OEA, 2003.
600- Intervención de Uruguay en la 43° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, junio de 2013.
601- Intervención de Ecuador en la 43° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, junio de 2013.

países del norte en árbitros de democracia y transparencia".[602] Uruguay afirmaba haber "insistido todos estos años en promover la apertura de un debate amplio y fecundo sobre el modelo actual conocido como ´Guerra contra las drogas´".[603] En ese marco, el representante de Ecuador explicaba que "durante más de 50 años y en sucesivas convenciones internacionales (1961-1988)" se había propuesto un modelo en torno al uso y consumo de drogas basado en el supuesto de que una reducción de la oferta iba a tener el efecto de elevar los precios en el mercado y consecuentemente iba a desmotivar a los potenciales demandantes de drogas. Este esquema, dado en un marco de absoluto prohibicionismo, sin considerar las particularidades históricas y culturales de los potenciales usadores, en las diferentes regiones del mundo, había conducido a la implementación de un modelo cuyos costos, especialmente en derechos humanos, habían llevado al conjunto de esta propuesta a una aporía, en especial a América Latina… Los objetivos no se han cumplido en los más de cincuenta años de aplicación pues ha aumentado significativamente el número de usadores, en un contexto de legislaciones altamente punitivas impuestas por intereses ajenos a los nacionales que han llenado las cárceles de pequeños expendedores y consumidores. Se ha extendido una inmensa red de corrupción que por su naturaleza afecta significativamente a los estados y su funcionalidad social. Se han desnaturalizado los sistemas judiciales y el rol de la policía, buscando la culpabilidad y generando un desbalance en la proporcionalidad de las penas. Los pueblos de América Latina y el Caribe, así como otros pueblos del Sur, son los que se han llevado la peor parte de la política prohibicionista. En la lucha contra las drogas se escondían –y se esconden- intenciones de imposición hegemónica que han convertido a los países del norte en árbitros de democracia y transparencia".[604] En el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA de 2014, Argentina afirmaba, en línea con esta idea, que "el paradigma de la Guerra contra las Drogas´ imperante

602- Intervención de Ecuador en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2014.
603- Intervención de Uruguay en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2014.
604- Intervención de Ecuador - Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014.

durante más de 40 años" había fracasado en sus objetivos.[605] Coincidía en agosto de 2014 el Comité Jurídico Interamericano al entender que "el enfoque prohibicionista en esta materia" había "presentado diversos enfoques contraproducentes que, por su gravedad", requerían ser evaluados para efectos de decidir sostener la regulación existente o potenciar los beneficios de nuevos esquemas normativos que equilibren los costos que dicha regulación" había impuesto sobre los estados.[606] Bolivia señalaba haber dado estricto cumplimiento a los convenios internacionales, haber reafirmado su compromiso con la humanidad y haber reafirmado su apego al concepto de responsabilidad compartida, aunque no veía el esfuerzo, sobre todo en países donde se consume la droga: "le toca, sobre todo al país que ha liderado el fracaso de la Guerra contra las Drogas, tomar la decisión y dejar otros de sus viejos razonamientos porque al final seguirá teniendo el mismo resultado".[607]

Frente a esta clara atribución de responsabilidad, en el entendimiento de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), el hecho de que el cultivo, el tráfico y el uso indebido de drogas no hubiera cesado enteramente, era tomado por algunos como una manifestación de fracaso y a menudo seguido de propuestas para relajar los estándares, y advertía que "el abandono de los estándares significaría la negación a logros significativos del siglo pasado".[608] Es que para ese organismo, "la adhesión universal a los tres tratados principales de fiscalización internacional de drogas" no bastaba si no se aplicaban de manera efectiva y universal todas sus disposiciones y si los gobiernos no adoptaban las medidas de fiscalización necesarias".[609] Es así que para algunos actores

605- Intervención de Argentina en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA; 19 de septiembre de 2014.
606- Informe del Comité Jurídico Interamericano sobre alternativas para la regulación del uso de sustancias psicotrópicas, CJI/doc.470/14 rev.1, 18 de agosto de 2014.
607- Intervención de Bolivia en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2015.
608- Intervención del Presidente de la JIFE en el Segmento de Alto Nivel del 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, 11 de marzo de 2009.
609- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2006.

del régimen, los fracasos tendrían que ver con insuficiencias en la implementación de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas. En 2014, en su contribución al Segmento de Alto Nivel que tuvo lugar en 2014, la JIFE afirmaba que al aprobar la Declaración Política y el Plan de Acción en 2009 "los estados miembros y la comunidad internacional" habían renovado "su compromiso animados de un espíritu de responsabilidad compartida" y que desde entonces cada vez más países habían adoptado medidas concretas para fortalecer su capacidad nacional en materia de fiscalización de drogas en cumplimiento de los tratados de fiscalización de drogas".[610] No obstante, la JIFE indicaba que "a pesar de esos esfuerzos la desviación de los canales lícitos" seguía "ocurriendo nivel nacional" y habían surgido otros problemas "relacionados en particular con la aplicación universal de los tratados de fiscalización de drogas" por lo que entendía el organismo que "la responsabilidad compartida en la lucha contra las drogas" sólo se haría efectiva cuando los estados cumplieran plenamente sus obligaciones a nivel nacional".[611] De acuerdo a la JIFE "el potencial del principio de la responsabilidad compartida" no podría hacerse plenamente realidad a menos que cada uno de los países asumiera "la responsabilidad de reducir la oferta y la demanda ilícitas de drogas en su propio territorio" y que el apoyo a ese principio debía "ir mucho más allá de la mera retórica".[612] Bajo esta perspectiva, en 2015, la Junta invitaba a los gobiernos a que aprovecharan la oportunidad que representaba el próximo período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas, a celebrarse en 2016, para hacer una valoración crítica de sus políticas de fiscalización de drogas y de la medida en que el principio de un enfoque equilibrado, integral y amplio se reflejaba en la práctica en sus políticas nacionales y su asignación de recursos.[613] En 2009, el Secretario

610- Contribución de la JIFE a Examen de Alto Nivel de la aplicación por los Estados Miembros de la Declaración Política y el Plan de Acción, 2014.
611- Contribución de la JIFE a Examen de Alto Nivel de la aplicación por los Estados Miembros de la Declaración Política y el Plan de Acción, 2014.
612- Contribución de la JIFE a Examen de Alto Nivel de la aplicación por los Estados Miembros de la Declaración Política y el Plan de Acción, 2014.
613- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2014; 2015.

General de la OEA, había planteado algo similar al reflexionar sobre la efectividad de las estrategias para hacer frente al problema de las droga: "debemos preguntarnos si es posible esperar resultados teniendo en cuenta que las estrategias de drogas de la mayoría de los países no han logrado desplegarse en plenitud. La integralidad y el equilibrio, factores fundamentales que deben caracterizar cualquier estrategia en este campo, no han sido asumidos – más allá del discurso – en la planificación y ejecución de las intervenciones".[614]

Entonces, mientras que para algunos actores del régimen desde el ámbito interamericano la responsabilidad del fracaso debía atribuirse a la denominada `Guerra contra las Drogas´, surge otra atribución de responsabilidad que alega ese fracaso a las deficiencias en la implementación, por parte de los Estados, de los Planes de Acción basados en las Convenciones. En esta discusión de extremos, y a la luz de los cuestionamientos al sistema vigente que se describen en el acápite anterior, resulta interesante repasar la evaluación del propio régimen de la implementación de acciones en la esfera de la reducción de la demanda, uno de los talones de Aquiles más advertidos de la denominada de la `Guerra contra las Drogas´. Los informes elaborados por la ONUDD para el seguimiento tanto de la Declaración Política y el Plan de Acción de 1998 como de 2009, muestran, en los primeros años, importantes niveles de cumplimiento, por parte de los países, de las medidas acordadas. En el 2001 se indicaba que "de los 81 gobiernos que contestaron el cuestionario bienal el 83% indicaba haber adoptado una estrategia o un plan nacionales en materia de drogas", además de que el 70% había indicado haber incorporado los principios rectores de reducción de la demanda de drogas a esas estrategias[615]. Dos años después, en 2003, un 89% indicaba contar con estrategias nacionales de reducción de la demanda y un 82% señalaba haber incorporado los principios rectores

614- Intervención del Secretario General de la OEA en el 45º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, 7 de mayo de 2009.
615- Seguimiento del vigésimo período extraordinario de la AG: examen del Informe Bienal Único del Director Ejecutivo, E/CN.7/2001/2.

en reducción de la demanda.[616] "Desde 1998 la mayoría de los estados miembros" habían notificado un aumento del uso indebido de todas las categorías de drogas. Desde 1998 había aumentado considerablemente el número de estados miembros que informaron de la existencia de estrategias nacionales amplias de reducción de la demanda (89% en el período 2000-2002 en comparación con el 84% en el período 1998-2000. Además el número de los estados miembros que indicaron también que sus estrategias nacionales incorporaban los principios rectores en reducción de la demanda de drogas aumentó del 68% en el período 1998-2000 al 96% en el período 2000-2002.[617] Según la ONUDD, de la información disponible se desprendía con claridad que los estados miembros se habían tomado en serio los compromisos contraídos durante el período extraordinario de sesiones aunque los programas y estrategias nuevos y mejores de reducción de la demanda no parecían haber reportado todavía resultados concretos en términos de una reducción general del uso indebido de drogas.[618]En el Tercer Informe Bienal del Director Ejecutivo de la ONUDD de 2005, se concluía que "la mayoría de los estados" había "establecido los fundamentos políticos y programáticos de una estrategia efectiva de reducción de la demanda".[619] En efecto, para el año 2005 el informe bienal destacaba que "la noticia positiva" era que en todas las regiones aparentemente había países que contaban con alguno de los elementos fundamentales de una estrategia general de reducción de la demanda de drogas, además de que todas las regiones habían informado (con la salvedad de dos), "un aumento en el nivel de cobertura de las intervenciones con fines de prevención del uso indebido de drogas".[620] No obstante, el mismo informe indicaba que "la prevención

616- Segundo Informe Bienal del Director Ejecutivo, E/CN.7/2003/2, 17 de febrero de 2003.

617- Optimización de los sistemas de recolección de información - Informe del Director Ejecutivo; E/CN.7/2003/8, 7 de febrero de 2003.

618- Optimización de los sistemas de recolección de información - Informe del Director Ejecutivo; E/CN.7/2003/8, 7 de febrero de 2003.

619- Tercer Informe Bienal del Director Ejecutivo; E/CN.7/2005/2, 24 de enero de 2005.

620- Tercer Informe Bienal del Director Ejecutivo – Reducción de la demanda; E/CN.7/2005/2/Add.1, 17 de enero de 2005.

del uso indebido de drogas" tenía por objetivo "modificar las actitudes y comportamientos" por lo que "su eficacia" sólo se podía evaluar a largo plazo y no era posible establecer un vínculo entre el aumento general de la cobertura de la prevención entre 2000 y 2004 y la modificación de tendencias en el consumo de drogas.[621] Concluía el informe indicando que "aunque se haya logrado un progreso satisfactorio y en algunos casos un progreso muy significativo", "las iniciativas nacionales y regionales de prevención del uso indebido de drogas" debían ampliarse y mantenerse si los estados miembros querían cumplir con los compromisos asumidos".[622] En el Cuarto Informe Bienal, en 2007, se afirmaba que "a nivel mundial" se habían hecho "progresos importantes en cuanto al cumplimiento de las medidas prescritas en la esfera de reducción de la demanda" y que "en la mayoría de las regiones los estados" habían comunicado "haber ejecutado más del 75% de las actividades mencionadas en el cuestionario".[623] Es más, de acuerdo al informe, "casi todos los países informantes, en el ciclo 2004-2006 (el 96%) contaban con una estrategia nacional de reducción de la demanda" aunque se volvía a reconocer que "aunque la situación sin duda" estaba "mejorando", había que "intensificar los esfuerzos para que los estados miembros puedan cumplir con los compromisos asumidos".[624] A medida que se va acercando la instancia de evaluación prevista en la Declaración de 1998, comienzan a dejarse ver de manera cada vez más creciente las deficiencias vinculadas a la implementación de las acciones acordadas. Para 2007, en la sección específica vinculada a la reducción de la demanda el Director Ejecutivo de la ONUDD afirmaba que si bien se estaba progresando "en la implementación de las intervenciones fundamentales (prevención, tratamiento y rehabilitación, y reducción de las consecuencias perjudiciales del uso indebido de drogas)", todavía no se había "logrado el salto cualitativo

621- Tercer Informe Bienal del Director Ejecutivo – Reducción de la demanda; E/CN.7/2005/2/Add.1, 17 de enero de 2005.
622- Tercer Informe Bienal del Director Ejecutivo – Reducción de la demanda; E/CN.7/2005/2/Add.1, 17 de enero de 2005.
623- Cuarto Informe Bienal del Director Ejecutivo; E/CN.7/2007/2, 29 de enero de 2007.
624- Cuarto Informe Bienal del Director Ejecutivo; E/CN.7/2007/2, 29 de enero de 2007.

necesario para lograr resultados significativos y mensurables".[625] Ya en el Quinto Informe del Director Ejecutivo, en 2007, se planteaba que "en el plano mundial el consumo de coca y los derivados del opio" se había estabilizado o incluso iba en disminución; que el consumo de ETAs todavía aumentaba pero a un ritmo menor y que se orientaba a la estabilización, y que el consumo de cannabis seguía aumentando en la mayoría de los países pese a que se observaban, también algunos signos de estabilización.[626] El informe aseguraba que aunque era difícil "demostrar que la situación" se debía a las iniciativas de los estados miembros en los últimos diez años, parecía que tendían a registrarse disminuciones de consumo en los países que habían aplicado estrategias de largo plazo, sostenidas y bien financiadas de reducción de la demanda. Respecto de las metas, el Informe por supuesto indicaba que todavía no se habían cumplido plenamente.[627]

En el 2003, la mayoría de los gobiernos (88%) habían comunicado que habían aplicado las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas y las resoluciones o recomendaciones pertinentes del Consejo, la Comisión y la Junta relativas a las drogas sintéticas y los estimulantes de tipo anfetamínico", y un 77% habían indicado que habían aprobado legislación relativa a la fiscalización de precursores.[628] Pese a ello la demanda de ETAs en la mayor parte de los países había ido aumentando[629] . Ya en el Tercer Informe Bienal, en 2005, se indicaba que si bien se habían logrado "progresos importantes en la fiscalización de precursores" se seguía "necesitando una atención más eficaz".[630]

625- Cuarto Informe Bienal del Director Ejecutivo – Reducción de la Demanda; E/CN.7/2007/2/Add.1, 22 de enero de 2007.
626- Quinto Informe Bienal del Director Ejecutivo; E/CN.7/2008/2, 18 de diciembre de 2007.
627- Quinto Informe Bienal del Director Ejecutivo; E/CN.7/2008/2, 18 de diciembre de 2007.
628- Seguimiento del Vigésimo Período Extraordinario de la AG: examen del Informe Bienal Único del Director Ejecutivo, E/CN.7/2001/2.
629- Segundo Informe Bienal del Director Ejecutivo – ETAs; E/CN.7/2003/2/Add.4, 18 de diciembre de 2002.
630- Tercer Informe Bienal del Director Ejecutivo; E/CN.7/2005/2, 24 de enero de 2005.

En el Cuarto Informe Bienal, en 2007, se indicaba que se habían hecho "progresos importantes aunque insuficientes a nivel mundial" ya que "el cumplimiento general de las medidas prevista en el Plan de Acción" se había situado en el 53% en el período 2004-2006.[631] Por otra parte, el informe señalaba una interesante cuestión: el grado de aplicación de las medidas se había registrado en Oceanía y América del Norte (ambas el 87%) por lo que se afirma la existencia de una "gran correlación entre la aplicación del Plan de Acción y los niveles de fabricación o uso indebido de ETAs en una región dada".[632] En el Quinto Informe Bienal se señalaba que a nivel mundial el mercado de los ETAs había entrado en una fase de estabilización tras el rápido crecimiento registrado en el decenio de los noventa y se atribuía esto a que las medidas de fiscalización habían comenzado a dar resultados. Si bien se reconocían esfuerzos importantes en el logro de los objetivos fijados en 1998 se los consideraba insuficientes. Sin plantearlo de modo directo se vuelve a sugerir la correlación entre las regiones de mayor producción y consumo y las regiones que cosechaban más éxito en la ejecución del Plan de Acción.[633] Ya para el año 2012, "más del 90% de los estados miembros que respondieron el cuestionario indicaban que disponían de una estrategia integrada para reducir la oferta y la demanda de drogas y todos ellos informaron haber impulsado iniciativas de fiscalización y vigilancia de precursores e iniciativas de lucha contra el blanqueo de dinero. El porcentaje de estados miembros que habían impulsado iniciativas de fiscalización y vigilancia de ETA oscilaba entre el 92% y el 93%.[634]

En lo que refiere a la erradicación de cultivos ilícitos, en el Segundo Informe Bienal, en 2003, se informaba que la ONUDD había "invertido

631- Cuarto Informe Bienal del Director Ejecutivo; E/CN.7/2007/2, 29 de enero de 2007.

632- Cuarto Informe Bienal del Director Ejecutivo; E/CN.7/2007/2, 29 de enero de 2007.

633- Quinto Informe Bienal del Director Ejecutivo; E/CN.7/2008/2, 18 de diciembre de 2007.

634- Aplicación de la Declaración Política y el Plan de Acción de 2009: examen de alto nivel realizado por la CND previo al período extraordinario de sesiones de la AG previsto para 2016; E/CN.7/2014/7; 2014.

68 millones de dólares en cooperación técnica para eliminar el cultivo ilícito" y emprendido "un programa mundial de vigilancia" de ese tipo de cultivos. En el mismo informe se indicaba que en la región andina en su conjunto, el cultivo de coca aumentó el 10% entre 1998 y 2001 en tanto que la producción potencial de hoja de coca seca había disminuido el 3% durante ese mismo período. Esto se debía en parte al aumento registrado en Colombia, que había contrarrestado la disminución en Bolivia y en Perú. No obstante, el volumen de la fabricación potencial de cocaína se había mantenido prácticamente invariable por lo que el informe indicaba que, teniendo en cuenta que el uso indebido de cocaína y sus derivados había aumentado en la región de América Latina y en otras partes del mundo, pero se había estabilizado en Estados Unidos resultaba alentador que entre 1998 y 2001 no se hubiera registrado un incremento de la producción potencial.[635] Dos años después, en el Tercer Informe Bienal se afirmaba que los principales países afectados por el cultivo ilícito de adormidera y arbusto de coca habían seguido "progresando mucho" en la eliminación o reducción considerable de los cultivos ilícitos.[636] En el Cuarto Informe Bienal se indicaba que la superficie de cultivo ilícito de adormidera en todo el mundo había descendido un 27% desde 1993 a 2006, aunque entre 2005 y 2006 había habido un incremento del 33% en el cultivo. Respecto del cultivo ilícito de arbusto de coca se afirmaba que si bien había bajado un 28% entre 2000 y 2005, "debido a un mayor rendimiento y al uso de técnicas más eficaces, la producción potencial de cocaína" se había mantenido en cantidades prácticamente invariables respecto de las estimaciones de mediados de la década de los noventa.[637] En el Quinto Informe Bienal se indicaba que en el último decenio, el cultivo del arbusto de coca y adormidera se había mantenido "en gran medida sin cambios"; que había tendencias positivas en la reducción del cultivo de adormidera en Asia sudoriental contrarrestadas por el aumento en Afganistán; que se registraba una disminución de cultivos de

635- Segundo Informe Bienal del Director Ejecutivo - Erradicación de cultivos ilícitos; E/CN.7/2003/2/Add.2, 16 de enero de 2003.
636- Tercer Informe Bienal del Director Ejecutivo; E/CN.7/2005/2, 24 de enero de 2005.
637- Cuarto Informe Bienal del Director Ejecutivo; E/CN.7/2007/2, 29 de enero de 2007.

coca en Bolivia, Colombia y Perú entre 1998 y 2006, aunque se reiteraba que el mayor rendimiento conseguido por hectárea había hecho que la producción de clorhidrato de cocaína aumentara un 19% en el mismo período; y que, si bien no se disponía de estimaciones fiables de la superficie mundial dedicada al cultivo del cannabis, éste continuaba estando muy difundido.[638] Además el informe señalaba que, había habido mejoras en las técnicas de cultivo de hoja de coca, por ejemplo, la utilización de variedades de alto rendimiento y la mayor densidad de plantas por hectárea; y, por otro lado, respecto del cannabis, el aumento del cultivo bajo techo y del nivel de THC debido a las mejores técnicas de cultivo que se implementaban en varios países.[639]

Lo que se observa en los sucesivos informes además de la tendencia a presentar diagnósticos más críticos a medida que se acercan las instancias de evaluación, es que el nivel del cumplimiento de los estados de las medidas acordadas es considerablemente alto. Es por eso que llegará el momento en el que aparecerán cuestionamientos vinculados ya no a la mera implementación de medidas sino a la forma en que los estados estaban implementando esas medidas, particularmente en el ámbito de la reducción de la demanda. Afirmaba el Director Ejecutivo de la ONUDD en 2008 que "de los tres vínculos en la cadena de la droga (agricultores que producen la materia prima, los traficantes que la convierten en veneno y la comercian a través de las fronteras y los adictos)" se ponía demasiado énfasis en el "segundo vínculo (lucha contra los traficantes) y no demasiado en promover un cambio de actividad (por parte de los agricultores) y de comportamiento (por parte de los adictos)".[640] Es así que el Director Ejecutivo de la ONUDD mencionaba, entre las consecuencias no intencionadas de la estrategia internacional de control de drogas, el hecho de que la salud pública había sido "desplazada" y "más honrada en la retórica y menos en la práctica real" y que se debía traer

638- Quinto Informe Bienal del Director Ejecutivo; E/CN.7/2008/2, 18 de diciembre de 2007.
639- Quinto Informe Bienal del Director Ejecutivo; E/CN.7/2008/2, 18 de diciembre de 2007.
640- Making drug control fit for purpose: building on the UNGASS decade; Informe del Director Ejecutivo; E/CN.7/2008/CRP.17.

a la salud pública "de nuevo al centro de la escena". [641] Con el tiempo, había retrocedido en esa posición, ensombrecida por la preocupación por la salud pública y las acciones de aplicación de la ley para asegurar la seguridad pública, y agregaba que la Convención Única había dejado las cuestiones sobre demanda de estupefacientes a los estados para que los manejen en sus contextos culturales específicos. En su opinión, la consecuencia no intencionada de esto, sin embargo, había sido que la demanda de drogas ilícitas y los aspectos de seguridad pública relacionados no habían obtenido la centralidad y atención que hubieran tenido si hubieran estado detallados en la Convención Única. "Los estados manejaron, por supuesto, la salud pública en sus propios contextos, pero hubo un escaso sentido de la comunidad internacional moviéndose en esa dirección".[642] Entendía que "por poderosos" que fueran los Principios Rectores, se debía aceptar que la adhesión a ellos era menos estricta que a una convención internacional y que la práctica era aún mucho más remota que la declaración de principios: "la Conferencia Internacional sobre Uso Indebido y Tráfico Ilícito de Drogas (junio de 1987) llamó a un `abordaje equilibrado´ dando a la reducción de la demanda de drogas ilícitas la misma importancia que a la reducción de la oferta y el tráfico. Veinte años después podemos ver que se hicieron varios esfuerzos pero… no hemos aún corregido el equilibrio".[643]

En el 51° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión fueron varios los oradores que coincidieron en que los progresos de las actividades para la reducción de la demanda desde 1998 habían sido moderados: si bien se había aumentado el número y se había ampliado el alcance de las intervenciones, el grado de aplicación en algunas esferas todavía no era suficiente "para alcanzar resultados importantes y men-

641- Making drug control fit for purpose: building on the UNGASS decade; Informe del Director Ejecutivo; E/CN.7/2008/CRP.17.
642- Making drug control fit for purpose: building on the UNGASS decade; Informe del Director Ejecutivo; E/CN.7/2008/CRP.17.
643- Making drug control fit for purpose: building on the UNGASS decade; Informe del Director Ejecutivo; E/CN.7/2008/CRP.17.

surables en la reducción de la demanda de drogas".[644] Y agregaba que "la falta de recursos financieros, tecnológicos y humanos se consideraba un obstáculo importante para ampliar la escala de los programas y las intervenciones al respecto, por lo que seguía siendo difícil que los gobiernos asignaran gran prioridad a la reducción de la demanda en sus programas nacionales".[645] "Las convenciones de drogas, en particular la de 1988, tiene un claro foco en los delitos de drogas graves que garanticen la cooperación internacional. Sin embargo en muchos países, una gran proporción de la población carcelaria nacional comprende gente detenida sin juicio o en prisión por delitos de drogas menores, muchos de ellos dependientes de drogas o utilizados por los grupos criminales organizados… vale la pena destacar que muchos países no están dando pleno cumplimiento a las provisiones de las convenciones sobre alternativas a la condena o el castigo, que incluyen tratamiento, educación, rehabilitación y reintegración social".[646]

En el informe de seguimiento publicado en 2012, se señalaba que la mayoría de los estados miembros indicaban que habían adoptado una estrategia nacional en materia de drogas que incluía un componente de reducción de la demanda pero que "una de cada tres estrategias nacionales de reducción de la demanda seguía sin recibir financiación" y "aunque el nivel de ejecución de las actividades de prevención" era "alentador, los niveles de cobertura notificados por los países" eran más problemáticos".[647] Desde la OPS, en 2013, también se advertía que si bien el uso de sustancias psicoactivas y los trastornos que de ello se derivaban eran causa importante de enfermedad, muerte y discapacidad tanto a nivel global como en la región de las Américas; pero paradójicamente existiría una brecha en la atención de la salud: a pesar de la carga que representan los

644- Informe sobre el 51° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; E/2008/28 E/CN.7/2008/15, marzo de 2008.
645- Informe sobre el 51° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; E/2008/28 E/CN.7/2008/15, marzo de 2008.
646- Background documentation for the interactive discussions; E/CN.7/2015/CRP4; marzo de 2015.
647- Medidas adoptadas por los estados miembros para aplicar la Declaración Política y el Plan de Aacción; E/CN.7/2012/14, 3 de febrero de 2012.

problemas asociados al consumo de drogas en términos sanitarios y sociales en una gran parte de los países de la región los sistemas de salud pública tienen una respuesta muy limitada y en muchos casos inefectiva; el avance y eventual éxito de los planes enmarcados en un abordaje de salud pública para los problemas asociados con el uso de sustancias psicoactivas pasa por el hecho de que el interés que vienen expresando los gobiernos y las instancias de la sociedad civil se traduzca en acciones concretas y en la asignación de los recursos indispensables para hacerlos visible y sostenible en el tiempo.[648] Hacia 2014, en los dos ciclos de presentación de informes posteriores a la Declaración Política y Plan de Acción de 2009, más del 90% de los estados miembros que respondieron habían indicado que habían adoptado una estrategia nacional en materia de drogas que incluía un componente de reducción de la demanda. La mayoría de los estados miembros que presentaron información contaban con una entidad coordinadora nacional encargada de aplicar el componente de reducción de la demanda. No obstante, advertía el Informe que a pesar de la gran proporción de estados miembros que informaron sobre la existencia de una estrategia nacional de reducción de la demanda, una de cada tres estrategias seguía sin recibir financiación y que aunque el nivel de ejecución de las actividades de prevención era alentador, los niveles de cobertura resultaban preocupantes.[649]

Es así que de las atribuciones de responsabilidad a la denominada `Guerra contra las Drogas´ y aquellas atribuciones cuyo eje es la deficiencia en la implementación de las declaraciones políticas y planes de acción, convergerán similares interpretaciones respecto del alcance de la crisis de efectividad y las razones de esa crisis. De acuerdo a la Resolución 56/12, el Examen de Alto Nivel que debía tener lugar en el 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes celebrado en 2014,

648- Discurso del Subdirector de la Organización Panamericana de la Salud (OPS) en el 54º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.54 CICAD/doc.2066/13,
13 de diciembre de 2013.
649- Aplicación de la Declaración Política y el Plan de Acción de 2009: examen de alto nivel realizado por la CND previo al período extraordinario de sesiones de la AG previsto para 2016; E/CN.7/2014/7; 2014.

debía abocarse a debatir los progresos realizados y las dificultades en la aplicación de la Declaración Política de 2009. A resultas de ese debate, debía aprobarse una Declaración Ministerial Conjunta en la que además de los logros y dificultades, debían definirse las esferas prioritarias para la adopción de futuras medidas.[650] En ese documento se indicaban una serie de desafíos pendientes, entre los que merece destacarse el hecho de que "un abordaje centrado en la salud" no estuviera aun suficientemente implementado: "muchos sistemas nacionales de control de drogas sobre confían en sanciones y encarcelamiento, no en el cuidado de la salud; tratamientos compulsivos y prácticas punitivas en el tratamiento se encuentran extendidas; el estigma y la discriminación y la violación de los derechos humanos a los usuarios de drogas o dependientes de drogas y que viven con HIV" eran comunes; "la cobertura de tratamiento por dependencia de drogas y los servicios de cuidado y rehabilitación" era de grave preocupación; "poca evidencia de intervenciones y servicios de prevención, tratamiento y rehabilitación que alcancen a algunos de los grupos más vulnerables"; "muchos países parecen no tener una visión de conjunto comprensiva y detallada del uso indebido y dependencia de drogas… que permita un planeamiento del desarrollo de la prevención, tratamiento y rehabilitación, incluyendo la prevención de las consecuencias sanitarias y sociales"; "la mayoría de los países parece no haber adoptado estándares con respecto a la prevención, el tratamiento y la rehabilitación… La capacitación no está institucionalizada de manera regular"; "en muchos países hay un sobreuso del encarcelamiento de personas, en lugar de implementar medidas alternativas que son más efectivas". Desde el lado de la oferta también se visibilizan desafíos asociados tanto a la `Guerra contra las Drogas´ como a las deficiencias en la implementación de las medidas acordadas: "necesidad de rever las actuales prácticas y procedimientos relativos a la investigación del tráfico ilícito de drogas y delitos conexos conducidos en múltiples jurisdicciones"; "el creciente involucramiento de pandillas en muchos aspectos del tráfico de drogas… se refleja en la violencia relacionada y en el incremento de las estadísticas de homicidios en muchos países"; "la insurgencia y la inseguridad están estrechamente vinculadas en la

650- Organización de la serie de sesiones de alto nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes. Nota de la Secretaría; E/CN.7/2014/13; 2014.

fabricación ilícita de drogas y su tráfico en un número de países, desafiando seriamente la capacidad de las agencias de la aplicación de la ley para combatir esas actividades"; "los factores que facilitan la corrupción requieren ser abordados: salarios inadecuados, altos costos de vida, escaso entrenamiento y financiación y recursos insuficientes para la ejecución de las tareas oficiales de los agentes de aplicación de la ley y de la justicia criminal"; "existe necesidad de llevar a cabo una evaluación comprensiva de las necesidades domésticas legales y requerimientos de los químicos controlados de manera de llegar a una línea de base que ayude a la identificación de los intentos de desvío ilícito"; "la compra de precursores químicos alternativos como sustituto de aquellos sujetos a control internacional está creando un desafío a las autoridades que buscan prevenir la fabricación ilícita de drogas"; "un número de potenciales peligrosas nuevas sustancias psicoactivas que pueden traer riesgos a la salud y seguridad públicas continúan siendo alternativas legales a las sustancias internacionalmente controladas y, proveen un mercado lucrativo para los grupos criminales"; "la pobreza y la inseguridad siguen siendo los principales factores que llevan al cultivo ilícito"; "mientras que los reportes de los estados miembros para combatir el lavado de dinero se reconocen como importantes pata minar el crimen organizado vinculado al tráfico de estupefacientes, mayores esfuerzos necesitan hacerse".

De esta forma, entremezcladas las atribuciones de responsabilidad vinculadas al fracaso del régimen entre la `Guerra contra las Drogas´, deficiencias en la implementación de las medidas acordadas, es posible construir un continuo de responsabilidades desde aquellas más abstractas asociadas al prohibicionismo a aquellas más concretas asociadas con falta de acción o deficiencias en la implementación por parte de los estados. De acuerdo al representante de Estados Unidos, admitiendo ser crítico con su propio país en algún grado por no haber hecho lo suficiente si bien se estaban haciendo progresos ningún país había abordado de manera suficiente la cuestión de la reducción de la demanda a través de una educación adecuada y un completo tratamiento de la demanda.[651] Colombia también hacía su autocrítica: "en la medida en que no este-

651- Intervención de Estados Unidos en la 43° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 2013.

mos concentrados solamente en el control de la sustancia sino también en balancear nuestros esfuerzos en la mitigación de daños, creemos y estamos convencidos de que podremos lograr resultados diferentes y más exitosos que los alcanzados en los últimos 50 años durante los cuales el crecimiento y prevalencia del consumo y demanda ilícita de estupefacientes se han mantenido e incluso han aumentado en algunas regiones del globo.[652] "En los últimos años en Colombia, en materia antidrogas, el costo pasó de 400 a 1000 millones. Mucho mejor hubiera sido haber podido destinar dichos recursos a la inversión social".[653] Por su parte, el representante de Costa Rica entendía que "la producción, el tránsito y el consumo de drogas son consecuencias de vacíos y falta de un abordaje eficaz desde las propias políticas estatales... La estrategia de combate exclusivamente militar frente al problema de la droga había traído como consecuencia que el fenómeno se haya desplazado a pequeños países que se habían convertido en lugares de tránsito.[654]Afirmaba el Secretario General de la OEA en enero de 2014 que "todavía muchos países de las Américas" penalizaban la tenencia de sustancias aun cuando éstas sean para el consumo personal; en estos países es posible encontrar en las cárceles consumidores de drogas por el sólo hecho de haberlas tenido para su consumo, aun cuando en esos países el problema de las drogas es oficialmente considerados `un problema de salud´".[655] El Comité de ONGs de Viena coincidirá en este tipo de diagnóstico al resaltar que "muchos planes nacionales aparecen desbalanceados, enfatizando sólo un pequeño número de medidas mientras que otros aspectos del problema de la droga… se pasan por alto, no son adecuadamente abordados o no están incluidos… En muchos países no hay un apoyo sistemático para desarrollar, implementar y sostener las intervenciones en línea con la declaración Política y el Plan de Acción. Esto a pesar de las resolu-

652- Intervención de Guatemala en la 43° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 2013.

653- Intervención de Colombia en la 43° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 2013.

654- Intervención de Costa Rica la 43° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 2013.

655- Discurso del Secretario general de la OEA en el 54º Período de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.54 CICAD/doc.2070/14, 7 de enero de 2014.

ciones que adopta la Comisión que dicen lo correcto pero que luego son dejados languidecer sin acciones reales detrás de ellas… Mientras que la reducción de la demanda y servicios relacionados con declarados como una prioridad política, la evidencia muestra que la provisión está severamente condicionada por la falta de recursos y apoyo político".[656]

En el marco de la Comisión de Estupefacientes en 2014, el representante de Venezuela fue contundente y preciso en su visión respecto de las metas acordadas en 1998 y 2009: "es necesario admitir que la comunidad internacional está bastante lejos de su consecución, entre otras razones por no entender apropiadamente los factores que originan dicho problema y por no aceptar que, desde el punto de vista psicosocial, no existe una conducta cero en lo que respecta al uso indebido de drogas…. Los recursos invertidos por nuestros estados, tanto humanos, financieros, tecnológicos y hasta militares, no han logrado acercarnos al cumplimiento de las metas que nos fijamos en 1998, ni de aquellas que renovamos en 2009. No podemos afirmar que estos recursos hayan sido pocos. Los recursos destinados a la lucha contra las drogas son incalculables… su cuantía supera los recursos invertidos para atender el hambre en el mundo. En muchos de nuestros países se han invertido cuantiosas sumas que pudieron haber sido destinadas a programas de desarrollo social y se destinaron, por el contrario, a combatir un problema que pareciera no presentar mejoría. En los últimos años, el Informe del Director Ejecutivo de la ONUDD ha reiterado que el problema tal como lo conocíamos tiende a estabilizarse, que nuestra situación es hoy mejor que antes. Estas palabras acompañan cada apertura de los períodos de sesiones de la Comisión, desde hace por lo menos cinco años. Al mismo tiempo se nos advierte sobre la emergencia de nuevos retos: la aparición de nuevas sustancias psicoactivas, el empleo de precursores y otras sustancias no sometidas a fiscalización internacional para la fabricación ilícita de drogas, la ausencia de terapias farmacológicas apropiadas para atender las adicciones a ETAs y de otros tipos, etc. Si combinamos ambas partes del discurso la conclusión apunta a un camino distinto: el problema mundial de las drogas muta y se reacomoda a la acción de los

656- Intervención del Comité de ONGs de Viena- Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes; E/CN.7/2014/NGO/1; marzo de 2014.

estados… Como delegación quisiéramos alentar a la comunidad internacional y a la ONUDD a que profundicemos en el conocimiento de los factores económicos y sociales que determinan el problema mundial de las drogas".[657] Por su parte, la Organización Mundial de la Salud entendía que "los recursos disponibles en los países para la prevención y el tratamiento de desórdenes de drogas" eran escasos y que "la rápida evolución de las nuevas sustancias psicoactivas está desafiando al sistema": desde la perspectiva de la OMS es esencial que todos los esfuerzos para abordar el problema mundial de las drogas no comprometan aspectos fundamentales del sistema internacional de control de drogas – la protección de la salud pública".[658] En 2015, Colombia reitera su autocrítica al entender que "aunque el porte de drogas ilícitas para uso personal y su consumo no están penalizados en Colombia, el cultivo y el tráfico en pequeñas cantidades si han sido objeto de sanción penal, con lo cual el tratamiento de estos eslabones débiles de la cadena se equipara al de las grandes organizaciones que la operan en beneficio propio. Alrededor de 23.000 personas están en las cárceles por este tipo de conductas, con un costo anual de 138 millones de dólares, que podrán ser mejor empleados en la prevención y adopción de medidas alternativas que atiendan las vulnerabilidades económicas y sociales de nuestros territorios más afectados… el derecho penal, que es la forma más drástica de control social, debe ser el último recuso para enfrentar la problemática de las drogas frente a los eslabones débiles de la cadena del narcotráfico, y reservarse para las conductas que más perjuicio causen a la sociedad… creemos necesario revalorar la criminalización de estas conductas y estudiar para ellas la aplicación de medidas alternativas, que han mostrado mayores probabilidades de éxito… Por eso Colombia hace un llamado a que la utilización de las normas penales sea la excepción y no la regla, reservándola para los componentes más fuertes del complejo mundo de las drogas… El verdadero dilema no es si la política contra las drogas debe ser más dura o más blanda; de lo que realmente se trata, es de establecer cuál es la forma más inteligente de desvertebrar las redes cri-

657- Intervención de Venezuela - Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014.
658- Intervención de la Organización Mundial de la Salud (OMS) - Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014.

minales y ello, por supuesto, no se logrará encarcelando a los eslabones más débiles y fácilmente reemplazables de la cadena del narcotráfico".[659]

Otros países agregarán factores adicionales. El representante de Costa Rica señalaba en 2014 que el problema de la droga se había convertido en un desafío cada vez más complejo y dinámico, producto de la multicausalidad pero también de la inercia de la institucionalidad pública, anclada en burocracias formalistas y no pocas veces, a la corrupción y la impunidad.[660] Y también orientará la discusión hacia la autocrítica: "nuestras legislaciones nacionales deberían enrumbar hacia soluciones no penitenciarias del problema de la inseguridad provocado por las drogas, priorizando la prevención sobre la sanción, procurando penas alternativas para aquellos delitos no violentos o que no amenacen la estabilidad del estado o los intereses públicos preeminentes… Así es como retomamos por la senda de la salud pública en este largo camino que desde los 80s y sobre todo los 90s se basó en el equívoco enfoque de seguridad que nos llevó a pensar en expresiones como ´guerra, ´lucha´ o ´combate´ contra las drogas, hoy proscriptas del glosario de aquellos que estudian y proyectan seriamente el problema… Si golpeamos decididamente ahí donde realmente les duele, cosecharemos más éxitos que si nos dedicamos sólo a descabezar un monstruo de miles de cabezas al que, le crecen muchas más, cada vez que le cortan una".[661] Por su parte Dominica también hacía referencia a la cuestión de la voluntad política al entender que "una mayor efectividad de nuestra estrategia sobre drogas dependerá de la generación de nuevos conocimientos sobre el problema de las drogas, y en una mejorada capacidad y voluntad de los líderes".[662] Por su parte la JIFE entendía que no había "nada que debilite más los esfuerzos encaminados a frenar el comercio ilícito de drogas que los intentos fructíferos

659- Intervención de Colombia en el 58° Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; 9 de marzo de 2015.
660- Intervención de Costa Rica en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, septiembre de 2014.
661- Intervención de Costa Rica en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, septiembre de 2014.
662- Intervención de Dominica en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, septiembre de 2014.

de las organizaciones delictivas de intimidar y sobornar a los funcionarios públicos… la violencia y la corrupción son parte integrante de los mercados de drogas ilícitas… La corrupción generalizada y la violencia recurrente vinculadas a los mercados de drogas ilícitos pueden volverse incontrolables y desbaratar o paralizar completamente los mecanismos actuales de fiscalización de drogas… Desmantelar las organizaciones delictivas involucradas en el tráfico de drogas o al menos desarticular sus actividades es una condición previa para el éxito de las estrategias de fiscalización".[663] "Lamentablemente la corrupción viene socavando los esfuerzos internacionales por eliminar los problemas relacionados con las drogas fiscalizadas… a menos que se rompa e círculo vicioso de corrupción y tráfico ilícito, la labor de la fiscalización internacional de drogas nunca dará resultados satisfactorios".[664]

En 2014, el representante de Ecuador también ensayaba una explicación detallada del fracaso: "en las últimas décadas se probaron medidas para combatir la oferta de la droga. Financiamiento, logística de inteligencia, bases militares y otros dispositivos intentaron dar fin a los cultivos y narcotraficantes de las regiones sur y centroamericanas. Atentatorio del principio de soberanía nacional dicho enfoque represivo fortaleció y como lo muestran las estadísticas actuales, fracasó... El problema del enfoque prohibicionista-militarista que nos fue impuesto y que nuestros gobiernos previos consintieron, soslayó, entre otras cuestiones, que el narcotráfico también existe en el Norte. Muchos cárteles fueron y son desactivados en los países del sur del hemisferio, gracias al compromiso que nuestros estados han asumido en esta materia. Hay miles de pobres micro-traficantes abarrotando nuestras cárceles, pero son contados con los dedos de las manos los grandes narcotraficantes apresados o condenados en el norte donde tienen sus negocios, sus cuentas bancarias y sus influencias… ¿Por qué no se destina gran parte de su generoso aporte para combatir el problema en el sur en campañas de prevención del consumo de droga en casa, allá en el norte? Seguro que tendríamos mejores resultados si en lugar de usar

663- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2010.
664- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2010.

recursos de la denominada guerra contra el narcotráfico se declarar una gigantesca campaña contra el consumo en sus propios países… Claro que la demanda no está sólo allá. También, en nuestros países… El problema del consumo está en nuestras propias familias… Deberíamos invertir altas sumas de recursos en estudios psicológicos y antropológicos para desarrollar grandes campañas masivas para la prevención del consumo.[665]

En sus conclusiones en el 54° Período de Sesiones de la CICAD, su Presidente afirmó que "las medidas de represión no conforman un esquema eficiente ni eficaz" y que, por lo tanto, se debían "buscar medidas alternativas y mejorar los servicios de tratamiento en prisiones, a través de enfoques que incluyan la reinserción social del individuo; reducir las sentencias y considerar alternativas que no encarcelen al individuo, distinguir entre consumidores problemáticos y fundamentar cualquier acción en modelos basados en evidencia".[666] En las conclusiones de la Presidencia en el 55º Período de Sesiones de la CICAD de 2014 se expresaba que "en general, las políticas de drogas en las últimas décadas (en algunos casos respecto al consumo y en otros respecto del tráfico en pequeñas cantidades)" habían sido abordados de manera prioritaria, con políticas centradas en la represión, es decir, mediante la aplicación de la justicia penal lo que, con variaciones entre los países, ha conducido a penas privativas de la libertad. En su opinión, la cárcel no había sido la solución para el problema del consumo ni del tráfico en pequeñas cantidades, sino que por el contrario había creado problemas mayores que afectan muchos derechos ciudadanos como la estigmatización social y escasas posibilidades de reintegración. Con claridad, las políticas meramente represivas habían conducido en varios países a un crecimiento exponencial de la población carcelaria, incluido el número de mujeres en las mismas, al tiempo que las tasas de reincidencia son altas y este abordaje había acrecentado el riesgo de criminalización de la pobreza. El Presidente dejaba constancia de que se había destacado en las deliberaciones el alto costo para las finanzas estatales, en detrimento de los

665- Intervención de Ecuador en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, septiembre de 2014.
666- Informe Final del 54° Período de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.54 CICAD/DOC.2072/13, 21 de febrero de 2014.

recursos para políticas sociales y de inclusión social, que no era posible acabar con el mercadeo en pequeñas cantidades, a través de la mera interdicción y, en consecuencia, se había resaltado la importancia de actuar en dirección a reducir el daño que el micro tráfico está generando en las sociedades. Adicionalmente, informó que se había destacado en varias intervenciones la necesidad del abordaje del fenómeno del micro tráfico mediante políticas diferenciadas de las que se usan contra la delincuencia organizada, apropiadas a cada contexto y apostando por la innovación de las estrategias y planes, a mediano y largo plazo. La proliferación de nuevas sustancias psicoactivas, de origen químico, el desvío de medicamentos y el uso de internet para su comercialización eran nuevos retos identificados por muchos de los estados miembros que ameritaban la generación de mayor evidencia y colaboración de manera que se logren formas más efectivas e integrales para enfrentar ese desafío".[667] Por su parte, El Salvador consideraba prioritario que los estados analizaran con mucha rigurosidad los nuevos enfoques que se estaban planteando y que podían significar acuerdos adicionales; especialmente porque aún había compromisos que no se habían podido desarrollar y planes de acción integrales que al implementarlos de forma conjunta, responsable y eficaz contribuirían alcanzar las metas que nos hemos planteado en la lucha contra este flagelo y finalizaba planteando: "debemos ser sumamente visionarios y a la vez realistas en la preparación de la Asamblea Extraordinaria de las Naciones Unidas del año 2016 con el fin de desarrollar e impulsar resultados plenamente probados científicamente con el fin de no vulnerar los tres instrumentos internacionales sobre drogas, y que por su validez, aún mantenemos vigentes entre los estados".[668]

Con claridad, la JIFE afirmaba en 2015 que "el desequilibrio de las políticas implementadas por los estados, o la ausencia de acción, podrían ser responsables de la situación. "El fracaso en desarrollar prevención y educación oportunas y suficientes, invertir en tratamiento, rehabilitación y reinserción social, por ejemplo, el fracaso para desarrollar e im-

667- Conclusiones de la Presidencia en el 55° Período de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.55 CICAD/DOC.2113/14, 5 de enero de 2014.
668- Intervención de El Salvador en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, septiembre de 2014.

plementar programas de reducción de la demanda sostenibles, unido a la ausencia de medidas de reducción de la oferta apropiadas y equilibrada, tales como sistemas de justicia criminal que encarnen proporcionalidad para los delitos relacionados con las drogas que sean justos y no discriminatorios" había contribuido a lo que algunos hoy en como situaciones intrincadas.[669] De acuerdo al Presidente de la JIFE, la inacción o el fracaso del pasado en implementar acciones integradas y equilibradas no necesitaban ser reemplazados por la aquiescencia o el apaciguamiento: "tal abordaje no hará menguar el problema mundial de las drogas; lo empeorará".[670] Frente a ello planteaba Guatemala que los esfuerzos de las instituciones de seguridad y aplicación de la ley no habían logrado solucionar el problema de las drogas, ni aliviado los múltiples daños colaterales como el aumento de la violencia criminal, la sobrecarga de la persecución penal y del sistema penitenciario y otros; repercutiendo, por otra parte, en tener que desviar los recursos que deberían ser usados para programas de prevención y desarrollo, educación y salud. Esto era consecuencia de "la llamada Guerra contra las Drogas" y que "las políticas de drogas basadas en las convenciones y protocolos vigentes" debían ser juzgadas por sus resultados y no sólo por sus intenciones. Lamentablemente, de acuerdo a la evidencia empírica disponible, el saldo global de las actuales políticas contra las drogas es a la fecha negativo".[671]

En marzo de 2015, el representante de la Argentina, "viendo que con el actual régimen internacional y los lineamientos" que se estaban utilizando para enfrentar el problema mundial de las drogas, se había causado "más exclusión social, vulneración de derechos, criminalización de la pobreza y muerte", llamaba a sus colegas a preguntarse "que estamos haciendo" y a reflexionar sobre si no estarían "un poco locos", citando

669- Intervención del Presidente de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) en el 58° Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; 9 de marzo de 2015.
670- Intervención del Presidente de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) en el 58° Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; 9 de marzo de 2015.
671- Intervención de Guatemala en el 58° Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; 9 de marzo de 2015.

una frase erróneamente atribuida a Albert Einstein: "locura es hacer la misma cosa una y otra vez esperando obtener diferentes resultados".[672] En el mismo ámbito, el representante de México al afirmar que la actual estrategia no había provisto los resultados que se esperaban globalmente en términos de reducir el consumo, disminuir el tráfico ilícito, eliminar el cultivo ilícito y erradicar la violencia relacionada con las drogas, entendía que no se podía "insistir en las mismas acciones y esperar resultados diferentes" por lo que se debía trabajar de manera conjunta para comprender mejor las nuevas dinámicas del mercado de drogas ilícitas y buscar las mejores maneras de enfrentarlo, mientras se evitaba el daño social.[673]

En 2014 el Consejo Académico del Sistema de Naciones Unidas advertía que "el tratamiento basado en la evidencia científica y el respeto a los derechos humanos" era una alternativa a las sanciones de la justicia criminal y a los centros de detención, y que las sustancias controladas continuaban causando menos daño a nivel global que las no controladas como el tabaco y el alcohol. Pero aclaraba que las convenciones no eran "acerca de librar una `guerra contra las drogas´ y que no podían ser interpretadas como una justificación al régimen prohibicionista. El Segmento de Alto Nivel debiera ser usado para reconfigurar y balancear el sistema de control de drogas centrándose en la salud y en el respeto a los derechos humanos, enfatizando la prevención y el tratamiento basados en la evidencia y dando consideración a las necesidades de los dependientes de drogas… la aplicación de la pena de muerte para delitos de drogas nunca ha estado en el espíritu de las convenciones. Las alternativas al encarcelamiento por uso de drogas pueden ser una forma efectiva de aliviar el congestionamiento de las cárceles, y reubicar recursos al tratamiento".[674]

Decía Brownfield en 2014: "está teniendo lugar un buen y productivo debate… damos la bienvenida al debate. Damos la bienvenida al diálogo… Las políticas y esfuerzos en materia de drogas llevan tiempo.

672- Intervención de Argentina en el 58º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; 9 de marzo de 2015.
673- Intervención de México en el 58° Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; 9 de marzo de 2015.
674- Statement submitted by the Academic Council on the United Nations System; E/CN.7/2014/NGO/2; 2014.

Nos llevó décadas meternos en este lío, y nos llevará años salir de él. No esperen ver resultados un año o dos años después de que una política es implementada".[675] Colombia entendía que se había declarado una guerra que no se había ganado; por lo tanto se hacía imperativo idear, proponer y acordar a nivel global, nuevos enfoques que nos permitan enfrentar el problema de las drogas de manera más efectiva… Los recursos del estado se habían concentrado mayormente en la aplicación de medidas represivas, mientras que las acciones enfocadas en la prevención del consumo y a la reducción de la demanda habían permanecido en un segundo nivel… Expresado en términos cibernéticos, la capacidad de adaptación del mercado de las drogas a las respuestas estatales, ha demostrado ser más ágil y dúctil que nuestros programas para enfrentarlo. "Las dificultades de esa reducida capacidad de adaptación se perciben en el reiterado énfasis que se ha puesto en la utilización prioritaria de la sanción penal".[676] Por su parte, el Secretario de Seguridad Multidimensional de la OEA destacaba que "las muertes asociadas a las drogas como problema de salud representarían menos de un 6% de las muertes asociadas a las drogas como problema legal y de aplicación de ley" lo que constituía una evidencia que debía llevar a preguntarnos donde radica efectivamente el problema de las drogas y donde debemos poner el acento cuando tratamos de solucionarlo".[677]

Frente a la claridad en torno a la crisis de efectividad del régimen, las atribuciones de responsabilidad transitan desde un continuo que va desde la `Guerra contra las Drogas´ a la mera deficiencia en la implementación de políticas adecuadas por parte de los estados. Más allá de la atribución de responsabilidad, el entendimiento sobre las fallas existentes es ampliamente compartido. Un juego complejo entre memoria, velocidad, olvido, lentitud, y ciertamente locura, si esta pudiera definirse como la búsqueda de resultados diferentes sin concretos cambios de rumbo.

675- Conferencia de Prensa de William Brownfield; US State Department; 9 de octubre de 2014.

676- Intervención de Colombia en el 58° Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; 9 de marzo de 2015.

677- Palabras de Adam Blackwell, Secretario de Seguridad Multidimensional de la OEA, en la Inauguración del 52º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser./XIV.2.52 CICAD/Doc.1993/12, 27 de noviembre de 2012.

Capítulo 11 – El abordaje de los desafíos al régimen.

11.1 – Aportando a la confusión general desde los extremos de la prohibición y la legalización: la cuestión de la despenalización de la posesión de drogas para uso personal.

En estrecha vinculación con la comprensión de la naturaleza, el alcance y las características del problema por parte de los actores del régimen, en sus documentos e intervenciones prevalece a lo largo del tiempo una presentación confusa de todo aquello vinculado a conceptos tales como despenalización y legalización. Esta confusión, que de manera llamativa persiste de modo residual en la actualidad, ha operado, de algún modo, en forma de antídoto frente a cualquier posibilidad de cambio. En la Estrategia Antidrogas de la Organización de Estados Americanos de 1997 los estados "manifestaban su preocupación por las tendencias" que favorecían la "aceptación del uso indebido de drogas".[678] Esta aceptación, no como dato de la realidad sino como práctica deseable, se escondía argumentalmente toda vez que se hablaba de despenalizar o legalizar. La homologación de estos conceptos, presentados en términos polares a las políticas vigentes, dio como resultado el mantenimiento de una comprensión de las alternativas políticas disponibles en dos extremos irreconciliables entre la legalización y la prohibición, esquema útil en la construcción de significados tanto en el marco del régimen como para aquellas organizaciones de la sociedad civil más críticas. Ya desde 1998, la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas "reiteraba su vigorosa oposición a cualquier forma de legalización del uso de drogas con fines no médicos" con el argumento de que "toda tentativa de ese

678- Estrategia Antidrogas en el Hemisferio; Organización de Estados Americanos; AG/RES.1458 (XXVII-0/97); 1997.

género conduciría inevitablemente a un considerable agravamiento de los problemas derivados de las drogas". En esa oportunidad, en el 41º Período de Sesiones, algunos representantes destacaron la necesidad de una estricta aplicación de la ley, y expresaron su desacuerdo con toda aplicación discrecional de las disposiciones legales que implícitamente condonaría la despenalización".[679] Es así que la legalización se asocia de modo directo con el agravamiento del problema en todas sus artistas. Como afirmaba la representante de Venezuela en el marco de la CICAD en 1998 al plantear su posición contraria a la "legalización de las drogas ilícitas", este tipo de iniciativas no tenía en cuenta "los efectos dañinos que las drogas producen a la salud pública", que se trataba de una "cuestión de defensa y seguridad nacional", y que si las drogas se consiguieran "fácilmente y a bajo precio" el número de adictos aumentaría. Para ese país no se podía aceptar ni permitir un "envenenamiento colectivo".[680]

Claro está que el rol más fuerte en contra de toda iniciativa tendiente a la legalización, y el planteo confuso de las diferentes alternativas políticas disponibles, estuvo siempre en manos de la JIFE. En su Informe correspondiente al año 2002, advertía que habían surgido "ciertas perturbaciones causadas por grupos que promueven la legalización de las drogas o la despenalización de delitos relacionados con drogas y otros grupos que preconizan una cruzada centrada únicamente en la `minimización de daños´ o en la `reducción de daños´". En opinión del organismo, "contrariamente a todas las pruebas de que se dispone" estos grupos de presión habían insistido en proclamar que había "formas seguras de abusar de las drogas" y perseguían "sus objetivos mediante campañas agresivas y bien financiadas y con un celo de misioneros".[681] El organismo advertía a los gobiernos que no debían "ceder y permitir a los partidarios de la legalización" que ejercieran "la política nacional en materia de drogas", ni dejarse "intimidar por una minoría" que abogaba

679- Informe sobre el 41º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; E/1998/28 E/CN.7/1998/10; 1998.
680- Presentación de la Delegación de Venezuela en el 23º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.23 CICAD/Doc.962/98; 4 de mayo de 1998.
681- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2002.

por la legalización del uso de drogas ilícitas sino que debían "respetar la opinión de la mayoría de los ciudadanos respetuosos de la ley" que se oponían a que eso ocurriera. Explicaba además que las personas que promovían la legalización del uso de drogas ilícitas argumentaban que los adictos no debían ver lesionados sus derechos básicos pero que no parecía "habérseles ocurrido que los propios adictos lesionan los derechos básicos de su familia y de la sociedad", entendiendo que "la `normalización´ del uso indebido de drogas" era un enfoque de alto riesgo para un problema complejo".[682] Como se observa, la JIFE refiere a diferentes opciones de políticas (legalización, despenalización, reducción de daños) como si se tratara de un conglomerado único de alternativas. No sólo se toman en conjunto diferentes opciones políticas, sino que se entiende que la aplicación de cualquiera de ellas pondría en peligro todos los esfuerzos colectivos. El Consejo Económico y Social, en su Resolución 2003/41, manifestaba preocupación "por las tendencias hacia el desarrollo de políticas tolerantes con relación al cannabis y otras drogas" que no estaban de acuerdo con los tratados de control de drogas y con el hecho de que "tales tendencias podrían tener un impacto negativo en los esfuerzos" que se estaban haciendo para erradicar el cultivo de cannabis y erradicar el tráfico ilícito de drogas.[683] En la Declaración Ministerial de 2003 los estados manifestaban su "grave preocupación por las políticas y actividades a favor de la legalización de estupefacientes y sustancias psicotrópicas ilícitas" que no estaban de acuerdo con las disposiciones de los tratados de fiscalización internacional de drogas y "podrían poner en peligro el régimen de fiscalización internacional de drogas".[684] Ese mismo año, en el ámbito del 34º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, su Presidente, de nacionalidad mexicana alertaba, "consideramos oportuno hacer un llamado a todos los estados miembros para rechazar las tendencias de legalización o consumo controlado, ya que fomentan

682- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2002.

683- Resolución sobre esfuerzos para contrarrestar las tendencias hacia la legalización de drogas para uso no medico; Consejo Económico y Social; 2003/41; 2003.

684- Declaración Ministerial Conjunta y medidas adicionales para la aplicación de los planes de acción emanado del Vigésimo Período Extraordinario de sesiones de la Asamblea General; E/CN.7/2003/L.23/Rev.1; 16 de abril de 2003.

la aceptación social de las drogas y con ello, aumentan el riesgo al que nuestros hijos, nuestros niños y nuestros jóvenes se ven expuestos ante las drogas".[685] En la misma línea, en 2003, la Resolución de Naciones Unidas sobre cooperación el problema mundial de las drogas expresaba preocupación de que las políticas tolerantes al uso de drogas ilícitas obstaculizaran los esfuerzos de la comunidad internacional.[686] En 2005, esa resolución manifestaba "preocupación por las políticas y actividades a favor de la legalización de estupefacientes y sustancias psicotrópicas" que podrían poner en peligro el régimen internacional de control de drogas.[687] Ya hacia 2008, el Director Ejecutivo de la ONUDD expresaba sus preocupaciones al manifestar que el consumo de tabaco había alcanzado cerca del 30% de la población adulta y que la proporción mundial de la población que consumía alcohol era aún mayor, por lo que "en ausencia de un sistema de control de drogas", no le resultaba fantasioso imaginar "el uso de drogas ilícitas alcanzando similares proporciones".[688]

Lo cierto es que, más allá de algunas referencias por parte de pocos estados, todo aquello vinculado a la legalización o la despenalización se convertirá en un tema no abordado por los estados en sus intervenciones, siendo la JIFE la responsable de mantener el estandarte de la confusión en la unificación de las diferentes alternativas en materia de control de drogas. En 2011, el organismo alertaba que varios estados parte habían comenzado a "adoptar políticas nacionales más laxas en materia de fiscalización de drogas" que no se ajustaban a los tratados de fiscalización internacional, y mencionaba como ejemplos disímiles políticas tales como el uso de equipos más seguros para el consumo de crack, los denominados `coffee shops´ y el establecimiento y funcionamiento de las

685- Palabras de Rafael Macedo de la Concha, Procurador General de la República de México; 34º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.34 CICAD(Doc.1279/03; 13 de noviembre de 2003.

686- Cooperación Internacional frente al Problema Mundial de las Drogas; A/RES/57/174; 28 de enero de 2003.

687- Cooperación Internacional frente al Problema Mundial de las Drogas; A/RES/59/163; 8 de febrero de 2005.

688- Making drug control fit for purpose: building on the UNGASS decade. Informe del Director Ejecutivo; E/CN.7/2008/CRP.17; 19 de febrero de 2008.

denominadas `salas de inyección de drogas´. Para la Junta esas prácticas promovían "la tolerancia social y legal del uso indebido de drogas" y, por lo tanto, contravenían los tratados de fiscalización internacional de drogas.[689] Un año después, la Junta observaba "con preocupación los informes relativos a las recientes declaraciones e iniciativas de algunos países" que se proponían legalizar la posesión de estupefacientes y sustancias sicotrópicas con fines que no eran médicos ni científicos y despenalizar el cultivo de la planta de cannabis con fines no terapéuticos, advirtiendo que "el incumplimiento de los tratados de fiscalización internacional de drogas por cualquiera de las partes podría tener consecuencias adversas de largo alcance para el funcionamiento del sistema de fiscalización internacional de drogas en su conjunto".[690] Para la JIFE, "los proponentes de esas iniciativas" hacían caso omiso del "compromiso contraído por todos los gobiernos en el sentido de promover la salud y el bienestar de sus comunidades", además, "esas propuestas" no estaban en consonancia con el gran número de pruebas científicas que documentan los daños relacionados con el abuso de sustancias, incluso con su uso ocasional. Para la JIFE, esa clase de iniciativas crearía una falsa sensación de seguridad y trasmitiría un mensaje erróneo al público, en particular a los niños, en relación con las consecuencias del consumo de drogas para la salud.

Como lo precisa el Observatorio Europeo de Drogas, "la terminología en esta área es a menudo confundida" y aclara las diferencias existentes entre las diferentes alternativas. "Despenalización refiere al retiro del status de delito de cierto comportamiento o acción. Esto no significa que el comportamiento sea legal, mientras no pueden aplicarse sanciones penales. Con respecto al debate sobre drogas, este concepto es generalmente utilizado para describir leyes sobre posesión o uso personal más que para la oferta de drogas. Legalización refiere a hacer un acto legal cuando previamente estaba prohibido. Esto generalmente refiere a la remoción de las sanciones penales y no penales, aunque

689- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2011.
690- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2012.

otras regulaciones pueden limitar el alcance del permiso. Este término es generalmente usado en el contexto de la oferta de drogas. Regulación implica que una serie de reglas y restricciones se ubica alrededor de la oferta y el uso de una sustancia, como en el caso del alcohol y el tabaco. Los sistemas regulatorios generalmente ponen límites en el acceso, tales como límites de edad o control de tiendas, y pueden poner restricciones a la publicidad".[691] En efecto, como lo indicó la Comisión Global sobre Política de Drogas "hay un amplio espectro de opciones de políticas disponibles para controlar la producción, suministro y uso de diversos tipos de drogas" por lo que "es necesario diferenciar los términos y conceptos clave para evitar una confusión innecesaria. La legalización es meramente un proceso: el de convertir algo ilegal en legal. Lo que la mayoría de los impulsores de la reforma promueve se describe mejor con los términos regulación, regulación legal o mercados regulados legalmente… tampoco significa que las alternativas a la prohibición impliquen un mercado libre para todos, donde el acceso a las drogas sea irrestricto u la oferta aumente drásticamente. La regulación significa asumir el control para que sean los gobiernos, no los criminales, los que tomen las decisiones sobre la disponibilidad o no de ciertas sustancias, en distintos ambientes". [692] Transform plantea que entre los extremos de la prohibición o criminalización y la legalización del libre mercado hay diferentes opciones de regulación legal. Para el organismo "hay cinco modelos básicos para regular la oferta de drogas: prescripción, modelo de farmacias, venta por licencia, locales con licencia, venta sin licencia".[693]

La clara diferenciación de las opciones existentes entre el prohibicionismo y la legalización, y la confusión entre despenalización y legalización, se irá aclarando sólo en tiempos recientes, aunque persistan algunos documentos que caen en la vieja práctica. Una de las cuestiones

691- Perspectives on drugs. Models for the legal supply of cannabis: recent developments; European Monitoring Centre for Drigs and Drug Adiction (EMCDDA); 20 de mayo de 2014.
692- Asumiendo el Control; caminos hacia políticas de drogas eficaces; Comisión Global sobre Políticas de Drogas; septiembre de 2014.
693- After the war on drugs. Blueprint for regulation; Transform Drug Policy Foundation; 2009.

destacadas en este aspecto es la cuestión de la despenalización del consumo, vista en tiempos recientes como una opción política revolucionaria cuando se trata de una cuestión no sólo amparada por los tratados sino vigente, de hecho, en muchos países desde hace muchos años. A modo de ejemplo, la Secretaría General de la OEA, planteaba en su informe de 2013 que "varios países, incluyendo algunos del hemisferio" habían aprovechado la flexibilidad que ofrecen las convenciones para despenalizar el consumo de drogas y proporcionar castigos alternativos al encarcelamiento para las infracciones relacionadas con las drogas, agregando que "la evidencia sugiere que la despenalización tiene poca incidencia en la prevalencia, aunque tiene el beneficio de reducir la cantidad de casos judiciales, los prontuarios criminales y las tasas de encarcelamiento".[694] El Informe concluye que "la despenalización del consumo de drogas debe ser considerada en la base de cualquier estrategia de salud pública… si no es posible pasar de la noche a la mañana un cambio radical en el tratamiento de los adictos, al menos debería comenzarse con métodos transicionales, como las cortes de drogas, la reducción sustantiva de penas y a rehabilitación".[695] Si bien es cierto que muchos han considerado este mensaje desde la OEA como auspicioso en términos de la posibilidad de reformas en el régimen internacional, no hace más que mostrar los efectos de la confusión terminológica que mantuvo el régimen desde sus comienzos. Ese mismo informe, en otra sección, manifiesta que "en algunos países de nuestra región y en algunos estados de los Estados Unidos se manifiesta en la actualidad una tendencia a la despenalización o a la reducción de las sanciones por posesión de drogas y de hacer algo más aún respecto a la marihuana".[696]

En efecto, la ONUDD tuvo que salir a explicar esta cuestión en el año 2009: "Con relación a la posesión, compra o cultivo de drogas controladas para consumo personal… la Convención de 1988 determina

694- Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas; Secretaría General de la OEA; 2013.
695- Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas; Secretaría General de la OEA; 2013.
696- Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas; Secretaría General de la OEA; 2013.

que estas acciones deben establecerse como delitos criminales (tipificar como delitos penales). Sin embargo, esta obligación está sujeta a los principios constitucionales y conceptos básicos de los sistemas legales de los estados parte. La propia Convención también indica que los Estados parte pueden proveer medidas… como una alternativa a la condena o castigo. De esta forma, las convenciones absolutamente no requieren el castigo de la posesión, compra o cultivo para uso personal. Esto es, bajo las convenciones, la despenalización de la posesión, compra o cultivo de drogas controladas para uso personal es posible bajo circunstancias específicas… Adicionalmente, la Convención de 1988 indica que en casos centrados en dealers de drogas, la legislación debe identificar y desviar casos de naturaleza menor del sistema de justicia penal… El tratamiento como alternativa a la prisión es mencionado en muchas provisiones de las Convenciones, claramente indicando que los individuos afectados por desórdenes de uso de drogas no necesitan ser sancionados penalmente".[697] Como lo indicó también la Comisión Latinoamericana sobre Políticas de Drogas, ese mismo año, "en cuanto al consumo, los principios adoptados dejan espacio para iniciativas de despenalización o descriminalización de los usuarios, aunque ellas continúen siendo ilegales. Los países signatarios de la Convención, pueden, de esta forma, ser flexibles en el tratamiento de los consumidores, aunque deban combatir la producción y la comercialización".[698]

En el marzo de 2014, el representante uruguayo en la Comisión veía con agrado "que a nivel de la ONUDD" se hubiera planteado la discusión de la penalización del consumo de marihuana, hecho que ocurría en Uruguay desde hacía 40 años, informando que la Constitución de ese país establecía que no se podía prohibir un acto privado que no afectara la seguridad pública, y en ese marco, desde 1974 en el Uruguay no se penalizaba el consumo de ninguna droga.[699] Como señala la Comisión

697- Drug policy provisions from the International Drug Control Conventions; UNODC; 2009.
698- Drogas y Democracia: Hacia un cambio de paradigma; Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia; 11 de febrero de 2009.
699- Intervención de Uruguay en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2014.

Global sobre Políticas de Drogas en su informe de 2009, varios países europeos han descriminalizado la posesión de drogas para uso personal (Portugal, España, Italia, Holanda, Luxemburgo, Bélgica, Alemania; o la consideran una contravención (Suiza, Dinamarca) desde hace muchísimo años. Por su parte, once estados de Estados Unidos venían considerando también desde hace muchísimos años la posesión para uso personal como contravenciones pasibles de multas.[700] Y lo mismo ocurre en las legislaciones de muchos otros países del ámbito interamericano. En marzo de 2014 el Consejo del Distrito de Columbia promulgó una ley, que entró en vigor en julio, por la que se modifica la ley sobre la despenalización de la posesión de marihuana. En la nueva ley se retipifica la posesión de una onza (28,35 g) o menos de cannabis como "infracción civil", que dará lugar a la imposición de una multa y a la incautación de todo el cannabis y todo accesorio o material que sea visible para el agente de policía en el momento de producirse la infracción. En noviembre de 2014, los votantes del Distrito de Columbia aprobaron la medida núm. 71, en virtud de la cual, conforme a la legislación del Distrito, se permite a las personas mayores de 21 años poseer hasta dos onzas (56,7 g) de cannabis para consumo personal, cultivar hasta seis plantas de cannabis y transferir sin mediación de pago hasta una onza de cannabis a otra persona mayor de 21 años.[701]

En este marco de planteos polarizantes no llama la atención que, al Secretario General de la OEA, en el año 2013, exprese: "una de las materias que quizás más me ha llamado la atención del Informe es nuestra afirmación de que la despenalización de la tenencia de drogas para el consumo personal debe ser considerada en la base de cualquier estrategia de salud pública. Un adicto es un enfermo crónico que no debe ser castigado por su adicción, sino que tiene derecho a un tratamiento médico adecuado. Las medidas restrictivas de la libertad son antagónicas de este enfoque y sólo deben usarse cuando esté en riesgo la vida del adicto

700- Drogas y Democracia: Hacia un cambio de paradigma; Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia; 11 de febrero de 2009.
701- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2014.

o cuando su conducta constituya un riesgo para la sociedad".[702] O que el Secretario General entienda que despenalizar la tenencia de sustancias cuya producción, tráfico venta están por otra parte prohibidas legalmente, era una materia que llevaba tiempo y trabajo, y que si no era posible pasar de la noche a la mañana a un cambio radical con relación al trato de consumidores y adictos, al menos debería comenzarse con métodos transicionales como las alternativas al encarcelamiento, la reducción sustantiva de penas y la rehabilitación".[703] O que el Presidente de la CICAD, un año después, entendiera que "los diversos planteamientos expresados en CICAD 54" deberían conducir a que, a nivel hemisférico, se avanzara "hacia la búsqueda de alternativas para la despenalización del consumo y en consonancia al reconocimiento pleno de los consumidores como sujetos de derecho".[704] Otro ejemplo es el de Panamá cuando sostiene que "en cuanto al tema de la despenalización de la droga" no era "la solución más viable y efectiva para disminuir los niveles de consumo y tráfico de sustancias ilícitas" sino que "muy por el contrario … agravaría aún más la situación" por lo que su posición seguiría siendo de "rechazo a la propuesta de deslegalización de las drogas".[705] En los resultados de la mesa redonda sobre reducción de la demanda se mantiene esta confusión cuando se expresa "preocupación respecto a los países que estaban optando por legalizar el consumo de cannabis, ya que esa medida repercutiría en la incidencia de la prevalencia, especialmente entre los jóvenes… Varios delegados señalaron la necesidad de adoptar un enfoque equilibrado y amplio en la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas y expresaron preocupación por los recientes pasos que se habían dado hacia la legalización de

702- Discurso del Secretario general de la OEA en el 54º Período de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.54 CICAD/doc.2070/14, 7 de enero de 2014.
703- Discurso del Secretario general de la OEA en el 54º Período de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.54 CICAD/doc.2070/14, 7 de enero de 2014.
704- Palabras de Bienvenida del Viceministro de Salud Pública de Colombia en el 55º Período de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.55 CICAD/doc.2096/14, 29 de abril de 2014.
705- Intervención de Panamá en el 43º Período de sesiones de la Asamblea General de la OEA; 2014.

algunas drogas ilícitas".[706] Hasta el Comité Jurídico Interamericano es víctima de esta confusión: "Cada vez más tribunales constitucionales van declarando que la decisión del consumo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas cae bajo el ámbito de la autonomía moral de las personas mayores de edad y sólo puede ser criminalizado cuando dicho consume atañe a terceros o los coloque en riesgo grave e inmediato… Asimismo se va generalizando un consenso sobre que existe un trato discriminatorio hacia los usuarios de sustancias ilegales como el cannabis frente a los usuarios de alcohol y tabaco… Lo anterior ha generado un cambio de enfoque que va del paternalismo que sostiene el régimen prohibicionista hacia uno de mayor responsabilización de los consumidores".[707]

Varios años antes, la ONUDD ya había advertido que las convenciones no llevaban necesariamente a considerar a "los individuos dependientes como delincuentes que deben ser marginados, sino que ofrecían la oportunidad de rehabilitación y reintegración a la sociedad, no reflejando una actitud punitiva… los tratados reconocen que la gente afectada por las drogas, en particular, los pacientes dependientes de drogas, no necesitan castigo, sino protección social, salud y solidaridad de la comunidad… las convenciones también requieren a los estados parte coordinen sus esfuerzos en desarrollar una aproximación centrada en la salud con foco en la cohesión social".[708] De acuerdo a la ONUDD, varios países habían de hecho usado "castigos severos y encarcelamiento como sanción a la violación de algunas provisiones de las convenciones. Muchos de ellos han aún incluido castigos severos y sanciones para la posesión de pequeñas cantidades de drogas controladas para uso personal, contribuyendo al discurso popular de equiparar control de drogas con un puramente `régimen represivo´ y la limitación de fines médicos y científicos con `prohibición´", pero que ésta no era la visión de las Convenciones,

706- Informe sobre el 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; 2014.
707- Informe del Comité Jurídico Interamericano sobre alternativas para la regulación del uso de sustancias psicotrópicas, CJI/doc.470/14 rev.1, 18 de agosto de 2014.
708- Drug policy provisions from the International Drug Control Conventions; UNODC; 2009.

que tenían "como meta proteger la salud pública".[709] Como lo afirma recientemente un Grupo de Trabajo de la CICAD, "un análisis cuidadoso del régimen internacional de fiscalización actual frente a las alternativas al encarcelamiento permite afirmar que las Convenciones dan mucha flexibilidad a los estados frente a la persecución penal de conductas relacionadas con el consumo, producción, porte y tráfico de drogas. Por ejemplo, los estados tienen la libertad para no criminalizar el consumo y pueden imponer penas más altas que las existentes".[710] Vistos los antecedentes existentes y el propio texto de las convenciones, quizás no hacía falta un "análisis cuidadoso" para superar una confusión que no fue inocente en el mantenimiento de entendimientos compartidos en el marco del régimen internacional de control de drogas.

11.2 – Confusiones e interpretaciones en torno a las políticas de reducción de daños.

Así como la existencia de opciones polarizantes y excluyentes condujo a la persistencia de ciertas políticas, a la abstención de implementar determinadas acciones y, como contracara, a supuestas conquistas que en realidad no son tales, la confusión sobre la viabilidad o no de las denominadas políticas de reducción de daños, en el marco del sistema de fiscalización internacional de control de drogas, actuó también como disuasivo para su implementación por parte de algunos estados.

Una de las medidas de reducción de daños más cuestionada, las salas de inyección, mostraron desde tiempos tempranos visiones polarizantes por parte de los actores del régimen. En el 2000, en el 43º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión "se expresó preocupación por la actitud de algunos gobiernos que permitían el establecimiento de salas de inyección para los toxicómanos o que les proporcionaban heroína. Para algunos representantes, esa actitud demostraba que no se comprendía la

709- Drug policy provisions from the International Drug Control Conventions; UNODC; 2009.
710- Informe de la Secretaría Técnica del Grupo de Trabajo sobre Alternativas al Encarcelamiento para los delitos relacionados con drogas de la CICAD, 2014.

magnitud del problema. Un representante consideró que ello equivalía a abandonar a su suerte a los toxicómanos". No obstante, otros recalcaban la necesidad de prestar asistencia a los toxicómanos que aún no hubieran podido beneficiarse de los servicios existentes y recomendaron que se establecieran salas de inyección o se ofreciesen tratamientos con prescripción médica de heroína".[711] "Muchos representantes hicieron suya la postura de la Junta en el sentido de que el establecimiento y funcionamiento de los salones de inyección de drogas violaban el espíritu, cuando no la letra de los tratados de fiscalización internacional de drogas. Sin embargo, otros representantes expresaron una opinión discrepante, señalando que los salones de inyección de drogas no estaban en contradicción con los tratados".[712]

Aclaraba la JIFE en su Informe correspondiente al año 2003, que "en su informe de 1993", ya había reconocido "la importancia de ciertos aspectos de la `reducción del daño´ como estrategia de prevención terciaria para reducir la demanda" afirmando que esa opinión seguía siendo válida. La Junta aclaraba, no obstante, que toda medida adoptada para reducir los daños relacionados con el uso de drogas ilícitas debía ejecutarse en el contexto de una estrategia amplia de reducción de la demanda de drogas ilícitas, concluyendo que "si bien, en principio, no debe considerarse que las medidas para reducir el daño en personas dependientes de las drogas están en conflicto con los tratados de fiscalización internacional de drogas, algunos de los denominados enfoques de `reducción del daño´ no son lo que parecen ser ya que causan más daño del que supuestamente reducen".[713] Es cierto que conviviendo con este reconocimiento, fueron constantes los cuestionamientos de la JIFE a la implementación de ciertas políticas de reducción de daños. En su informe correspondiente al año 2006, la Junta observaba con preocupación que, a pesar de su constante diálogo con los gobiernos interesados,

711- Informe sobre el 43º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; 2000.
712- Informe sobre el 43° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2000.
713- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2003.

en varios países, entre ellos, Alemania, Australia, Canadá, España, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos y Suiza, seguían funcionando salas de venupunción donde los toxicómanos podían abusar con impunidad de drogas adquiridas en el mercado ilícito. En ese Informe, la Junta advertía que proporcionar salas para el abuso de drogas contravenía los tratados de fiscalización internacional de drogas.[714]

Lo cierto es que la discusión estuvo siempre presente en el régimen y, más cierto aún, es que fueron varios los países que implementaron, desde hace muchísimos años, este tipo de políticas. En el informe de la sesión de la Comisión que tuvo lugar en 2007 se consigna "en relación con la cuestión de las salas de inyección de drogas" que algunos representantes habían reafirmado su convicción de que estas instalaciones estaban en plena consonancia con los tratados de fiscalización internacional de drogas. Indicaron que, al brindar esos servicios, que en su opinión debían llamarse `instalaciones de acercamiento con supervisión médica´, sus gobiernos habían salvado la vida de personas que no podrían haber sido atendidas por otros medios. Para ellos, esos servicios se ofrecían en cumplimiento de la obligación que incumbía a los estados en virtud del artículo 38 de la Convención Única de 1961. En esa oportunidad, no obstante, otro representante afirmaba que las salas de inyección de drogas eran incompatibles con la letra y el espíritu de la Convención de1961.[715] Un año después, "varios oradores subrayaron que las medidas para reducir el daño causado por las drogas eran indispensables en toda política global para reducir la demanda de drogas", y se señaló que muchos estados no se habían preocupado en adoptar esas medidas y que algunas de ellas no contaban con el respaldo universal de los estados miembros. En esa misma sesión, algunos oradores habían expresado su desacuerdo con la opinión de la Junta de que determinadas medidas adoptadas para velar por la salud pública y los derechos humanos en sus estados, como las salas de consumo de drogas, eran contrarias a los tratados de fiscalización internacional de drogas. Los oradores observaron que las nuevas amenazas a la salud exigían enfoques innovadores al fin de reducir las consecuencias

714- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2006.
715- Informe sobre el 50º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; 2007.

sanitarias y sociales perjudiciales del uso indebido de drogas".[716] Lo indiscutible era que, como señaló oportunamente el Observatorio Europeo de Drogas, "la reducción de daños" era parte de una gran mayoría de estrategias nacionales de drogas y planes de acción en la Unión Europea, y que se trataba de un desarrollo apoyado por la "Recomendación del 2003 del Consejo de la Unión Europea sobre Prevención y Reducción del Daño asociado a la dependencia de drogas".[717] No obstante la confusión no era azarosa en tanto la JIFE reiteraba en 2008 que "ciertas medidas de reducción de daños, tales como el establecimiento de los denominados `coffee shops´ y `salas de consumo de drogas´ o `salas de inyección´" no estaban de conformidad con los tratados de fiscalización internacional de drogas".[718] Ese mismo año el Director Ejecutivo de la ONUDD advertía que "el concepto de reducción de daños" era a menudo convertido en una cuestión controversial sin necesidad como si estuviera en contradicción entre prevención y tratamiento, por un lado, y reducción de las consecuencias adversas en la salud y sociales, por el otro. Para el Director Ejecutivo era una falsa dicotomía, cuando eran políticas complementarias. Recordaba que "tan temprano como en 1992, la JIFE" había sostenido que los programas de reducción de daños podían ser parte de estrategias comprensivas de reducción de la demanda pero que no debían llevarse a cabo a expensas de – o consideradas como sustitutos de otras importantes políticas (tales como la prevención) para reducir la demanda de drogas ilícitas. Aclaraba entonces que un debate de poca ayuda había aparecido, perdido en la necesidad de encontrar certidumbre entre las polaridades de `cero tolerancia´ y `reducción de daños´, y que, "en un intento de romper ese debate circular tomando un paso pragmático hacia delante" su oficina había publicado un paper denominado `Reducing the adverse health and social consequences of drug abuse: A comprehensive approach´, ubicando las medidas de reducción de daños en un continuo que comenzaba con la prevención y el tratamiento.[719]

716- Informe sobre el 51º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; 2008.

717- Informe de EMCDDA; E/CN.7/2008/CRP.2; 19 de febrero de 2008.

718- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2008.

719- Making drug control fit for purpose: building on the UNGASS decade; Informe del Director Ejecutivo; E/CN.7/2008/CRP.17.

Pero a tal punto caló profunda la confusión en el marco del régimen que, al momento de aprobarse la Declaración Política de 2009 y su Plan de Acción, no se logró consensuar la utilización del término "reducción de daños". Como surge del Informe del 52º Período de Sesiones de la Comisión "el representante de Alemania, hablando también en nombre de Australia, Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovenia, España, el Estado Plurinacional de Bolivia, Estonia, Finlandia, Georgia, Grecia, Hungría, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Noruega, los Países Bajos, Polonia, Portugal, el Reino Unido, Rumania, Santa Lucía y Suiza, indicó que esos Estados interpretarían que la expresión "servicios de apoyo conexos" utilizada en la Declaración Política y el Plan de Acción abarcaría las medidas que algunos Estados, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales llamaban "medidas de reducción del daño"[720]. Resulta interesante en este marco que los actores del ámbito interamericano en su Estrategia sobre Drogas en el Hemisferio y su Plan de Acción, acudieran a este mismo concepto de ´servicios de apoyo relacionados´, sin mención alguna a las políticas de reducción de daños.

Ese mismo año, en la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, "algunos oradores se refirieron a la `reducción del daño´ que describieron "como planes para reducir las consecuencias sanitarias y sociales del uso indebido de drogas". Muchos de esos oradores opinaron que esos planes, eran un pilar indispensable en la fiscalización de drogas y debían integrarse en los programas de reducción de la demanda o complementarlos. No obstante, algunos representantes informaron de experiencias negativas al respecto y varios oradores observaron que esos planes podían abarcar medidas que tal vez perpetuasen el consumo de drogas ilícitas. Frente a ello, otros varios oradores subrayaron que se había demostrado científicamente que los programas de intercambio de agujas, terapia de sustitución y otras actividades básicas de reducción de la demanda ayudaban a prevenir la propagación del VIH y del Sida y de otras enfermedades entre los consumidores de drogas por inyec-

720- Informe del 52º Período de la Comisión de Estupefacientes; E/2009/28 E/CN.7/2009/12; 2009.

ción.[721] Un año después, varios oradores volvieron a manifestar que los servicios de reducción de daños eran parte integrante de las políticas de reducción de la demanda de drogas, tenían efectos positivos en cuanto a reducir las consecuencias sanitarias y sociales negativas para los consumidores, sus familias y las comunidades en que vivían, mientras que una serie de oradores expresaron una opinión diferente sobre este asunto.[722]

Como debió explicarlo la ONUDD, "las convenciones no están en contra de la reducción de daños cuando la reducción de daños no se lleva de manera aislada o como alternativa a la reducción de la demanda. De acuerdo al organismo, la Convención de 1988 llama a las partes a adoptar las medidas apropiadas de reducción de la demanda con miras a `reducir el sufrimiento humano´, y los estados miembros habían acordado ya en 1988 que las políticas de reducción de daños debían dirigirse a prevenir el uso de drogas y reducir las consecuencias adversas del uso indebido de drogas. Para la ONUDD, las intervenciones de reducción de daños deben verse en línea y no en contra de las convenciones. [723] Europa reiteró en 2014 que apoyaba "fuertemente la reducción de riesgos y daños" afirmando que las intervenciones de reducción de riesgos y de daños habían sido exitosas": la evidencia había hecho de la "reducción de riesgos y de daños un principio que fue unánimemente aceptado por todos los 28 estados miembros de la Unión Europea".[724] Claramente, como queda evidenciado precedentemente, existen márgenes en el régimen internacional de control de drogas respecto de las medidas de reducción de daños que sólo una construcción colectiva ha logrado proscribir hasta en su mera mención, principalmente en el ámbito interamericano.

721- Informe sobre el 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; 2009.

722- Informe sobre el 53º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; 2010.

723- Drug policy provisions from the International Drug Control Conventions; UNODC; 2009.

724- Intervención de la Unión Europea en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2014.

11.3 – La "coca no es cocaína": el verdadero alcance del desafío boliviano.

En mayo de 2006, el gobierno boliviano anunciaba en el 39º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD que se estaban concluyendo "las consultas sociales, institucionales y políticas para configurar la Nueva Estrategia Boliviana de Lucha contra el Narcotráfico". En esa oportunidad, Bolivia reafirmó su opinión sobre la diferencia que existía "entre la producción de la hoja de coca para consumo tradicional y su producción para fines ilícitos del narcotráfico". En función de esta diferenciación, el representante boliviano explicaba que "uno de los elementos centrales de la política exterior del Gobierno boliviano" era "la revalorización de la hoja de coca y de la biodiversidad nativa", lo que implicaba "reivindicar sus usos tradicionales y culturales", así como "impulsar la diversificación industrial de sus propiedades nutricionales y medicinales y modificar su status en el marco de las Convenciones Internacionales sobre Estupefacientes". Aseguraba además que la fabricación y el consumo de drogas no había sido ni era una práctica tradicional de las culturas originarias, sino que más bien había sido "un fenómeno impuesto desde el exterior, a consecuencia de la llamada sociedad de consumo desarrollada en los países industrializados". A la par que se reiteraba el compromiso del Gobierno Boliviano en la "lucha contra la elaboración, tráfico y consumo de drogas ilícitas hasta alcanzar la meta de cocaína cero", se solicitaba la comprensión de la comunidad internacional para diferenciar drásticamente entre las drogas y las plantas medicinales como la hoja de coca".[725]

En septiembre de 2006, el Presidente Evo Morales, se expresaba ante la Asamblea General de Naciones Unidas: "quiero aprovechar esta oportunidad para habar de otra injusticia histórica: penalizar la hoja de coca. Quiero decir que es la hoja de coca verde, no la blanca… Es importante que las Naciones Unidas conozcan que se ha demostrado científicamente, por universidades americanas y europeas, que la hoja de coca no hace

725- Presentación de Bolivia en el 39º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD; 9 de mayo de 2006.

daño a la salud humana. Lamento mucho que, por una costumbre o mala costumbre, se desvíe la hoja de coca a un problema ilegal… no habrá libre cultivo de coca, pero tampoco habrá cero cultivo de coca… Quiero decir con mucho respeto al Gobierno de los Estados Unidos que no vamos a cambiar nada, que no necesitamos chantajes ni amenazas. Queremos y necesitamos una alianza en la lucha contra el narcotráfico, pero una alianza real y efectiva, porque la guerra contra las drogas no puede ser un instrumento, un pretexto para someter a países de la región andina".[726]

El Informe del 39º Período de Sesiones de la CICAD, que tuvo lugar en el año 2006, indicaba que el Gobierno Boliviano había informado a la Comisión que lanzaría "una iniciativa diplomática para que la coca sea eliminada de la lista de sustancias controladas en el comercio internacional" aunque había advertido que los "cambios no interferirían con la lucha de Bolivia contra la producción de cocaína y el narcotráfico".[727] En esa oportunidad, varios países reaccionaron ante la propuesta boliviana. El delegado de la República Dominicana manifestó que "si bien respetaba el uso tradicional de la hoja de coca, el consumo de cocaína había sido dañino para muchos países" por lo que los cambios de Bolivia debían "evaluarse cuidadosamente". Por su parte, la delegada de Estados Unidos indicó que "su gobierno había aceptado la producción de pequeñas cantidades de coca con fines culturales" pero que, sin embargo, no aceptaba "permitir el ingreso de la hoja de coca a grandes mercados comerciales". En opinión de este país si Bolivia intentaba aumentar la producción de coca, generaría mayor producción y tráfico de cocaína y más adicción en el público boliviano. Y recordó que todos los gobiernos tenían la obligación de cumplir con las Convenciones sobre Drogas de Naciones Unidas. El delegado de Uruguay, si bien reconocía "la complejidad de los asuntos que rodean a la hoja de coca y a la cocaína" planteaba que no se trataba sólo de un "problema de Bolivia" sino que afectaba a toda la región. Argentina, a su turno, manifestaba que "comprendía y respetaba la posición de Bolivia sobre el uso tradicional de la

726- Discurso del Presidente de Bolivia, Evo Morales, en el 61º Período de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas; A/61/PV.11; 19 de septiembre de 2006.
727- Informe del 39º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.39 CICAD/DOC.1514/06 rev.1; 2006.

hoja de coca, pero preguntaba si "era posible garantizar una clara separación entre la producción de hoja de coca con fines culturales y la producción para elaboración de cocaína". Y al igual que Uruguay, se pedía a Bolivia que considerara "los efectos de su propuesta sobre otros países y sobre el consumo". Similarmente, México manifestó su comprensión "del respeto por los aspectos culturales de la hoja de coca" aunque "expresó preocupaciones acerca del logro de un equilibrio con la producción de narcóticos y la drogodependencia". Jamaica, Barbados y Haití también expresaron sus reparos. Venezuela, Paraguay y Nicaragua pidieron prudencia y sugirieron mayor estudio sobre el tema.[728] Finalmente, el Presidente de la CICAD recordó a las delegaciones que la intervención de Bolivia sólo tenía fines informativos y que no era una propuesta para una acción o decisión especifica.[729]

Un año después, en el marco de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, "el representante de Bolivia pidió a la Junta que continuara su diálogo con su gobierno sobre cuestiones relacionadas con la aplicación de los tratados de fiscalización internacional de drogas" y expresó la insatisfacción de su gobierno al ser tratado su país como `tema especial´. Señaló además que su país había demostrado eficacia en la fiscalización de drogas y la reducción del cultivo de arbusto de coca, mediante la aplicación de políticas sociales concertadas y el respeto de los derechos humanos. No obstante, el Gobierno de Bolivia reafirmaba la significación de a hoja de coca como derecho cultural, cuestión que consideraba necesario tomar en consideración en el futuro diálogo sin prejuicios. Al respecto, el Presidente de la Junta expresó que estaba dispuesto a emprender ese diálogo en todo momento. Otro representante señaló la necesidad de que al aplicar las disposiciones de la Convención de 1988 se tuviera en cuenta la existencia de una forma tradicional de usar la hoja de coca en las culturas indígenas".[730] En el siguiente perío-

728- Informe del 39º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.39 CICAD/DOC.1514/06 rev.1; 2006.
729- Informe del 39º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.39 CICAD/DOC.1514/06 rev.1; 2006.
730- Informe sobre el 50º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; 2007.

do de sesiones de la Comisión "los representantes de Bolivia y Perú declararon que, en sus países, el hábito de masticar hoja de coca era una tradición ancestral con una larga historia".[731] Mientras tanto, la JIFE advertía que "un impasse legal había emergido entre la ley internacional y nacional en unos pocos países con respecto a la implementación de las previsiones de los tratados en lo que refiere a la hoja de coca" y llamaba a los gobiernos individualmente y a la comunidad internacional como un todo a continuar sus esfuerzos para alcanzar un mayor progreso en abordar el problema mundial de las drogas.[732]

Un año después, la JIFE expresaba que "tras haber examinado la situación de la fiscalización de drogas en el Estado Plurinacional de Bolivia" tomaba nota de las nuevas declaraciones del país en relación con la hoja de coca y reafirmaba su postura acerca de estas cuestiones. La Junta afirmaba no desconocer el derecho de las partes en la Convención de 1961 a proponer enmiendas de conformidad a lo previsto en el artículo 47 e informaba que, incluso, había suministrado al Gobierno Boliviano la información pertinente acerca del mecanismo adecuado que se debe aplicar para modificar el alcance de la Convención. No obstante, recordaba a Bolivia que hasta que no se introdujeran esas enmiendas, todos los usos de la hoja de coca que el Gobierno consideraba usos tradicionales, comprendidos la práctica de mascar hojas de coca, así como todos los productos derivados de la hoja de coca de los que no se hayan eliminado los alcaloides seguirían siendo actividades ilícitas con arreglo a las disposiciones de la Convención.[733]

El 12 de marzo de 2009, el Presidente de Bolivia, Evo Morales, envía una carta al Secretario General de Naciones Unidas en la que so-

731- Informe sobre el 51º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; 2008.
732- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2008.
733- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2009.

licita "la eliminación de los incisos 2 e) [734] y 1 c) [735] del artículo 49 de la Convención Única de Naciones Unidas sobre Estupefacientes de 1961, a través de los procedimientos establecidos en el artículo 47" de esa Convención.[736] En la Carta, Morales explica que "la masticación de la hoja de coca no causa ningún daño a la salud humana ni ningún tipo de trastorno ni adicción" y que "mascar coca no significa consumir cocaína". Se refiere además al "Informe de la Comisión de Investigación sobre la Hoja de coca", de mayo de 1950, que sirvió de base para la Convención de 1961, en donde se afirma que "el masticado de hoja de coca no parece generar una adicción a la droga desde un punto de vista médico" considerándolo como un `hábito´", pero que sin embargo plantea "que el masticado de hoja de coca debe ser suprimido porque supuestamente induce al individuo a cambios indeseables de carácter intelectual y moral", "con certeza dificulta las posibilidades de que los masticadores puedan obtener estándares sociales más altos"; y "reduce el rendimiento del trabajo productivo y mantiene un bajo estándar económico de vida". En opinión del Presidente Morales, "las restricciones y prohibiciones al masticado de hoja de coca" constituían "un atentado a los derechos de los pueblos indígenas" y culmina su Carta confiando en que con "el concurso de toda la comunidad internacional" se podría "modificar estos… graves errores de la Convención Única.[737]

La Misión Permanente del Estado Plurinacional de Bolivia ante las Naciones Unidas presentó así la propuesta de enmienda al artículo 49 de la Convención de 1961- En su Nota Verbal el Gobierno declaró que la masticación de la hoja de coca era una práctica ancestral de los pue-

734- "La masticación de hoja de coca quedará prohibida dentro de los 25 años siguientes a la entrada en vigor de la presente Convención conforme a los dispuesto en el inciso 1 del artículo 41".

735- Un estado parte de la Convención puede reservarse el derecho a autorizar temporalmente en cualquiera de sus territorios… la masticación de la hoja de coca… en el marco de las limitaciones establecidas en el inciso 2 e), es decir, dentro del límite de los 25 años.

736- Carta del Presidente de Bolivia, Evo Morales, al Secretario General de Naciones Unidas; 12 de marzo de 2009.

737- Carta del Presidente de Bolivia, Evo Morales, al Secretario General de Naciones Unidas; 12 de marzo de 2009.

blos indígenas andinos que no debía ser prohibida. Concretamente, el Gobierno pidió que, se eliminara el inciso c) del párrafo 1 del artículo 49, argumentando que no se podía autorizar temporalmente la práctica sociocultural de la masticación de la hoja de coca; y el inciso e) del párrafo 2 de ese mismo artículo en el entendimiento de que era un grave error pretender abolir la masticación de la hoja de coca en 25 años. El Secretario general transmitió la propuesta boliviana a todas las partes de la Convención y al ECOSOC el 6 de abril de 2009. Con arreglo al artículo 47, párrafo 2, de la Convención, cuando una propuesta de modificación no haya sido rechazada por ninguna de las partes dentro de los 18 meses de haber sido transmitida, entra automáticamente en vigor. No obstante, si cualquiera de las partes rechaza una propuesta de modificación, el Consejo puede decidir teniendo en cuenta las observaciones recibidas de las partes, si ha de convocarse una Conferencia para considerar tal modificación. Para el 31 de enero de 2011, 17 estados parte habían rechazado la propuesta de Bolivia de modificar la Convención de 1961: Alemania, Bulgaria, Canadá, Dinamarca, Eslovaquia, Estados Unidos, Estonia, Federación Rusa, Francia, Italia, Japón, Letonia, Malasia, México, Reino Unido, Singapur y Suecia. Como consecuencia de esas objeciones, la modificación propuesta no entró en vigor".[738]

Alemania, en su Nota Verbal de fecha 28 de enero de 2011, comunicó a las Naciones Unidas su no aceptación a la enmienda propuesta por Bolivia. En sus argumentos, Alemania expresó que sabía que el asunto era "de particular importancia para Bolivia" y que la masticación de la hoja de coca se consideraba allí "parte de la identidad cultural de la población indígena" y que consideraba "necesario examinar los efectos de la masticación de la hoja de coca en mayor detalle", considerando favorable "la cuestión de convocar a una conferencia de estados para discutir la cuestión".[739] Bulgaria, Canadá, Dinamarca, Eslovaquia, Estados Unidos, Federación Rusa, Malasia, Letonia, Japón, Reino Unido rechazaban la propuesta de enmienda con idénticos argumentos entre sí (en algunos casos con idénticos textos), esto es la obligación asumida por

738- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2011.
739- Nota del Secretario General; E/2011/53; 28 de enero de 2011.

los estados parte al ratificar la Convención Única de limitar el comercio y el uso de estupefacientes exclusivamente a fines médicos y científicos, y el hecho de que, en esa Convención, la hoja de coca figura en la Lista I de estupefacientes.[740] Singapur al expresar su rechazo manifestaba adoptar una "política de tolerancia cero hacia las drogas", entendiendo que cualquier enmienda a la Convención la debilitaría.[741] Suecia, al rechazar la enmienda propuesta, aclara comprender la inquietud expresada por el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia con respecto al conflicto entre las Convenciones de Naciones Unidas y la práctica tradicional de mascar hoja de coca, aunque entendía que, con la propuesta, se corría el riesgo de "crear un precedente político" y de afectar "la estructura jurídica internacional de la lucha contra las drogas". A juicio de este país, de aceptarse la enmienda, se estaría enviando "una señal negativa… no acorde con las medidas adoptadas para combatir el tráfico y consumo de drogas".[742] El rechazo de Estonia también se argumentaba en la necesidad de no sentar un precedente político y enviar una señal negativa.[743] Francia, por su parte, manifestaba ser consciente de que la cuestión revestía una importancia especial por considerarse en Bolivia la masticación de la hoja de coca como parte integrante de la identidad cultural, se manifestaba a favor del diálogo, pero rechazaba la enmienda con similares argumentos que los restantes países.[744] El rechazo de Italia reúne en una pieza única todas las consideraciones formuladas por los restantes países.[745] México también rechaza la enmienda y se convierte

740- Nota de la Misión Permanente de Bulgaria, E/2011/57, 31 de enero de 2011; Nota Verbal de Canadá; E/2011/51, 26 de enero de 2011; Nota Verbal de Eslovaquia; E/2011/63, 28 de enero de 2011; Nota Verbal de Estados Unidos; E/2011/47, 19 de enero de 2011; Nota Verbal de Reino Unido; E/2011/49, 21 de enero de 2011; Nota Verbal de Japón; E/2011/54, 26 de enero de 2011; Nota Verbal de Letonia; E/2011/53, 26 de enero de 2011; Nota Verbal de la Federación Rusa; E/2011/61, 1 de febrero de 2011; Nota Verbal de Malasia; E/2011/66, 31 de enero de 2011; Nota Verbal de Dinamarca; E/2011/67, 4 de febrero de 2011; Nota Verbal de Ucrania; E/2011/71, 31 de enero de 2011.
741- Nota Verbal de Singapur; E/2011/63, 31 de enero de 2011.
742- Nota Verbal de Suecia; E/2011/48, 21 de enero de 2011.
743- Nota verbal de Estonia; E/2011/55, 28 de enero de 2011.
744- Nota Verbal de Francia: E/2011/56, 28 de enero de 2011.
745- Nota Verbal de Italia; E/2011/58, 28 de enero de 2011.

así en el único país latinoamericano que se suma a la lista de rechazos. Este país argumentó que respetaba y apoyaba el cuidado y la protección de los usos y costumbres tradicionales de los pueblos indígenas, pero que esos derechos debían ser compatibles con la necesidad de evitar que el cultivo de la hoja de coca derive en usos ilícitos, por lo que consideraba indispensable analizar mecanismos alternativos.[746] Colombia y Macedonia rechazaron en principio la enmienda propuesta, pero luego retiraron su rechazo.[747] Colombia lo hace poco más de un mes después, argumentando la existencia de "consideraciones adicionales, debidamente valoradas".[748] Sólo cuatro países manifiestan su apoyo explícito a la enmienda propuesta: Ecuador, Nicaragua, Uruguay, y Venezuela, mientras que Costa Rica expresa "no tener objeciones".[749]

Frente al rechazo de la enmienda propuesta, en junio de 2011, la Misión Permanente del Estado Plurinacional de Bolivia ante Naciones Unidas, presenta una nota del Presidente al Secretario General de Naciones Unidas por la que se adjunta la Ley Nº 147, promulgada el 29 de junio de 2011, por la que se aprueba la determinación de denunciar la Convención Única de 1961 antes del 1º de julio de 2011, y se aprueba la re adhesión a solicitarse el 1º de enero de 2012 presentando de manera simultánea "una reserva sobre el artículo 49 numerales 1 inciso c) y 2 inciso e que incluya "la preservación del masticado (acullico) de la hoja de coca". Establecía además esta norma que Bolivia "cumpliría plenamente con los términos acordados en la Convención Única" hasta que entrara en vigencia la nueva adhesión.[750]

746- Nota Verbal de México; E/2011/60, 31 de enero de 2011.
747- Nota Verbal de Colombia; E/2011/7, 17 de diciembre de 2010; Nota Verbal de Macedonia; E/2011/10, 27 de diciembre de 2010; Nota Verbal de Macedonia; E/2011/12, 17 de enero de 2011.
748- Nota Verbal de Colombia; E/2011759, 31 de enero de 2011.
749- Nota Verbal de Ecuador; E/2011/64, 1 de febrero de 2011; Nota Verbal de Uruguay; E/2011/65, 1 de febrero de 2011; Nota Verbal de Costa Rica; E/2011/68, 27 de enero de 2011; Nota Verbal de Venezuela; E/2011/70, 28 de enero de 2011; Nota de la Misión Permanente de Nicaragua ante Naciones Unidas; MN-UN-005-11; 14 de febrero de 2011.
750- Nota de la Misión Permanente del Estado Plurinacional de Bolivia ante Naciones Unidas; MBNU/ONU/073/11; 29 de junio de 2011.

Frente a ello, la JIFE señalaba que, "un problema importante planteado al sistema de fiscalización internacional de drogas" había sido esta decisión del Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia de denunciar la Convención de 1961, al mismo tiempo que daba a conocer su decisión de volver a adherirse a la Convención con una reserva. La Junta observaba con hondo pesar este paso sin precedentes del Gobierno Boliviano y expresaba su preocupación, porque si bien la denuncia en sí era técnicamente admisible en tenor a la Convención, iba contra el objeto fundamental y el espíritu de dicho instrumento. Y entendía que "si la comunidad internacional adoptara un sistema en el que los estados parte se sirvieran del mecanismo de denuncia y nueva adhesión con reservas, la integralidad del sistema de fiscalización internacional de drogas se vería menoscabada y se pondrían en peligro los logros conseguidos en los últimos diez años".[751] El argumento de la JIFE era simple: a lo largo de los últimos años la Junta había expresado reiteradamente su preocupación por algunos aspectos de la política de fiscalización de drogas del Estado Plurinacional de Bolivia que contravenían los tratados de fiscalización internacional de drogas, en particular la legislación nacional que permitía cultivar y consumir la hoja de coca para fines no médicos, en particular a masticación de la hoja de coca. Dado que el Estado Plurinacional de Bolivia era uno de los principales países productores de hoja de coca a la Junta le preocupaba que la situación normativa en ese país pudiera tener repercusiones en otros países. La Junta reiteraba que la hoja de coca se había definido como un estupefaciente en la Convención de 1961 y figuraba en la Lista I, entre otros estupefacientes a los que deben aplicarse medidas de control más estrictas. Estas medidas incluían lo dispuesto en el artículo 4, párrafo c), obligación general de los estados parte de `limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos; en los artículos 23 y 26 sobre los regímenes aplicables al cultivo y la producción para la extracción de alcaloides; y en el artículo 27 sobre la posibilidad de que las partes permitan el cultivo y la producción para la preparación de un

751- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2011.

agente soporífero que no contenga ningún alcaloide".[752] La JIFE explicaba que de acuerdo al artículo 49 de la Convención se disponía que las partes podían hacer una reserva transitoria a fin de utilizar las sustancias enumeradas en el párrafo 1 de ese artículo para fines no médicos, lo que incluía la masticación de la hoja de coca (párrafo 1 c). Por lo tanto, si bien una parte puede, en el momento de adherirse y si se cumplen ciertas condiciones estipuladas en el artículo, reservarse el derecho a autorizar temporalmente en cualquiera de sus territorios la masticación de hoja de coca, dicha práctica debería abolirse en el plazo de 25 años de entrada en vigor de la Convención. Agregaba que Bolivia no había hecho una reserva transitoria de este tipo cuando se adhirió a la Convención de 1961 y que aunque Bolivia hubiera hecho tal reserva en 1976, al haber entrado en vigor la Convención en 1964, la masticación de la hoja de coca debía haber terminado en 1989 en todos los territorios de todas las partes de la Convención.[753] Pero pese a estos cuestionamientos y advertencias, el Gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia depositó oficialmente en poder del Secretario General el instrumento de denuncia de la Convención de 1961, al mismo tiempo que anunciaba que tenía intención de presentar un nuevo instrumento de adhesión a la Convención de 1961, que contendría la reserva por la que la masticación de la hoja de coca y el cultivo del arbusto de coca serían legales en territorio boliviano.[754] La re-adhesión de Bolivia a la Convención de 1961 entró en vigor el 10 de febrero de 2013, con esa reserva. Para que la reserva no pasara hubiera sido necesario que una tercera parte de los 183 estados parte de la Convención, es decir, 61 estados, presentaran su objeción, Sólo 15 países se opusieron a la re-adhesión con reserva de Bolivia.

El Gobierno Boliviano expresó su agradecimiento y admiración por los 169 que habían aprobado la reinserción en la Convención Única lo que consideraba una muestra de respeto a los usos culturales de los

752- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2011.
753- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2011.
754- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2011.

pueblos indígenas y permitía el reconocimiento de los usos culturales y medicinales de la hoja de coca. Y decía a quienes no habían apoyado que les demostraba su "respeto a la diferencia". Se ocupó también de dejar en claro que esto no significaba que Bolivia aprobara "la legalización de la cocaína y las drogas" como lo hacían otros países de la región que también respetaban. Era, en cambio, el reconocimiento de la hoja de coca en su estado natural que había sido penalizada y satanizada. Insistía en que la hoja de coca no era cocaína, y que había que reconocerla como producto medicinal, tradicional y agrícola.[755]

En el marco del ALBA-TCP, los países que integran la alianza manifestaron apoyar el llamado de Bolivia a retirar la hoja de coca de la Lista 1 de la Convención y a eliminar toda prohibición al masticado de hoja de coca.[756] En los ámbitos de Mercosur y UNASUR no se hace referencia a las convenciones aunque se reconoce el masticado como una manifestación cultural ancestral del pueblo de Bolivia que debe ser reconocida por la comunidad internacional.[757] El Movimiento de Países No Alineados se limita a "tomar nota del derecho del Gobierno de Bolivia a defender y proteger esas prácticas para sus pueblos".[758] Cabe señalar que la CELAC, en enero de 2014, emitió una Declaración Especial sobre la Hoja de Coca, en la que se reconocía el uso tradicional del masticado de hoja de coca como una manifestación cultural ancestral mientras que se manifestaba interesada en conocer los resultados de investigaciones

755- Discurso del Presidente de Bolivia, Evo Morales, en el 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; 13 de marzo de 2013.

756- Declaración de la VI Cumbre Extraordinaria del ALBA-TCP; Maracay; 24 de junio de 2009; Declaración de la VII Cumbre de ALBA-TCP; Cochabamba, 17 de octubre de 2009; Declaración de la VIII Cumbre de ALBA-TCP; La Habana, 14 de diciembre de 2009..

757- Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados; Asunción; 24 de julio de 2009; Declaración Presidencial de Quito; UNASUR; Quito, 10 de agosto de 2009; Declaración de Nueva Esparta; II Cumbre América del Sur África; Isla Margarita, 27 de septiembre de 2009; Comunicado Conjunto de los Presidentes de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados; Montevideo; 8 de diciembre de 2009.

758- Documento Final de la XV Cumbre de Jefes de Estado o de Gobierno del Movimiento de Países No Alineados; Sharm El Sheik, Egipto; 16 de julio de 2009.

científicas sobre las propiedades de la hoja de coca.[759] En la Declaración de Quito, aprobada por la CELAC en mayo de 2015, se recuerda lo establecido en la Declaración de 2014.

El sin precedentes curso de acción tomado por el Gobierno de Bolivia demostró el apoyo discursivo de parte de la mayoría de los países del ámbito interamericano pero lo que más enseñó es que la reforma de las convenciones no es una meta de corto plazo siquiera para los países que desafían al régimen. También demuestra que las construcciones colectivas, si bien mantienen el foco normativo del régimen también habilitan márgenes de acción que, por audaces que sean, sólo conducen a readaptaciones dentro del régimen.

11.4 – Hacia la regulación del mercado de cannabis: una impensada comunión en la "Guerra contra las Drogas".

En el año 2000, la Comisión de Estupefacientes entendía que "la Junta debía continuar alentando la investigación científica sobre los posibles usos médicos de la cannabis, pues los datos existentes eran superficiales y de tipo anecdótico". En esa oportunidad, la Comisión reafirmó su postura de que, con arreglo a las disposiciones pertinentes de la Convención de 1961, la cannabis no debía utilizarse con fines médicos.[760] Esta afirmación, en esa oportunidad no controvertida por ningún integrante del régimen, no era certera. Como lo reconoce la Junta, catorce años después, la Convención de 1961 permite a los Estados partes el uso del cannabis con fines médicos. La Junta aclara que, "en atención a las preocupaciones que suscitan el uso indebido y la desviación de esa sustancia", en la Convención de 1961 "se estableció un conjunto adicional de medidas de fiscalización que debían aplicarse para que los programas para el uso de cannabis con fines médicos sean conformes a

759- Declaración Especial sobre la Hoja de Coca; CELAC, La Habana, enero de 2014.
760- Informe sobre el 43º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; 2000.

ella".[761] De manera similar a la cuestión de la despenalización de la posesión para uso personal y la de reducción de años, el uso medicinal de cannabis, bajo determinados parámetros, nunca estuvo divorciado del texto de las convenciones. De hecho, como lo indica la Comisión Global sobre Políticas de Drogas respecto de los Estados Unidos, "23 estados en este país tienen mercados legales de cannabis medicinal y 17 estados despenalizaron la posesión personal de cannabis sin fines medicinales desde que Oregon fue el primero en hacerlo en 1973.".[762] En su Informe correspondiente al año 2014, la JIFE, no cuestionaba ya la utilización del cannabis con fines medicinales sino la forma en que este tipo de iniciativas se llevaban a cabo respecto de lo prescripto en la Convención. La Junta observaba que las medidas de fiscalización en vigor en muchos programas existentes en diferentes países no alcanzaban a satisfacer los requisitos que exigía la Convención, y alentaba a todos los gobiernos de los Estados que habían aprobado o tenían previsto poner en práctica esos programas a que adoptaran medidas para garantizar que en ellos se contemplara la aplicación plena de las medidas previstas en la Convención Única, encaminadas ellas a garantizar que las existencias de cannabis producido con fines médicos se destinen exclusivamente a los pacientes para los que se han recetado y no se desvíen hacia canales ilícitos.[763] Y recordaba a todos los gobiernos que hubieran creado programas para el uso de cannabis con fines médicos, o que estuvieran estudiando la posibilidad de poner en marcha iniciativas de esa índole, las obligaciones de presentación de informes y concesión de licencias que habían contraído en virtud de los tratados de fiscalización internacional de drogas. Para la JIFE era importante que en esos programas se velara por que se recete cannabis para tales fines con conocimientos y supervisión médicos adecuados, y que la prescripción de cannabis se basara en prácticas

761- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2014.

762- Asumiendo el Control; caminos hacia políticas de drogas eficaces; Comisión Global sobre Políticas de Drogas; septiembre de 2014.

763- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2014.

médicas racionales.[764] En efecto, en su Informe correspondiente a 2014 la JIFE cuestionaba a Estados Unidos donde 23 estados y el Distrito de Columbia habían promulgado leyes en virtud de las cuales se permitía la creación de programas de cannabis con fines médicos. En opinión de la Junta el problema era que se habían establecido marcos normativos que diferían enormemente en cuanto a los requisitos que deben cumplir los pacientes, las afecciones de la salud para las que se permite el uso de cannabis con fines médicos, las prácticas de prescripción y dispensación por los profesionales de la salud y la producción comercial de cannabis por proveedores autorizados,[765] lejos esto de significar que el uso medicinal del cannabis estuviera prohibido por las convenciones.

La extrema preocupación por el cannabis, más allá de esta distorsión respecto a la interpretación del texto de las convenciones en lo que refiere a su uso medicinal, aparece reiteradamente en los documentos del régimen. En el 45º Período de la Comisión de Estupefacientes que tuvo lugar en el año 2002, "algunos representantes expresaron su preocupación por la creciente brecha entre las políticas gubernamentales y la aplicación efectiva de los tratados de fiscalización internacional de drogas con respecto al cannabis. Se expresaron opiniones en cuanto a que el aflojamiento de los controles del cannabis no era el modo correcto de hacer frente a los problemas del uso indebido de drogas en muchos países. Había graves problemas sanitarios y sociales que se vinculaban al uso indebido de cannabis y cualquier liberalización de las medidas de fiscalización aumentaría sin duda el uso indebido de la droga y sus consecuencias nocivas. Los esfuerzos por reducir el cultivo y el uso indebido de cannabis se veían perjudicados por una política que contraviniera la letra y el espíritu de los tratados… así como la Declaración Política y los planes de acción… y ello podría tener repercusiones en la

764- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2014.
765- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2014.

fiscalización de otras drogas ilícitas".[766] En esa misma oportunidad, el Observador de la Organización Mundial de la Salud informaba que su organización examinaría complacida los datos pertinentes sobre el cannabis aunque entendía que "como la decisión de controlar el cannabis era esencialmente una cuestión de política, un examen médico y científico podría tener un valor limitado".[767]

Un año después, la Comisión reiteraba su preocupación. En su Informe del año 2003 se indicaba que varios oradores habían expresado su preocupación por las políticas tolerantes respecto al cannabis, sustancia fiscalizada de conformidad con la Convención de 1961. En opinión de estos oradores, el cannabis era una droga perjudicial y se aducía que no había argumentos de peso para adoptar políticas más liberales hacia ella. En ese informe se consignaba que ningún gobierno había presentado aún pruebas a la OMS que indicaran que el cannabis debía legalizarse y se expresaba que las políticas tolerantes con respecto al uso indebido de cannabis no eran solo una amenaza para la salud pública sino también contraproducentes para los esfuerzos de los países en desarrollo. De acuerdo a esos oradores, era necesario dirigir un mensaje firme a las organizaciones no gubernamentales que trabajaban, a menudo con apoyo financiero considerable, a favor de la legalización de las drogas.[768] Ese mismo año, en el marco del 33º Período Ordinario de la CICAD, el Director de la Oficina de la Casa Blanca sobre Política Nacional de Control de Drogas, formuló "una reseña sobre el éxito de la política estadounidense tendiente a oponerse a todas las principales iniciativas de referéndum de los estados de ese país, tendientes a la legalización de la marihuana" señalando que "la blandura agrava el problema de las drogas, al crear la sensación entre los jóvenes de que el consumo es una

766- Informe sobre el 45º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; 2002.
767- Informe sobre el 45º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; 2002.
768- Informe sobre el 44º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; 2003.

cuestión trivial y una forma aceptable de entretenimiento".[769] Cinco años después, el Director Ejecutivo de la UNODC afirmaba que "respecto del cannabis", el objetivo de UNGASS estaba más distante porque el mundo estaba confundido con relación al cannabis. En su opinión, esta confusión no estaba confinada a la opinión pública y a menudo se extendía a formadores de opinión. Para el Director Ejecutivo, el cannabis era el punto más vulnerable de todo el edificio multilateral: en la Convención Única se supone que debe ser controlada con el mismo grado de severidad que la cocaína y los opiáceos, pero en la práctica, ese era raramente el caso, y muchos países vacilaban en el grado de control que ejercían sobre el cannabis. En su entendimiento, el hábito persistente en demasiados países llevaba a una confusión a la opinión pública, dejándolos con la falsa impresión de que esta droga no era peligrosa para la salud. En su opinión, a no ser que se enfrentara este tema honestamente, y se reconstruyera el consenso internacional sobre cómo enfrentar el cannabis multilateralmente, se arriesgaba a arruinar todo el sistema.[770]

Concretamente, en lo que refiere a cuestiones que van más allá de la despenalización de la posesión para uso personal o el uso medicinal del cannabis, que como hemos visto no constituyen en sí desafíos al texto de las convenciones, la experiencia prototípica de desafío al sistema venía siendo la de los Países Bajos. Como informó el Observatorio Europeo de Drogas en el año 2014, en los Países Bajos, el cultivo, la oferta y la posesión de cannabis son delitos sancionables con prisión. Sin embargo, una práctica de tolerancia, primero establecida en lineamientos locales en 1972, había evolucionado hacia los actuales "coffee shops", tiendas de venta de cannabis licenciadas por la Municipalidad. La venta de pequeñas cantidades de cannabis a mayores de 18 años es tolerada. El "coffee shop" puede ser cerrado y su operador o dueño castigado si no cumple con los criterios del Procurador General, que prohíbe la publicidad, las molestias, la venta a menores y la venta de drogas duras o

769- Informe del 33º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.33 CICAD/DOC.1256/03 rev.1; 2003.
770- Making drug control fit for purpose: building on the UNGASS decade; Informe del Director Ejecutivo; E/CN.7/2008/CRP.17.

alcohol. Desde enero de 2013, los "coffee shops" deben ser para residentes de los Países Bajos solamente". El caso permanentemente cuestionado por la JIFE había sido siempre este modelo de "coffee shops" de los Países Bajos y no había sido objeto de referencias por parte de los documentos e intervenciones de los actores pertenecientes al ámbito interamericano. [771] Pero en el año 2013, el Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, surgido del denominado mandato de Cartagena, incluye un capítulo titulado `Alternativas legales y regulatorias´ en el que, haciendo referencia al caso holandés y al de los "clubes sociales" de España, planteaba la existencia de modelos que podían de ser de utilidad para profundizar el análisis sobre las alternativas a las políticas prohibicionistas actuales y sus posibles consecuencias. Dice el Informe que, a diferencia de los "coffee shops", el modelo de los clubes sociales no obliga a los estados a retirarse de las Convenciones Internacionales ya que sólo requiere cambios en la legislación nacional. Los Países Bajos no sólo son parte de las tres convenciones, sino que no ha presentado reservas y mucho menos han tenido que retirarse para volver a re-adherir haciendo alguna reserva, sino que simplemente han mantenido su política respecto del cannabis al margen de los cuestionamientos reiteradamente formulados por la JIFE.

Un nuevo desafío se abrirá con las iniciativas de los estados de Washington y Colorado (Estados Unidos) y de Uruguay. Hacia finales de 2012 esos estados norteamericanos permitieron el uso recreativo de cannabis excediendo el límite convencional respecto de la limitación a usos médicos y científicos. Ese mismo año, en el marco del 52º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, que tuvo lugar en 2012, Uruguay presentó un informe en el que se comunicaba la existencia de un Proyecto de Ley en el Congreso, por el que el Poder Ejecutivo proponía un "nuevo marco regulatorio para la marihuana". Explicaba el representante uruguayo que cuando el estado regulara el mercado de cannabis tendría "la posibilidad de regular su disponibilidad, a partir de la articulación de

771- Perspectives on drugs. Models for the legal supply of cannabis: recent developments; European Monitoring Centre for Drigs and Drug Adiction (EMCDDA); 20 de mayo de 2014.

políticas públicas, aumentar la percepción de riesgo del uso de cannabis y contribuir a disminuir las tasas de prevalencia del consumo de esa sustancia" y que "en la medida que se tenga un mercado legal competitivo con el mercado negro, éste tendrá menor rentabilidad y capacidad operativa para incursionar en el mercadeo de otras drogas". Aseguraba Uruguay brindar las "mayores garantías" de que la marihuana producida legalmente en ese país no iba a ser desviada al mercado negro del país ni a terceros países. Finalmente, aclaraba que de ser aprobada la iniciativa se realizaría un proceso continuo y sistemático de evaluación y monitoreo de su desarrollo"[772].

En esa oportunidad, varios estados del ámbito interamericano reaccionaron ante la propuesta uruguaya. Costa Rica planteó "una fuerte discrepancia en algunos puntos planteados" aclarando que la marihuana no era inocua y que había "muchos muertos por alcohol y tabaco" no considerando conveniente agregar una droga más a esa lista. Chile adhirió a las palabras de Costa Rica y se preguntó si había dificultades ya para regular la venta de alcohol a menores, cuál sería la capacidad real en el caso de la marihuana. Perú se manifestó en similares términos y El Salvador expresó que "sumar una droga es sumar un problema más". Paraguay apoyó a las delegaciones de Costa Rica y Chile. Estados Unidos, por su parte, indicó no creer en que las redes criminales transnacionales fueran a desaparecer si las drogas permanecían legales y agregó que no apoyaba "los esfuerzos por la legalización de las drogas" aclarando que los esfuerzos aislados de algunos estados por legalizar la marihuana no habían cambiado la política nacional sobre control de drogas. Guatemala y Ecuador consideraron interesante que se abriera el debate para considerar nuevas propuestas, aunque el primero de estos países concordó con las restantes delegaciones en que las drogas como el alcohol habían presentado graves problemas sociales por lo que no

772- Informe del 52º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD/OEA); OEA/Ser.L/XIV.2.50 CICAD/doc.2012/12rev.1; 9 de abril de 2013.

había certeza de que regulando las drogas prohibidas se disminuyera o aumentaría el problema.[773]

Como era de esperarse, los cuestionamientos de la JIFE ya se venían presentando desde un año antes. En su Informe correspondiente al año 2011, el organismo señalaba que "los cambios en la política y legislación sobre el cannabis" habían tenido lugar principalmente en países desarrollados, y que "la brecha cada vez mayor entre la política gubernamental declarada y la aplicación incompleta a nivel nacional" seguía siendo motivo de preocupación. En opinión de la Junta era preocupante observar que, mientras muchos países en desarrollo habían destinado sus escasos recursos a erradicar las plantaciones de cannabis y luchar contra el tráfico ilícito de drogas, algunos países desarrollados habían decidido tolerar el cultivo, el tráfico y el consumo de cannabis para fines diferentes de los que permiten los tratados.[774] El motivo de preocupación de la Junta se repetirá año tras año en sus informes: el hecho de que algunos de los estados parte de la Convención de 1961 estuvieran examinando propuestas legislativas que tenían por objeto regular el consumo de cannabis con fines que no son ni médicos ni científicos, en contravención con a los tratados de fiscalización internacional de drogas, en particular la Convención de 1961. Respecto del caso uruguayo, la Junta instó a las autoridades de Uruguay a que siguieran cumpliendo plenamente el derecho internacional que restringía el consumo de estupefacientes a fines exclusivamente médicos y científicos y a que estudiaran detenidamente todas las posibles consecuencias para la salud y el bienestar de la población del país, en particular los jóvenes, antes de embarcarse en un proceso que autorizaría la venta de hierba de cannabis con fines no médicos.[775] Respecto de Estados Unidos, preocupaba "a la Junta la puesta en marcha de iniciativas sometidas a votación que legalizarían el consumo de cannabis con fines no médicos en dos estados de los Estados Unidos en 2012. La Junta recalcaba que esas leyes contravenían los tratados e

773- Informe sobre el 52º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD; 2012.
774- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2011.
775- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2013.

instaba al Gobierno de los Estados Unidos a que continuara velando por la aplicación de los tratados en la totalidad de su territorio.[776]

Pese a que en ocasión de la presentación por parte de Uruguay en 2012 de su proyecto de ley, Estados Unidos había manifestado que sus iniciativas locales no cambiaban su política nacional de control de drogas, en agosto de 2013, "el Departamento de Justicia de Estados Unidos anunció una actualización de su política federal de aplicación de la ley sobre marihuana a la luz de las recientes iniciativas de votación estatales" que legalizaban, bajo ley estatal, la posesión en pequeñas cantidades de marihuana y regulaban su producción, procesamiento y venta. En un memorándum que define la política, el Departamento deja en claro que la marihuana continúa siendo "una droga ilegal" y que los procuradores federales debían continuar haciendo cumplir agresivamente ese estatuto. El Departamento identificaba una serie de áreas de aplicación de la ley que los procuradores federales debían priorizar. Decía el Memorándum que "para estados como Colorado y Washington" que habían aprobado leyes que autorizaban la producción, distribución y posesión de marihuana, se esperaba que establecieran esquemas regulatorios estrictos que protegieran los intereses federales identificados en la Guía del Departamento; y advertía que "basados en la seguridad de que esos estados" impondrían apropiadamente un sistema regulatorio estricto, el Departamento había informado a los gobernadores de ambos estados que estaba aplazando su derecho a desafiar sus leyes de regulación en este momento, pero que si cualquiera de los daños establecidos se materializaba, los procuradores generales actuarían agresivamente para llevar a cabo procesamientos individuales centrados en las prioridades federales de aplicación de la ley y el Departamento podría desafiar los sistemas regulatorios mismos en esos estado.[777] El Memorándum establecía una "guía para la aplicación de la ley sobre marihuana" de aplicación a toda la actividad de aplicación de la ley, incluyendo las investigaciones y acusaciones civiles y penales a la marihuana en todos los estados. El memorándum recordaba que el Congreso había determinado que la marihuana era una droga peligrosa y que la distribución y venta ilegal de

776- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2013.
777- Anuncio del Departamento de Justicia de los Estados Unidos; 29 de agosto de 2013.

marihuana era un delito grave que proveía una fuente significativa de ingresos a empresas criminales. Sin embargo, el documento explicaba que como varios estados habían aprobado leyes relativas al uso de marihuana con fines medicinales, el Departamento en años recientes había centrado sus esfuerzos en ciertas prioridades de aplicación de la ley que eran particularmente importantes para el gobierno federal: a) prevenir la distribución de marihuana a menores; b) prevenir que las ganancias de la venta de marihuana vayan a empresas criminales, bandas y cárteles; c) prevenir el desvío de marihuana de estados donde es legal bajo la ley estatal, de alguna forma, a otros estados; d) prevenir la actividad con marihuana autorizada por el estado de ser usada como cobertura o pretexto para el tráfico de otras drogas ilícitas u otra actividad ilegal; e) prevenir la violencia y el uso de armas de fuego en el cultivo y la distribución de la marihuana; f) prevenir la conducción bajo los efectos de las drogas y la exacerbación de otras consecuencias adversas en la salud pública asociadas al uso de marihuana; g) prevenir el crecimiento de marihuana en terrenos públicos y la concomitante seguridad pública y los daños ambientales que presenta la producción de marihuana en tierras públicas. E insistía en que ese memorándum no alteraba de forma alguna la autoridad del Departamento para aplicar la ley federal independientemente de la ley estadual: "ni esta guía ni ninguna ley local o estadual provee una defensa legal para violar la ley federal".[778]

Ya hacia 2014, la JIFE se mostraba "muy preocupada por estas iniciativas cuyo objeto, para el organismo, era legalizar el consumo de cannabis sin fines médicos ni científicos. Para el organismo, suponían un grave peligro para la salud y el bienestar que constituían el objetivo de los tratados de fiscalización internacional de drogas. De acuerdo al organismo, "la puesta en práctica de dichas iniciativas", así como las consecuencias que ello conllevaba para la prevención del uso indebido de drogas, constituía un grave obstáculo para los intentos de dar respuesta al problema mundial de las drogas y era contraria al compromiso mundial de los estados miembros con el principio de responsabilidad compartida".[779]

778- Memorandum for all US State Attorneys, US Department of Justice; 29 de agosto de 2013.
779- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2014.

En el marco del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, Uruguay volvía a defender los alcances de su iniciativa. "En Uruguay, en el marco del espíritu de las convenciones… antes de aprobada la Ley de Regulación y Control del Cannabis, no está penalizada la tenencia y el consumo de cannabis como de ninguna otra sustancia. Pero no teniendo el acceso legal y controlado de los ciudadanos al cannabis, estuvimos durante 14 años empujando permanentemente a miles y miles de usuarios de cannabis a poner en riesgo su libertad y seguridad, y al mismo tiempo alimentar el mercado ilícito de drogas, es decir, al narcotráfico, cuando los exponíamos a que cometieran una serie de actividades ilegales para realizar un acto legal… No creemos, ni queremos, ser un modelo para nadie… Con la aprobación de la Ley 19.172, de fecha 20 de diciembre de 2013, sobre Regulación del Mercado del Cannabis, se busca establecer un marco normativo que permita regular el mercado de cannabis, a efectos de contribuir a reducir potenciales riesgos y daños en aquellas personas que usan marihuana con fines recreativos y/o medicinales… Al tener que abastecerse en el mercado ilegal, se ven denigrados e involucrados en actividades delictivas, y en prácticas de alto riesgo y se exponen al contacto con drogas toxicológicamente más riesgosas como por ejemplo la pasta base de coca".[780] De acuerdo al Gobierno uruguayo el objetivo de la Ley Nº 19.172 era inequívoco: "combatir el tráfico ilegal de marihuana, a la vez de preservar la salud pública de la totalidad de la población, tanto de quienes consumen – si más no sea ocasionalmente – como la de quienes no lo hacen… no es esta un ley meramente punitiva sino que va más allá de la mera prohibición estableciendo y reconociendo ciertos derechos a los ciudadanos…".[781] En mayo de 2014 se aprobó el decreto reglamentario de aplicación de la ley. La JIFE informaba entonces que Uruguay se había convertido en el primer Estado parte en la Convención de 1961 que había legalizado la producción, la distribución, la venta y el consumo de cannabis y sus derivados con fines ni médicos ni científicos, y concluía en que ello no solo repercutiría en la fiscalización de drogas en el Uruguay, sino que también afectaría negativamente a las labores de lucha contra la dro-

780- Intervención de Uruguay en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2014.
781- Intervención de Uruguay en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2014.

ga, en particular a la fiscalización del cannabis, en otros países, sean o no vecinos.[782] De acuerdo a la JIFE, la ley que se había aprobado era incompatible con lo dispuesto en la Convención de 1961, en su forma enmendada, en particular el artículo 4, párrafo c), y en la Convención de 1988, en particular el artículo 3, párrafo 1) a). En virtud del artículo 4, párrafo c), de la Convención de 1961, los Estados partes están obligados a "limitar exclusivamente la producción, la fabricación, la exportación, la importación, la distribución, el comercio, el uso y la posesión de estupefacientes a los fines médicos y científicos". Conforme al artículo 3, párrafo 1) a), de la Convención de 1988, los Estados partes están obligados a adoptar "las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales en su derecho interno [...] la producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la distribución, la venta, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación de cualquier estupefaciente [...] en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961.[783]

Ese mismo año Estados Unidos, a través de su Subsecretario de Estado para Asuntos Antinarcóticos, expresaba que el Gobierno Federal no intervendría en la aplicación de las leyes de Washington y Colorado sobre legalización de la marihuana, pero que las monitorearía y mantendría responsables sobre la performance de las áreas específicamente designadas, tales como el impacto en la violencia, cantidad de marihuana producidas, el impacto en menores, el impacto en la salud o entradas de emergencia, aclarando que el Gobierno Nacional había dicho que tenía "un interés nacional" en que esto no provocara "ningún daño".[784] Refiriéndose a Uruguay, Brownfield aseguraba que habían "acordado informalmente" intercambiar información e intercambiar evaluaciones sobre el impacto" de sus políticas. Y agregaba que "al final del día" tenían el mismo objetivo: "determinar, estadística y científicamente como sea

782- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2014.
783- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2014.
784- Conferencia de Prensa de W. Brownfield; Departamento de Estado de los Estados Unidos; 9 de octubre de 2014.

posible el impacto de la legalización o regulación sobre nuestro pueblo, nuestros consumidores, nuestros niños, nuestros estudiantes".[785]

No obstante, en su Informe correspondiente a 2014, publicado en 2015, la JIFE alentaba al Gobierno a que cumpliera las obligaciones que le incumbían en virtud de los tratados de fiscalización internacional de drogas. La Junta observaba que en varios estados del país seguían implantándose programas de uso de cannabis con fines médicos. La Junta observaba que, conforme a la legislación federal de los Estados Unidos, el cannabis seguía siendo una sustancia sometida a fiscalización en el plano federal. La Junta observaba además que el Gobierno había adoptado y planeado diversas medidas para hacer un seguimiento de la aplicación de la reglamentación relacionada con el cannabis en algunos estados del país y velar por que esta se ajuste a las prioridades federales en materia de represión del delito, así como para examinar los efectos para la salud pública de esa nueva reglamentación, pero reiteraba su preocupación por el hecho de que las medidas adoptadas hasta la fecha por el Gobierno en lo que respecta a la legalización de la producción, venta y distribución de cannabis con fines no médicos ni científicos en los estados de Alaska, Colorado, Oregón y Washington no cumplían los requisitos establecidos en los tratados de fiscalización internacional de drogas. Alertaba la JIFE que la restricción del uso de estupefacientes que no fueran médicos o científicos no estaba sujeta a interpretación flexible alguna. En el marco del 58º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, en marzo de 2015, Uruguay decía ante la comunidad internacional: "Uruguay sigue siendo noticia por su decisión soberana de ser coherentes y avanzar en la óptica de regulación de mercados… la regulación de mercados es un pensamiento coherente, sistema de control más eficaz que protege a la salud pública, y le disputa el mercado ilícito al narcotráfico. No creemos, ni queremos, ser modelo para nadie… Es una experiencia uruguaya y la estamos evaluando".[786] Entre tanto el Presidente de la JIFE respondía: "Si, hipotéticamente, se decidiera sa-

785- Conferencia de Prensa de W. Brownfield; Departamento de Estado de los Estados Unidos; 9 de octubre de 2014.
786- Intervención de Uruguay en el 58º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2015.

car de las listas a sustancias como el cannabis y regularlas como algunos gobiernos hacen con el alcohol y el tabaco, ¿asumirán sus gobiernos los costos y la responsabilidad de un problema de adicciones ampliado y cualquier otras consecuencias negativas en la salud y sociales que podrían aparecer?... Dejando de lado que no hay evidencia objetiva de que tales esquemas tendrían un impacto en el crimen organizado, la violencia, los mercados negros y paralelos, la corrupción y demás, ¿quién producirá, distribuirá y regulará otras drogas peligrosas tales como la metanfetamina? Una vez más. Los gobiernos deberían pensar primero en la salud de sus (jóvenes) poblaciones.".[787] Uruguay había respondido un año antes citando a su Presidente: "Nosotros no tenemos ninguna receta mágica, lo que constatamos es que la represión sola no resuelve este problema y lo que estamos tratando de experimentar es un camino que procure robarle el mercado al narcotráfico".[788]

Prontamente, otras iniciativas vinculadas a la regulación del mercado de cannabis comenzaron a emerger en el ámbito interamericanos. Como afirmó la Delegación de Dominica, en el marco del 46º Período Extraordinario de la Asamblea General de la OEA, reflejando el espíritu de la nueva época, "con la generación de nuevo conocimiento vendrá la experimentación y las innovaciones en el manejo del problema de la droga. Estamos mirando con interés a los estados de Washington y Colorado… También estamos mirando con interés los planes recientemente anunciados por el Gobierno de Jamaica … Es nuestra esperanza… que estos experimentos sean vistos como oportunidades para aprender más que una causa para condenar".[789]

787- Intervención del Presidente de la JIFE en el 58º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2015.
788- Intervención de Uruguay en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2014.
789- Intervención de Dominica en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA; septiembre de 2014.

11.5 – El espíritu de las convenciones, los nuevos enfoques y la aceptación de interpretaciones flexibles.

Afirmaba el Director Ejecutivo de la ONUDD en el 2008 que había "sin lugar a dudas un espíritu de reforma en el aire, para hacer que las convenciones se ajustaran y se adaptaran a la realidad sobre la base de que era "considerablemente diferente a la del tiempo en que fueron escritas."[790] El representante de Estados Unidos afirmaba en 2010, que se tenía "la obligación" de ver si se estaban haciendo las cosas lo mejor que se podía o, por el contrario, si había otras alternativas que pudieran ser más eficientes. Planteaba que "por un lado, podría ser que todos los consumidores fueran a la cárcel. Por el lado opuesto, sería la legalización". Y adelantaba tempranamente que "en el medio", se podría "tener políticas más prácticas".[791] Decía entonces el representante de Estados Unidos que no podía estar más de acuerdo con "este camino del medio" y que se debía "creer en la ciencia no en el dogma", "en la investigación, no en la ideología", advirtiendo que "las redes criminales internacionales" no desaparecerían si las drogas se legalizaran y que "muchos de los potenciales ingresos fiscales de la legalización nunca compensarían el costo que supondría para la sociedad imponerles el incremento del uso de drogas que surgiría". Y finalizaba reconociendo que no existía "desafortunadamente, una solución simple".[792] Desde el inicio de este "aire de reforma" la JIFE, tomando "nota de los recientes llamamientos hechos por algunos gobiernos para que los estados miembros de las Naciones Unidas" examinaran "los criterios aplicados hasta ahora por la comunidad internacional con relación al problema mundial de las drogas", acogía con beneplácito y apoyaba toda iniciativa de los gobiernos

790- Making drug control fit for purpose: building on the UNGASS decade; Informe del Director Ejecutivo; E/CN.7/2008/CRP.17.

791- Discurso de apertura de Gil Kerlikowske, Director de Política Nacional de Control de Drogas de Estados Unidos; OEA/Ser.L/XIV.2.47 CICAD/DOC.1811/10; 23 de junio de 2010.

792- Discurso de apertura de Gil Kerlikowske, Director de Política Nacional de Control de Drogas de Estados Unidos; OEA/Ser.L/XIV.2.47 CICAD/DOC.1811/10; 23 de junio de 2010.

encaminada a seguir fortaleciendo la lucha contra las drogas a nivel internacional, siempre y cuando se emprendiera de conformidad con los tratados de fiscalización internacional de drogas.[793]

En la Introducción al Informe sobre el Problema Mundial de las Drogas en las Américas, el Secretario General de la OEA, expresaba que "líderes hemisféricos, ex Jefes de Estado, académicos y representantes de la sociedad civil" habían promovido la adopción de políticas orientadas a reducir la importancia de la justicia penal en materia de drogas. Se refería a "informes emanados de grupos de alto nivel como la Comisión Global sobre Políticas que Drogas" que, "al enfatizar la necesidad de reducir los daños a la salud, la seguridad y el bienestar de los individuos y la sociedad" favorecían la óptica de "tratar el consumo como una cuestión de salud pública". Frente a ello, también advertía que al mismo tiempo también se escuchaban "otras voces" que planteaban que era "prematuro dar por fracasados los enfoques actuales sobre el tema" y que sin dejar de reconocer que había habido deficiencias los países estaban comenzando a implementar a nivel nacional políticas consistentes con la Estrategia Hemisférica sobre Drogas y su Plan de Acción 2011-2015. De acuerdo al Secretario General existían puntos de consenso entre ambos tipos de planteamiento".[794] El informe consideraba que "una mayor flexibilidad podría llevar a aceptar la posibilidad de transformaciones en las legislaciones nacionales o de impulsar cambios en la legislación internacional" pero que en el terreno de las legislaciones nacionales no parecían aconsejables cambios drásticos o dramáticos. Sin embargo, el Informe entendía que correspondía evaluar los signos y tendencias existentes que se inclinaban a que la producción, venta y consumo de marihuana pudieran ser despenalizadas o legalizadas, y que tarde o temprano deberían tomarse decisiones al respecto. No obstante, el informe no encontraba ningún tipo de apoyo significativo, en ningún país, para la despenalización o legalización del tráfico de las demás drogas ilegales. Respecto de las convenciones de Naciones Unidas, el Informe entendía

793- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2012.
794- Introducción del Secretario General de la OEA al Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas; 2013.

que las transformaciones surgirían de la posibilidad de que el actual sistema de control de estupefacientes se flexibilice y permita que las partes exploren opciones en materia de políticas sobre drogas, advirtiendo, no obstante, que la promoción de esas modificaciones no debía poner en duda o cuestionar lo avanzado hasta este momento en materia de acción colectiva, sino más bien "basarse en la identificación de aquello que sirve a las necesidades de cada cual y aquello que sirve a las necesidades de todos".[795]

Recordemos que en el ámbito interamericano, aún en pleno clima de reflexión y debate tal como se describe en el Capítulo 7, aceptando a los denominados "nuevos enfoques", la mayoría de los estados continuará insistiendo en que cualquier modificación o transformación debía darse en el marco de las convenciones, lo que quedará reflejado en los propios documentos emanados de las reuniones celebradas en el marco de la Organización de Estados Americanos como en muchas de las intervenciones de los países pertenecientes al ámbito interamericano. En la Declaración de Antigua, aprobada en el marco del 43º Período de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, a la vez que se alienta el abordaje de nuevos enfoques sobre el problema mundial de las drogas, se plantea la "importancia de implementar plenamente las tres convenciones internacionales de fiscalización de drogas".[796] En la Declaración Ministerial Conjunta del Examen de Alto Nivel de 2014, en el marco de la Comisión de Estupefacientes, se recalcaba que "la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes enmendada por el Protocolo de 1972, el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas de 19885 y otros instrumentos internacionales pertinentes" constituían "la piedra angular del sistema de fiscalización internacional

795- Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas; Secretaría General de la OEA; 2013.
796- Declaración de Antigua "Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas", AG/DEC.73 (XLIII-0/13).

de drogas".[797] En la Resolución "Reflexiones y lineamientos para formular y dar seguimiento a las políticas integrales frente al problema mundial de las drogas en las Américas", aprobada en septiembre de 2014, se reconocía "la importancia de la implementación efectiva de las tres convenciones sobre drogas de la Organización de las Naciones Unidas" que constituían "el marco del sistema internacional de fiscalización de drogas".[798] En la Declaración de Quito, emanada de la II Reunión Ministerial sobre el Problema Mundial de las Drogas de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe (CELAC), en mayo de 2015, se sigue presentando la referencia "en el marco de las tres convenciones de Naciones Unidas sobre drogas".[799] En el documento "Visión regional del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD) de UNASUR para la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas de 2016, se indica que "todos los enfoques de las políticas sobre drogas deben ser entendidas como respuestas a los desafíos que se enfrentan con relación a todos los aspectos del problema mundial de las drogas, en particular como fenómeno socio-económico siempre fundamentado en el respecto de los Derechos Humanos, la interculturalidad, en la evidencia científica, la salud pública y la inclusión social, enmarcados en las Convenciones de Naciones Unidas sobre Drogas y el régimen internacional de fiscalización de drogas". Haciendo referencia a la Sesión Especial de 2016 reitera que el examen de los progresos debía darse en el "marco de las tres convenciones de fiscalización internacional de drogas".[800]

797- Declaración Ministerial Conjunta del examen de alto nivel de 2014 por la Comisión de Estupefacientes de la aplicación por los Estados Miembros de la Declaración Política y el Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas; marzo de 2014.

798- Reflexiones y lineamientos para formular y dar seguimiento a las políticas integrales frente al problema mundial de las drogas en las Américas; OEA/Ser.P AG/RES.1 (XLVI-E/14) rev.1.

799- Declaración de Quito, II Reunión Ministerial sobre el Problema Mundial de las Drogas de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y el Caribe (CELAC), en mayo de 2015.

800- Resolución Nº 11/2015 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de UNASUR.

Ya en 2012, Estados Unidos adelantaba que se debían examinar éxitos y fracasos honestamente y los enfoques tanto como sea necesario pero entendía que no había "necesidad de abrir las tres convenciones de Naciones Unidas" desde que ellas seguían siendo "el marco global acordado para la cooperación internacional".[801] Afirmaba México en 2014, ante la aparición de iniciativas vinculadas al cannabis, que "ante incertidumbres sobre la aplicación de las convenciones" sólo la acción coordinada permitiría atender retos globales y que su país buscaba propiciar un debate crítico y constructivo, respetuoso de las convenciones internacionales.[802] Brasil se expresaba en similares términos al afirmar estar "abierto a la discusión sobre los llamados `nuevos enfoques´" pero destacando "que las tres convenciones sobre drogas de las Naciones Unidas, así como los instrumentos internacionales acerca de la materia", constituían "el marco adecuado para conducir el debate".[803] Por su parte, Chile consideraba que la UNGASS 2016 sería una plataforma prominente y una oportunidad muy útil para la comunidad internacional de repasar los logros del sistema internacional de control de drogas a la fecha, elaborar sobre los inmensos desafíos que aún persisten a nivel global, local y nacional en la respuesta al problema mundial de las drogas y para encontrar soluciones que funcionen, operativas y sostenibles en el largo plazo" pero todo ello "dentro del marco de los tratados internacionales". Para ese país las Convenciones de Naciones Unidas seguían siendo "la piedra angular de la respuesta global al problema mundial de las drogas".[804] Por su parte, el GRULAC refiriéndose al debate que se venía dando en la región y a la necesidad de "avanzar en la búsqueda de soluciones efectivas para el tratamiento mundial del problema de las drogas" tomando "en cuenta las experiencias adquiridas y nuevos enfoques que se han desarrollado", entendía que éstos podrían "ser fuen-

801- Intervención de Estados Unidos en el 51º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.51 CICAD/Doc.1956/12, 11 de mayo de 2012.
802- Intervención de México en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2014.
803- Intervención de Brasil en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2014.
804- Intervención de Chile en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2014.

te de aprendizaje global para la evolución de las actuales políticas en la materia" pero "en el marco de las tres convenciones sobre drogas de las Naciones Unidas y otros instrumentos internacionales relevantes".[805]

Un año después, Brasil planteaba su posición en el marco de la Comisión de Estupefacientes, reiterando la necesidad de que el debate en vistas a UNGASS 2016, sea abierto, pragmático e inclusivo tomando en cuenta el marco legal de los tres tratados de control de drogas" entendiendo que esos instrumentos seguían siendo válidos y lo suficientemente flexibles para acomodarse a las diferentes perspectivas nacionales en la formulación e implementación de políticas integrales para abordar el problema mundial de las drogas. El país expresaba estar "abierto a un debate inclusivo sobre posibles nuevos abordajes para mejorar nuestras políticas de drogas" pero enfatizaba que esa discusión no debía entenderse como un requerimiento para, o un interés en, revisar el actual marco legal internacional "sino más bien como un reconocimiento de la necesidad de considerar continuamente posibles nuevas estrategias basadas en la ciencia que puedan mejorar las actuales políticas".[806] Perú coincidía en esta cuestión manifestando "su convicción de que las políticas contra las drogas" debían "estar enmarcadas en las convenciones internacionales en materia de drogas".[807] El Salvador, por su parte, entendía que las tres convenciones sobre drogas constituían "un marco jurídico fundamental y una valiosa herramienta para la cooperación internacional en la materia" y que seguían "siendo los pilares del sistema internacional de fiscalización de drogas".[808] Chile también reiteraba su posición de hacer "un alto" y tener "un debate amplio y abierto para compartir experiencias" y, "en el marco de las tres convenciones" buscar soluciones más efectivas y eficaces para hacer frente al problema mundial de las drogas. Para

805- Intervención del GRULAC - Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014.
806- Intervención de Brasil en el 58º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2015.
807- Intervención de Perú en el 58º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2015.
808- Intervención de El Salvador en el 58º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2015.

Chile, las tres Convenciones internacionales sobre el control de drogas constituían "el marco jurídico fundamental y una herramienta valiosa para la cooperación internacional" y esos instrumentos estaban "en plena sintonía" y se complementaban "con los tratados internacionales sobre derechos humanos".[809] El G77 y China, se expresaban en similares términos al subrayar "que las tres convenciones internacionales de control de drogas y otros instrumentos internacionales relevantes" constituían "el pilar del sistema internacional de control de drogas".[810]

Aunada a esta reacción frente a las posibles transformaciones se extendió un llamado a la prudencia. Afirmaba el Secretario General de la OEA en 2014 que cuando los Presidentes de la región habían encargado en Cartagena el Informe a la Secretaría General, lo habían hecho "con la explícita convicción de que en este asunto no podía haber cambios apresurados ni decisiones unilaterales" por lo que consideraba que se debía "formular un itinerario de trabajo razonable" y que "se conduzca el proceso con la prudencia que se merece".[811] Nicaragua se refería al Informe de la Secretaría General como un "marco de referencia para el inicio del debate hoy y en el futuro" no como "una conclusión para definir alternativas de soluciones sobre un tema complejo ni mucho menos" que estuviera "encaminado a dejar sin efecto o en suspenso las políticas y estrategias antidrogas que actualmente" estaban incrementando los países". Para ese país, "sustituir y debilitar las políticas de estados y las estrategias" que estaban funcionando actualmente para enfrentar el problema hemisférico de la droga "implicaría crear vacíos peligrosos y poner en situación precaria la estabilidad de los países y la seguridad y el bienestar de nuestros ciudadanos", "la tendencia a despenalizar y legalizar las drogas debilitaría en estos momentos

809- Intervención de Chile en el 58º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2015.
810- Intervención del G77 y China en el 58º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2015.
811- Intervención del Secretario General de la OEA en el 43º Período de sesiones de la Asamblea General de la OEA; 2014.

la estrategia de lucha antinarcóticos", expresando su "desacuerdo con la despenalización y legalización de la droga".[812] Santa Lucía, por su parte, entendía que "el empujón para un nuevo debate en la regulación de drogas" debía ser abordado con precaución. Para ese país, "los argumentos para legalizar drogas como la marihuana y aún la cocaína para restringir las ganancias asociadas con la violencia del tráfico de drogas" debían ser comprendidas en todas sus ramificaciones".[813] Grenada, refiriéndose al debate respecto de la legalización de estupefacientes, entendía que era "prematuro asumir que las aproximaciones actuales al problema mundial de las drogas" hubieran fracasado".[814] Para Canadá, no había "soluciones fáciles al problema mundial de las drogas" y afirmaba estar preocupada "porque los llamados a la descriminalización o la legalización de las drogas ilícitas" subestimaban la resiliencia del crimen organizado y minimizaban el daño significativo que estas drogas hacen a los individuos, familias y comunidades.[815]

Es así que, ante el reconocimiento de la posibilidad de "nuevos enfoques" y la aparición de iniciativas concretas de transformación, como hemos visto en los acápites anteriores, pero frente a la necesidad de sostener y mantener el "espíritu" o el "marco" de las convenciones, algunos actores comenzarán a plantear la posibilidad de encarar estas transformaciones por vía de una interpretación flexible de las convenciones. Se pasa así de una visión de las convenciones como una "camisa de fuerza", a una visión de las mismas como instrumentos flexibles en el abordaje de las políticas de drogas. Como afirmaba el representante de Colombia en el 54º Período Ordinario de la CICAD "el campo de las políticas públicas para enfrentar el consumo de drogas" era uno en donde los esta-

812- Intervención de Nicaragua en el 43º Período de sesiones de la Asamblea General de la OEA; 2014.
813- Intervención de Santa Lucía en el 43º Período de sesiones de la Asamblea General de la OEA; 2014.
814- Intervención de Grenada en el 43º Período de sesiones de la Asamblea General de la OEA; 2014.
815- Intervención de Canadá en el 58º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2015.

dos tenían "mayor margen de maniobra para implementar políticas sin abandonar las Convenciones de Naciones Unidas".[816]

Ese mismo año, IDPC sostenía que "los procesos de revisión" eran importantes para encontrar formas de mejorar la eficacia del sistema actual y que esas revisiones serían diferentes de las anteriores dado que muchos estados miembros habían planteado claramente la necesidad de considerar enfoques alternativos que serían más eficaces para reducir las consecuencias negativas del mercado mundial de las drogas. Para la organización no gubernamental, el sistema mundial debía adoptar e incorporar estos enfoques diferentes en lugar de seguir suponiendo una solución única para todos. La situación del cannabis dentro del régimen del tratado requería una revisión urgente, y no podía la comunidad internacional darse el lujo de "perder la oportunidad de hacer un balance de las consecuencias negativas del actual sistema y asegurarse de que los tratados de fiscalización de drogas seguían "siendo aptos para los fines previstos en las próximas décadas".[817]

Estados Unidos será uno de los principales impulsores de esta visión pragmática y de interpretación flexible de las convenciones. El representante de Estados Unidos afirmaba en 2014 no conocer ley, política o estrategia que fuera tan perfecta que no requiriera ajustes o modificaciones, y expresaba que su país no había cambiado sus políticas sino que había "ajustado" su aplicación, porque Estados Unidos estaba "abordando este tema de una manera pragmática".[818] Decía este país en el Período Extraordinario de la Asamblea General de la OEA, en septiembre de 2014, que se debía "abordar el proceso pragmáticamente", que las convenciones internacionales de control de drogas no eran perfectas pero habían sido "flexibles y resilientes", y evolucionado "para

816- Palabras del Viceministro de Asuntos Multilaterales de Colombia en el 54º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.54 CICAD/doc.2067/13, 13 de diciembre de 2013.
817- Declaración del IDPC en la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; 15 de marzo de 2013.
818- Conferencia de Prensa de W. Brownfield; Departamento de Estado de los Estados Unidos; 9 de octubre de 2014.

ayudar a los estados miembros a lidiar con una variedad de desafíos". Al afirmar que era "más prudente avanzar en reformas basadas en la evidencia en el marco de las convenciones que abrazar ideas no probadas" que socavaban el sistema y arriesgaban un mayor abuso de drogas", planteaba su compromiso de "monitorear de cerca y a evaluar las iniciativas de legalización de la marihuana en Colorado y Washington y compartir los hallazgos" con sus socios en el Hemisferio.[819] Planteaba Brownfield, ya un año antes, hablando de los pilares de su política de drogas que la comunidad internacional debía seguir eran "primero, el respeto a la integridad de las convenciones de Naciones Unidas sobre Drogas existentes", pero el segundo pilar era "adoptar una interpretación flexible de esas convenciones". Para el funcionario, las cosas habían cambiado desde 1961, por lo que se debía "tener la suficiente flexibilidad" para incorporar aquellos cambios en las políticas. En este marco, entendía que se debían tolerar diferentes políticas de drogas nacionales, aceptar el hecho de que algunos países tendrán abordajes sobre drogas muy estrictos y que otros países legalizarán categorías completas de drogas.[820] Y explicaba que cuando decía que Estados Unidos apoyaba la tolerancia de diferentes posiciones nacionales, quería decir que todos los países estaban obligados y requeridos a acatar esas convenciones pero dentro de la flexibilidad de esas convenciones. Y se preguntaba: ¿Cómo puedo, representante del Gobierno de Estados Unidos, ser intolerante con un gobierno que permite alguna experimentación con la legalización de la marihuana si dos de sus 50 estados han elegido transitar por ese camino? Y se respondía: "todos estamos requeridos a acatar las convenciones que nosotros mismos hemos ratificado. Pero las convenciones no son rígidas. Las convenciones se escribieron hace más de 50 años- estamos habilitados a interpretarlas tanto como nuestra interpretación sea consistente con nuestro deseo universal de reducir el uso indebido y abuso de productos dañinos alrededor del mundo".[821]

819- Intervención de Estados Unidos en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA; septiembre de 2014.
820- Conferencia de Prensa de William Brownfield; US State Department; 9 de octubre de 2014.
821- Conferencia de Prensa de William Brownfield; US State Department; 9 de octubre de 2014.

Frente a ello, Uruguay reafirmaba que era su convicción que las políticas que se estaban implementando se enmarcaban plenamente en el espíritu de las convenciones. Y explicaba que "desde 1961, por la vía de una interpretación rígida y estrecha de las convenciones", se había "impuesto una lógica" que disponía una única herramienta para el control del uso del cannabis, que era la del control penal. Para este país, "continuar con el diseño y la aplicación de instrumentos rígidos, inflexibles" los alejaba del cumplimiento del espíritu de las convenciones y los arrojaba en un "espiral de violencia sin fin" y planteaba coincidir con "el espíritu de las convenciones cuando se sostenía que las drogas, tanto las de libre circulación como las sujetas a fiscalización internacional eran productos de consumo no ordinario y debían ser tratados como tales. Todas las sustancias psicoactivas debían ser de circulación regulada y su regulación debía estar relacionada con su toxicidad, con los riesgos que implicaban para la salud de los usuarios y el riesgo que su uso puede implicar para terceros.[822] Colombia también apoyaba esta línea de argumentación: el régimen internacional de drogas debía "ser más flexible", de tal forma que posibilitara un tratamiento diferenciado frente a las sustancias y a las conductas asociadas a ellas; se debía hacer mayor énfasis en la utilización de medidas alternativas al encarcelamiento; debían utilizarse indicadores que no se limitaran a evaluar la eficiencia de las políticas según el número de capturas e incautaciones; era necesario ajustar el modelo de desarrollo alternativo haciendo énfasis en la disminución de las vulnerabilidades territoriales; era imperativo destinar mayores recursos para la prevención, la rehabilitación y la reducción de los daños causados por la droga".[823] El Comité de ONGs de Viena, se refería a los debates que habían tenido lugar en 2014 como una fuente importante de insumos que incluían "flexibilidad en la interpretación e implementación de las Convenciones" manteniendo "el espíritu de esos

822- Intervención de Uruguay en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2014.
823- Intervención de Colombia en el 58° Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; 9 de marzo de 2015.

importantes instrumentos".[824] Y agregaba que había habido un "un acuerdo generalizado en la necesidad de construir un sistema más coherente y efectivo en la implementación de un abordaje basado en la salud en el control de drogas" y "reconocido el hecho de que existe una cantidad significativa de flexibilidad tanto en términos de la interpretación como de la aplicación de la Convención por los estados miembros".[825] Reforzando esta línea, en la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, en 2015, Estados Unidos plantaba que la Sesión Especial de 2016 debía "endosar medidas tangibles, operativas" y que ello podía hacerse "en el marco de las tres convenciones" que habían " evolucionado en el tiempo para adaptarse a nuevos desafíos y permitir opciones a los estados".[826] Guatemala coincidía con la flexibilidad al indicar que no había que "discutir y explorar nuevas estrategias para enfrentar el problema mundial de las drogas, exclusivamente desde los puntos de vista de la prohibición o la liberalización", sino "estar dispuestos a abrirnos a la innovación y a la modernidad", y que se tomaran "en cuenta las experiencias y lecciones aprendidas de las políticas novedosas, que basadas en una interpretación flexible de las convenciones internacionales sobre las drogas", estaban siendo implementadas con éxito por varios países alrededor del mundo.[827]

Planteaba la JIFE en su informe correspondiente al año 2013 que "los tratados de fiscalización internacional de drogas" solían ser calificados por sus detractores como instrumentos de prohibición y castigo, pero que bastaba una lectura somera de estos importantes documentos para comprender que esa interpretación era errónea. "Como se refleja en el preámbulo de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, el objetivo del marco jurídico de las Naciones Unidas en materia de dro-

824- Intervención del Comité de ONGs de Viena- Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014.
825- Paper submitted by the Vienna NGO Committee on Drugs; E/CN.7/NGO/3; 13 de marzo de 2014.
826- Intervención de Estados Unidos en 58º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2015.
827- Intervención de Guatemala en el 58º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2015.

gas es salvaguardar la salud y el bienestar de la humanidad… De cara al período extraordinario de sesiones de la Asamblea General sobre el problema mundial de las drogas que se celebrará en 2016, la comunidad internacional debería comprometerse a entablar un diálogo internacional constructivo que sea franco, inclusivo y amplio y esté orientado al futuro. Ese diálogo debería ser equilibrado, basándose en el reconocimiento de los importantes logros obtenidos pero también de los aspectos en que se debe mejorar".[828] La Junta tomaba nota de las deliberaciones y debates que se han celebrado recientemente en la región para decidir cómo afrontar los problemas y consecuencias de la fabricación ilícita, el tráfico y el uso indebido de drogas. La Junta subrayaba que las propuestas que estaban teniendo lugar en el marco de la OEA también debían sopesarse atendiendo a su coherencia con los tratados de fiscalización internacional de drogas de los que eran parte todos los Estados de la región.[829]

Algunas organizaciones no gubernamentales dejarán en evidencia el alcance del debate que se desprende desde el ámbito interamericano y planteaban sus reparos respecto de las "interpretaciones flexibles". En opinión de la Comisión Global sobre Políticas de Drogas "se debe aprovechar la oportunidad que presenta UNGASS de 2016 para reformar el marco internacional de políticas de drogas". Y refiere al creciente número de países ha defendido con éxito cambios en las políticas dirigidas a la reducción de daños, al cese de la penalización de los usuarios de drogas, a la proporcionalidad de las condenas y de las alternativas al encarcelamiento, al amparo de la flexibilidad jurídica que permiten los tratados de Naciones Unidas. No obstante, la Comisión entiende que "la exploración de interpretaciones flexibles es un objetivo importante, pero se debe "reformar el marco internacional para el control de drogas con el fin de que permita una regulación legal y responsable".[830] De acuerdo a la Comisión, "hay límites a la flexibilidad dentro del régimen

828- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2014.
829- Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2014.
830- Asumiendo el Control; caminos hacia políticas de drogas eficaces; Comisión Global sobre Políticas de Drogas; septiembre de 2014.

existente" desde que "si bien algunas reformas son posibles, el actual régimen explícitamente prohíbe la experimentación con modelos reguladores legales y actúa como una camisa de fuerza para el desarrollo de políticas innovadoras. Si no se atiende este disenso creciente por medio de un proceso formal significativo para explorar opciones de reforma, el sistema de tratados de drogas corre el riego de volverse más ineficaz y redundante a medida que los estados miembros a favor de las reformas opten unilateralmente por distanciarse del mismo. Las deserciones unilaterales de los tratados de drogas no son deseables desde la perspectiva de las relaciones internacionales y de un sistema basado en el consenso, sin embargo, la integridad de ese mismo sistema no será válida a largo plazo si se insiste en la adhesión dogmática a un marco de normas desactualizado y disfuncional. Es importante que las reformas de corto lazo en relación con el cannabis no sean vistas como el final de la historia, sino por el contrario, como catalizador de una revisión más profunda de sistema internacional de control de drogas".[831] En forma similar, TNI entiende que aunque el camino por delante seguía siendo incierto, había algo indiscutible: las grietas en el consenso de Viena se habían acentuado hasta llegar al punto de violación de los tratados y las tensiones estaban aumentando en forma exponencial. Para TNI, es muy probable que las tensiones entre los países que buscan más flexibilidad y el sistema de fiscalización de drogas de la ONU y sus organismos especializados – así como los países que defienden el orden establecido – fueran en aumento… la cuestión que se vislumbra en la agenda normativa internacional ya no es si es necesario evaluar y modernizar el sistema de control de drogas de la ONU, sino más bien cuando y como".[832] Por su parte, Transform señalaba que "el desafío de reformar la infraestructura internacional de control de drogas" era "instituir reformas que remuevan las barreras para la regulación y oferta legal de algunas actuales drogas ilícitas sin destruir la infraestructura de control de drogas en su conjunto, gran parte de la cual es incuestionablemente beneficiosa". Según Transform, el sistema y el texto de las convenciones internacionales

831- Asumiendo el Control; caminos hacia políticas de drogas eficaces; Comisión Global sobre Políticas de Drogas; septiembre de 2014.
832- TNI; Auge y caída de la prohibición de cannabis: la historia del cannabis en el sistema de control de drogas de la ONU y opciones de reforma; mayo de 2014.

ciertamente deja un espacio para la interpretación a nivel nacional… no obstante, no ofrecen ningún espacio para cualquier forma de sustancial de producción u oferta reglada o uso para fines no médicos.[833]

Frente a ello el Director Ejecutivo de la ONUDD entendía que habiendo desafíos en la implementación de las tres convenciones internacionales de control de drogas y que muchos de los desafíos tenían que ver con errores de interpretación acerca de lo que las convenciones verdaderamente estipulan lo que indicaba que existía una necesidad de generar conocimiento acerca del contenido y espíritu de las convenciones. Para el Director Ejecutivo de la ONUDD era importante reafirmar el espíritu original de las convenciones, centrado en la salud y no podían éstas ser interpretadas como una justificación de un régimen prohibicionista sino como la base de un sistema de control de drogas donde las sustancias psicoactivas son permitidas solamente para propósitos médicos y científicos. Señalaba que continuaba siendo una prerrogativa de los estados miembros discutir el futuro del sistema internacional de control de drogas existente pero advertía que desmantelar las previsiones acordadas en las convenciones internacionales de control de drogas difícilmente permitiría "lograr la meta última del sistema que es, como lo establecen las convenciones, proteger la salud y el bienestar de la humanidad".[834] Para el Director Ejecutivo, lo que era importante era "reafirmar el espíritu original de las convenciones, centrándose en la salud".[835]

La interpretación flexible de las convenciones surgirá entonces como una solución intermedia en el contexto de crisis de efectividad del régimen. Haciendo referencia a la legalización, el representante de Estados Unidos afirmaba que en el debate internacional había dos extremos: los prohibicionistas estrictos – que creían que no debería haber

833- After the war on drugs. Blueprint for regulation; Transform Drug Policy Foundation; 2009.

834- Contribución del Director Ejecutivo de la UNODC al examen de alto nivel de la implementación de la Declaración Política y el Plan de Acción; UNODC/ED/2014/1; 2014.

835- Intervención del Director Ejecutivo de la ONUDD - Segmento de Alto Nivel de la 57º Sesión de la Comisión de Estupefacientes, marzo de 2014.

flexibilidad alguna, que todo lo relacionado con las drogas y las drogas ilícitas debería prohibirse y estar sujeto a sanciones penales; y, en el otro extremo, los legalizadores estrictos que decían, literalmente, legalicemos todo y el problema desaparecerá. Y entonces, la pregunta, la correcta pregunta, en su opinión era: ¿cómo abordamos estas cuestiones, cayendo en algún lugar entre los legalizadores por un lado y los prohibicionistas por el otro?.[836] Decía el Presidente de Guatemala "podemos temer una Asamblea en Naciones Unidas que sea exitosa, que sea reformadora, que tenga un nuevo enfoque y que verdaderamente no sólo como continente sino como una organización mundial podamos hacerle frente de una manera efectiva a este problema de las drogas… estamos conscientes que el régimen internacional actual impone el prohibicionismo e inspira a la guerra… con un alto costo de violencia… Por ello, considero oportuno el reconocimiento de la flexibilidad en la interpretación de las convenciones con el objeto que cada país en el marco de su propia realidad pueda innovar la capacidad de lucha contra la producción, el tráfico y el consumo… los invito a que sigamos trabajando de manera conjunta en la búsqueda de respuestas innovadoras para el abordaje de este problema".[837] Pero se ocupó de aclarar, en el 53º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD, que su objetivo al plantear la necesidad de un debate sobre cómo abordar el problema de las drogas no era "para crear divisiones" y que "su intención nunca fue legalizar las drogas".[838]

Los documentos multilaterales, así como varias intervenciones individuales que emergen del ámbito interamericano abierto el espacio de debate y reflexión muestran como dirección elegida la aceptación de nuevos enfoques en el marco de las convenciones internacionales de fiscalización de drogas, en el entendido de que es posible una "interpretación flexible" de estos instrumentos. Ningún documento refleja esta síntesis de mejor manera que uno de los últimos borradores del documento "Visión Común del Consejo sobre el Problema Mundial de las

836- Conferencia de Prensa de William Brownfield; US State Department; 9 de octubre de 2014.
837- Intervención del Presidente de Guatemala, Otto Pérez Molina, en el 46º Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, septiembre de 2014.
838- Informe sobre el 52º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD; 2013.

Drogas de UNASUR a ser presentado en UNGASS 2016: los "nuevos enfoques" de las políticas sobre drogas deben ser entendidos como caminos a explotar frente a los desafíos que todavía enfrentamos con relación al problema de las drogas, siempre fundamentados en la evidencia científica y en preocupaciones de salud pública y de derechos humanos y enmarcados en el régimen internacional de fiscalización de drogas. El fin último de las Convenciones de Drogas consiste en lograr la salud y el bienestar de la humanidad. Para ello, las Convenciones deben ser interpretadas de una manera flexible, que permitan el empleo de medidas sociales y sanitarias en lugar de las sanciones penales.

Capítulo 12 – La mirada de los actores pertenecientes al ámbito interamericano en el camino a la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) del 2016.

12.1 – La percepción de las características y el alcance del problema de cara a UNGASS 2016. El reconocimiento de la existencia de un problema social complejo y más amplio.

En opinión de la mayoría de los entrevistados, en las puertas de la celebración de la Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la percepción acerca de las características y el alcance del problema de las drogas no resulta positiva. Es de reconocimiento casi universal el hecho de que el problema, lejos de ser resuelto o contenido, vive un agravamiento en todas sus dimensiones. Ante la pregunta respecto de su percepción acerca del problema de las drogas en la actualidad, su alcance y evolución, el diagnóstico, para ellos, no es alentador.

"... está peor. De hecho, si damos fe de los que nos indican los estudios de prevalencia (...) el uso indebido está peor (...). Y del lado de control de la oferta, o reducción de la oferta y medidas de control (...) hay interés en mantener una matriz de opinión que sostenga una verdad a medias de que los cultivos tradicionales están contenidos, de que el problema del tráfico internacional de drogas también está contenido (...) La realidad es lo que nos dice la gente. En términos generales si le preguntas al ciudadano común te va a decir que el problema está peor. Y desde la perspectiva de alguien que trabaja en una oficina de control

de drogas (...) sí podemos decir y afirmar casi sin duda que el problema está peor de lo que fue hace algunas décadas".

"... está peor (...) que, quizás, diez años atrás. Definitivamente no está mejor".

"... el problema es de tal dinámica y tal magnitud que ha permeado todo, todo, la economía, la sociedad, la política, todo, las instancias gubernamentales (...) el problema ha dado un giro, se mueve solo, no necesita que nadie mueva el tema. Solo se mueve porque arrastró (...) una industria que genera muchos ingresos, no paga impuestos, no está regulada, es un comercio ilegal (...) hoy ya tenemos otra situación (...) esa línea entre país productor, consumidor, país de tránsito, país donde hay lavado de activos (...) de una u otra manera a todos nos toca una porción pequeña o mediana de cada una de las diferentes aristas del problema".

"... el consumo se ha acentuado y el tráfico quizás se ha reducido (...) por distintas variables (...). El consumo cada vez crece más y es imperceptible en muchos lugares porque no existen los mecanismos para registrar el consumo porque se consideraba que tradicionalmente o eran lugares de tránsito o lugares de simplemente (...) producción de los insumos para la droga. Y eso de alguna manera podría decirse (...) no hay un avance en ese sentido. Veo que el consumo se dispara, lo cual es una señal negativa de que las políticas no están funcionando en cuanto a la prevención, ni en cuanto a la detección del tráfico, y por eso estaría también calificando como negativo el impacto que se ha tenido para detener el tráfico".

"El fenómeno ha evolucionado, ha evolucionado en escalada lamentablemente. No (...) hemos tenido un verdadero control del problema".

"... el fenómeno avanza en términos de que ha aumentado la demanda de sustancias, pero además, a mi juicio, han aumentado todos los delitos conexos".

Aun cuando algunos de los entrevistados reconozcan que en ciertas circunstancias se ha logrado estabilidad, no dejan de advertir sobre la apa-

rición de nuevos problemas en términos del tipo de sustancia consumida o comercializada ilícitamente o en términos de las regiones afectadas.

"... la situación es de cierta estabilidad en las prevalencias de consumo según el tipo de drogas y la región de la que se hable. Y en este contexto, se identifican nuevos problemas (por patrones de uso y por nuevas sustancias), como tendencias crecientes o decrecientes según el tipo de drogas. Podríamos considerar que el problema está instalado y en permanente cambio".

"... daría la impresión de que es un consumo creciente (...) incluso no solamente hay un consumo creciente de las drogas tradicionales, por decirlo de alguna forma, sino que permanentemente estamos recibiendo información de la irrupción de nuevas sustancias. Y esta irrupción de nuevas sustancias, lejos de hacer que las tradicionales disminuyan en su consumo (...) aumentan en el número de usuarios (...) el tráfico es hoy un dato más de la realidad para cualquier habitante del país (...) si lo analizamos desde el punto de vista hemisférico es igual. Y supongo también que por los reportes internacionales está pasando lo mismo en muchas partes del mundo, donde un actor más de la vida cotidiana es el vendedor de drogas, en el bar, en la calle, en la escuela, en el trabajo, en la oficina, es decir, existen personas que brindan el servicio de proveer esta sustancia, cuando era algo, antes (...) era algo más errático, más difícil de localizar".

"... globalmente parece haber una disminución de la cocaína y la marihuana, pero parece haber algunos incrementos en el tema de las drogas sintéticas (...) Entonces parece que hay algunos cambios en la disminución y el tipo de drogas que las personas están usando a nivel global".

"... a pesar de todos los esfuerzos de los gobiernos de la región, de los Estados Unidos y de otras partes del mundo y de todos los billones de dólares invertidos en programas de intentar controlar el mercado de drogas no han logrado el éxito deseado. Entonces en términos generales hemos visto que mientras es cierto que el consumo de drogas ilegales ha bajado en los Estados Unidos ligeramente ha aumentado en otras partes del mundo y (...) en América Latina en particular hemos visto un aumento del consumo de drogas, aumento de consumo problemático de drogas,

y especialmente en la forma de paco, cómo se llama en varios países, y a la vez las mismas políticas de drogas para intentar controlar el mercado, los programas de interdicción, y todo, han tenido un impacto de generar niveles de violencia y corrupción muy altos. Entonces América Latina en este momento enfrenta una situación bien difícil. Con respecto al tema de drogas, que es mucho peor que hace unas décadas, y yo creo que ese es uno de los factores claves a raíz de los pedidos de varios gobiernos de la región de repensar las políticas actuales".

"... si comparamos la letra de los informes que nos producen organismos como ONUDD o incluso lo que está escrito en el sistema interamericano, el problema pareciera estar contenido o por lo menos que tiende a la estabilización, pero todos sabemos que eso no es cierto porque estos informes básicamente se centran en las denominadas drogas clásicas: cocaína, marihuana, heroína, pero no es así, con la emergencia de nuevas drogas en realidad lo que estamos diciendo es (...) el problema mejor vamos a verlo contenido porque pareciera que efectivamente hay una reducción de cultivos, cosa que no es cierta porque hay un cultivo oculto, que nadie habla de él".

"Desde el punto de vista de la oferta (...) ha habido un incremento de la actividad de la economía ilícita del narcotráfico a todos los niveles, a nivel de producción, de tránsito y también de cierto nivel de incremento del consumo fundamentalmente en los países del norte pero (...) ha habido algunas modificaciones en cuanto a la estructura de las organizaciones transnacionales organizadas y una diversificación de los rubros que atienden estas empresas (...) la demanda en algunos rubros ha crecido, varían los tipos de consumo, pero el consumo en general no ha sido frenado por el actual sistema de control de estupefacientes, de sustancias, como no ha podido impedir el tema de la oferta".

"... se presenta una aceleración en la producción de drogas sintéticas, los estimulantes de tipo anfetamínicos (ETAs) principalmente, porque no requieren de grandes instalaciones y el conocimiento recae en expertos químicos y en la disposición de las sustancias necesarias. El tráfico de las ETAs también resulta más fácil. Hoy hay juzgados en los estados norteamericanos del Sur que en un 90% atienden causas vinculadas casi exclusivamente con drogas de síntesis. Un caso a des-

tacar, es la proliferación de nuevas sustancias psicoactivas (NSP), que hacia 2013 superó al número de sustancias controladas o sujetas a fiscalización internacional".

"... en nuestro hemisferio ha aumentado el consumo, en todos los países, tampoco es que haya aumentado a nivel de epidemia. Yo no creo que hayamos llegado a esa circunstancia. Lo que sí se advierte (...) es (...) una tendencia al alza de consumo de cannabis, que tiene que ver con las particularidades de aquella sustancia. No, no se aprecia lo mismo en otro tipo de sustancias, pero es claro que la percepción del riesgo del consumo de marihuana o cannabis ha disminuido absolutamente, así como la disponibilidad es la misma o ha aumentado y ahí se dan las dos variables fundamentales que explican cualquier consumo: baja la percepción de riesgo y aumento en las disponibilidades".

De la mano de una visión compartida respecto del agravamiento del problema aparecen reflexiones de acuerdo a las que pareciera no ser posible analizar el problema de las drogas, y su agravamiento en todas sus dimensiones, sin entenderlo como parte de un problema social más amplio.

"Trato de tener una visión no moralista que es uno (...) de los pilares erróneos que construyó el sistema de fiscalización (...) parto de la premisa de que el consumo de sustancias siempre hubo, el problema es que en estos momentos en el mundo moderno tiene otro sentido que genera muchos niveles de dependencia pero que no puede controlarse, y acá viene el esquema, el punto de vista crítico, no puede controlarse a partir de estructuras homogéneas, uniformes, con enfoques moralistas y de tipo prohibicionistas".

"...Esto es un fenómeno, no es una cuestión tan simple como de efecto causa (...) Es un fenómeno en donde hay muchísimas variables que están interviniendo y una de las variables más importantes es el contexto social, el contexto económico, donde se desarrolla el fenómeno".

"El problema, el tema drogas, primero, y el problema mundial de las drogas, es un fenómeno plural, social, económico, de salud pública, político, geopolítico, y seguramente haya más perspectivas para verlo (...) el problema de la droga es un problema de salud pública,

pero es bastante más que un tema de salud pública. No se agota en un tema de salud pública".

"... cada vez (...) parece que está más claro que los determinantes del uso tienen mucho menos que ver con la forma de control y con el tipo de sustancia, que con aspectos que son exógenos al fenómeno, que son aspectos plenamente sociales y culturales".

"La base del problema de las drogas no es el problema de las drogas. Son varios problemas de las drogas. O sea, en rigor (...) es un fenómeno muy complejo, multi-causal, que se ha convertido en un desafío por su dinamismo y constante mutación, y por lo tanto, es difícil (...) hablar del problema de las drogas".

"... las drogas son simplemente uno de los problemas sociales (...) Pero el problema es que hay muchas otras tragedias. Decir, desnutrición, problemas de salud, de educación, de exclusión social, pobreza, desigualdad, desempleo, desplazamientos. Pues, una lista enorme. Uno no puede negar (...) que (...) todos esos fenómenos están interrelacionados".

En esta visión del problema de las drogas como algo más profundo vinculado a una multiplicidad de factores sociales más amplios, no necesariamente relacionados a la pobreza sino a las características de las sociedades actuales, se vislumbra un debate, que ampliaremos más adelante, respecto de la pertinencia de atar la discusión de forma exclusiva a las deficiencias o a las bondades del sistema de fiscalización internacional vigente.

"... el hecho de que exista mayor tráfico ilícito no (...) está hablando de que el sistema de fiscalización es malo. También (...) está diciendo que existe algo por el cual las personas tratan de acceder a este tipo de productos. Claramente no es el sistema de fiscalización lo que hace que las personas quieran acceder al tipo de producto, es alguna otra cosa, demanda que es cubierta con estas sustancias que están dentro del sistema de fiscalización".

"... lo que la discusión sobre la ley de drogas esconde es porqué la gente necesita vivir puesta, que es una discusión mucho más difícil (...) y más compleja de sostener".

"...es muy fácil (para) un grupo de gente para justificar que hemos fallado decir (que) "el problema es la regulación". No seamos tan simplistas en ver esto así (...) ha sido un problema (...) estructural de las sociedades, de los estados, en toda América Latina. Como vas a hablarle a un muchacho, o como le vas a vender el discurso a un muchacho que no entre a micro-tráfico cuando no tiene acceso a los mínimos derechos humanos, de educación digna, vivienda digna, (...) derecho a la salud, a la recreación (...) como le voy a vender un chico que no consuma. Aquellos que lo tienen todo, pero tienen lo menos importante (...) que es la parte afectiva, la parte de estructura familiar, la parte de valores y normas porque papá y mamá trabajan como desaforados para tenerlo todo material, o en el otro lado al chico que no consuma si es violentado desde su nacimiento en la pobreza y en la inequidad. Pues no podés decirle a esa gente `no consuman chicos, porque viera que malo que es un puro de marihuana´. No, mentira (...) un puro de marihuana es bueno en esos contextos. Porque me hace olvidar que no tengo familia, porque están produciendo y produciendo para que yo pueda tener todo lo material y lo que la sociedad de consumo demanda, o me ayuda a sobrevivir que soy abusado sexualmente, que no tengo que comer, y que mis padres también están en una red de narcotráfico".

"... las drogas no son más que un síntoma de algo mucho más profundo. Entonces estamos viendo apenas la cereza del pastel (...) No estamos viendo el pastel en toda su totalidad".

"Nosotros somos sociedades enfermas, neurotizadas por el discurso económico político que hay, por el statu quo que nos ha vendido un estilo de vida que nos enfermó, y pretendemos que agarrar a los chicos y hacer una canción en contra de las drogas va a anular todo el efecto negativo que tenemos sobre nuestras espaldas (...) Y le echamos la culpa a la regulación. Es simple, ¿verdad? (...) El asunto trasciende el discurso gente. Tengo gente que se está muriendo de hambre, que están debajo de los puentes de los ríos. Chicas que tienen que venderse para poder sobrevivir. Niños que están siendo abusados en los albergues de los estados porque no existen padres, porque vinieron sin padre y sin madre. Eso es lo que tenemos que atacar (...) El problema de las drogas no es un problema de regulación o de liberalización, ni es un problema de militarización del problema, sino una cuestión de estructura social,

económica de los estados (...) que mientras no se aborde y se ataque la inequidad, la falta de derechos humanos, el ayudar al ciudadano a resarcir esos derechos humanos que han sido violentados por el mismo estado, ¿estamos realmente abordando el problema? Mientras este tipo de asuntos no estén contemplados dentro de la política pública de los estados, es muy simplista ver que la solución se deposite en otras cosas. Es un problema multifactorial y necesita una respuesta multifactorial. Entonces tiene que ver o transversa oportunidades económicas, transversa oportunidades en que el ciudadano pueda ejercer ampliamente su derecho como ciudadano. Transversa una crisis grande que existe, una crisis global (...) cómo podemos preparar a nuestras sociedades para poder manejar estos cambios estructurales tan fortísimos que hemos tenido en menos de un siglo (...) Y si nosotros no nos preparamos para esto, cualquier socio patología, no sólo el problema de las drogas, sino el problema de la sexualidad sin responsabilidad, el problema de la violencia, van a tener asidero. No sólo asidero, van a tener tierra fértil para seguir".

"... vivimos en sociedades que están enfermas y que no han sido preparadas, y yo siento que hasta intencionalmente, para los grandes cambios y los grandes desafíos que tenemos. Entonces, ahí está el punto. ¿Quién es el ciudadano que yo tengo?, ¿a quién dirijo yo mis políticas y para qué quiero esto?, ¿cómo desarrollo esto?, ¿cómo hago realmente, no en discurso, que mi país tenga un verdadero desarrollo humano basado en seguridad humana y no ciudadana? ¿Cómo hago yo para que, a pesar del statu quo y a pesar de todo ese montón de sectores económicos fortísimos que lo único que quieren es enriquecerse, pueda plantear un desarrollo equitativo en mi sociedad? Y el día que yo logre contestar esas preguntas tengo el problema de las drogas controlado, tengo el problema de la violencia controlada, tengo el problema de la discriminación controlada, de la xenofobia controlado. (...) no es problema nada más de drogas".

"... no es únicamente una cuestión de drogas, es una cuestión del crimen organizado, es una cuestión de vulnerabilidades sociales, es una cuestión de fragilidad institucional para responder a las necesidades de la ciudadanía (...) Y por eso (...) hay que mirarlo de forma diferenciada, depende del lugar, de la geografía, y también hay que mirarlo desde la

perspectiva de la sociedad, de la capacidad, de la institucionalidad estatal para enfrentar las necesidades de los ciudadanos".

"... es necesario asumir que se trata de un fenómeno que existe y existirá. Siempre va a haber personas que opten por consumir drogas de manera continuada o de manera ocasional. Ahora (...) eso tiene mucho que ver con el tipo de sociedad que estamos construyendo, o sea, este es un modelo de desarrollo que genera sociedades ansiógenas y excluyentes en donde la droga adquiere una función de utilidad para quienes la consumen. Por lo tanto, hay que entender las motivaciones del consumo (...) para poder generar adecuadas estrategias de reducción de la demanda, porque eso constituye parte de la solución. Y lo que uno percibe hoy día es que tal cual se avanza en esta construcción de este tipo de sociedad, el consumo de droga es como consustancial al desarrollo mismo. Por lo tanto (...) hay elementos que van más allá de las meras políticas de reducción de la oferta y reducción de la demanda, sino que tienen que ver con el modelo de desarrollo también. Desde esa perspectiva (...) no es posible abordarlo sin hacer análisis también del modelo de desarrollo, como un fenómeno, digamos, que es consustancial y forma parte del mismo".

"Si (...) miras el fenómeno de América Latina te vas a encontrar con que los países que tenemos mayores prevalencias de consumo, somos los países con mayor nivel de desarrollo, mayor nivel de ingreso, y más urbanizados. Tenés Brasil con 90 % de sociedad urbanizada, (...) tenés Argentina, tenés Chile, tenés Uruguay, (...) que es diferente a Paraguay, Bolivia, Perú, Ecuador mismo, que son sociedades con otros niveles de urbanización. Por otro lado, si en todas estas ciudades, si en todos estos países o estas sociedades, analizas exclusivamente a partir de parámetros de urbanización te vas a encontrar con que todas las zonas urbanizadas, tienen (...) parámetros mucho más parecidos en relación al uso de drogas. Y en todas estas sociedades el uso de la cocaína o el uso de cannabis, en particular, tiene un papel muy relevante. Entonces cuando vemos todo este paquete, ¿qué nos podemos encontrar?, y, bueno, en principio tenemos alrededor de 260 millones de consumidores de drogas en el mundo, 320.000 mil millones de dólares de circulación, 1.5 por ciento aproximado del PBI mundial, y cómo pensamos arreglar esto simplemente con un aparato normativo basado en la ley penal y la aplicación de la coercitividad del estado".

12.2 – Fortalezas y debilidades del régimen internacional de control de drogas. La cuestión de la efectividad.

Más allá de las percepciones existentes en torno al alcance del problema y la situación actual en términos de su evolución en el tiempo, así como el entendimiento de que al problema de las drogas subyace un problema social más amplio, los entrevistados encuentran fortalezas y debilidades en el régimen internacional actual en materia de control de drogas. La principal fortaleza que encuentran tiene que ver, principalmente, con el hecho de que éste ha logrado convertirse en un importante instrumento de consenso y colaboración en un área de las políticas públicas en la que, cualquiera sea la concepción del problema y su alcance que se tenga, la cooperación se entiende esencial.

"La primera fortaleza que tiene es que constituye un sistema de tratados en el que todos los países hemos encontrado un consenso respecto al fenómeno. Todo tratado internacional suscrito por toda la comunidad es un acuerdo de cooperación internacional que además debe respetarse y tiene esa virtud. Es un tratado internacional y es una convención firmada por todos los países".

"La fortaleza está en el sentido que (...) reconocemos la necesidad de tener un régimen internacional (...) es sumamente importante que haya un nivel de control de los medicamentos, especialmente hablando de (...) acceso a medicinas esenciales (...) asegurar que la gente qué necesita medicamentos, más que todo para controlar el dolor, puedan tener acceso. Y entonces (...) si hay importancia en tener un nivel de control a nivel internacional".

"... en su momento fue útil y fue la pauta que se marcó y (...) lograr sentar a muchos países y lograr un consenso con respecto a unos instrumentos jurídicos internacionales, eso se debe reconocer".

"... creo que una de las fortalezas es que es construido en forma multilateral, y, en la medida que sea construido en forma multilateral,

eso les da a los países (...) la oportunidad de discutirlo, de proponer cambios, o de procurar mejoras, también (...) en forma multilateral (...) la fortaleza del régimen internacional en sí misma es que sea internacional. Después, como todas las cosas, tu puedes tener mejores o peores momentos de intervención, podés, a medida que va funcionando el problema, mejorarlo, podés hacerle retoques, pero creo que la fortaleza en sí misma es que sea multilateral".

"... en términos de fortalezas creo que son los vínculos, la colaboración entre la comunidad internacional (...) hay algún nivel de colaboración".

"... la fortaleza, aunque sólo sea discursivamente, del régimen es que (...) tienen que haber esfuerzos globales para combatir un problema global (...) si algo las convenciones y el régimen (...) trataron de hacer, es que todos fueran conscientes del problema y asumieran alguna responsabilidad".

"... en general, el régimen es bueno o lo suficientemente bueno (...) porque necesitamos un sistema, necesitamos (...) reglas del juego, necesitamos mecanismos para la cooperación, necesitamos actores confiables, como ONUDD o JIFE, para facilitar intercambios, necesitamos una Comisión de Estupefacientes para que los países revisen las políticas de drogas, por lo que en general (...) el régimen es lo suficientemente bueno".

"... parte de las fortalezas es haber identificado (...) un régimen de fiscalización que nos pudiera cubrir a todos".

"... la principal fortaleza es que está escrito (...) La fortaleza es, básicamente, que sabemos cuáles son los límites de lo escrito. Todo lo que es el sistema administrativo (...) es una fortaleza, los sistemas de previsiones, los sistemas de notificaciones, por supuesto que hay que mejorarlos, no creo que estén funcionando de manera adecuada, pero es mucho más difícil largar de cero, volver a empezar".

Adicionalmente, en opinión de varios de los entrevistados, al constituir un instrumento de consenso y de acuerdo de amplio alcance a ni-

vel internacional posibilita que los estados compartan experiencias y "mejores prácticas".

"El hecho que hay un intento de compartir experiencias a nivel internacional es muy importante. Especialmente en el tema de salud (...) donde hay muchas `best practices´".

"La fortaleza del régimen internacional de control de drogas, que se resume en tres Convenciones de Naciones Unidas a las cuales han adherido la mayoría de los países, recae en el peso político-institucional que la propia institución porta, más que en la experticia o aciertos que pueda haber alcanzado (...) al darle visibilidad al tema e institucionalizarlo, abre puertas de legitimidad y financiamiento para la investigación, desarrollo e implementación de programas que no hubiesen sido posible sin ellos".

"... otra fortaleza (...) cooperación judicial, hay (...) un inventario de herramientas que los países pueden utilizar para cooperar, y eso (...) es una fortaleza, hay que reconocerle que algo se ha hecho, sí".

"... una de las fortalezas es que, al menos, la comunidad internacional, especialmente en las Américas, buscamos poder todos los países focalizarnos (...) estamos focalizados, sabemos que las drogas son un problema en cada país, y este éxito internacional es que fortalece, da una surte de focalización y creó un mecanismo (...) donde los países pueden compartir información (...) hay políticas, que están siendo estimuladas o aplicadas a través de las convenciones".

No obstante, si bien muchos de los entrevistados consideran que la fortaleza del régimen internacional de control de drogas es su carácter de instrumento de consenso que permite la cooperación entre los estados, varios de ellos entienden que, pese a ello, el régimen cuenta con una importante debilidad vinculada a su incapacidad de ajustarse en el tiempo a la luz de las transformaciones que se van dando en el problema de las drogas.

"Debilidades. Muchas. La propia incapacidad del régimen de reconocer la necesidad de una transformación estructural en el tiempo actual".

"Las debilidades que tiene es que es un tratado y un acuerdo viejos. El mundo ha evolucionado, hay otros fenómenos y no ha tenido capacidad de rediscutir, de readaptarse a la nueva situación".

"... la principal deficiencia es que siendo ese consenso tan limitado, no ha permitido que los instrumentos evolucionen conforme ha evolucionado la problemática (...) la rigidez del consenso de los instrumentos con los que estamos nosotros guiando tanto la cooperación como el dialogo político sea tan estricto, sea tan rígido y no permita justamente esa evolución es también la gran deficiencia que representa hoy y que limita justamente la posibilidad de ensayar nuevas formular para atender un problema que está en constante evolución, que está constantemente cambiando y que nos hemos quedado atrás".

"... ha ocurrido algo tan curioso y es que el mundo se ha transformado tanto, el problema ha evolucionado tanto. Y yo creo que decimos hasta el cansancio que es un problema dinámico, multicausal (...) que es miope, es absurdo. Las convenciones, principalmente la primera, yo diría que como la describen quienes la defienden, la piedra angular del sistema, ha quedado tan rezagada y las potencias, los países que consideran que el régimen completo descansa sobre esa convención, y que todo el régimen podría caerse si nos entregamos a revisar esa convención y las demás, impiden utilizar todos los medios que pueden, que se revisen, que se discuta en serio una reforma (...) Entonces (...) la principal debilidad del sistema de fiscalización, del régimen actual es que las convenciones ya no dan para más. Es decir, ya han sido rebasadas, tienen que revisarse, y hace falta voluntad política para eso y no creo que existan".

Algunos entrevistados entienden que existen debilidades específicas más allá de la capacidad del régimen de adaptarse a las diferentes realidades que se presentan a través del tiempo. En este ámbito algunos entrevistados hicieron referencia a la ausencia, en el marco de régimen internacional actual, de consideraciones que incluyan en su entramado normativo y operativo la cuestión de los derechos humanos.

"La (...) debilidad que tiene el sistema es que cuando se redactaron las convenciones y uno repasa el texto de las convenciones no hay

una sola mención al tema de derechos humanos. Y esto no es un prurito académico".

"... hay una cuestión vinculada a las drogas y los derechos humanos y a la proporcionalidad de las sentencias que es difícil para el sistema (...) preocupan las violaciones a los derechos humanos vinculadas al régimen de control de drogas y el acceso a medicamentos controlados es una gran crisis humanitaria que desafortunadamente ha sido subestimada sino causada por un régimen de control muy estricto y eso es una tragedia".

"... no está en consonancia con otro régimen global que es lo de los derechos humanos. Hay muchas tensiones entre lo que son las convenciones de drogas y lo que son los pactos de derechos humanos".

Otro de los entrevistados señala como la principal debilidad del régimen al mayor énfasis en la represión de la oferta por encima de las políticas vinculadas a la reducción de la demanda, tema sobre el que también se ampliará más adelante.

"... una de las debilidades es que (...) existe aún demasiado foco en la cuestión de la reducción de la oferta y la interdicción y (...) el área de reducción de la demanda, el área de tratamiento (...) son más débiles (...) Entonces, un montón de esfuerzo se ubica en el área de la reducción de la oferta y la interdicción".

Otros pocos entrevistados consideran que existe un problema de implementación del régimen por parte de los propios estados.

"... hay también una debilidad, a pesar de que las intenciones son buenas y de que hay información disponible en términos de políticas (...) en la propia implementación se ven un montón de debilidades, por ejemplo, en la cooperación. Los países aún operan de forma separada entre sí (...) aun cuando son países vecinos y no cooperan tanto como debieran".

"... otro de los aspectos que creo que se combinan, en cuanto a debilidad y fortaleza, es que aquellos organismos o entidades encarga-

das de vigilar la instrumentación de ese régimen y del potencial de la capacidad de las fortalezas institucionales no están ahí".

Finalmente, otro de los entrevistados entiende que la debilidad del régimen pasa por el hecho de que no todos los estados han venido respondiendo de la misma manera.

"Y la debilidad (...) desgraciadamente, en esa construcción multilateral no todos los países van preparados de la misma forma. No todo lo que se sabe, se sabe de la misma forma. No todos los países tienen el mismo (...) grado de evolución en el conocimiento. Eso es una debilidad grande".

Frente al reconocimiento del agravamiento del problema, y a partir del reconocimiento de las fortalezas y debilidades del régimen internacional de control de drogas, son muchos los entrevistados que no dudan en responder negativamente a la pregunta sobre si es posible considerar que el régimen ha sido efectivo.

"No, si lo hubiese sido, en el mundo habría menos zonas cultivadas, menor disponibilidad de drogas, precios más altos y menos cantidad de consumidores y de usuarios problemáticos. Menos violencia y menos corrupción o dispositivos institucionales funcionales a este negocio transnacional".

"... Evidentemente que no".

"... a pesar de su prohibición (...) nunca ha sido un problema acceder a drogas".

"... Para lo que se inventó. Yo creo que sí ha sido inefectivo".

Para algunos entrevistados, la cuestión de la efectividad no tiene una respuesta única en tanto reconocen tanto la existencia de éxitos como fracasos.

"*… Hubo algunas medidas de éxito…".*

"*Hay éxitos (...) hay logros. Si, los hay. Hay historias de éxito. Pero si fuera un mundo mejor que hace diez años, diría si (...) ha sido efectivo. Pero no creo que sea mejor que diez años atrás. No pienso eso. En general no. Hay (...) éxitos, pero también muchos fracasos*".

"Yo creo que en tráfico hay avances y retrocesos. Y en uso indebido también, creo que hay avances y retrocesos. Lo que pasa que lo que vos tenés que medir, y eso no va a ser igual en un país, no va a ser igual en dos países, no va a ser igual en una región. A veces los retrocesos en un lado se dan se dan en la forma y los avances en otro lado se dan de otra (...) desgraciadamente, en ninguno de los dos grandes ámbitos (...) vas a ver todo avances o todo retrocesos. Ni los avances de uno, digo, tienen impacto en los procesos del otro (...) todo esto es multifacético (...) es distinto por región, es distinto aún dentro de un mismo país regionalizado (...) cuanto (...) más estudiemos vamos a tener una idea, pero no creo que haya alguien que pueda decir con una claridad meridiana `sí, se avanzo mucho en esto o se causó un gran retroceso, en todo´".

"... al menos las convenciones han provisto (...) han posibilitado cierto (...) control de drogas (...) si esos mecanismos no hubieran estado ahí (...) probablemente habría una mucho mayor difícil situación a la existente hoy, por lo que (...) las medidas de control han tenido cierto éxito, pero (...) algo no está funcionando en algún nivel (...) tiene que haber cierta forma de control, pero (...) podemos ver más éxito en todo el tema de control de drogas".

Otros entrevistados complejizan su respuesta en torno a la efectividad de diferentes maneras.

"... se puede argumentar que el régimen no ha sido un fracaso, porque esto se estableció en 1961, y si el mundo hubiera permanecido en 1961, y hubiera aumentado todo el consumo (...) el régimen es un fracaso. Pero para que el régimen sea un fracaso hay que hacer un supuesto de "ceteris paribus" (...) ¿Es posible demostrar que el mundo hubiera sido mejor sin el régimen internacional? Sin duda puede haber otro mejor, sí. Pero en términos analíticos uno no puede concluir este cuento de que sea un fracaso. Porque es contra factual, ¿cuál sería? Podría ser peor. No sé. Es decir, no se puede demostrar".

"*Nadie creo que lo pueda afirmar (...) en estos últimos veinte, veinticinco años, se va sabiendo cada vez más y se va construyendo un régimen que busca dar una respuesta a eso que conocemos más. Entonces, (...) hacer evaluaciones anacrónicas puede ser muy peligroso porque (...) si nosotros nos dedicamos a juzgar el régimen que se creó en el 61, o en el 71, o en el 88, y (...) lo miramos con todo lo que sabemos hoy, y vamos a una cosa puramente anacrónica, vamos a decir `si esto fue un fracaso, esto no ayudó para nada´. Pero tal vez (...) para lo que sabías en aquel y para los fines que estabas buscando, tal vez era lo que tenías a mano, lo que conocías, era lo que realmente podías (...). Entonces creo que hacerle juicios, es decir, esta cosa si esto fue un fracaso absoluto (...) no sé si fue un fracaso absoluto, quisiera saber que hubiese sido del mundo si no hubiese habido algunas intervenciones que nos llevaron a que nosotros procuremos conocer más. Finalmente, el régimen internacional también pide que se conozca cada día más, que se estudie cada día más, que se analice cada día más, que se dé entrada a intervenciones que quiebren el asunto, o sea para reducción de la demanda no lo había tanto, sea para reducción de la oferta donde no lo había tanto (...) los regímenes (...) cuando uno los evalúa, tiene que tener mucho cuidado. Yo no creo que sea un fracaso rotundo".*

"En general el régimen es lo suficientemente bueno, pero hay algunos problemas con él (...) el régimen trata de manejar el problema. No es un problema que vaya a ser resuelto; es como el delito (...) o la salud (...) es un desafío continuo. Siempre habrá nuevas drogas. Siempre habrá nuevas generaciones de gente joven que serán tentadas a experimentar con drogas (...) entonces siempre se necesitará algún tipo de régimen para controlar y manejar la producción, el tráfico y el uso (...) aquellos de nosotros que hemos usado una mentalidad de `guerra contra las drogas´ (...) como que es una guerra, como que va a ser ganada o perdida, eso tiene que irse, hemos cometido un error (...) porque ésta es una lucha continua. Esto va a continuar (...) hay una tentación de usar sustancias psicoactivas y, entonces (...) el régimen que tenemos ayuda a manejar este desafío".

"... el fenómeno avanza en términos de que ha aumentado la demanda de sustancias, pero además (...) han aumentado todos los delitos conexos (...) Por lo tanto (...) si uno pudiera decir este régimen interna-

cional (...) no ha sido efectivo, no, no ha sido efectivo. Pero ¿tiene que ver el régimen internacional construido con esto? Entonces habría que detenerse a mi juicio para ver qué tan culpables, digamos, son las convenciones o no. Hasta el momento yo no tengo respuesta. Me he metido en el tema, me interesa (...) me sentía como convocado a buscar digamos por ahí, pero no lo he encontrado, no lo he encontrado".

12.3 – Entonces, ¿dónde está el problema?: una atribución de responsabilidad no tan compartida.

En opinión de algunos entrevistados, la situación actual del problema de las drogas, tal como se describen sus percepciones en el punto 12.1, responde al sistema de fiscalización internacional vigente, asociado éste con la denominada `Guerra contra las Drogas´, asignando así a los Estados Unidos una importante responsabilidad en lo que refiere a los resultados de las políticas implementadas. Más allá de las connotaciones discursivas, en un plano estrictamente práctico, esto se traduce en la atribución de responsabilidad al propio sistema de fiscalización, que se deriva de las tres convenciones, por asignar un excesivo énfasis represivo en el abordaje del problema.

"... el actual sistema de control de sustancias basado en principios moralistas (...) basado en un enfoque bélico, enfrentar el problema poniendo el acento en la represión y no teniendo ningún tipo de vínculo con el respeto de los derechos y las garantías (...) ha generado una situación mucho más complicada a nivel de la oferta, de control de la oferta y de control de la demanda, lo que se ha conocido como la ´Guerra contra las drogas´ que lanzó Nixon, en su momento, enfoque bélico y además un mal enfoque bélico por qué es un enfoque bélico qué parte de la idea de la guerra total (...) el enfoque bélico lanzado fundamentalmente por Estados Unidos, pero asumido en forma total por muchos países, parte de la consideración de un enemigo muy (...) uniforme y homogéneo y entonces el control que se da es a partir de la aplicación de la ley penal (...) sin distinguir mayormente entre el consumidor, pequeños productores, pequeños ofensores, grandes, medianos, y lavadores, todos son iguales, todos hay que enfrentarlos, entonces se generó un frente de ba-

talla enorme (...) que (...) terminó incrementando la violencia. Pero lo que hemos conocido hasta ahora es que a partir de profundizar la criminalización y la violencia no nos ha ido muy bien ni en materia de reducción de la oferta ni en materia de garantías".

"El tema del tráfico ilícito y los daños colaterales que genera está íntimamente ligado al fenómeno de la fiscalización internacional (...) y particularmente, los problemas sanitarios que puede tener el uso de drogas está vinculado a aspectos sociales, culturales, de desarrollo económico, de fenómeno, por ejemplo, demográfico (...) el impacto colateral del tráfico ilícito es sustancialmente diferente en los países del sur o hasta que llega a la frontera de los países desarrollados, llámese Estados Unidos, llámese Europa, llámese Japón, llámese China mismo. Impacta de manera sustancialmente diferente y (...) el impacto que tiene no solamente el tema del narcotráfico sino, por ejemplo, la producción, la deforestación de la selva, los daños colaterales producto del uso de la aspersión aérea, los daños que han producido la apropiación económica que el crimen organizado se hace de esto. Entonces, ese sería todo un fenómeno que es necesario analizar y que está directamente vinculado al tipo de fiscalización internacional que hay, las convenciones y el consenso de Viena produjeron un hecho simplemente paradójico al querer una forma orwelliana, ¿no?, panóptica (...) de control universal de la producción y el uso de drogas, lograron paradójicamente el efecto contrario que es la desregulación total del mercado y la puesta de este mercado y de esta regulación en las peores manos posibles que son las manos de las organizaciones criminales".

No obstante, son varios los entrevistados que sin negar el peso que pudiera haber tenido el sistema de fiscalización y su énfasis represivo reconocen también la existencia de elementos que van más allá de las convenciones, cuya responsabilidad debe también atribuirse a la forma en que los propios países han implementado sus políticas nacionales en materia de drogas.

"... las convenciones y todo el sistema (...) constituyen los pilares que sostienen un régimen que (...) es (...) una herramienta que ha servido para la cooperación (...) para abordar el fenómeno (...) los problemas que uno pudiera visualizar hoy día respecto de la evolución del

fenómeno de la droga tienen que ver con las convenciones, pero tienen, poco que ver con las convenciones, es decir, no depende de las convenciones (...) sino que tiene que ver con las políticas desarrolladas. Las convenciones generan un marco, pero esto tiene que ver básicamente con políticas o con no políticas (...) si alguien a mí me dice que aquí hay una `guerra contra la droga´, esto no ha alcanzado ni la escaramuza (...) uno ve (...) que los países (...) abordan esta cuestión con una liviandad muy característica. Entonces (...) no sé si efectivamente los problemas que hoy tenemos (...) tienen que ver básicamente con las convenciones o tienen que ver (...) en como los países han interpretado las convenciones. O sea, en las convenciones, en ninguna parte se habla de librar una guerra (...) contra las drogas, ni que sea esa la forma de abordar el fenómeno, no se habla (...) que habría que reprimir a los derechos humanos y penalizar con muerte (...) a quienes consumen, como se hace en algunos países. Yo creo que ahí hay un marco que ha estado omnipresente desde el 61 para acá, pero que el análisis o la forma de resolver el fenómeno como tal, pasa en parte por esto, pero no lo es todo ni ésta es la causa fundamental (...) la solución fácil es echarles la culpa a las convenciones (...) eso es como parte de la moda (...) no es lo que explica lo que está ocurriendo ni mucho menos".

"... la percepción de la estrategia internacional es que está únicamente basada en la represión o lo que nosotros llamamos la `Guerra contra la Drogas´ (...) la percepción (...) que es únicamente una política represiva (...) no es correcta porque (...) nuestra propia Estrategia Hemisférica desde 2010 había una tendencia a la prevención, a la salud pública…".

"En general (...) desde que se comienzan a hacer esfuerzos internacionalmente (...) desde la Convención del 88 (...) sabemos que todos los esfuerzos se concentraron en la oferta y se hizo muy poco en demanda. Y después, en algún momento, se asumió, se entendió que tenía que trabajarse en demanda a la par y tratar de atacar el problema de raíz, y se siguió trabajando en demanda".

"Nadie tiene una solución mágica a esto. El tema de adicciones, sea una adicción al alcohol sea una adicción a drogas es un problema profundo, de salud mental en muchos casos, que (...) hay pocos países

que están equipados o capacitados para enfrentarlo. Entonces (...) la solución más fácil es más policías y la percepción de la ciudadanía es `ok, los gobernantes están poniendo más policía en la calle´. Entonces es más visible que una clínica de tratamiento que es menos visible".

"... la mayoría de los países (...) han tratado de resolver el problema del consumo y tráfico de drogas y producción de drogas con una táctica represiva (...) pero cuáles son las alternativas, si no hay una economía normal, si no hay una inversión del gobierno, si no hay presencia del gobierno, si no hay un camino saludable. Entonces los campesinos en cualquier parte del mundo (...) van a buscar su propia salida. Entonces (...) esto es lo (...) importante (...) cual es el rol del gobierno de responder a las necesidades, a sus pueblos, y crear oportunidades para la sociedad".

"... El problema muta y encima genera (...) un mercado ilegal, porque al estar fiscalizado, todo el que quiera consumir la sustancia por fuera de lo que el sistema internacional de fiscalización permite, lo hace en forma ilegal. Pero es lo mismo que ocurre con el contrabando. El Virreinato del Río de la Plata fue creado para solucionar el problema del contrabando, y no tiene, como el sistema de fiscalización, 100 años, tiene 400 años, y tampoco logró solucionar el contrabando. Y no porque el sistema (...) sea malo, vamos a legalizar el contrabando, o dejar sin efecto el Virreinato del Río de la Plata o sus sucesores. Es decir, (...) es un problema multi-causal (...) responde a muchos otros problemas, y parecería ser que se le pone demasiado crédito (...) a medidas que están contenidas dentro de los mecanismos internacionales de fiscalización que pueden llegar a ser positivas, y por eso se descuidan las otras (...) En definitiva, llegamos a ese pacto es porque había un problema no porque no lo había. Si (...) me dicen, estábamos bien, y vinieron los pactos y arruinaron todo, te digo (...) qué claro! Pero llegamos a un pacto porque había un problema. Fue al revés".

"... uno de los grandes problemas que tenemos en esta discusión de las drogas es como despolitizar, despersonalizar, y desmitificar algo que es muy complejo, y que tiene impacto diferente o diferenciado en países, regiones, subregiones de países de la región (...) Sacando el sistema de fiscalización y con libre acceso a los productos, no voy (...) a

eliminar porque saco el sistema de fiscalización. Lo van a seguir teniendo. La droga, si es perjudicial, que supongo que sí, es tan perjudicial hoy con sistema de fiscalización que mañana sin sistema, con lo cual no es ese el problema".

"... aquellos que tienen la tendencia hacia la regularización de mercados o a la liberalización de consumo (...) me parece que es una forma muy simplista (...) El marco regulatorio de Naciones Unidas es una guía para los países. El que es responsable realmente de desarrollar todo el contexto necesario para que el problema se pueda mantener al menos controlado es el país en sí mismo. Si vos te das cuenta el marco (...) regulatorio lo que dice es, proponer listas de aquellas sustancias que no pueden tener un libre comercio ni un libre tráfico, pero queda a la política interna de cada país el realizar todas aquellas acciones que coadyuven al control. Que coadyuven a que la persona no consuma, o que la persona no entre en micro-tráfico. He estado participando en varios foros con respecto a regulación y liberalización y (...) escucho por ejemplo (...) que piensan que este marco es el causante de absolutamente todo el desborde que tenemos en este momento (...) no lo creo así (...) ha sido la inequidad en los países, ha sido el problema de no saber cómo resarcir los derechos humanos en poblaciones vulnerables y que, de una u otra forma, el problema o el fenómeno de drogas se alimenta de estos problemas estructurales, sociales, económicos, que tenemos en los diferentes países".

"... sería muy simplista (...) decir que un marco regulatorio internacional tiene que ver con el éxito o no éxito del abordaje de un problema tan complejo como este (...) Si bien es cierto es parte fundamental, es sólo uno de los elementos que existen para tomar en cuenta a la hora de desarrollar estrategias o programas (...) ha sido una visión un poco simplista de algunas personas o de algunas entidades, el pensar que el marco regulatorio internacional es el causante de que el problema no se haya abordado efectivamente (mi país) puede ser un ejemplo de como las políticas de drogas no han sido militarizadas. No (...) estoy diciendo que hayan sido efectivas, porque no han sido efectivas. Pero han tenido otro matiz (...) nosotros nunca penalizamos el consumo (...) Nunca en nuestra normativa legal hubo sanción para el consumidor y mucho menos cárcel, como ha habido en la mayoría de los países, que

tomaron eso de la política norteamericana, (mi país) siempre tuvo una despenalización del consumo (...) Por no tener una visión militar nosotros nunca hemos tenido una guerra contra drogas. (...) Si bien es cierto ha habido muertes y estas muertes se han ido incrementando por la lucha entre los grupos de narcotraficantes no han tenido las dimensiones que las pudo haber tenido Colombia, México, Guatemala, Honduras. Y esto a pesar de que estamos adheridos al marco regulatorio de Naciones Unidas. Entonces (...) existen casos donde las políticas de drogas, a pesar de estar adheridas al marco internacional de Naciones Unidas, no han tenido las consecuencias tan absolutamente nefastas que han tenido otros países. Si al fin de al cabo todos tenemos (...) dos puntos en común. Uno, estamos adheridos a Naciones Unidas en sus convenciones. Y dos, lamentablemente somos víctimas de la política internacional de drogas de los Estados Unidos. Entonces, ¿cómo va a ser posible que nuestras circunstancias sean diferentes? No te digo que son mejores, ni te digo que vivimos en un paraíso, pero si te decimos que ha sido menos nefasta, desde el punto de vista de regulación, desde el punto de vista del control (...) parecería que el problema no está por el lado de las convenciones sino por como los países están, de alguna manera, implementando algo que va más allá de las convenciones".

"... la discusión del fenómeno va más allá de si existe marco regulatorio o no (...) las principales sustancias psicoactivas que están causando problemas (...) son el alcohol y el tabaco, sustancias totalmente reguladas. Ni siquiera están en el marco regulatorio de (...) Naciones Unidas (...) Y son las que mayor problema nos están dando en violencia intrafamiliar, en accidentes, en cánceres, en enfermedades asociadas. Y le echamos la culpa a la regulación. Es simple, ¿verdad?".

"... la deficiencia que tenemos los países en desarrollo (...) en donde los recursos financieros no necesariamente son canalizados a lo que es prevención, o a lo que es la implementación de programas de prevención, incluso también a lo que es programas para capacitación para las personas que trabajan dentro de lo que es la reducción del consumo de drogas. Pero a la misma vez, el sistema internacional (...) también tiene sus limitantes. Entonces (...) las organizaciones internacionales que trabajan para la reducción del consumo, para lo que es la reducción de la oferta, para la reducción de la violencia, y los países también tienen

que tener un "common ground", para poder así desempeñar una política internacional o una política del hemisferio, para poder así llevar a cabo lo que realmente se necesita tanto a nivel internacional, subregional, regional y a nivel nacional".

"las drogas en Colombia no crearon ningún problema. Solamente agravaron todos. Entonces, desde esas perspectivas, la convención es sincera. Pretende resolver un problema complejo con una solución muy simple. Y todos sabemos que todo problema complejo tiene muchas soluciones simples. Todas las cuales son falsas".

"... Hay un grupo de personas que me dicen ´el problema de la droga se ha desbordado de la manera en que se ha desbordado porque el control y el marco jurídico normativo es tremendamente represivo, y es tremendamente opresivo, y por eso se hace que las personas que consumen o que las personas que trafican proliferen más. Ante esta situación no ha habido el real control y además la población civil está sufriendo las consecuencias de esta guerra contra las drogas´ (...) En el otro extremo de la línea tenemos la parte ortodoxa radical, en donde si yo te encuentro con un puro de marihuana sos un delincuente (...) si yo te veo que estás haciendo algún trasiego con drogas te mereces la cárcel de por vida y entonces hacino las cárceles con personas que están involucradas en el fenómeno de las drogas (...) En ningún lado (...) las convenciones dicen ´señores ustedes tienen que entrar con militares a quemar plantas´ o ´ustedes tienen que quitarle al campesino que está produciendo cocaína y ponerlo a producir papa para que le venda a la McDonald's´. ¿Verdad que no lo dice la convención? (...) en este sentido si el bien tutelado en esta ley es la salud pública ¿por qué tenemos que darle nada más una respuesta desde lo represivo? (...) Las noticias que más venden son la cantidad de decomisos y la cantidad de muertos en las interdicciones policiales (...) me ha tocado trabajar con políticos que para mí es más peligroso a veces que trabajar con narcos (...) Si yo quiero ver éxito en lo que yo quiero hacer, nada como el narcotráfico, ¿por qué? Porque son organizaciones (...) muy claras en las líneas jerárquicas y muy claras en su objetivo. En cambio, los estados son tan complicados, tan llenos de tramitología y tan llenos de mitos políticos alrededor de este problema que, por ejemplo (...) se cierra con superávit el presupuesto de una institución como la mía. Que inmoralidad más

grande puede ser que una institución como la mía que es para poder destinar recursos a programas preventivos y programas de tratamiento cierre con un superávit. ¿Vos crees que en una organización de narcotráfico hay estos problemas?".

Es así que varios entrevistados, ven que la implementación que han hecho los países en sus políticas de drogas ha sido deficiente y lejana a la responsabilidad que pudiera atribuirse a las propias convenciones. Como es posible observar, uno de los ejemplos más claros tiene que ver con la integralidad y el equilibrio de las medidas para reducir tanto la oferta como la demanda de drogas.

"... esto del enfoque integral, equilibrado (...) parte de un discurso pero que no se ha hecho (...) porque efectivamente no ha sido integral, porque las políticas de reducción de la demanda se han implementado poco y mal (...) Por lo tanto, es desequilibrado, con considerar, digamos, la seguridad humana es como una cuestión básica, digamos, para poder entender la motivaciones culturales, sociales y económicas que ejercen el impacto sobre las personas. En fin, o sea, ponerle un poquito más de sentido común también al desarrollo de las políticas, la salud pública, el enfoque de derechos, la proporcionalidad de las penas por los delitos relacionados con drogas, que también puede ser abordado perfectamente por los países. No sé porque no lo hacen (...) Para que está decirlo, la pena de muerte asociada a delitos de drogas no debería existir en el régimen internacional. En fin, son una serie de elementos que (...) están allí y que es necesario abordarlos seriamente para ver si efectivamente el problema está en las convenciones o está en las políticas, digamos, que no se han desarrollado como debieran".

"Fue hecha por psicólogos la Convención de 88. Democratizaron la culpa, la culpa es de todos. Es un chiste. Por una idish mame. ´Mamá me muero´, ´pero si nene, pero come primero´ (...) Las cosas en un orden extraño. Yo creo que nunca logró el efecto que buscaba, que era la integración del problema como una moneda, digamos, la visión doble de reducción de la oferta y reducción de la demanda".

Algunos entrevistados hicieron referencia al rol de Estados Unidos, minimizando, a diferencia de lo que algunos entrevistados señalaban a

principios de este acápite, su responsabilidad actual en el estado de situación del problema de las drogas.

"... uno de los problemas fundamentales de las políticas de drogas es que se han utilizado para otros fines. Es decir, la política en Colombia, el Plan Colombia, desde la perspectiva colombiana, no fue un plan contra las drogas. Fue un plan contra las FARC. En muchas partes de Estados Unidos las políticas de drogas no han sido políticas de drogas. Y antes se han usado para perpetuar la segregación. En otro sitio, es decir, en un momento en que el Presidente de Guatemala dice (...) ´si nosotros confiscamos cocaína, Estados Unidos nos la debe pagar al precio, al de Estados Unidos´. Está buscando financiamiento, ayuda económica (...) ahí hay un problema grande para las políticas. Porque no se sabe qué. El hecho de que (...) haya problemas de información tan grande permite al final que se use para otros propósitos".

"Estados Unidos no es hoy quien se levanta como la voz. No niego que haya toques detrás de los estados para adoptar una posición u otra, eso perfectamente puede darse, pero a diferencia de otros temas donde (...) tiene una voz activa y se le ve empujando la agenda de terrorismo, armas nucleares, etc. Droga no está a ese nivel".

"Estados Unidos ha cambiado mucho (...) mucho más abierto y receptivo al diálogo y la colaboración en temas de drogas de lo que solía ser (...) ya no hay esa mirada única con lo que fue la ´Guerra contra las Drogas´ liderada por Estados Unidos. Si alguna vez lo fue. Eso no existe más (...) es anticuado este concepto de ´guerra contra las drogas´".

".... En el fondo hay muchos responsables (...) varias personas podrían identificarte uno o dos actores (...) incluso algunos también podrían decirte: esto parte por la tozudez de los Estados Unidos de seguir manteniendo el sistema en Naciones Unidas de la forma en que se viene haciendo. Pero en realidad no es solamente los Estados Unidos. Si nosotros vamos a los debates que se dan en el seno de la Comisión de Estupefacientes muchas veces los Estados Unidos tiene posiciones un tanto más moderadas, e incluso en momentos como en 2008, que se estaba negociando la Declaración Política de 2009, y un tanto liberales".

12.4- El déficit de información y la incertidumbre respecto de regímenes alternativos.

En cualquier caso, independientemente de la atribución de responsabilidad respecto de la situación actual del problema de las drogas, la mayoría sino todos los entrevistados entienden que existe un importante déficit de información sobre el tema que, de alguna manera, afecta los procesos de toma de decisiones a nivel nacional e internacional. Algunos de ellos entienden que la información disponible ni siquiera es suficiente para la comprensión del problema.

"... ese es uno de los problemas principales. Hay partes del mundo donde tenemos buena información: Europa (...) Europa del Oeste (...) los Estados Unidos (...) Sobre uso de drogas es más confiable, pero hay muchas partes del mundo donde no es confiable. Y todas las estadísticas sobre producción, desde cultivo hasta producción, aún interdicción, no son muy confiables".

"... hay información suficiente no siempre disponible y la disponible no es la adecuada. Entonces (...) tenemos mucha información oficial que proveemos los estados, que no es la adecuada para interpretar el problema, y hay mucha información que se está produciendo pero que no es de acceso o no es conocida por aquellos quienes deben tomar decisiones políticas (...) no reconocemos el grado de (...) incomplitud de información que hay (...) Y, a eso le acompaña un elemento psicológico que es el confort de tener esa certeza que termina de enceguecerlos, porque en realidad no logran visualizar que se están moviendo en un mundo dominado por la incertidumbre".

"La información que tenemos (...) tanto las agencias nacionales como internacionales, es escasa porque muchas veces son cualitativamente escasas. Cuantitativamente incluso diría que tiene sus bemoles la forma de encuestar. Yo particularmente no creo en las encuestas de consumo... Hay una falta de participación de los agentes comunitarios en la creación de información (...) No hay suficiente información del sistema de salud. La información del sistema de salud, cuándo existe,

altamente médica y psiquiatrizada. Entonces muchas veces (...) tenemos un panorama muy sesgado y muy pobre tanto desde el punto de vista cuantitativo como del punto de vista cualitativo. Y se toman decisiones en torno a eso. La verdad es que (...) muchas veces se le erra al ´vizcachazo´ (...) porque no se cuenta con información segura ni en el terreno de la demanda y en el terreno de la oferta".

"... Y la falta absoluta de conocimiento de quienes deciden, aún con buenas intenciones (...) Para evaluar lo que usualmente los organismos internacionales están evaluando, mercado de consumo, tráfico y producción (...) las estadísticas que llevan los países y los estudios epidemiológicos nacionales con buena representatividad, son los adecuados. De todas maneras, dan cuenta muy parcialmente de los problemas, los "promedios nacionales" esconden una heterogeneidad muy rica y los problemas crecientes se diluyen, porque éstos requieren de miradas específicas. El tema es que hay que evaluar otros aspectos del problema. Y en este sentido, o no hay metodologías desarrolladas o no hay definiciones conceptuales de lo que se necesitaría medir, o no hay ambas (...) Hay que volver a definir problemas, temas y metodologías para su diagnóstico y seguimiento".

"... es insuficiente justamente (...) muchos de los estados ni siquiera están dotados de los mecanismos para recopilar información, mucho menos para poderla procesar y tomar las decisiones o adoptar las políticas públicas que se necesitan (...) la información no es la suficientemente confiable (...) se requiere sí una gran inversión en la generación de datos, pero no sólo la generación de datos y sistematizarlos sino en alcanzar a procesarlos para que eso impacte en la política pública".

"... la mera existencia de información no es suficiente (...) o sea no es el hecho si no existe (...) existe suficiente evidencia que podría ser usada de otra manera (...) toda investigación digamos oficial, formal, científica, las universidades, nadie se atrevió a invertir en una investigación seria, científica sobre una sustancia que está prohibida. Entonces ha sido un freno sobre cualquier investigación para avanzar la ciencia sobre el conocimiento de ciertas plantas y sus efectos, y por eso se vuelve una lógica que se auto confirma…".

"... el problema de información y de cuan sesgada o no pueda estar la información es muy serio (...) creo que hay muchos problemas de información (...) hay que reconocer ahí la responsabilidad de los países, información incompleta, una información sesgada, porque todos nos esforzamos mucho en no enviar información no nos deje en evidencia y no comunicamos lo real (...) están los informes oficiales de Naciones Unidas que deberían ser siempre imparciales pero que no siempre son así. Por otro lado, están los informes sobre el problema que producen muchísimas (...) organizaciones y fundaciones que estudian el problema. Ahora, uno siempre va a decir, bueno, a que responden esas organizaciones, tienen algún interés, y la mayoría de las veces sí lo tienen (...) realmente es muy difícil tomar un dato y no desconfiar de él (...) Es muy difícil, muy, difícil. Y lo otro es que, como es un problema tan dinámico, casi siempre tenemos información que (...) ya está desactualizada. Cuando llega es como que ya pasó otra cosa".

"... falta (...) un diagnóstico, ¿tenemos un diagnostico verdadero sobre cuál es el problema? Es que en realidad (...) estamos dentro de la cueva, pero sin luz, en realidad seguimos tocando las paredes, ves la luz. Unos ven una cosa, otros ven otra, ¿cuál es el problema?".

"... nos hace falta financiamiento para llegar a tener una data que sustente, digamos, tanto el comportamiento de la oferta como para replantear la estrategia de demanda. A nivel mundial yo creo que hay información clave, pero con las diferencias interculturales, en diferentes países, yo creo que a cada país le corresponde hablar (...) debiera dedicarse más financiamiento (...) Creo que en la investigación (...) habría debilidad, aunque información si hay".

"En el nivel de los tomadores de decisiones, como la fuerza de policía, o el ministerio de salud o el ministerio de educación, en general, se ve que no hay suficiente información (...) en el nivel de los tomadores de decisiones. No tienen idea real sobre cuáles son los peligros o cual es la situación actual a nivel de la comunidad, en la sociedad como un todo (...) hay información. Pero (...) un montón de ella está aún en una sola dirección. Tenemos un montón de información en términos de interdicción (...) arrestos e incautaciones (...) pero no vemos suficiente información sobre los costos humanos, como está realmente impactando en

los países, en el funcionamiento social y económico de los países (...) no vemos demasiado esa información (...) no tenemos realmente demasiada información sobre las herramientas que tenemos, sobre nuestra gente, sobre cómo está afectando el tema en general (...) se necesita mayor investigación (...) aún carecemos de información confiable o definitivamente precisa para algunos países o regiones (...) necesitamos ver la cuestión completa, los costos económicos y su impacto en los países".

A tal punto llega el reconocimiento del déficit de información existente que algunos entrevistados entienden que no existe posibilidad real en el ámbito de las políticas de drogas de evaluar los resultados mismos de las políticas implementadas.

"... cuando se hicieron las metas del año 98 y en el año 2008 (...) quedaron algunas cosas en evidencia. Que las metas fueron hechas con más voluntarismo que conciencia y que, luego, las mismas metas no proveyeron una (...) forma de medir su (...) éxito o su fracaso, lo cual en sí mismo complica mucho esa construcción internacional. Esa es la gran debilidad (...) la academia produce muy buena información, pero los países a veces no son capaces de sistematizar (...) tenés ONGs (...) pero luego cuando lo que se produce tiene que llegar a los ámbitos de toma de decisión no siempre llega de la mejor manera (...) creo que los grandes desafíos son (...) la construcción de políticas públicas eficientes y eficaces, y eso no se puede hacer sin información y no se puede hacer sin intervenciones controladas. Esto es, intervenciones verificables, monitoreables y que puedan ser re direccionadas".

"La forma de realmente saber si conocemos lo que está pasando es si tenemos múltiples fuentes de información que nos den una imagen más amplia sobre el problema de la droga. Se necesita juntar múltiples fuentes para llegar a una conclusión (...) alrededor del mundo hay una subinversión en información (...) un montón de países no tienen verdaderos estudios comprensivos (...) algunos países hacen estudios sólo en las ciudades capitales, algunos lo hacen cada tres años, cinco años, pierden tendencias, algunos sólo preguntan a los jóvenes (...) el Informe Mundial sobre Drogas, hacen lo mejor que pueden, pero (...) hay un montón de variación en la calidad de la información (...) los tomadores de decisiones del mundo (...) se supone que deben responder a las tendencias

que vienen, necesitamos saber que está pasando, no podemos esperar tres años o cinco años (...) Dicho esto (...) ¿es suficiente para comprender el problema? Diría que sí (...) sabemos lo suficiente para tomar acción. No estamos absolutamente en la oscuridad acerca del problema. Tenemos brechas en la información, pero es suficiente para la acción".

"No, es muy poco confiable. Yo he inaugurado un gran evento en Colombia hace un par de años (...) había un consenso en la cantidad de cocaína producida en uno de los tres países (...) Entonces, ok, estamos de acuerdo que la producción es más o menos equis, todo el mundo de acuerdo. Bueno, yo (...) tomé todas informaciones públicas (...) que manifestaron la cantidad de droga que ha sido incautada y crease o no lo que (...) han reportado de la droga incautada es cinco veces más grande que la producción anual total, y esto es una muestra de cómo la información no es confiable. Y el otro tema que complica esto es (...) el cambio en las tendencias, las nuevas drogas psicotrópicas, las pastillas, las ´farmas´, metanfetaminas, los que tomaban heroína natural (...). Entonces el tema está cambiando tan rápidamente que es muy difícil para alguien decir que tiene toda la información necesaria para tomar decisiones bien informadas".

"Existe (...) un conjunto de instrumentos de recolección de la información validados internacionalmente. Eso es así, tú lo puedes encontrar en el Observatorio Europeo, en el Observatorio Interamericano de Drogas. O sea, existen instrumentos validados (...). Ahora (...) ¿hay información en la cual (...) confiar (...) que te permite entender la globalidad del problema? Ahora si eso (...) lo traduces (...) a cómo los países construyen sus políticas y cómo van levantando información, cómo van interpretando los datos, la cultura existente respecto de la información sobre drogas, ahí hay grandes déficits, grandes déficits (...) muchas veces (...) no permiten comprender el problema (...) Entonces (...) ahí hay una gran falencia, o sea, está claro (...) que es necesario fortalecer, promover, difundir la producción y gestión del conocimiento en materia de drogas, la consideración de la evidencia científica, algo tan de moda, digamos, en el contexto de los expertos es una cuestión básica (...). No es posible construir evidencia científica en drogas si no hay programas en distintos ámbitos diseñados y, digamos, y ejecutados correctamente que después generen evidencia. Entonces ahora se habla

mucho de que hay, que hay que fijarse en la evidencia y, ¿que evidencia? Si no hay programas o los programas que se han hecho son minúsculos, no han sido evaluados, o sea, no hay evidencia. La evidencia que hay, en algunos países desarrollados, con programas que te pueden servir en alguna parte pero que no necesariamente son la probabilidad. En fin. Desde ese punto de vista (...) falta mucho por hacer y obviamente te explica el por qué el fenómeno se aborda como se aborda (...) no invierten en políticas y menos invierten en esto. Si (...) no tienes los recursos humanos y materiales necesarios para el establecimiento de observatorios de drogas u oficinas técnicas similares, como decíamos en la Estrategia Hemisférica"

Para algunos entrevistados, la ausencia de información es algo que estaría comenzando a revertirse a nivel internacional, a medida que las evaluaciones no resultan satisfactorias o que emerge la necesidad de un replanteamiento de la estrategia implementada.

"... ahora hay una mirada (...) se le comienza a dar una mirada un poco más técnica, un poco más pensada, y creo que eso es porque, en los últimos años, ha habido una preocupación mayor en coleccionar datos. En generar evidencia y en darle lecturas cruzadas al asunto".

"... lo que hay que reforzar es el conocimiento que se tiene sobre el régimen, sus consecuencias, sus aliados, sus detractores, que está haciendo la sociedad civil, que están pensando los que están industrializados que le sostienen".

"... la información que hay sí se puede mejorar sobre todo porque durante muchas décadas hemos estado (...) centrados en solo un capítulo del problema, que es reducción de la oferta. Entonces en eso hemos mejorado hemos avanzado, tenemos buenas prácticas, experiencias, lecciones, somos hoy oferentes de cooperación horizontal, pero tenemos una gran debilidad en reducción del consumo. Entonces ahí debemos actualizarnos, debemos tener más estadísticas, más datos, ver de qué manera empezamos a atacar esta dinámica tan dura y tan cruel, que está permeando ya nuestra niñez y nuestra juventud. Creo que eso es fundamental".

Ahora bien, para algunos entrevistados el déficit de información opera como un importante impedimento para el cambio de rumbo en las políticas de control de drogas. No sólo existe ese déficit de información, sino también mucha incertidumbre sobre los posibles impactos de regímenes de fiscalización alternativos.

"... establecería, como refuerzo, toda estrategia posible para lograr información confiable y verificable, y en tiempo útil. Esto implica formación de recursos humanos, establecimiento de bases normativas para poder acceder a la información y analizarla. Y ¿qué sacaría? Sin duda sacaría por un tiempo (...) es decir, suspender la discusión respecto de si se cambia el sistema de fiscalización o no, hasta (...) no tener un diagnostico porque eso lo único que hace es ponerle ruido al sistema. Es decir, es un ruido que no nos permite escuchar el corazón, el pulso del problema. Nos estamos perdiendo el pulso del problema, por la discusión de qué hacemos con el problema. Y no sabemos cuál es el alcance verdadero del problema. Es todo intuitivo el alcance del problema (...) todo cambio, lo único que nos hace, es ponernos ruido en situaciones que donde nosotros deberíamos tener certezas. Resulta muy difícil tener certeza".

"... tenemos que dotarnos de información, que es algo que nos falta, tenemos que hacer estudios, tenemos que validar los estudios, tenemos que seguir investigando. Para eso hay que invertir y (...) eso es algo que nosotros no asumimos muy bien (...) tendríamos que poder financiar investigación científica sobre la hoja de coca, sus propiedades, construir nuestros argumentos, para que en algún momento se examine seriamente la posibilidad de quitar a la hoja de la lista I o se vaya al proceso de negociación de una nueva convención ya (...) con todos los recursos que necesitamos".

"... como país no tenemos estudios, tanto científicos como médicos, que puedan de una u otra manera proporcionar o validar (...) si es posible o si no es posible la descriminalización de marihuana (...) Y con respecto a las alternativas, a la regulación de mercados, ahí sí se necesita mayor estudio, más información".

"... es una gran oportunidad de observar y sacar conclusiones e información y hacer y tener una base de datos (...) más científicamente sólida. Ojalá que no vamos a ver un gran impacto en las salud pública por estos regímenes, pero no sabemos, entonces (...) es una gran oportunidad de documentar los impactos y tomar decisiones más adelante mejor informados".

El déficit de información, reconocido por todos los entrevistados, lleva a una fuerte conclusión en palabras de uno de ellos:

"quienes afirman que hubiera pasado si no hubiésemos hecho lo que hicimos o quienes de alguna manera podemos afirmar lo contrario, no tenemos forma de contrastabilidad".

12.5 – Los desafíos al régimen y la reforma de las convenciones: las interpretaciones flexibles entre la retórica y el cambio.

Muchos de los entrevistados hacen referencia a la existencia de un momento bisagra en las políticas de drogas a nivel internacional, especialmente en el ámbito latinoamericano, caracterizado éste por una suerte de toma de conciencia de las dificultades existentes en el abordaje del problema y los resultados adversos que estarían teniendo las políticas implementadas.

"... el tema del `problema de las drogas´ ha adquirido un status político e institucional como nunca antes lo había tenido, lo que sin dudas habla de su magnitud y visibilidad. Desde hace unos pocos años, todos los primeros mandatarios están hablando del problema. Esta cuestión expresa por un lado la adversidad que el mismo impone y los fracasos de las políticas llevadas adelante y, por otro lado, una oportunidad para repensar y volver a conceptualizar las raíces y determinantes del problema".

"... un régimen que habla por sus Convenciones e instituciones, y que se ha caracterizado por la rigidez, el prohibicionismo y cierto moralismo jurídico, está perdiendo terreno de hecho frente al progresivo

replanteo de naciones, movimientos sociales y grupos políticos, de los fracasos de las políticas que hicieron eje en estas prohibiciones y la necesidad de nuevos marcos regulatorios. Los pilares del armazón están siendo cuestionados o ya lo han sido, en la medida en que entraron en colisión o se hizo visible la contradicción con los principios de derechos humanos".

"... estamos viendo una evolución lenta a partir de 1998 cuando hubo la primera UNGASS (...) mientras es cierto que seguía con este lema de un mundo libre de drogas, que es totalmente irrealista, hubo un cambio importante en este foro internacional en términos de la voz de los países donde producen las drogas de insistir en la idea de la responsabilidad compartida (...) Y desde entonces hemos visto una evolución muy lenta comenzando con Europa, después pasando a América Latina, de comenzar a adaptar las políticas a las realidades nacionales. Entonces en Holanda tenemos los coffee shops, muchos países de Europa han adoptado políticas, de no criminalizar a los consumidores, de esta naturaleza, llegando a la reunión de (...) 2009, que fue la revisión del plan de acción de la UNGASS de 98, donde hubo un bloque de países, más que todo de Europa, pidiendo un enfoque diferente. Obviamente enfrentando mucha resistencia. Y también después de eso salió el reclamo de un sector importante de los países de América Latina también diciendo ´estas políticas no están funcionando, tenemos que pensar más, tenemos que poner al individuo en el centro de las políticas, tenemos que adaptar a políticas que sean más eficaces y que traten más humanamente a las personas implicadas´".

"... todavía tenemos mucho por hacer porque el tráfico de drogas continúa siendo tan descontrolado como siempre, pareciera haber muchos más crímenes violentos el tráfico de cocaína alrededor del mundo (...) el problema persiste y posiblemente tendremos que buscar algunos otros caminos disponibles para hacer frente a estas cuestiones".

"... Se nota que hay una cierta reconsideración, y ciertos puntos de partida están cambiando. Al nivel de la sociedad civil, como a nivel de los gobiernos. Cuando trabajábamos en esa época había muy poca gente de, que trabajaba desde la perspectiva de la sociedad civil temas de políticas de drogas…".

"...hay una situación donde tenemos nuevos pensamientos, nuevas ideas (...) hay una situación donde algunos elementos del régimen internacional no han sido exitosos por lo que necesitamos repensar (...) buscar nuevos caminos y algunos medios de abordar la situación de las drogas (...) el régimen en sí no está en crisis, pero (...) se necesita un pensamiento fresco, ideas frescas, como para abordar la situación".

Gran parte de la nueva mirada se sustenta, en opinión de varios entrevistados, en repensar el régimen en su integralidad, desluciendo su excesivo énfasis represivo, y poniendo al ser humano como eje de las políticas de drogas. Así, varios entrevistados reclaman un mayor énfasis en el abordaje del problema desde la salud por encima de un abordaje centrado en consideraciones vinculadas a la seguridad, y hasta se animan a expresar la existencia de una suerte de "nuevo paradigma" en el abordaje del problema de las drogas.

"... lo que se busca ahora es que el drogodependiente sea visto como un ser humano, no como un criminal, y a la luz de los derechos humanos y del problema como un problema de salud pública, no de interés y seguridad nacional, que era como se veía antes, por ejemplo en nuestro país y en otros. Entonces (...) es como humanizar el problema y la manera de tratarlo (...) llevar el drogodependiente a la cárcel no le resuelve su adicción, ni tampoco lo rehabilita ni lo integra nuevamente en la sociedad (...) en eso estamos avanzando, y es cambiar el paradigma ¿no? Es hacer que la gente hable sin tabúes, sin prevenciones, de ese otro lado tan triste y tan fuerte del problema. Que ya no es en dinero, en cuanta droga incautó, cuánto dinero no sé qué, sino cuántas vidas, cuanta salud, cuantas personas".

"... El tema básicamente es un tema de salud pública (...) Para manejar este tema debemos ser especialistas. (...) Y cuando hablamos de oferta poner el cerebro delante, cuando hablamos de demanda poner el corazón, y mantener ese balance (...) cualquier mirada se la tiene que hacer desde la perspectiva de los derechos humanos y esto es teniendo una mirada amplia, respetuosa y poner a la persona en el centro del tema, con lo cual implica romper con el paradigma hegemónico de que el centro del análisis sea las sustancias".

"... una de las cosas que me gusta plantear a nivel internacional es cambiar la forma como se ve el consumo de drogas (...) y que no obviamente sea un problema judicial, sino un problema social, de salud, en donde los ministerios de salud, y las organizaciones, como la Organización Panamericana de Salud contribuyan más a lo que es la rehabilitación y tratamiento en nuestros países. Eso para mí es una de las prioridades importantes y necesarias".

Algunos entrevistados van un poco más allá en el entendimiento de que el viraje no sólo debe entenderse a partir de un mayor foco en la salud, desde una mirada sanitarista, sino también en la necesidad de un abordaje que contemple el contexto social más amplio, saliendo de alguna manera de la clásica disyuntiva entre salud y seguridad en el abordaje del problema.

"Tenemos que partir de la base de que las drogas (...) son diferencialmente problemáticas. Con esto quiero decir que no todas generan el mismo tipo de problemas: sociales, sanitarios, cultural, ¿no?, toxicológico particularmente. Entonces, no podemos analizar globalmente (...) tendríamos que precisar claramente el tema de los consumos problemáticos y tendríamos que precisar a partir de eso claramente cual es efectivamente el universo de usuarios problemáticos que hay (...) y adictos, y a partir de eso pensar en políticas diferentes donde definitivamente, desde el punto de vista sanitario, se tenga como una injerencia sobre el tema. Y aquí entra a jugar el paradigma de reducción de riesgos y daños y una cantidad de aspectos que implican ver la salud desde otra perspectiva y no desde una perspectiva sanitarista o salubrista, ¿no?, exclusiva, sino incluir los determinantes sociales de la salud y demás (...) Entonces cuando analizamos esto tenemos que poner todo arriba de la mesa…".

"... llamamos a tener una mirada desde otra óptica, una mirada donde partamos de entender la realidad económica que subyace al fenómeno de las drogas y no tener una visión (...) reduccionista, (...) limitada, en términos de verlo solo como problema de salud pública o un problema de seguridad ciudadana".

Aún más, algunos entrevistados ponen en cuestión este nuevo énfasis en la salud, planteando que de algún modo se vuelve a discutir la

cuestión del equilibrio en el abordaje del problema de las drogas de una forma casi circular, y el sentido mismo en términos prácticos de lo que se llama "un nuevo paradigma".

"... estamos entrando en una especie de retroceso porque ¿qué es lo que ha sucedido ahora? Volvemos a los debates polarizados. Creo que en este momento el dialogo interestatal está rebasado por una efervescencia y una necesidad desde la participación de la sociedad civil (...) Y como ejemplo pongo el que hoy se discutan nuevamente el sentido de la vigencia que tiene la reducción de la demanda y la reducción de la oferta de manera equilibrada (...) cuando estuvimos construyendo la Estrategia de 2010 y luego el sucesivo Plan de Acción del 2012, hablábamos de que la evolución de la interpretación que teníamos a nivel de estados del fenómeno era uno, que ya no cuestionábamos lo que hoy se cuestiona que es el equilibrio entre la oferta y la demanda, es decir que tiene que haber una aproximación integral. Y (...) que teníamos que dar un énfasis mucho más marcado a la prevención, reducción de la demanda, y reconocer al fenómeno o al problema cómo un problema de salud pública. Además, donde había una participación mucho más allá de los estados para poderla controlar. Esto se había manejado a nivel técnico y (...) suavemente a nivel político. Lo que logró este proceso que tuvo dos asambleas generales fue justamente posicionar estos argumentos en el más alto nivel político y que se desprenden de alguna manera de Cartagena. Creo que no llegaron a cumplir al cien por ciento su propósito, pero estamos encaminando porque (...) en el esquema multilateral estos procesos toman tiempo. Y están empezando a madurar. Pero (...) sí cumplieron el objetivo en el sentido de centrar el debate en el ritmo que se requiere y con la orientación de por lo menos cuestionar que el statu quo es insuficiente, que hoy el enfoque de salud pública es el que debe prevalecer. El problema es que no todos estamos en esa dimensión, aún y cuando se reconozca. ¿Qué va a pasar ahora?, ¿cómo se entiende a nivel interno la atención de un fenómeno exclusivamente desde la perspectiva de salud pública?".

Y aparece de esta forma, en la opinión de los entrevistados, un divorcio entre la retórica y las acciones concretas que los estados del ámbito interamericano están desarrollando a nivel nacional.

"Se necesita una transformación del régimen. Es propicio que se tengan iniciativas. Lo que no podría pasar es lo que también observamos muy recientemente con la negociación de la Declaración de Antigua, o sea, no podemos comprar ideas sueltas, desvinculadas del concepto. Si sus impulsores (...) realmente entendieran la profundidad de las ideas que (se) quiso colocar, y que por varios meses y semanas (...) altos oficiales del Ejecutivo propugnaron, no sé, donde estaríamos, porque la verdad sea dicha, (...) solamente lo dicen porque (...) ni la institucionalidad ni la norma ni en (ese país), ni en ninguno de estos países (...) se ha transformado. O sea, la forma de (...) abordar el problema es exactamente la misma, entonces solamente hacemos una idea porque parece bonita, porque es de vanguardia, porque es revolucionaria, porque está ganando algunos adeptos en la sociedad civil, porque es bueno darse golpecitos en la espalda de vez en cuando con la sociedad civil, pero una vez que pasa el show pues volvemos a lo de siempre".

"... el cambio de paradigma de ahora es muy significativo y muy importante, pero todavía se usa todo el discurso, siempre como un instrumento de control social y hay mucho peligro todavía (...) Nos queda un largo camino".

"... si bien daría la impresión de que estamos como en una especie de cambio de paradigma respecto de cuál es el problema y cómo debe encararse, tengo la impresión de que hay cierta confusión, incluso sobre cuál es el problema. Y lo que yo pensé en un momento que era algo que me estaba pasando a mí, me parece que está pasando a nivel general".

"... el problema es serio y creo que no hacemos lo suficiente para enfrentarlo. Sí (...) todos estamos convencidos que es uno de los problemas más complejos que pueden existir, pero la responsabilidad que todos tenemos es (...) asumida hasta cierto punto, ¿no?, porque al final, como es natural, hay muchísima cautela en no ir más allá de donde se puede, es decir, los límites de legislación, de políticas internas, siempre son muy difíciles de sortear. Entonces (...) el problema actualmente es serio, es muy, muy, muy serio, y discursivamente hemos hecho mucho, pero en la práctica, creo que no hemos sido tan efectivos".

"... los estados tienen que atacar el problema desde todas las aristas, desde salud, desde recreación, de oportunidades, de disminuir inequidad. Y si yo no lo hago, mentiras que estoy viendo el problema de la droga desde el punto de vista de salud".

"Pero en realidad (...) a pesar de las buenas palabras y las buenas intenciones el problema no está mejorando para nada".

"*… en términos generales, hemos visto más retórica que acción".*

En esta dirección, ante la pregunta de cuán sincero le parecía este debate y este supuesto cambio de paradigma hacia la salud, una de las entrevistadas fue contundente en su respuesta.

"Tal vez, en un 10 o 20 por ciento. Porque si fuera absolutamente sincero (...) se vería reflejado en los presupuestos de los ministerios de salud (...) Se vería reflejado en la apertura de servicios de salud para esta población".

Es así que de la percepción de la necesidad de un cambio de rumbo por el camino de un mayor énfasis en la salud a la formulación de direcciones concretas en términos del diseño de políticas en materia de drogas pareciera haber un camino largo por andar en opinión de los entrevistados.

Para muchos de ellos, pese a todo, un escenario sin régimen internacional de control de drogas no parecería viable ni adecuado, es más, la inexistencia de tal régimen es por ellos asociada con el "caos".

"...sería alarmante si no hubiera esfuerzos internacionales para controlar la situación de las drogas (...) aunque sea para presionar, para poner un poco de presión o mucha presión sobre los países para obedecer las convenciones o las regulaciones internacionales (...) tenemos cierta forma de presión de los organismos internacionales sobre los países. Normalmente los países no quieren quedar más con las organizaciones internacionales, entonces, tratarán de hacer, por lo menos, algunos esfuerzos por luchar contra la droga en sus países, entonces el control internacional debe estar ahí. No deseo de ninguna manera un escenario sin control internacional".

"... si eliminamos el régimen internacional, sean las convenciones de Naciones Unidas o todos los tratados de la OEA (...) habría un caos, sería definitivamente un caos (...) se necesita alguna medida de control, debe haber algún mecanismo, ya sea a través de las convenciones, a través de los tratados...".

"*... asistiríamos a un caos (...) si no hubiera un buen esqueleto (...) que estructure como (...) reaccionar a tu problema, que es internacional, porque no es nacional (...) sería imposible (...) sería absolutamente caótico"*.

"Habría una (...) reducción en los esfuerzos contra las drogas (...) se necesita un sistema. Las reuniones multilaterales (...) a veces son lentas y es frustrante pero necesitamos alguna clase de sistema (...) este régimen global ayuda a alentar a los países a tomar acciones y les da ciertos modelos, algunos recursos (...) todos los países están preocupados por los riesgos que trae a su población el ingreso de drogas a su país y esperan y desean que otros países traten de restringir la producción y el tráfico (...) sin un régimen se reduce la obligación de los países de llevar a cabo acciones y sería problemático (...) si las convenciones fueran eliminadas podrías encontrar países haciendo acuerdos paralelos (...) un acuerdo regional de cooperación (...) una estrategia regional (...) sin el régimen global se podría continuar en partes pero creo que sería menos efectivo".

Sin llegar a esta visión caótica frente a un mundo sin régimen internacional de fiscalización de drogas, otros entrevistados entienden que, en cualquier caso, se requiere de algún tipo de sistema de control, aunque esto no implica el mantenimiento del status quo.

"No, eso sería impensable. Sería caótico como en cualquier régimen, de cualquier tema. Es impensable. Lo que también es necesario decir es la contraria. La rigidez de los sistemas genera también situaciones caóticas porque si vos tenés un fenómeno complejo que tiene varias ramas y lo único que tenés para hacer es aplicar esto lo demás es caótico. Entonces lo caótico ya lo tenemos a partir de un sistema que es excesivamente rígido. Sería impensable una situación sin sistema. Tenemos que saber... en materia de sistemas hay una teoría de sistemas.

Los sistemas jurídicos internacionales tendrían que aprender un poquito de la teoría de los sistemas para ver cómo hay sistemas retroactivos en el feedback que podrían ser un poco más adaptables a las actuales circunstancias del mundo".

Otros entrevistados tienen una visión menos alarmista frente a un escenario sin un régimen internacional de control de drogas.

"*Nada más de lo que ocurre en el tema de alcohol, en el tema de cigarrillos (...) Nada más grave, porque de última si la gente me va a saltar con algo como que ´no las metanfetaminas son muy graves, que el paco está haciendo estragos porque la gente se queda pegada, que surgió una nueva sustancia´, todas esas sustancias surgen producto del régimen internacional de fiscalización de drogas. O sea, cuando el alcohol estuvo proscrito, la gente era capaz de tomar gasolina. Hoy el alcohol se consigue en todas partes y la gente gradúa su consumo. ¿Tenemos alcohólicos? Si. ¿Los tratamos? Si".*

"No sé qué pasaría. La verdad es que yo no creo que estuviese peor (...) ¿estaríamos peor?, no sé".

Ahora bien, frente a la percepción de las características y el alcance del problema en la actualidad, al entendimiento respecto de la crisis de efectividad por la que atraviesa el régimen y las diferentes atribuciones de responsabilidad, es importante atender a la opinión de los entrevistados respecto a las posibilidades concretas de transformación del régimen vigente. Para muchos de ellos, esas posibilidades existen, aunque advierten que cualquier intento en esa dirección se caracterizará por la "lentitud".

"El problema es que cualquier foro a este nivel internacional, en Naciones Unidas, enfrenta un montón de obstáculos políticos, para avanzar más allá. Y esa es la situación actual (...) hay más y más aceptación de algunas ideas claves. Que el consumo no debería ser tratado como un tema criminal sino de salud pública y eso implica relajar las leyes nacionales al respecto. Que está dentro de las convenciones hasta un cierto punto. Porque el porte para el consumo debería ser penalizado bajo las convenciones, pero más y más países están tomando la libertad de no penalizarlo y tratarlo de una manera diferente (...) hay más y más

aceptación de la idea, especialmente en América Latina, que los países tienen que tener más flexibilidad para experimentar con las políticas que son aceptables, que son apropiadas, para sus propias realidades. Y ligado a eso (...) hay mucho interés en ver qué pasa con las iniciativas de los mercados legales regulados de cannabis (...) si no vemos en Uruguay, Colorado y Washington problemas gravísimos, que creo que no vamos a ver, relacionados a los mercados regulados, por ejemplo, que aumente mucho el consumo, que aumente mucho la violencia relacionada a las drogas, que aumenten mucho los accidentes por tráfico relacionados al fumo de marihuana. Este tipo de cosas. Si eso no pasa (...) más y más países van a comenzar a experimentar con mercados regulados de cannabis. Ya hemos visto en América Latina, justo este año, un aumento muy grande de países hablando de marihuana medicinal, ¿no?, Colombia, Costa Rica, Brasil, Chile, el Caribe. Entonces (...) ya hemos llegado a un "turning point" con cannabis, que en algún momento eso tiene que cambiar. Entonces (...) en el futuro corto y mediano (...) más y más países van a comenzar a experimentar con políticas diferentes".

"... hemos visto con otros regímenes internacionales, que se cambia, no tiene sentido que un convenio escrito hace (...) sesenta años (...) sea apropiado para un mundo que ha cambiado totalmente con respecto al tema de drogas (...) va más por este camino, de no rechazarlo, de no abrir todo a mercados legales regulados, pero sí comenzar a cambiar de una manera lenta, y en algún momento va a haber una necesidad de cambiarlo (...) va a ser más mercados regulados para cannabis y no para todas las drogas".

"... tener tres convenciones que responden a una realidad que ya no está vigente (...) y el reconocimiento de muchos países, gobernantes, instituciones, demuestra que sí se puede hacer. Entonces (...) se está abriendo camino. Se está, muy de a poco, cambiando la mentalidad. Lo que está pasando en los propios Estados Unidos es interesante de ver. Es decir, los estados que han (...) ido poco más allá que el propio Uruguay ¿no? Autorizando el consumo recreacional y ya, o sea, regulando el mercado de venta de marihuana, con fines terapéuticos hace mucho tiempo. Entonces (...) la apertura se está dando, de a poco. Y todas estas cosas que están pasando (...) lo que están haciendo es respondiendo a lo que estamos viviendo. Si, son pedradas como a ese muro que está ahí erigido que son las convenciones. Son pedradas que, tal vez ahora no

están quebrando el muro, no lo están tumbando todavía, pero están ahí ya, ya están comenzando a salir grietas o algo así. Yo lo veo así. Es un proceso tal vez, no se cuan largo más, cuan largo vaya a ser".

"... sigue en debate, sigue en análisis, en un diagnóstico de lo que ha sucedido en otros países. Sin embargo, no hay una postura, no hay una postura específica, respecto a lo que puede (...) funcionar allá podría no ser acá, y nosotros estamos en el estudio del tema (...) a nivel de la OEA (...) están ya puestas sobre la mesa, se intercambian las inquietudes de cada (...) país, y de ahí se sacará el análisis en cuanto ya las autoridades lo decidan (...) me parece interesante y (...) espero estar viva cuando ya veamos el resultado (...) porque yo creo que esto va a llevar años".

"... todavía hay mucho temor de los países a que sean exhibidos como colaboradores de los narcotraficantes, como países que no quieren luchar efectivamente contra el narcotráfico, como países que están en contra de los valores o de los (...) bienes más grandes, que es la salud de la juventud, (...) la seguridad, entonces hay un temor tremendo de los países a ser clasificados como (...) parias, y acabar siendo puestos en el banquillo del acusado. Yo creo que hay mucho temor todavía. Que todos, sobre todo en América Latina, todos dicen miles de cosas, pero después cuando comienzan a ver la reacción de las grandes potencias se miden, todavía están muy temerosos".

No obstante, para algunos entrevistados el problema en torno a las posibilidades de transformación no estaría en el propio ámbito interamericano sino en otras regiones.

"... creo que Estados Unidos dio una señal de que puede progresar. La reciente decisión del Ejecutivo de no (...) perseguir a las personas que consumen marihuana en los estados que recientemente pasaron legislación autorizando su uso y tampoco llevar a corte a los estados (...) para hacer valer la ley de sustancias controladas (...) ya es un reconocimiento de que alguna otra mirada debe darse. Pero encontramos entonces a Rusia, Japón, (...) a Suecia, (...) al Reino Unido con miradas muy duras con respecto del tema (...) la Santa Alianza de las drogas existe, o sea, si no el régimen no se hubiese mantenido".

"Hay resistencia por un bloque de países, como Rusia, China (...) la resistencia de los Estados Unidos, que está cambiando su política de una manera importante, vienen más que todo de la realidad de que ellos saben que nunca pueden conseguir la aprobación del Congreso de los Estados Unidos de cualquier convenio nuevo".

No obstante, uno de los entrevistados cuestiona las posibilidades de transformación atendiendo tan sólo a los propios países de América Latina.

"... modificar las penas (...) a los pequeños vendedores y pequeños cultivadores (...) eso puede avanzar; que se tenga en cuenta los problemas de género que hay en la aplicación de las normas, también. Pero que se permita el tráfico de drogas, eso es imposible. Para eso no hay apoyo. Y hay otro problema muy grave. Es que dentro de los países de América Latina no hay forma de armar un consenso (...) algo muy claramente que podría ser productivo, es llevar una posición unificada de un grupo de países latinoamericanos a la UNGASS del 2016 (...) eso no hay forma de que ocurra. Es decir, UNASUR (...) ojalá que pueda hacer algo, pero no estoy seguro (...). Y por otro lado hay algo en los debates que ha habido, lo que surge es que cada país tiene una agenda distinta. Que el problema de las drogas es distinto en cada uno de estos países (...) Evo Morales insiste en que la coca no es cocaína y que (...) su meta es la coca (...) pero las demás drogas son imperialistas, son traídas de Occidente. Evo Morales se opuso horriblemente, entró a las charlas, entró a las discusiones que ha habido para legalización de marihuana en Uruguay. Entonces no hay una opción, es decir no veo una posibilidad. Por otro lado, tienes países (...) con gobiernos que llamaría socio céntricos, es decir, tienes a Cuba, Venezuela, Ecuador, Bolivia, Nicaragua (...) ninguno de esos países va hablar de legalizar nada. Entonces, para mí, el lío grande lo tiene Estados Unidos. Surge desde Estados Unidos. Porque hasta ahora Estados Unidos ha sido el mayor promotor del régimen internacional (...) yo veo que somos un perro que ladra pero no muerde. El problema de América Latina es que el que podía morder ahora no puede morder. Entonces, ahí yo no veo mucho cambio. Lo que sí surge es que, a Estados Unidos, le va a ser cada vez más difícil no buscar una reforma, una enmienda a las convenciones. Espe-

cíficamente el artículo cuarto. Yo sospecho que Estados Unidos va a tener que empezar a ver como modifica un poco las convenciones (...) si se van a poder legalizar algunas cosas, pero no vamos a permitir el narcotráfico internacional".

Varios entrevistados entienden entonces que lo que estaría sucediendo con el régimen internacional de control de drogas no se asocia tanto con su transformación sino con su adaptación.

*"... algunos vemos o tendemos a ver el régimen en crisis. Pero en realidad no (...) el régimen está mutando (...) No se está transformando. Se está acomodando (...) el régimen se acomoda, como para acallar algunas voces, para flexibilizar alguna arista dentro de la línea del texto convencional, pero el régimen se acomoda pero no veo una transformación (...) si tomaras la notas o los audios de las sesiones de negociación que condujeron a esa Declaración Política, verás que el consenso, si por consenso lo que entendemos es la mayoría, la mayoría opinaba que efectivamente lo planteado en 1998 era lo correcto, que nada había variado sustancialmente como para decir algo en contrario o revolucionario, y que esto sencillamente era un ejercicio en el que íbamos a colocar un mayor número de actividades para conseguir el mismo objetivo pero bajo las misma premisas que habían sido acordadas (...) Diez años después, y lo será también en el 2016 (...) La naturaleza de los regímenes internacionales (...) Lo peor que puede ocurrir, y esto en el terreno internacional porque se llama régimen internacional, pero en lo interno, lo peor que puede ocurrir es crear una organización, la que sea, una junta de vecinos, es... (*No muere mas). *No".*

"... está en un proceso de transición hacia una necesaria evolución y (...) eso requiere que se adapte, ya sea a través de la modificación o reinterpretación, pero (...) llegar a calificarlo de crisis no (...) porque (...) aún existen discursos y diálogos que se pueden entender y en ese sentido no creo que estemos en una crisis".

Esta noción de que el régimen no estaría pasando por una transformación sino por una adaptación, minimiza los desafíos que estaría atravesando el régimen en opinión de uno de los entrevistados.

"... el régimen como toda organización los va a enfrentar (...) Los ejemplos están prácticamente concentrados, pese a muchas opiniones en contrario, mucho del lado de la demanda y del lado del tratamiento, del lado del acceso al tratamiento particularmente, y de reconocer al sujeto como un individuo enfermo y no como un delincuente que anda ahí por la calle (...) casos como el de Bolivia ¿es un desafío al régimen? *No, el régimen se acomoda nuevamente.* ¿Uruguay? *No, en tanto y en cuanto la realidad de Uruguay es muy pequeña para afectar el régimen.* ¿Reducción de daños? *No porque la reducción de daños en definitiva se va a limitar en países de alta renta per cápita y la población de estos países es muy reducida. En consecuencia, también las de sus demandas de tratamiento.* ¿Despenalización de la tenencia para consumo? *Es algo que se puede enmarcar en las convenciones. No supone un reto al régimen (...) Salvo que haya algo verdaderamente estructural y quienes sostienen el régimen estén dispuestos a transformarlo, sólo se va a adaptar".*

Para algunos entrevistados la verdadera y factible transformación no estaría asociada con la idea de una ausencia de régimen, sino que podría venir de la mano de los denominados "mercados regulados".

"Sería un paso adelante. Pero no creo que el actual régimen internacional pueda dar un paso en ese sentido. De todas maneras, deberíamos pasar a un mercado regulado pero controlado por las organizaciones sociales y no por el mercado, ni por las instituciones que lo representan (...) Deberían ser reforzados aquellos aspectos que se vinculen o que favorezcan acciones de cambio, mayor apertura y democratización en las decisiones. Deberían modificarse los mecanismos anquilosados y sostenedores del status quo de doble estándar".

"Entonces (...) las experiencias de Uruguay como las experiencias de Estados Unidos, como algunas de Bolivia, hay experiencias a nivel comunitario, y otras como por ejemplo en el CARICOM, qué está pensando en utilizar el mercado regulado de cannabis, como un mecanismo de desarrollo controlado (...) en Uruguay (...) no queremos vender este modelo a nadie. No lo vamos a exportar. Lo vamos a desplegar. Hemos creado un comité de evaluación técnica y vamos a evaluarlo. Entonces me parece que por un lado de algunas experiencias que sean toleradas y evaluadas correctamente podemos ir teniendo un mecanismo de cambio

que no sea abrupto. Qué sea secuencial, que sea progresivo, que integra distintas experiencias en distintos terrenos. Tenemos que incorporar experiencias también en el terreno del control de la oferta porque no soy de los que piensan que el mercado regulado te solucione 100 por ciento el tema de la delincuencia transnacional organizada. Vuelvo a repetir la delincuencia transnacional organizada gira en varios rubros (...) No soy de los que piensa que porque liberalizas un mercado o regulas de otra manera solucionas el problema de la delincuencia. No el problema de la delincuencia hay que enfrentarlo de todas maneras, a mi entender con una estrategia más económica. Llamo estrategia económica que se peguen menos tiros se gaste menos plata y sea más efectivo en donde más duele".

"... el caso uruguayo ha hecho pensar mucho a (...) gobernantes, estudiosos, académicos (...) es un intento por tratar algo nuevo porque con este problema lo que hemos hecho es hacer lo mismo y esperar resultados diferentes, y creo que es muy valiente (...) el intentar algo, a pesar de que los demás digan, y examinar como camina eso (...) La regulación de la utilización, del consumo, de la venta de ciertas drogas, no debería escandalizarnos tanto. Realmente no debería porque, a lo largo de la historia del mundo hemos visto como muchos, muchos, artículos, pasaron de ser completamente ilegales a ser legales. Las consecuencias de su consumo y su utilización son terribles. Y estamos acostumbrados a eso. Entonces, tal vez podría ocurrir los mismo con ciertas drogas. Es decir, siempre hay un momento de mucho entusiasmo y tal vez de mucha incertidumbre y tal vez desorden, pero en el tiempo, creo que es más realista pensar en que (...) una nueva forma de abordar el problema puede traer resultados, o puede tal vez probar que estamos equivocados, pero creo que hemos llegado al momento de hacer algo diferente si queremos tener un resultado diferente (...) no está demás intentar, si se quiere obtener ya más adelante un resultado mejor y sostenible. Porque lo más grave que ocurrió en el último tiempo es, todo esto que hemos estado haciendo es insostenible, financieramente, humanamente, es decir, luchar contra el problema como lo hemos hecho realmente no se va a poder hacer por siempre y por eso es mejor explorar alternativas ahora, que todavía estamos en pie y todavía tenemos aliento para el problema, que hacerlo cuando ya estemos absolutamente derrotados y el problema nos haya rebasado por completo. Entonces (...) la regu-

lación es una opción (...) sí es posible tener alternativas al régimen actual, o sea, (...) si es posible. Por lo menos, si no se logra transformar el régimen por completo, de lo que tenemos ahora hacer algo completamente distinto, (...) si es posible balancearlo, equilibrarlo un poco, darle un sentido de realidad".

"... cambiar el marco legal internacional (...) ese es uno de los puntos que, claramente, nos hemos comprometido todos, no sé si equivocadamente o no equivocadamente, no hace tantos años, año 88, a regular internamente como una falta al sistema penal. En tren de fantasear, si me hubieras preguntado hace dos años, te hubiera dicho, ni de casualidad, es una locura. Hoy ya no sé decirte. La verdad, no te puedo contestar. Estoy en una etapa de crisálida, no sé qué va a salir, si una mosca o una mariposa (...) Se está debilitando el sistema de fiscalización. Una iniciativa como la de Uruguay es graciosa. Lo dice un presidente que (...) es adorable, parece el abuelo de uno, da ganas de llevarlo a tomar mate, pero en definitiva yo creo que debilita la estrategia. Ahora, si él tiene razón y estamos todos los demás equivocados, a lo mejor es así. De hecho, las mejores ideas siempre empiezan con un tipo que es tomado por loco. ¿Qué sé yo? La verdad que hoy por hoy no sé. Me preocupa más saber porque la gente necesita eso que saber cómo se la vamos a prohibir o dar".

La cuestión de los mercados regulados, no obstante, para algunos entrevistados resulta controversial.

"... hay un montón de países, incluyendo Estados Unidos y Uruguay (...) que tienen una diferente visión respecto del cannabis (...) es un hecho que hay algunos países que no creen que el cannabis deba ser controlado seriamente y eso es un desafío real al régimen global. Porque en el régimen global (...) el cannabis está estrictamente controlado".

"... hay un movimiento que sí está buscando alternativas, y una de las alternativas es la regulación de un mercado, pero lo están haciendo de manera simplista y me explico. Sólo, si tú te fijas en el debate, está la regulación de una de las sustancias. En este caso, el cannabis. Y desde ese sentido creo que va mucho más allá de lo discursivo. En lo general (...) el régimen en el que nos encontramos nosotros va a seguir siendo

por hoy prohibicionista aunque hemos dado pasos en el sentido, no de legalizar, pero sí de no penalizar el consumo. Hay otros que al separar (...) las drogas que malamente les llaman duras de las suaves, como es hoy la marihuana y la comparan con la nicotina, el alcohol y cualquier otra sustancia que está regulada, creo que en ese sentido vamos a encontrarnos cada vez más estados o ejemplos como el de Uruguay y como es el caso de los estados en Estados Unidos. O sea, tan sólo en las últimas elecciones, en los referendos de los Estados Unidos, estas elecciones de hace un par de semanas, 16 estados más ingresaron con legislaciones que pretenden regularizar de alguna manera, insisto, una de las sustancias, pero que están yendo mucho más allá del discurso y que la sociedad está exigiendo justamente que existan este tipo de disposiciones que ya están hablando de una regulación. Que tan grande va a ser el espacio para entrar a un ejemplo como Colorado o el mismo de Uruguay, podemos encontrar matices en cuanto a la capacidad que el mismo estado va a proponer para regular una sustancia como el cannabis. Y en ese sentido creo que sí es positivo que empecemos a encontrar esas alternativas, siempre y cuando pudieran resolver la situación en la que nos encontramos en la combinación de tráfico de drogas y violencia o todos los ejes derivados del mismo".

"... una preocupación tiene que ver con lo que veo en mi país un fuerte (...) movimiento hacia una especie de aceptación de las drogas blandas, como el cannabis (...) y a legalizarlas. No digo que nunca debiera hacerse eso. Digo que hay ciertas condiciones que deberían estar antes de hacerlo (...) no creo que estemos preparados para hacer eso".

"... el principal impulsor de una especie de legalización o una especie de regulación (...) es que las cárceles se están llenando de delincuentes menores (...) pequeños usuarios, pequeños vendedores (...) ese es uno de los disparadores para no ir demasiado hacia el contrabando menor e ir atrás de los grandes dealers, las pandillas, las organizaciones criminales (...) puede ser que ahí haya un punto, quizás también haya evidencia científica (...) que incida para abrirse a la regulación, de que no hay tanto daño (...) si usas drogas blandas, entonces poner más esfuerzos en dinero, recursos humanos, para luchar contra la criminalidad que es realmente criminalidad (...) no estoy de acuerdo (con) las estrategias de regularizar o legalizar el cannabis antes de probar que podés

*controlarla si se legaliza. No, primero legalizar y después ver como la vas a controlar… Me preocupan los jóvenes porque si se legaliza eso significa que estará más disponible (…) debemos saber que vamos a legalizar. ¿Podrá usarse en los colegios? No aconsejaría eso para nada. ¿Podrá usarse en la universidad? De ninguna manera. Entonces ¿dónde vas a permitir la legalización del consumo de drogas? ¿En centros deportivos? No. Jóvenes, no. Entonces se necesita una regulación muy, muy, muy estricta. Quizás Uruguay sea un país más avanzado, tengan sistemas de información (…) podrían ser un ejemplo, pero no soy muy entusiasta con ello en (*mi país*). No creo que estemos preparados (…) si haces tal experimento (…) quizás el impacto se muestre después de diez años, y es difícil cambiar rápidamente (…) para mitigar los efectos negativos, si los hay (…) no me gusta experimentar (…) con los jóvenes, a ver si es bueno o no (…) No digo que sean locos o que estén equivocados (…) lo que estos países hacen es, al menos, comenzar la discusión (…) me preocupa que la discusión vaya de un lado para el otro (…) La legalización no significa que la vas a vender en el supermercado. Entonces, ¿dónde la vas a vender?, ¿quiénes la pueden comprar?".*

"… permitamos que los científicos (…) a los expertos (…) hagan su trabajo, hagan investigación y después orientar a los tomadores de decisiones y a los legisladores de nuestros gobiernos (…) veo algunas situaciones en la que los gobiernos, los políticos, parecen ir por delante de los desafíos de los expertos médicos en esa área para hacer las correspondientes investigaciones (…) esa es una de las cuestiones que necesita ser revisada y, por supuesto, tener algún nivel de discusión (…) no creo que debamos legalizar totalmente el mercado para el uso de cannabis, debe haber algún grado de regulación (…) ir más allá requiere mucho pensamiento, mucho trabajo duro, un montón de comentarios de la sociedad civil, de educadores (…) probablemente alguna equidad debe buscarse y, por ejemplo (…) que pasos se pueden dar para la posesión, especialmente de pequeñas cantidades y claramente no tiene sentido (…) enviar a la cárcel a una persona por un gramo o dos gramos de cannabis".

"… muchos economistas que miran (…) la forma en que Uruguay intenta regular el mercado de la marihuana dicen que la propia ley (…) crea algunas fugas que hacen que regular el mercado ya no vaya a ser

tan fácil (...) Un chiquilín de 17 años no puede comprar entonces, y todos sabemos que la droga se consume entre los 14 y los 25, o de antes todavía, depende de los países, entonces (...) tenés toda una franja que va a quedar fuera de ese mercado que vos procuras regular (...) eso no lo estás regulando (...) sino es con una prohibición, entonces cuando vos regulas también tenés que prohibir (...) todo depende como lo quieras regular (...) finalmente las normas internacionales de drogas procuran regular el mercado, ahora, lo hacen de una forma, lo hacen mediante leyes más prohibicionistas. Pero no es que con leyes prohibicionistas el mercado queda desregulado".

"... podría ser que terminemos en un mundo donde más países legalicen la marihuana para consumo recreativo pero no creo que queramos ver la marihuana promocionada de la forma en la que las compañías promocionan el alcohol (...) el ánimo de lucro, el marketing y la promoción son realmente problemáticos (...) todavía encuentro duro aceptar el uso recreativo de cannabis (...) tenemos que desacelerar la reforma y experimentar con la decriminalización del uso personal o (...) reducir las penas (...) en (mi país) no podemos usar la palabra decriminalización (...) sería muy controvertido pero no es un problema por ejemplo decir que se van a reducir las penas para la marihuana (...) es la palabra (...) la palabra es una palabra con mucho significado, decriminalización suena como rendición (...) la gente también confunde la legalización con decriminalización (...) es un desperdicio tener gente encerrada por uso personal de marihuana (...) eso necesita terminarse (...) pero estamos hablando solamente de cannabis. Cuando vas a otras drogas no apoyamos esto".

"... no sé qué va a pasar con esto, porque todavía no se ha construido la evidencia que me permita decir para donde va (...) la experiencia uruguaya es una experiencia interesante de seguir (...). De seguir sobre todo (...) en el sentido de la regulación de una sustancia en particular, el mercado del cannabis, no son las drogas en general. Pero básicamente el cannabis, que obviamente también habría que ver y poder distinguir o no de las otras sustancias. Si eso requiere un régimen especial, en fin. Pero es una experiencia interesante a seguir a mi juicio, y de evaluar en el tiempo (...) La experiencia uruguaya (...) hay que seguirla (...) para evaluar los costos y beneficios de la experiencia (...) habrá que ver (...)

hasta qué punto la regulación provoca como consecuencia que aumenten en demasía las prevalencias de consumo de la sustancia, por lo tanto, pueda probablemente aumentar también algo el consumo problemático de la misma. Eso habría que ver. Por eso yo digo que hay que esperar de qué forma (...) se manifiesta ahí la experiencia".

"... aquí hay algo que no encaja. Porque por un lado me decís necesitamos liberar y quitarlo de regulación, porque eso es lo que está causando el problema (...) pero por el otro lado, tengo dos sustancias que están totalmente reguladas, abiertas en su consumo (...) y también me están causando problema, ¿verdad? (...) Entonces vamos a ver, vamos a ver (...) Aquí hay algo que no está cuadrando. Puede ser que estemos dirigiendo nuestra mirada hacia algo que no es".

No obstante, aún para aquellos entrevistados proclives a la idea de "mercados regulados", la reforma concreta de las convenciones no es visible ni en el corto ni en el mediano plazo. Y es por eso que muchos de ellos introducen la noción de una "interpretación flexible" de las convenciones como instancia previa y posible a cualquier cambio en la letra de los instrumentos de fiscalización internacional de drogas en un largo plazo.

"... va a haber una actitud, por lo menos de países como los Estados Unidos, de permitir este nivel de flexibilidad hasta un cierto punto y yo creo que parte de este punto es que sea con cannabis pero no con drogas más peligrosas. Y, que al final, después de un tiempo largo, van a reconocer la necesidad de que para hacer vigentes los convenios internacionales tienen que cambiarse".

"... el tema se ha desplegado con mucha fuerza, en todo el hemisferio, es un tema que ha ido adquiriendo mucha fuerza (...) políticas de drogas, nuevos enfoques, enfoques alternativos, bueno, un tema en debate (...) Ese es un tema que está siendo revisado actualmente incluso por Colombia, por Guatemala, por México, que han tenido muchos daños asociados a este tema y (...) de alguna manera comienza a flexibilizarse. Incluso dentro de Estados Unidos hay una situación en materia de control de drogas, de sistemas de fiscalización, que en Estados Unidos es una evidencia rotunda. Hay dos estados que han liberalizado el mer-

cado del cannabis y hay otros 16, 17 estados, si consideramos el Distrito de Columbia, que tienen el uso médico para el cannabis. Incluso el mismo William Brownfield ha expuesto que Estados Unidos actualmente tiene cuatro pilares y enunciando los pilares dice `el marco de las convenciones no puede tocarse, pero seguidamente dice ´nos adherimos a una interpretación flexible de las convenciones´. El tercer pilar dice Brownfield es tolerancia a los nuevos enfoques y nuevas experiencias. Y el cuarto pilar es combatir el crimen organizado".

"Lo que no entendería (...) es un debate mucho más complejo e integral para todas las drogas en general, ese no lo veo prosperando, ese lo veo muy retórico con algunos países que aspiran a ello sin dar los pasos contundentes para lograrlo (...) ahí es donde justamente esta de alguna manera detenido o trabado el debate respecto a la legalización. Justamente la aparición de todos estos fantasmas y temores de algunos de los estados y, particularmente del estado más fuerte en cuanto al régimen de control o dos de los estados más fuertes del régimen de control, es que sigue apareciendo esta bipolaridad en el debate. Por un lado, hablar de alternativas y por otro lado hablar de las convenciones y el régimen fiscalizador, que todos sabemos que es prohibicionista. Creo que el matiz principal lo encontramos en un discurso, que si bien es retórico, se acerca un poco más en cuanto a definir como convive el prohibicionismo con este nuevo régimen de alternativas. Y es en buscar una cosa que le han llamado como la flexibilidad de las convenciones (...) existe una gran resistencia en ese debate y en esa revisión a atentar contra el marco jurídico con el que contamos. Es decir, nadie habla de que tenemos que reformar las convenciones y todas aquellas expresiones que hoy por hoy se manejan como alternativas son desechadas porque indican que están atentando contra el régimen, entonces eso es lo que tiene un poco detenido el debate".

"... las convenciones no requieren una guerra contra las drogas, al menos políticas dentro de lo que sería el rumbo de guerra contra las drogas. Eso no se requiere dentro de las convenciones (...) Lo que se puede buscar es formas es de reinterpretar un poco las convenciones. En principio, el artículo cuarto, párrafo tres dice que, los únicos usos legítimos son en medicina y en ciencia. El artículo 38 (...) dice "las partes prestarán atención especial a la prevención del uso

indebido de estupefacientes y a la pronta identificación, tratamiento, educación, pos tratamiento, rehabilitación y readaptación social de las personas afectadas". Entonces, (...) este es un artículo que crea una tensión con el artículo cuarto, porque, bueno, en primer lugar, es un artículo posterior y lo que han alegado, por ejemplo, lo que alega Uruguay, es que ellos aplicando este artículo consideran que pueden legalizar porque es una forma de tratar el problema para cumplir con el espíritu de la, o al menos la meta, del preámbulo que es ´las partes preocupadas con la salud física y moral de la humanidad´. Que lo que se busca es, básicamente, es decir la meta no es prohibir por prohibir, sino lograr mejorar la salud física. Bueno, perdón, aquí ese es un lío con la traducción en español (...) porque la traducción en español y en francés dice "las partes preocupadas por la salud física y moral de la humanidad". Pero, el problema es que la convención se firmó en inglés. Y, en inglés, el preámbulo es distinto. Dice "concerned with the health and welfare of mankind", y obviamente de ahí, a la salud física y moral hay un salto grande. Entonces, el argumento en esto es que, pues, una forma de empezar a reinterpretar esto es argumentando que el artículo 38, permitiría una tolerancia a los, al uso no médico, siempre y cuando eso sirva para identificar, para, llevar hacia tratamiento, educar, etcétera, a la gente".

"... es necesaria cierta flexibilidad (...) para tener en cuenta la realidad de ciertas situaciones (...) el régimen internacional debe ser reequilibrado y tomar realmente en cuenta a los países y las regiones".

"Creo que en el corto plazo necesitamos flexibilidad y necesitamos algún tiempo para (...) ver qué pasa en Uruguay y en los estados de Estados Unidos y tener una especie de observación de las etapas y la experimentación y tener alguna idea de las tendencias, del resultado. Y luego (...) cinco años a partir de ahora (...) quizás exista la necesidad de cambiar de lista al cannabis (...) desde el punto de vista académico se puede argumentar que necesitamos una nueva convención para el cannabis. Pero desde un punto de vista político no es posible, no va a suceder. Es muy difícil (...) hay dos opciones. Una es permitir flexibilidad con el cannabis, tolerarlo, y dejar a la JIFE que escriba sus comentarios críticos y que los países le digan `muchas gracias, dialogaremos con la JIFE, pero realmente no estamos de acuerdo´. Y lo otro que

podemos hacer es cambiar la marihuana a la Lista II (...) en el corto plazo necesitamos flexibilidad".

"... todavía no ha cambiado, digamos, la política internacional y la base (...) que son las convenciones internacionales sobre drogas, están, siguen iguales. En la práctica hemos visto que se ha ido cambiando el paradigma, que está cambiado desde un enfoque de crimen a un enfoque de salud, ¿no? Eso sí es un cambio que poco a poco se está dando (...) se nota que algunas, algunos, algunos rasgos están cambiando. La plena militarización, como fue en los años noventa, por ejemplo, en los países andinos, eso (...) en algunos países, ha cambiado (...) está claro que la tensión que se ha ido creando entre la realidad y la letra de las convenciones se está poniendo manifiesta ¿no? Cada vez más. Entonces, nosotros creemos que es inevitable hablar de adecuar un poco la letra de ley a la realidad, de creer que siguiendo la misma receta va a cambiar la realidad, después de tantos años llega un momento esto no ocurre. Pero es difícil cambiar porque no resulta ser un tema todavía para la mayoría de los países aceptable ¿no? (...) es inevitable que va a haber más países que van a seguir más el camino. No tanto regular el mercado de cannabis pero que buscan soluciones que son aplicables a la realidad de su país, o sea que no hay una sola medida que es aplicable en todas las distintas situaciones (...) el primer paso debería ser (...) un primer reconocimiento que (...) el régimen internacional de control no está funcionando. Eso sería por lo menos el primer paso ¿no? O el reconocimiento que hay (...) un lado problemático de las convenciones. Y eso (...) podría darle inicio a una discusión de cómo adecuarla a una forma de control que sea más efectiva y más justa (...) si la preocupación es el bienestar de la humanidad o la salud ¿no?, hay más argumentos para regularlo que para prohibirla".

"El problema es que no hay consenso (...) no hay consenso dentro del hemisferio occidental y no hay consenso alrededor del mundo. Entonces sería prematuro (...) en el 2017 (...) más estados de Estados Unidos legalizarán. Pero aun cuando Estados Unidos fuera a la CND y tratara de cambiar de lista a la marihuana, no habría apoyo para eso (...) aunque juntáramos una docena de países o 15 países, la mitad de los países de Europa y de América Latina y el Caribe, todavía tenemos Asia, y Rusia, y África. Entonces es realmente prematuro (...)

tenemos que dejar que los eventos se vayan desarrollando y ver qué pasa en el tiempo (...) Quizás si quitamos a la marihuana del desafío, sea un poco más fácil, pero aún tenemos que enfrentar la cocaína, la heroína, las metanfetaminas, las pandillas y la violencia (...) Necesitamos perseguir reformas en el marco de las convenciones (...) hay mucho que necesitamos hacer, hay muchos problemas como el acceso a los medicamentos, los derechos humanos, la proporcionalidad de las penas, la falta de tratamiento, la ausencia de información e investigación, mucho trabajo debe hacerse antes de que cualquiera aquí discuta una nueva convención".

"... la expectativa que tengo es que se arme algo por fuera de la UNGASS (...) Y la expectativa sería de alguna manera como la cumbre de ahora, la Cumbre de las Américas. Que no haya declaración. Si no hay declaración es un símbolo, un síntoma, un signo de que no hay consenso. Y si se produjera eso sería un triunfo. Porque sería, digamos, la marca de que el consenso de Viena se rompió definitivamente. Y que hay que trabajar para un nuevo consenso, porque yo creo que sí, que lo peor sería que no se lograra un nuevo consenso, ¿no? Que no se contribuyera, porque sucede lo que está aconteciendo que la drogas que tienen que estar sujetas a regulación, ¿no? Que no se trata de pasar de un sistema liberal de desregulación ilegal a un sistema de desregulación legal. Creo que hay que regularlo, necesitamos instrumentos jurídicos internacionales, y necesitamos políticas nacionales sensatas (...) Hay quienes están jugando ese partido y hay otros países, entre los que se encuentra Uruguay, (...) Argentina, Ecuador, Colombia, Guatemala, Costa Rica, México, y al que se pueden sumar otros países, (...) se va a sumar Bolivia, se puede llegar a sumar Brasil (...) que quieren, por lo menos, dejar una rendija y (...) con que quede una rendija es suficiente (...) Y si esa rendija se traduce en nuevos enfoques, en explorar nuevos y variados enfoques, es una bocanada de aire fresco para el debate que tenemos en relación a este tema (...) va a ser un elemento ese, el de la flexibilización, flexibilización de la interpretación y poder avanzar después en otros temas. Ese va a ser, de alguna manera, el inicio del tema y no se puede ir por todo, porque creo que no hay una opinión pública que nos habilite a ir por todo. En esto hay que ser muy racional y sensato".

"Modificar las convenciones en el corto plazo (...) es imposible, porque hay resistencia de algunos países, muy grande, como China, Rusia, Brasil, etcétera. Entonces (...) hay que ir paulatinamente a modificar la aplicación o la implementación de las convenciones. Y es ahí que (...) hay que mirar la flexibilidad inherente a las convenciones para experimentar, por ejemplo, con la descriminalización de marihuana".

"Y si lees las convenciones (...) con mucho cuidado (...) hay ventanas de flexibilidad adentro que hay que utilizar estas ventanillas mientras que el mundo cambie. El mundo va a cambiar, pero va a ser lento".

"... se necesita (...) hacer un balance de que es lo que está funcionando y seguir capitalizando (...) eso, pero a la misma vez reformar, porque las cosas que se hacían hace 10 años o las cosas que se hacían hace 20 años no necesariamente funcionan ahorita (...) orientar y buscar las prioridades que se necesitan porque las convenciones están (...) como una guía".

"... si, es claro que está siendo tensionado el régimen (...) Con lo de Uruguay, Estados Unidos, pero también esta tensionado por los países del este que tienen pena de muerte (...) para los consumidores (...) las convenciones están bajo la égida (...) de las convenciones internacionales de derechos humanos y por lo tanto, sobre esa lógica uno pudiera avanzar en ir "flexibilizando" el modelo en cuanto (...) a despenalizar el consumo, el no castigo a los usuarios, políticas centradas (...) en el derecho de las personas, sobre un enfoque de seguridad humana (...) las convenciones te permiten hacer una serie de cosas que no se han hecho y que se pudiera ir avanzando".

"... estamos en el medio de un debate donde hay posiciones muy diversas, encontradas, extremas (...) pero estamos en un debate. El debate hoy se centra en sí, en un aspecto, en si las convenciones son un chaleco de fuerza o si las convenciones son interpretables. Y (...) me parece bien importante que ha habido un movimiento incluso de ONUDD en la línea de plantear que las convenciones son interpretables. Si tu lees los dos últimos informes de Fedotov, él insiste sistemáticamente que la "guerra a las drogas" es una interpretación posible de las convenciones, ¿no?, y que hay otras".

"Recuerdo estar hablando con el Presidente (...) que estaba totalmente preocupado porque tenía alrededor de 20.000 adictos a las drogas en las prisiones (...) Y yo dije `¿por qué no los saca?, ¿por qué no modifica la ley y los saca? Las convenciones no te obligan a arrestar a la gente (...) lo que sucede es que las instituciones de todos nuestros países no se han adaptado (...) están aún arrestando adictos y encerrándolos, y poniéndolos en prisiones. Necesitan hacerlo de un modo mejor. Y ahí es donde necesitamos focalizarnos. Hay espacio para las mejoras. Pero éstas no requieren un cambio en las convenciones; es un poco engañoso sugerir que necesitamos cambiar las convenciones para resolver esos problema (...) se puede dar libertad condicional y sacar de la cárcel a todos los adictos y crear un régimen de tratamiento (...) es más difícil de lo que suena, porque necesitas instituciones de tratamiento, profesionales capacitados, necesitas los recursos, todo un sistema, pero no hay nada que obligue a Colombia o México o a Estados Unidos o a ningún país encerrar a tantos individuos independientes, es un desperdicio".

"... ahora es urgente actualizarlas, o sea, eso sería lo ideal que todos se puedan sentar y lograr unos mínimos dentro de los que se pudiera actuar (...) porque algunos de esos países que se oponen a revisarlas, en la vida real están haciendo mucho más de lo que dicen las convenciones".

"... algunos de los países más conservadores deberían reconocer que tenemos que ser muy cuidadosos aun cuando se quiera preservar las convenciones eso no debe significar que se quiera preservar el statu quo. Hay un montón de problemas y debilidades con la actual implementación que deben ser arregladas y tenemos que tener confianza en ver los problemas y proponer soluciones a esos problemas (...) sólo porque queremos conservar las convenciones no significa que tenemos que tomar todo como si fuera grandioso…".

"El debate está abierto (...) El momento de este debate, desde el punto de vista político, se centra en que las convenciones son interpretables (...) lo que se puede lograr en el corto plazo, como avance, tengamos en cuenta que hace cinco años no había debate (...) Eso (...) es un cambio importante (...) yo la interpreto así, y otros pueden interpretarlo de otra manera. Y otro de otra, y otro de otra. Eso implicaría la rup-

tura de la lógica del traje único, ¿no?, y eso (...) es fundamental. (...). Entonces (...) hoy la discusión debería plantearla en como regulamos. No en si regulamos. Porque ya está sobre la mesa el concepto de regulación. Obviamente que hay cantidad de países y de fuerzas que están ahí que están muy en pugna con un concepto (...) mucho menor que este que es el de nuevos enfoques, ¿no? Hay países acá en la región, ¿no?, que se oponen a hablar de nuevos enfoques, hay países en Asia que se oponen a hablar de nuevos enfoques, ¿no? Pero estas son resistencias naturales que yo creo que cada vez van a ser menores. Entonces hoy el dilema (...) no es regular o no regular, sino que el dilema hoy es como regulamos (...) Entonces vamos a vivir (...) un período no corto de años, quizás cinco, diez años de, cómo dicen en los aviones, de ajústense los cinturones porque hay turbulencias".

No obstante, algunos entrevistados insisten en que la cuestión no pasa por una reforma de las convenciones, siquiera por su interpretación flexible.

"... Ubícate en Centroamérica, que es un área mucha más pequeña que todo el Cono Sur. Entonces resulta que el (...) Presidente guatemalteco abre su campaña y su primer discurso de entronización (...) es "hay que liberalizar, hay que despenalizar", y con grandes pompas y demás habla de la necesidad de despenalizar el problema de las drogas (...) Nosotros tenemos despenalizado el problema toda una vida. ¿Cómo vamos a ir a decir que esa es la solución cuando se ha demostrado que aquí tampoco es la solución? Entonces, agarran el caballito de la despenalización (...) Momentito, mientras yo estoy leyendo todo esto y estoy escuchando todo esto, tengo chicos en la calle que se están muriendo por el paco (...) Y tengo carajillos que se están iniciando ya en la heroína (...) que era un fenómeno que no teníamos aquí. Y tengo violencia. Y tengo accidentes por alcoholización desbordada. Y yo tengo que revisar declaraciones en donde Uruguay dice "no es con, sino que es para". Entonces Venezuela dice "no porque eso es un discurso neoliberal, tiene que ser en vez de con y en para, tiene que ser por". Entonces (...) "suave, esto es psicótico". Que me importa a mi si se utiliza el por, el para o el con (...) Y se vienen (...) a decirme como hacer las cosas con diferentes formas, con diferentes niveles de complejidad, pero con el mismo nivel de recursos y el mismo nivel de financiamiento (...)

Denme esos (...) millones, quítenme todas las trabas administrativas, y te juro que puedo hacer cualquier cantidad de parques recreativos y de casas de juventud en barrios de alta vulnerabilidad donde el muchacho puede hacer algo (...) No nos pongamos en niñerías ni en estupideces de que si son las Convenciones de las Naciones Unidas las que nos están trayendo el problema. No, no, no (...) El problema es que somos ciegos ante lo que es realmente el problema".

En cualquier caso, muchos entrevistados coinciden en la inexistencia de soluciones fáciles.

"... es muy complejo y es muy fácil simplificar, es muy fácil decir `mira basta con la guerra o basta con esto, hay que legalizar todo´ (...) no hay soluciones (...) rápidas ni fáciles (...) Nadie tiene una solución mágica a esto".

"No es un problema fácil; es un problema muy complejo (...) muchos de nosotros, un montón de gente de a comunidad global tenemos lo que llamo ´la fatiga de la guerra contra las drogas´, estamos cansados de luchar contra eso, de hablar de eso, de discutir sobre eso. Queremos que esto termine (...) pero desafortunadamente no se va a ir porque no hay nadie que quiera que se amplíe la disponibilidad de cocaína en su país (...) nadie va a querer el libre acceso de cocaína en el país (...) Entonces el problema no se va a ir. Es algo que tenemos que enfrentar. Y desearía una respuesta más simple, pero (...) a veces hay un poco de fantasía en creer que podemos cambiar las leyes y hacer que el problema desparezca. Podemos mejorar algunas cosas, y hacer cambios y deberíamos hacerlo. Hay un montón de problemas (...) relacionados con el arresto de personas que son usuarios y darles tratamiento, por eso es el área donde deberíamos focalizarnos (...) tirar gente en las cárceles por cinco años por dependencia a las drogas no nos va a ayudar a resolver el problema (...) dejemos las celdas de las cárceles para las personas que cometen delitos graves. Esa es una reforma importante que deberíamos implementar. Y hay un montón de trabajo que hacer para que el sistema sea mejor pero no lo vamos a hacer desaparecer (...) tratar de legalizar la cocaína (...) eso no va a suceder".

Frente a este panorama, en opinión de algunos entrevistados las expectativas respecto de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas en 2016, no son muy positivas.

"... yo sospecho que el común va a salir con el cuento de que no, que debemos seguir porque, en el 2009 (...) se hizo una Declaración Política que, donde se alegaba que se esperaba que disminuyera el consumo hacia el 2019".

"... no va a pasar absolutamente nada (...) en este hemisferio estamos mucho más avanzados en la discusión sobre las soluciones a los temas de adicciones, producción y tráfico de drogas que en el resto del mundo. Entonces (...) en este hemisferio, tenemos que proteger el consenso que tenemos. Tenemos que trabajar por los estados para diseñar nuestra próxima estrategia y plan de acción hemisférica que va de 2015 a 2020, y para mí esto es mucho más importante. Yo no creo que vamos a ver una gran apertura, un gran consenso, ni una gran calidad de discusión en UNGASS 16. Pero el mundo puede sorprender y quizás van a sorprenderme, pero como dicen en inglés `don´t hold your breath´".

"... se va a (...), tanto a nivel de UNASUR, a nivel de GRULAC, a nivel del Grupo de los 77, (...) humanizar un poco las cosas, pero por el lado de los países del este y algunos países árabes, o sea, nada. Nada. (...) no lo veo fácil (...) Pero si buscar este tipo de consideraciones que pudieran entre comillas "humanizar" un poquito más el abordaje del fenómeno".

"... va a ser la UNGASS pasada. Se van a constatar muchas cosas, se van a hacer muchos acuerdos, pero a la larga los países hacen lo que quieren, y muchos lo que pueden (...) hay cuestiones mucho más relevantes para los países hoy día que el problema de las drogas. (...) en algunos países el consumo (...) desde el punto de vista de magnitudes, no es muy relevante. Y, por lo tanto, hay una serie de otras consideraciones de los países más importantes que dedicarle recursos a esto, por lo tanto (...) nos vamos a encontrar con lo que nos estamos encontrando en todas las evaluaciones que se hacen en nuestro hemisferio, (...) que se avanza poco y nada, y en muchos casos se retrocede (...) o sea,

mucha declaración de buena intención, pero poco sustento en el ámbito del diseño de políticas adecuadas y ¿porque eso?, porque existe una ignorancia, pero absoluta respecto a al fenómeno que estamos abordando, en general, incluso en los países desarrollados"

"... lo que sería más útil es utilizar el tiempo y la energía en una forma positiva, en crear soluciones integrales a estos problemas en vez de pelearnos por una coma, en una convención que francamente nadie, nadie, nadie, está respetando a su letra".

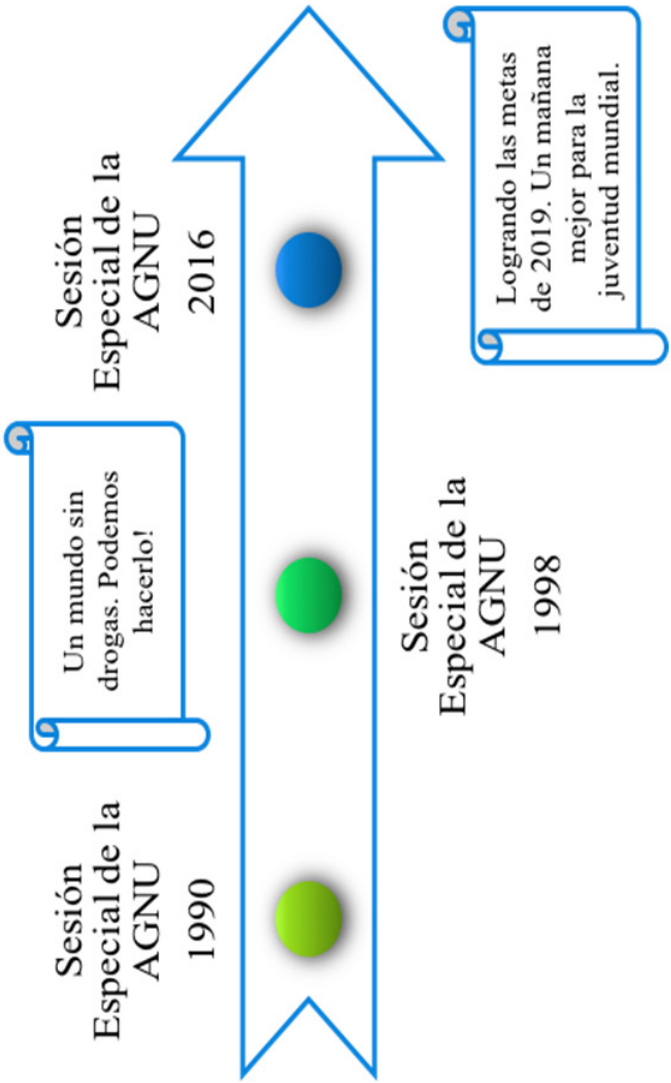
Capítulo 13 – Conclusiones: socialización y persistencia del régimen internacional de control de drogas en la participación de los actores pertenecientes al ámbito interamericano.

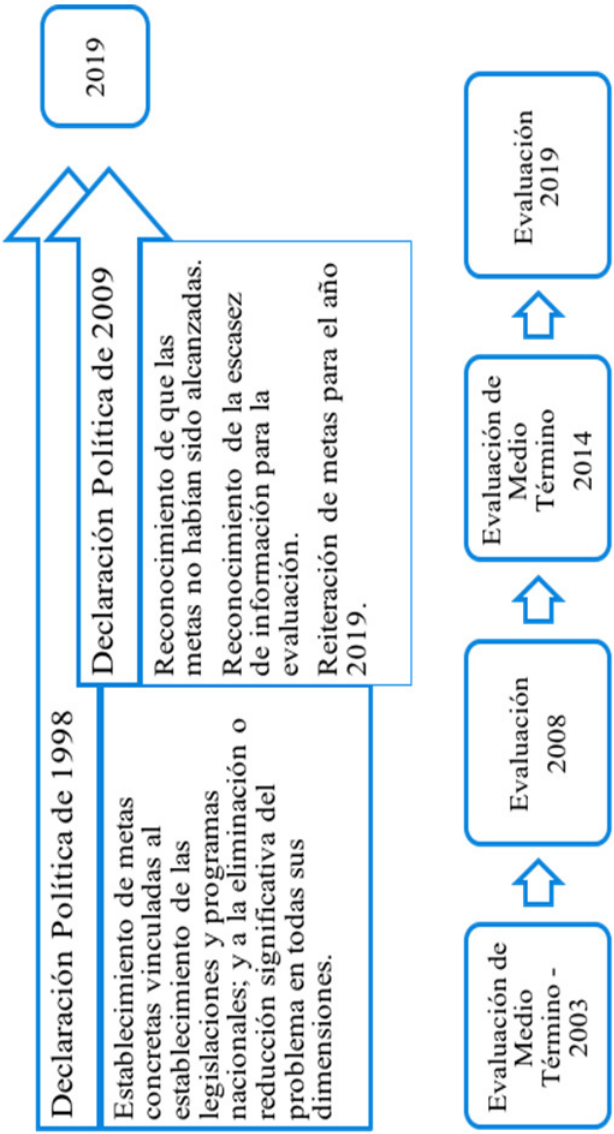
Por tercera vez en la historia del régimen internacional de control de drogas la casi totalidad de los estados del mundo dedica una Sesión Especial de la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas al problema de las drogas. La necesidad de una comprensión profunda, tanto del problema como de las estrategias implementadas, resulta incuestionable frente a un tema que desborda no sólo a los estados nacionales y a las burocracias de los organismos internacionales, sino a la comunidad internacional en su conjunto. En esta búsqueda de comprensión, ineludible por estas horas, las clásicas explicaciones sustentadas en elementos materiales, tales como la presión ejercida por los estados más poderosos del régimen, más específicamente Estados Unidos (cuyo rol esencial en su surgimiento y posterior evolución no puede ni necesita ser cuestionado) ya no resultan suficientes. Como una paradoja del destino es precisamente en los Estados Unidos donde ciertas iniciativas en materia de políticas de control de drogas se constituyen en desafíos al régimen, tal como lo entienden los actores que de él forman parte. La esencia de las páginas que preceden este capítulo se orienta precisamente a develar las construcciones y entendimientos sobre los que se sostiene el régimen, más allá de sus instrumentos normativos, única alternativa posible para comprender su persistencia y sus posibilidades concretas de transformación. Tres convenciones internacionales, de las que forman parte la casi inmensa mayoría de los estados y territorios que integran la Organización de Naciones Unidas, se han constituido en el marco inalterable de la estrategia internacional de control de drogas cuyo eje propositivo, en letra y espíritu, es la limitación del uso de cier-

tas drogas a fines médicos y científicos. Esa inmensa mayoría de estados con antecedentes y coyunturas sociales, políticas, económicas y culturales diversos, comparte una serie de comprensiones y entendimientos alrededor del problema mundial de las drogas y un apego casi incuestionado a los mencionados instrumentos internacionales. Esos estados se propusieron en la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas de 1998 alcanzar un "mundo sin drogas" e hicieron público su convencimiento de que podrían hacerlo. Más de quince años después y luego de atravesar una evaluación completa de las metas oportunamente fijadas en esa Sesión Especial (2009) y dos evaluaciones de medio término de la implementación de esas mismas metas (2003 y 2014) nos encontramos no sólo, como advierte Ruchansky (2015) en el título de su último libro, en "un mundo con drogas" sino en un mundo de estados que parecieran estar atrapados en las ecuaciones elementales de Milan Kundera (1995) según las cuales el grado de lentitud es proporcional a la intensidad de la memoria y el grado de la velocidad es directamente proporcional a la intensidad del olvido.

La hipótesis de la que partió este trabajo es que la explicación de la persistencia del régimen internacional de control de drogas, definida en términos de la inexistencia de alteraciones sustantivas en su foco normativo (Bewley-Taylor, 2012), aún frente a los profundos y recientes cuestionamientos en torno a su efectividad en el abordaje del problema que llevó a su creación, debe necesariamente buscarse más allá de las clásicas explicaciones sustentadas en elementos materiales (neorrealismo) apelando a factores explicativos adicionales tales como los que aporta una aproximación constructivista para la que los procesos de socialización existentes en los regímenes internacionales resulta esencial.

Como afirma Checkel (2005) la socialización implica que un agente no sigue una lógica de las consecuencias sino una lógica de la apropiación: la adopción de prácticas, normas, reglas y creencias se sostiene en el tiempo y es independiente de estructuras particulares de incentivos materiales y sanciones. Así, la socialización es el proceso mediante el cual los actores adquieren diferentes identidades y definen sus intereses a través de interacciones sostenidas y regulares dentro de contextos y estructuras sociales más amplios (Bearce y Bondanella 2007). Frente a posibles explicaciones centradas en elementos materiales (lógica de las


Sesión Especial de la AGNU 1990
Un mundo sin drogas. Podemos hacerlo!
Sesión Especial de la AGNU 1998
Sesión Especial de la AGNU 2016
Logrando las metas de 2019. Un mañana mejor para la juventud mundial.


Declaración Política de 1998
Establecimiento de metas concretas vinculadas al establecimiento de las legislaciones y programas nacionales; y a la eliminación o reducción significativa del problema en todas sus dimensiones.
Declaración Política de 2009
Reconocimiento de que las metas no habían sido alcanzadas.
Reconocimiento de la escasez de información para la evaluación.
Reiteración de metas para el año 2019.
2019
Evaluación de Medio Término - 2003
Evaluación 2008
Evaluación de Medio Término 2014
Evaluación 2019

consecuencias) se apela, en cambio, a un análisis que pueda dar cuenta del proceso de construcción colectiva de identidades que tiene lugar en virtud de la socialización a la que están sometidos los actores de un régimen internacional (lógica de la apropiación) quienes se "apropian" de prácticas, normas, reglas y creencias en un continuo proceso de retroalimentación entre estructura y agencia. De esta forma, adoptando la estrategia metodológica del "rastreo de procesos" se partió de la hipótesis de la existencia de un mecanismo causal que vincula la socialización con el resultado, esto es, la persistencia del régimen internacional de control de drogas. En efecto, los actores del régimen, inmersos en el proceso de socialización al que se hizo referencia precedentemente, construyen un entendimiento compartido no sólo respecto de la naturaleza, alcance y características del problema que el régimen internacional del que forman parte busca abordar, sino también respecto de las soluciones que se entienden legítimas, de los posibles entendimientos vinculados al alcance de la crisis de efectividad por la que el régimen atraviesa y del abordaje de los desafíos que se le presentan, todo ello en un marco de información (o desinformación e incertidumbre) en el que se encuentran inmersos.

En el presente trabajo, la existencia de ese mecanismo causal fue abordada sólo a partir del análisis de la participación de los estados pertenecientes al ámbito interamericano, de las burocracias de los organismos internacionales especializados en materia de drogas que operan en ese ámbito, así como de las organizaciones no gubernamentales con mayor incidencia política en la región. Como se advirtió en el capítulo introductorio, el alcance del trabajo no permite afirmar que el proceso de socialización que opera a favor de la persistencia del régimen internacional de control de drogas actúa de igual modo respecto de la totalidad de los actores del régimen, pero sí constatar que ese proceso de socialización existe en la participación de los actores pertenecientes al ámbito interamericano, es decir, que ese mecanismo causal opera en el contexto espacial y temporal del que es objeto el presente trabajo.

De esta forma, analizados más de 400 documentos del régimen pertenecientes al período 1998-2015, incluyendo no sólo aquellos de carácter multilateral sino también intervenciones de los estados, burocracias de los organismos internacionales y de las organizaciones no gubernamentales que lo integran, y a partir de las entrevistas realizadas a

Mecanismo Causal				
Parte o componente 1	**Parte o componente 2**	**Parte o componente 3**	**Parte o componente 4**	**Parte o componente 5**
Gobiernos nacionales Burocracias Internacionales	Gobiernos nacionales Burocracias Internacionales	Gobiernos nacionales Burocracias Internacionales	Gobiernos nacionales Burocracias Internacionales	Gobiernos nacionales Burocracias Internacionales
Definen la naturaleza, el alcance y las características del problema.	Construyen la noción de responsabilidad colectiva y de las soluciones legítimas al problema	Sostienen el déficit de información y la incertidumbre.	Determinan el alcance la crisis de efectividad del régimen.	Abordan los desafíos al régimen.

representantes de los estados pertenecientes al ámbito interamericano, es posible afirmar que existen una serie de entendimientos compartidos en cada uno de los componentes del mecanismo causal teorizado que permiten sostener que esos actores se encuentran inmersos en un proceso de socialización en las prácticas, normas, reglas y creencias del régimen, circunstancia que opera a favor de la persistencia del régimen, esto es, evitando alteraciones sustantivas en su foco normativo y con límites en sus posibilidades concretas de transformación. En efecto, como veremos seguidamente, los diferentes componentes del mecanismo causal no sólo operan a favor de la persistencia del régimen, sino que lo inducen a evadir eventuales procesos de transformación a través de procesos de adaptación que terminan reforzando su núcleo básico.

Como se plantea en el Capítulo 5, el primer componente del mecanismo causal se vincula al entendimiento de los actores respecto a la definición de la naturaleza, el alcance y las características del problema que el régimen se propone enfrentar. Cuando se analizan los documentos multilaterales del régimen, así como las intervenciones individuales que realizan sus actores a lo largo del período bajo estudio, surgen una serie de elementos comunes respecto al entendimiento del problema tal como se evidencia en el Capítulo 7. Estos elementos acompañan el desenvolvimiento del régimen internacional desde 1998 a la fecha, y existen, además, otros elementos que en la actualidad parecieran novedosos en la letra de los documentos y en las palabras de los participantes del ámbito interamericano, pero que estrictamente no lo son desde que fueron planteados, en casi idénticos términos, muchísimos años atrás. Todos estos elementos hacen que, en el marco del régimen, sus actores compartan un entendimiento común respecto del problema que el régimen enfrenta más allá de las diferentes manifestaciones que ellos hagan a lo largo de los años y que, junto a los restantes componentes del mecanismo causal, tienen un impacto en cómo ellos abordan de manera colectiva el problema, su comprensión del alcance de su crisis de efectividad y de sus desafíos, así como los posibles cursos de acción hacia el futuro.

Quizás el elemento más universal en la mirada de los actores pertenecientes al ámbito interamericano y en el recorrido temporal en el que se enfoca el presente trabajo, sea la definición del problema en términos de un "flagelo" o "mal". Una abrumadora mayoría de los actores

apela a este concepto aún cuanto más críticos parecieran mostrarse respecto de la efectividad del régimen internacional de control de drogas. El entendimiento del problema como "una calamidad, una desgracia o un infortunio" va de la mano con el Preámbulo de la Convención Única de 1961 donde se plantea una obligación "moral" de hacer frente a ese mal. Es así que la casi mayoría de los actores del régimen dan a su entendimiento de la naturaleza del problema no sólo connotaciones estrictamente morales sino también una aproximación lejana a una simple definición de problema a ser resuelto o contenido a partir de la implementación de políticas públicas. Este "flagelo" además, gracias a uno de los principios del propio régimen, sostenido a su vez por la mayoría de sus actores, el de la integralidad, es nada más y nada menos que un conglomerado que incluye tanto aquellas manifestaciones del problema vinculadas a la salud como aquellas vinculadas a la seguridad. Recordemos que la definición del problema que se da el propio régimen incluye en un solo concepto (problema mundial de las drogas) manifestaciones tan disímiles como el cultivo, la producción, la fabricación, la venta, el tráfico, la distribución, el desvío de precursores químicos y las actividades delictivas conexas, y la demanda, esto es, el consumo de las sustancias sometidas a fiscalización internacional. Es así que la conceptualización del problema, en lo que se deriva de la aplicación del principio de integralidad, tiende inevitablemente a la homogeneización de los ámbitos vinculados a la salud (la demanda) con aquellos vinculados a la seguridad (la oferta), como partes inseparables del problema. Esta homogeneización no sólo afecta el entendimiento del problema sino también la percepción de sus impactos y de las estrategias para enfrentarlo, coadyuvando a un énfasis en los represivo o punitivo, y a la prevalencia de un lenguaje de tono belicista. De esta forma, aún en nuestros días y en las intervenciones de los actores más críticos del régimen, el problema de las drogas es un "flagelo" al que hay que "combatir" o frente al que hay que "luchar". No sorprende entonces que, ante la definición del problema en los términos precedentes, el objetivo final del régimen, su meta más alta, haya sido la de un "mundo sin drogas". Si bien como veremos, ante el crecimiento de los cuestionamientos en torno a la efectividad del régimen, la meta de un "mundo sin drogas" perdió el gran predominio de los primeros años, en tiempos recientes algunos actores continúan apostando a esa meta, como lo hizo el ex Secretario General de la OEA en el 2009 al definir como objetivo "un hemisferio libre del

flagelo de las drogas ilícitas"[839] o el representante de Bolivia ese mismo año al afirmar querer "un mundo sin drogas"[840].

El ex Secretario General de la OEA nos introduce en otro de los elementos siempre presentes en la definición de la naturaleza, alcance y características del problema, el eje en las sustancias y la incorrecta utilización del concepto drogas o el de "drogas ilícitas". Tal como se plantea en el Capítulo 7, ni el régimen está orientado a la regulación de todas las drogas, ni establece la existencia de "drogas ilícitas". Lo que hace el régimen es definir una lista de sustancias sobre las que se requiere una serie de controles y requerir a los estados la penalización de una serie de conductas a ellas vinculadas, todo lo cual es fruto de la negociación y la decisión política de los actores que en él participan. Este énfasis incorrecto en las sustancias no es inocuo, sino que tiende a reforzar un contenido moralista y homogeneizante, así como a profundizar indefiniciones dentro del régimen en lo que refiere al abordaje del problema. Ya no hablamos simplemente de las consecuencias en términos de la definición del problema que se derivan del concepto "problema mundial de las drogas", sino simplemente de la incorrecta utilización del concepto "drogas" en sí mismo. Al día de hoy, los actores del régimen continúan afirmando que "las drogas" (se entiende que todas ellas) destruyen vidas, familias y generan riesgos para la cohesión social. La incorrecta utilización del término es ampliamente compartida por los actores del régimen tanto como el entendimiento de que ellas constituyen un "flagelo". De igual manera, la indefinición que opera en torno al concepto "drogas" opera también en la no distinción entre tipos de consumo cuya resultante es que la "calamidad" incluye tanto al usuario recreativo como al usuario con consumo problemático, además de, por supuesto, el "narcotraficante". Todos ellos forman parte del "flagelo" al que se debe "combatir". A lo anterior se suman otros elementos que, aunque con menor intensidad, aparecen en el entendimiento del problema por par-

839- Intervención del Secretario General de la Organización de Estados Americanos en el 45º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, OEA/Ser.L/XIV.2.45, CICAD/Doc.1736/09, 6 de mayo de 2009.
840- Intervención de Bolivia en el Segmento de Alto Nivel del 57º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; marzo de 2015.

te de los actores pertenecientes al ámbito interamericano, aún en tiempos recientes: la asociación entre droga y subdesarrollo y la asociación droga-delito, ambas asociaciones descartadas de plano por la evidencia empírica aunque, como hemos visto, recurrentes en los documentos e intervenciones del régimen.

Es cierto que, en lo que refiere al ámbito interamericano, a partir del denominado mandato de Cartagena en 2012, varios actores incluyendo la burocracia del organismo internacional más activo en el área, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD/OEA), comenzaron a destacar la necesidad de un "cambio de paradigma" y la bienvenida a un "nuevo clima de reflexión". Este clima comenzó a plantear la necesidad de poner el foco en la salud pública por encima de las aproximaciones punitivas, a fomentar un abordaje centrado en las personas, a apoyar un entendimiento de las adicciones como una enfermedad (el adicto como enfermo y no como delincuente), a impulsar la no estigmatización de los consumidores y, en definitiva, a humanizar el problema. Curiosamente, parte de este "nuevo enfoque" había quedado ya plasmado en la Estrategia Hemisférica de esa organización interamericana, aprobada en el año 2010, y un año antes en el marco de las Mesas Redondas que tuvieron lugar en ocasión de la aprobación de la Declaración Política de 2009. Pero más curioso aún es que, si se revisan las intervenciones de los primeros mandatarios que asistieron al Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, momento en el que se aprueba la Declaración Política de 1998, aparecen ya referencias a lo que hoy algunos denominan "nuevo paradigma". El Presidente de esa Asamblea ya había planteado la necesidad de "centrar los esfuerzos en las personas y no solamente en las drogas" y otros mandatarios del ámbito interamericano habían destacado la necesidad de un abordaje del problema de la demanda como un "problema de salud", de poner foco en la demanda y no sólo en la oferta, y de dar mayor énfasis a la salud por encima una respuesta represiva, entre otras cuestiones, tal como se describe en el Capítulo 7. Podría afirmarse que lo nuevo en la retórica que emerge con una nueva intensidad a partir del "mandato de Cartagena" sea el énfasis puesto en estos temas, aunque vale señalar que hoy como ayer, este nuevo enfoque convive con los elementos centrales que caracterizan la definición de la naturaleza, alcance y características del problema que hemos descripto

precedentemente en los documentos e intervenciones de régimen. El hecho de que la retórica sea cuantitativamente diferente a la de hace más de quince años sólo podrá diferenciarse de aquella a partir de concretos cambios de rumbo en las políticas de control de drogas en el sentido de esa retórica. Por el momento, todo parece volver a enmarcarse en torno a la cuestión de la memoria y el olvido. Discursos bien intencionados pero ajenos a la memoria del propio régimen plantean dudas respecto a cambios certeros en la comprensión del problema. El reconocimiento de que las adicciones a las drogas son una enfermedad que debe abordarse desde la salud y no desde la seguridad, cuando avanza hacia conceptos como el que introduce Argentina refiriéndose al problema como una "enfermedad social" nos conduce inevitablemente a entendimientos cercanos a los de los primeros años luego de aprobada la Declaración Política de 1998. Lejos pretenden estar algunos representantes del ámbito interamericano de aquellos mandatarios de los noventa, exponentes claros del modelo neoliberal, como el Presidente de Argentina o el Presidente de Brasil en aquella década, pero tan cerca en compartir un entendimiento del problema en términos de una "enfermedad social". Lo mismo parece operar con el énfasis renovado otorgado a la cuestión de la inclusión social que, aunque bien intencionado, tal como viene siendo planteado no hace más que reforzar la asociación entre droga/pobreza/delito que, como hemos visto, forma parte del entendimiento del problema por parte de la mayoría de los actores del régimen ya desde 1998.

De la misma forma que el entendimiento de los actores en torno a la naturaleza, alcance y características del problema de las drogas opera, como componente del mecanismo causal, a favor de la persistencia del régimen, actúa otro de los componentes de ese mecanismo: aquel vinculado a la responsabilidad colectiva y a las soluciones legítimas al problema. Además del principio de integralidad, el régimen se sustenta en sus instrumentos formales en el principio de la responsabilidad común y compartida. Este principio que se derrama en todos los documentos del régimen y en las intervenciones de sus actores, particularmente en la de los actores del ámbito interamericano a lo largo del período bajo estudio, presenta, como contracara, el convencimiento de que gran parte de la efectividad de las políticas y acciones a desarrollar dependen de un abordaje multilateral del problema. Como hemos visto en el Capítulo 8, la responsabilidad común y compartida emerge ante la comprensión co-

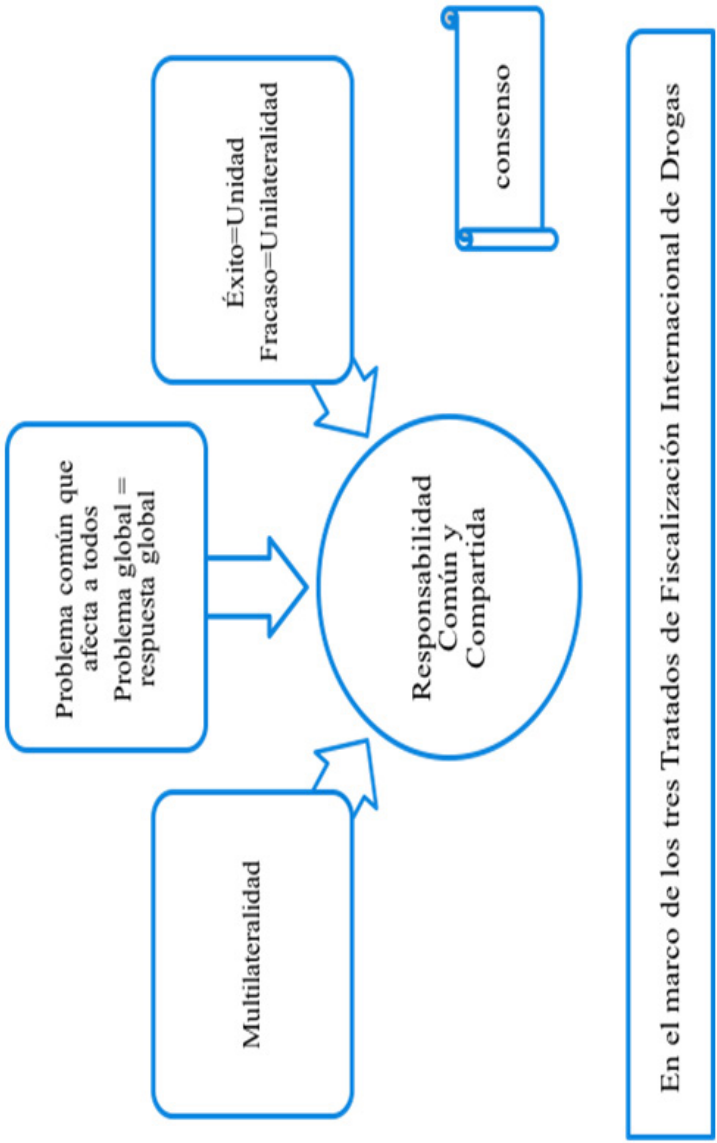
lectiva de que el problema de las drogas es un "problema común que nos afecta a todos", "un problema global que exige una respuesta global". La idea, planteada ya en la Convención de 1961, de que para ser eficaces se hace necesaria una acción concertada y universal persiste con igual fuerza hasta nuestros días. El correlato de este entendimiento es que, así como el éxito se asocia al abordaje multilateral, a la acción común, el fracaso se vincula con la unilateralidad. A resultas de esta comprensión, las defecciones parciales se entienden como un atentado contra el sistema en su conjunto. Desde 1998 a 2015, es casi imposible encontrar documentos del régimen o intervenciones individuales de sus actores que no apelen al principio de responsabilidad común y compartida con las connotaciones que hemos descripto precedentemente. Ahora bien, en el marco de esta responsabilidad común y compartida, aquellas soluciones que se entienden legítimas para abordar el problema no son más que las establecidas en la letra y el espíritu de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas. Los actores del ámbito interamericano, aún frente a los cuestionamientos en torno a la efectividad del régimen, incluyen la referencia a la necesidad de aplicación de esos instrumentos internacionales tanto hoy (2015) como ayer (1998) como parte de su compromiso en el marco de la responsabilidad común y compartida. Aun cuando en documentos recientes, como la Declaración de Antigua (2013) o la Declaración de Quito de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (2015) se reclama la necesidad de incorporar de manera integral los principios de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el derecho de los estados a formular sus políticas de drogas a partir del reconocimiento de sus propias realidades, la aceptación de "nuevos enfoques" y la implementación de políticas y medidas centradas en el ser humano, entre otras cuestiones, se reafirma que todo ello debe ocurrir en el marco de las tres convenciones de Naciones Unidas sobre drogas. De acuerdo a los documentos del régimen, en el ámbito interamericano, sólo un estado (Ecuador) planteó con claridad y certeza la necesidad de "actualizar las convenciones vigentes" aclarando frontalmente sus reparos a la fórmula siempre presente del "marco de los tres tratados de fiscalización de drogas" aunque advirtiendo su acompañamiento a esta fórmula en aras del consenso. Como hemos visto en el Capítulo 8, en la construcción de la noción de responsabilidad común y compartida y de las soluciones legítimas al problema, la herramienta del consenso aparece como vital en la tendencia a reafirmar la necesidad de respuestas

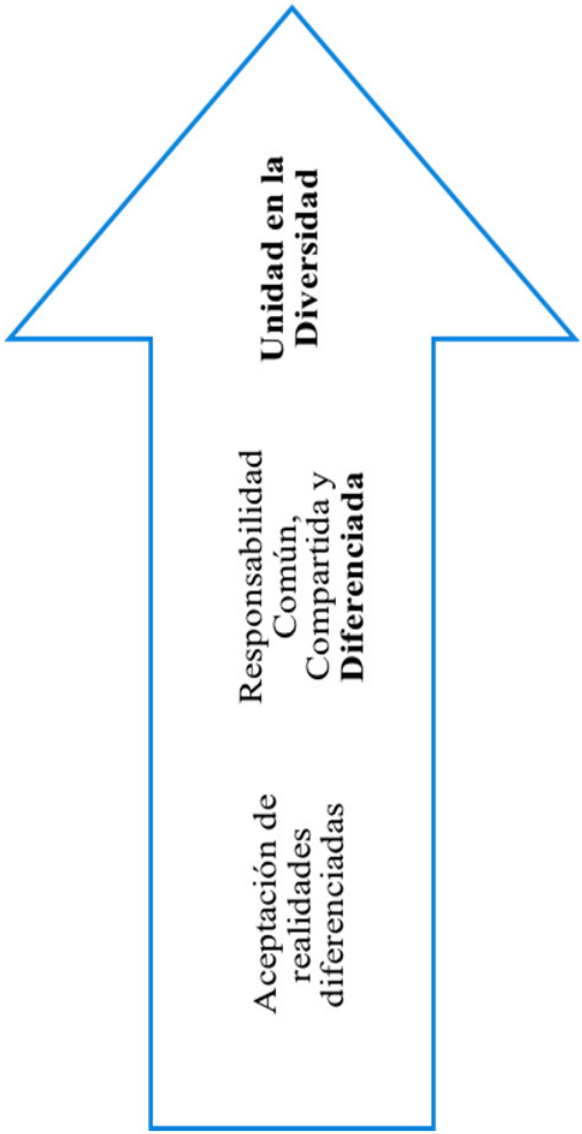
únicas. No obstante, lo anterior, es cierto que en el marco del clima de reflexión que se abre en el ámbito interamericano a partir del mandato de Cartagena comienza a emerger una suerte de aceptación de la existencia de diferentes realidades nacionales en la manifestación del problema de las drogas, así como la consiguiente apertura a un reconocimiento de la necesidad de políticas diferenciales para abordarlo.

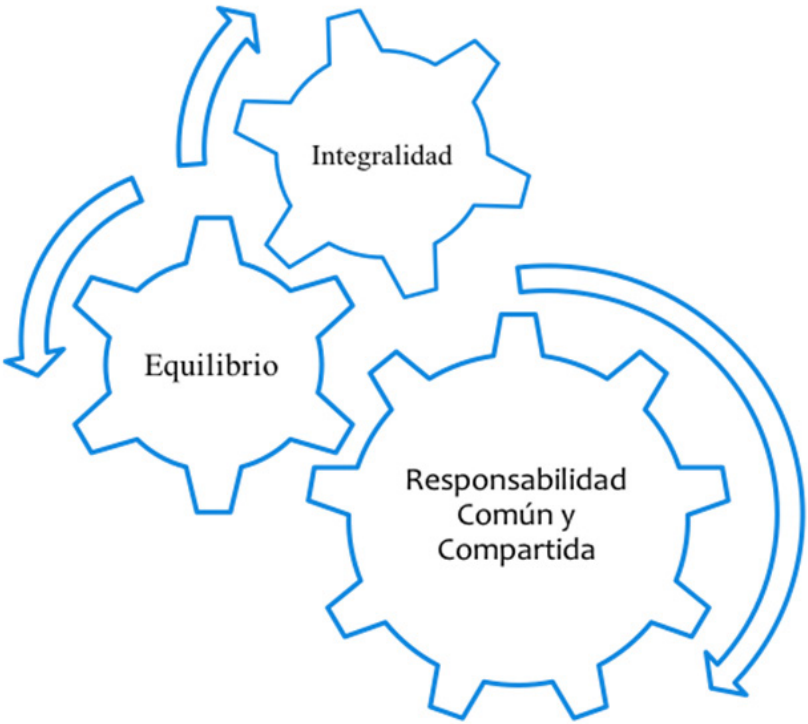
A partir de ello, algunos pocos estados del ámbito interamericano (Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras y Uruguay) comenzaron a agregar al principio de responsabilidad común y compartida el calificativo de "diferenciada". Lo cierto es que este agregado no sólo no pudo ser incluido de manera colectiva acompañando el tradicional principio, sino que el reconocimiento de la existencia de realidades diferenciadas fue avanzando en los documentos e intervenciones del régimen hacia la emergencia de un nuevo concepto, el de la "unidad en la diversidad". Es así que aún ante la aceptación de realidades diferentes el éxito continúa estando en "mantener la unidad en la diversidad".

Tal como se plantea el en Capítulo 8 con relación al segundo de los componentes del mecanismo causal, en el entendimiento sobre la responsabilidad común y compartida y las soluciones legítimas al problema, otro de los principios del régimen, resulta esencial: el principio de equilibrio. La idea de equilibrio, además de ser constitutiva, tal como se plantea en el Capítulo 7, de la definición de la naturaleza, el alcance y las características del problema de las drogas, es central también en la determinación de las soluciones legítimas a las cuales deben acudir los estados en el abordaje de ese problema. Más allá de tratarse de un principio que, como los de integralidad y el de responsabilidad compartida, se repiten en todos los documentos del régimen, es un principio al que acuden todos los estados del ámbito interamericano en sus intervenciones nacionales.

A partir del "mandato de Cartagena" los estados comienzan a manifestar un renovado interés por el principio de equilibrio, destacando con intensidad la necesidad de dar un mayor énfasis a la salud por encima del énfasis en lo represivo o lo punitivo en aras al cumplimiento de ese mismo principio del equilibrio. Los estados pertenecientes al ámbito interamericano comienzan a resaltar el déficit existente ya que los


En el marco de los tres Tratados de Fiscalización Internacional de Drogas
consenso
Éxito=Unidad
Fracaso=Unilateralidad
Problema común que afecta a todos
Problema global = respuesta global
Multilateralidad
Responsabilidad Común y Compartida


Unidad en la Diversidad
Responsabilidad Común, Compartida y Diferenciada
Aceptación de realidades diferenciadas

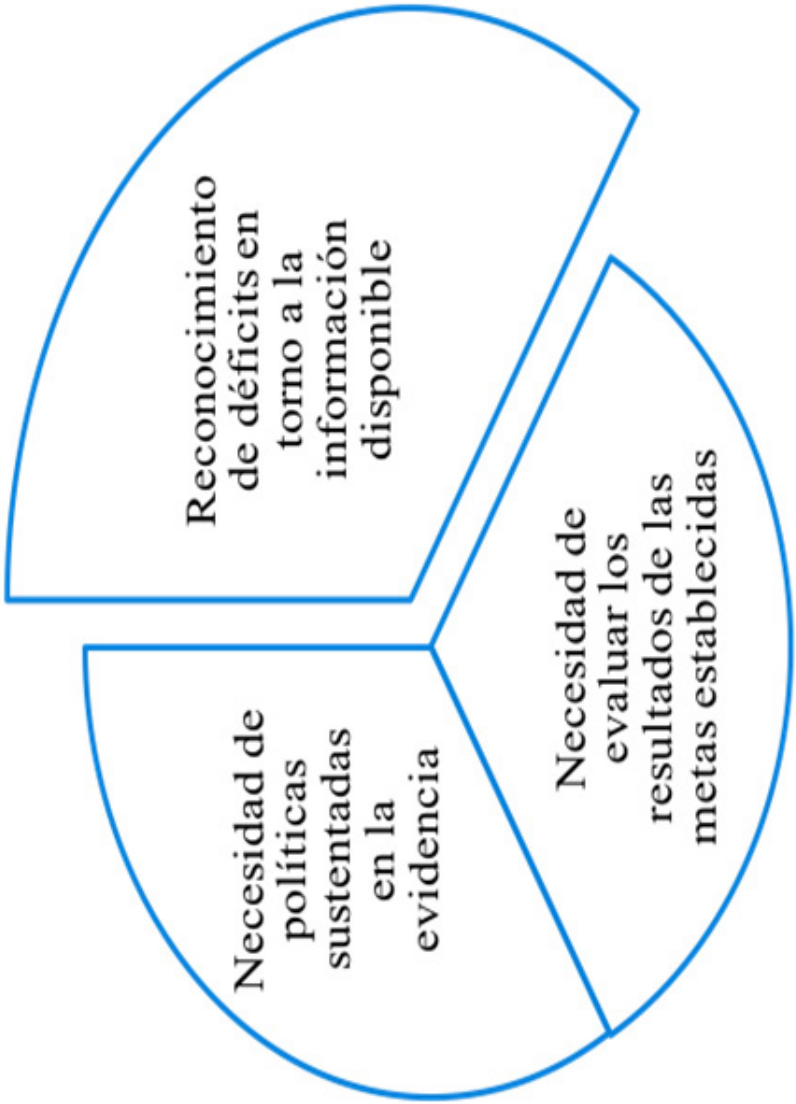

Integralidad
Equilibrio
Responsabilidad
Común y
Compartida

esfuerzos tradicionalmente se habían puesto en la aplicación de la ley y el encarcelamiento por encima de las políticas vinculadas a la prevención y el tratamiento de las adicciones. En definitiva, para el logro de un verdadero equilibrio entre las políticas en materia de oferta y las políticas en materia de demanda, se requería mayor intervención en éstas últimas. Esta apelación excede al ámbito propiamente interamericano, siendo posible afirmar que constituyó en los últimos años un llamado colectivo por parte de la casi mayoría de los actores del régimen. Una vez más este énfasis renovado no es más que un énfasis si se tiene en cuenta que en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General, que tuvo lugar en 1998, no sólo la Declaración Política plantea que la reducción de la demanda era un pilar indispensable en el abordaje global para contrarrestar el problema mundial de las drogas, sino que, en esa misma oportunidad, se aprueba la Declaración de Principios sobre Reducción de la Demanda. Varios mandatarios del ámbito interamericano expresaron en esa sesión hacia finales de la década del noventa la necesidad de un mayor énfasis en la demanda por encima de los tradicionales esfuerzos en las políticas vinculadas a la reducción de la oferta. En efecto, los llamados a la necesidad de un verdadero equilibrio se perpetúan a lo largo del período que cubre el presente trabajo (1998-2015). Claramente, la necesidad de un mayor énfasis en la salud por encima del énfasis en lo punitivo no ha logrado trascender la retórica de los actores pertenecientes al régimen y continúa siendo una meta a alcanzar en el plano de implementación más allá de lo discursivo.

Frente a lo expresado, la existencia de un déficit de información no sólo en lo que refiere a las tendencias del problema de las drogas en todas sus manifestaciones o a los resultados de las políticas implementadas, sino también en lo que refiere a la eventual implementación de enfoques alternativos, es otro de los componentes del mecanismo causal que se presenta en el capítulo 5. A lo largo de la vida del régimen se subraya la necesidad de que las políticas para el abordaje del problema de las drogas estén sustentadas en la evidencia así como la necesidad de evaluar los resultados de las metas establecidas y de las políticas implementadas. De forma simultánea a estos imperativos, a lo largo del período objeto del presente estudio existe un permanente reconocimiento de la existencia de déficits en torno a la información disponible. Más allá de las deficiencias en torno a los sistemas de información y evaluación a

nivel nacional en los estados que integran el régimen, lo más destacado respecto de este tema refiere a la propia evaluación de las metas que el propio régimen se ha fijado. Un año después de aprobada la Declaración Política de 1998 se afirmaba que era condición previa para el logro de las metas adoptadas en el Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General asegurar que los gobiernos contaran con información fidedigna. Transcurridas tres de las instancias de evaluación previstas, tanto de las metas de 1998 como de las de 2009 (2003, 2008 y 2014) el diagnóstico es el mismo a lo largo del tiempo: insuficiencias en las tasas de respuesta a los cuestionarios requeridos a los estados (problema de validez de la muestra); insuficiencias en la calidad de la información suministrada (imprecisiones, ambigüedades, duplicaciones, subjetividades, intermitencias); limitada comparabilidad entre países de la información suministrada; dudosa utilidad de los instrumentos de relevamiento de la información para la evaluación de los resultados o el impacto de las políticas implementadas. Paradójicamente este marco reconocido de déficit de información e incertidumbre no ha constituido un impedimento ni para quienes propugnan el mantenimiento del statu quo ni para quienes apelan por enfoques alternativos. Lo cierto es que los actores del régimen se mueven en este marco de desinformación e incertidumbre que no sólo incluye aquellos datos necesarios para la evaluación de las políticas implementadas sino también cualquier tipo de información vinculada a las posibles consecuencias o impacto de políticas alternativas.

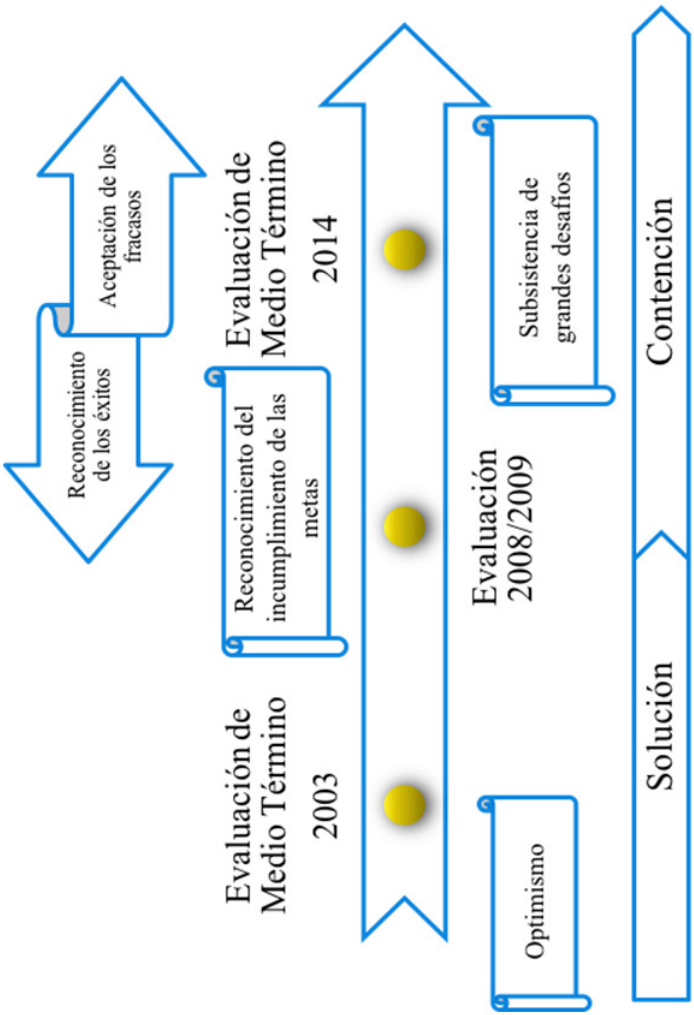
En lo que refiere a la participación de los actores pertenecientes al ámbito interamericano, el déficit de información y la incertidumbre han sido utilizados por varios de ellos como argumento para el mantenimiento del statu quo. Es así que, la cuestión del déficit de información y la incertidumbre alrededor del problema de las drogas ha estado, como hemos visto en el Capítulo 9, siempre presente en los documentos del régimen, así como en las intervenciones de los países pertenecientes al ámbito interamericano. En este caso, con muchísima claridad, en el juego entre la memoria y el olvido, el grado de lentitud pareciera ser directamente proporcional a la intensidad de la memoria. Hay un reconocimiento permanente de la falta de información confiable, oportuna y fidedigna sobre la magnitud del problema, de la carencia de información sobre el impacto real de las políticas implementadas, de las deficiencias de los instrumentos de evaluación utilizados, y de precisiones respec-


Reconocimiento de déficits en torno a la información disponible
Necesidad de evaluar los resultados de las metas establecidas
Necesidad de políticas sustentadas en la evidencia

to de las consecuencias de eventuales políticas alternativas. Reconocimiento que no detiene al régimen, aunque impacte en su propia médula.

El cuarto elemento del mecanismo causal que permite constatar la importancia de la socialización para la persistencia del régimen internacional de control de drogas, con el alcance expresado previamente, es la comprensión de los actores pertenecientes al ámbito interamericano sobre el alcance de la crisis de efectividad por la que atraviesa el régimen. Si bien en los años inmediatamente posteriores a la Declaración de 1998 los documentos del régimen, así como las intervenciones de los estados muestran optimismo respecto del cumplimiento de las metas del Vigésimo Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, a medida que se aproximan las instancias previstas para la evaluación de esas metas comienzan a plantearse lentamente los desafíos pendientes. El fin del optimismo emergerá de manera plena a partir de la evaluación prevista para el año 2008 que culmina con la aprobación de la Declaración Política de 2009. En esa instancia, los actores del régimen reconocen que los objetivos fijados en 1998 no habían sido alcanzados y que quedaba mucho por hacer. A partir de esa instancia será frecuente encontrar en los documentos del régimen y en las intervenciones de los actores pertenecientes al ámbito interamericano un péndulo permanente entre el reconocimiento de los éxitos y la aceptación de los fracasos.

La evaluación que tuvo lugar en 2008/2009, si es que así puede denominarse el proceso que tuvo lugar, arrojaba como una de sus primeras consecuencias la necesidad obligada de comenzar a hacer más énfasis en los desafíos pendientes que en los logros alcanzados y a entender esos logros en términos de contención del problema y no de su solución, pese a la reiteración de metas absolutas en la letra de la nueva Declaración. Es así que, especialmente a partir de 2009, comienzan a proliferar interpretaciones en torno a la identificación concreta de los éxitos y de los fracasos del régimen internacional de control de drogas. Por una parte, en referencia a los logros, algunos documentos del régimen insistirán en que el hecho de que los estados implementaran las convenciones y los planes de acción, eran de por sí un éxito en materia de control de drogas. No obstante, lo que algunos actores podrían considerar logros, van a comenzar a considerarse también, en el marco del


Reconocimiento de los éxitos
Aceptación de los fracasos
Evaluación de Medio Término 2003
Reconocimiento del incumplimiento de las metas
Evaluación de Medio Término 2014
Optimismo
Evaluación 2008/2009
Subsistencia de grandes desafíos
Solución
Contención

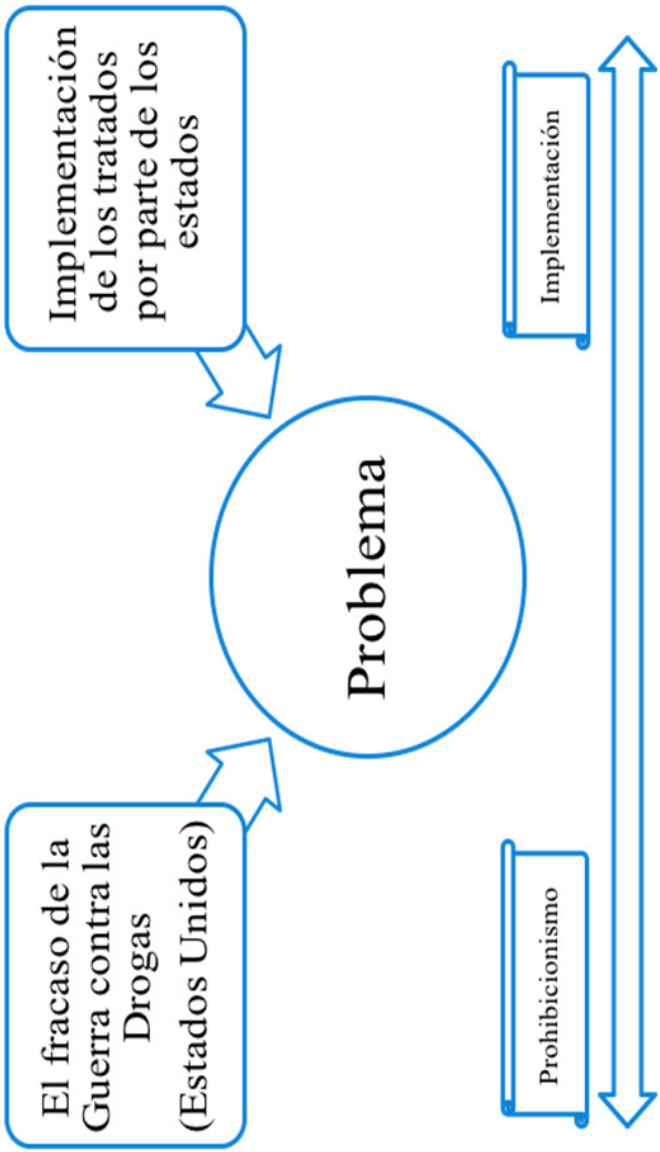
régimen, como parte de una serie de daños colaterales, efectos no inesperados o consecuencias no intencionadas. En efecto, en su Informe de 2008, el propio Director Ejecutivo de la ONUDD hace referencia a una serie de consecuencias no intencionadas que habían surgido a partir de la implementación de las acciones previstas por el régimen internacional de control de drogas. Varios actores pertenecientes al ámbito interamericano comenzaran a hacer referencia también a esos daños colaterales, efectos no inesperados o consecuencias no intencionadas, tales como el crecimiento de un mercado ilícito de dimensiones macroeconómicas; el desplazamiento de las políticas (mayor énfasis en lo represivo/punitivo que en la salud); el desplazamiento geopolítico o "efecto globo"; el desplazamiento de las sustancias (nuevas sustancias psicoactivas y nuevos precursores químicos no sujetos a fiscalización internacional); el desplazamiento en las tendencias del uso indebido de drogas; el aumento de los niveles de violencia asociada al tráfico ilícito de drogas; y el crecimiento de la población carcelaria por delitos menores relacionados con drogas.

Es en este marco, en el que el ámbito interamericano comenzará a arrogarse cierto protagonismo en el llamado a una reflexión profunda respecto del problema de las drogas. Como hemos visto, luego de la VI Cumbre de las Américas celebrada en Cartagena el año 2012, el Presidente Santos comunicaba a la comunidad internacional que los líderes de la región habían tenido una "invaluable discusión" y acordado en la necesidad de "explorar nuevos enfoques" para ser más efectivos. Lo cierto es que cuatro años antes, en el marco del 51º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes que tuvo lugar en el año 2008, se había alentado ya a los estados miembros a que estudiaran otros enfoques posibles para resolver el problema mundial de las drogas de manera integral. El propio Director Ejecutivo de la ONUDD se refería a la existencia de un cierto "confort en el statu quo" y reconocía que había un clamor por el cambio, aunque no una clara visión sobre qué y cómo cambiar. Sin hablar de organizaciones no gubernamentales como la Comisión Latinoamericana sobre Políticas de Drogas que venían llamando a un "cambio de paradigma" desde varios años antes. Es así que, teniendo en cuenta estos precedentes, y más allá del puntapié inicial dado a través del denominado mandato de Cartagena, en lo que refiere específicamente al ámbito interamericano, será en el transcurso de la Asamblea General de la OEA que tuvo lugar en el año 2013, el momento en

el que se comenzará a insistir abiertamente en la necesidad de un debate profundo en materia de políticas de drogas.

Como se describe en el Capítulo 10 si bien algunos estados refieren a la necesidad de un "cambio de paradigma" la mayoría sólo hace énfasis en la necesidad de debate y reflexión con la retórica que se plantea en los capítulos precedentes, pero sin referencias a rumbos de acción concretos que, más allá de lo discursivo, impliquen transformaciones profundas en el régimen. Lo indiscutido desde la participación de los actores pertenecientes al ámbito interamericano es que ciertas cuestiones vinculadas a las políticas de drogas dejan de ser un tabú y comienzan a ponerse sobre la mesa. Así, levantado el tabú en parte, comienza a plantearse en el ámbito interamericano una interesante discusión en la búsqueda de responsables. Como sugiere el título de uno de los subcapítulos del Capítulo 10 sobre este tema, el debate va a transitar entre la lentitud, la memoria, la velocidad, el olvido y también la locura. Algunos actores se preguntan si no es de locos hacer siempre lo mismo esperando resultados diferentes. Quizás también sea de locos la lentitud y el olvido. Serán algunos de los estados pertenecientes al ámbito interamericano los que comenzarán a atribuir las razones del fracaso a la denominada "Guerra contra las Drogas", tal y como desde muchos años antes lo venían haciendo diferentes organizaciones no gubernamentales y, más específicamente, a responsabilizar directamente a Estados Unidos. Entonces, mientras que para algunos actores del régimen desde el ámbito interamericano la responsabilidad del fracaso debía atribuirse a la denominada Guerra contra las Drogas, surge otra atribución de responsabilidad que alega ese fracaso a las deficiencias en la implementación, por parte de los Estados, de los Planes de Acción basados en las Convenciones.

Pero desde el extremo de la implementación, lo que se observa en los sucesivos informes del régimen, además de la tendencia a presentar diagnósticos más críticos a medida que se acercan las instancias de evaluación, es que el nivel del cumplimiento de los estados de las medidas acordadas es considerablemente alto. Es por eso que llegará el momento en el que aparecerán cuestionamientos vinculados no ya a la implementación de medidas sino a la forma en que los estados estaban implementando esas medidas, particularmente en el ámbito de la reducción de la demanda. En efecto, si el problema no pareciera estar en la implemen-


Implementación de los tratados por parte de los estados
El fracaso de la Guerra contra las Drogas (Estados Unidos)
Problema
Implementación
Prohibicionismo

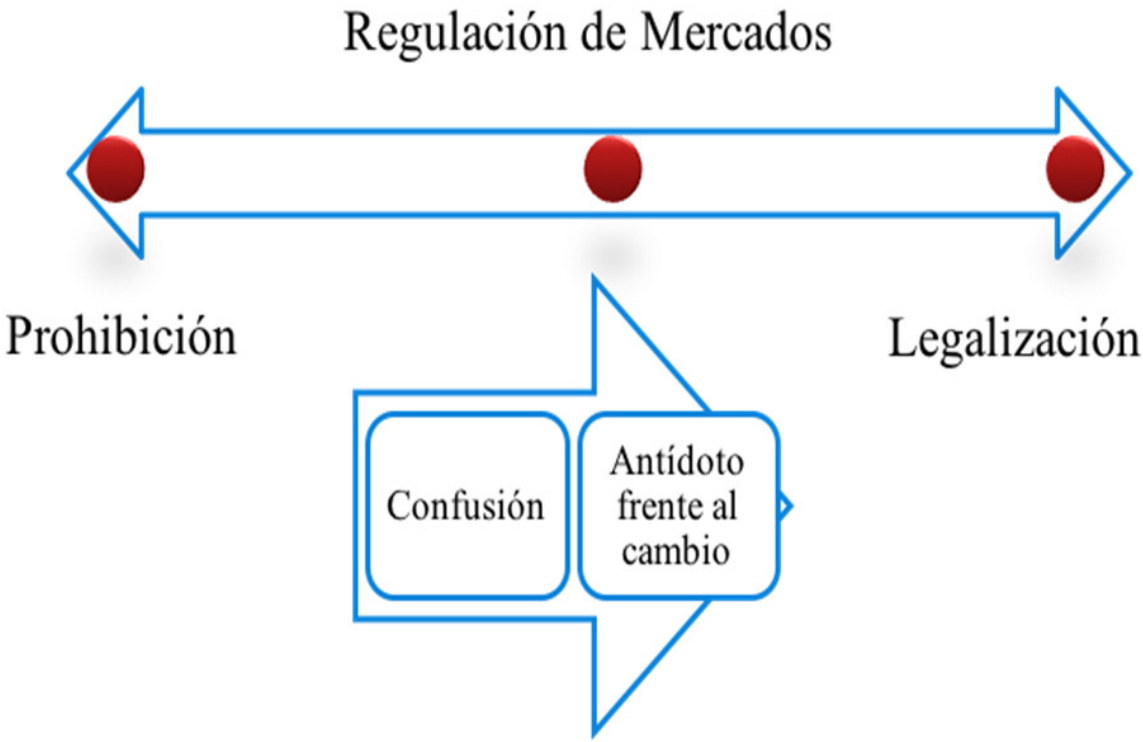
tación per sé de las medidas acordadas o hay problemas en la rigurosidad con la que se informa (que hemos visto que la hay en función de los planteado en el Capítulo 9) y/o hay una deficiencia en la forma concreta en la que esas medidas son implementadas por parte de los estados. En cualquier caso, en el Examen de Alto Nivel que tuvo lugar en el 57º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas celebrado en 2014, se planteó una serie de desafíos solamente atribuibles a decisiones o no decisiones de implementación de políticas públicas por parte de los estados nacionales: un abordaje centrado en la salud aún no implementado; un mayor énfasis en las sanciones y en el encarcelamiento; tratamientos compulsivos y prácticas punitivas en los tratamientos; insuficiencia de intervenciones para poblaciones vulnerables; sobreuso del encarcelamiento frente a medidas alternativas; deficiencias en las investigaciones en materia de tráfico ilícito y delitos conexos; e insuficiencia en el financiamiento de las políticas de drogas. En cualquier caso, de las atribuciones de responsabilidad a la denominada "Guerra contra las Drogas" y de aquellas atribuciones cuyo eje es la deficiencia en la implementación de las declaraciones políticas y planes de acción, convergerán similares interpretaciones respecto del alcance de la crisis de efectividad y las razones concretas de esa crisis. De esta forma, entremezcladas las atribuciones de responsabilidad vinculadas al fracaso del régimen entre la "Guerra contra las drogas", y deficiencias en la implementación de las medidas acordadas, es posible construir un continuo de responsabilidades desde aquellas más abstractas asociadas al prohibicionismo a aquellas más concretas asociadas a la falta de acción o deficiencias en la implementación de políticas por parte de los estados. Así, sin un claro entendimiento respecto de la magnitud y el alcance de la crisis de la efectividad y con disonancias en torno a las atribuciones de responsabilidad se sigue mirando hacia el futuro con esperanza, pero también con incertidumbre. Un juego complejo entre memoria, velocidad, olvido, lentitud, y ciertamente locura, si esta pudiera definirse como la búsqueda de resultados diferentes sin practicar cambios en el rumbo.

El último componente del mecanismo causal que relaciona la persistencia del régimen internacional de control de drogas con el proceso de socialización en el que se encuentran inmersos los actores del régimen pertenecientes al ámbito interamericano, es su comprensión del abordaje de los desafíos al régimen, incluso el propio entendimiento de lo que

constituye un desafío. Uno de los elementos claves en lo que refiere a este componente es la poco inocente tendencia en el régimen en general y, en la participación de los actores pertenecientes al ámbito interamericano en particular, de sostener una clara confusión entre diferentes abordajes respecto al problema de las drogas polarizada entre los extremos de la prohibición y la legalización. Esta confusión ha operado y continúa operando, de alguna forma, como un antídoto frente al cambio, persistiendo en la actualidad en algunos documentos e intervenciones del régimen.

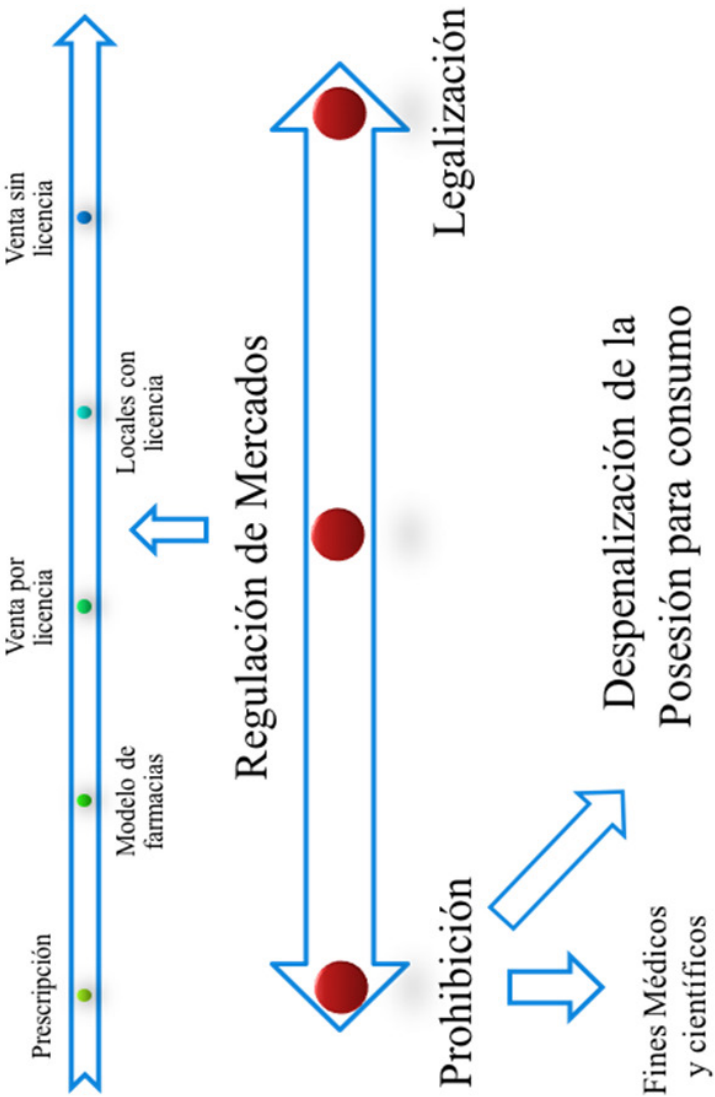
En esta confusión no sólo se suelen homologar iniciativas tales como la regulación de mercados con la legalización, sino que se llega hasta a confundir ésta última con la simple despenalización de la posesión para consumo personal. Si el actual régimen internacional, al prohibir cualquier uso de ciertas drogas que no sea con fines médicos o científicos, se definiera con el concepto de "prohibición" como uno de los extremos de un continuo en el que la legalización sería otro, en el medio de ese continuo existen múltiples alternativas de regulación más amplias que la prohibición pero que no implican la legalización de todas las sustancias o todo tipo de conductas respecto a ellas, tal como hemos visto en el Capítulo 11. No obstante, principalmente la JIFE se ocupó de alertar tempranamente sobre las consecuencias nocivas que tendría cualquier iniciativa de legalización para los esfuerzos colectivos que venían realizándose en el marco de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas. Hasta años recientes, más allá de algunas escasas referencias por parte de pocos estados, todo aquello vinculado a la legalización o a la despenalización será un tema no abordado por los estados en sus intervenciones.

La diferenciación de las opciones existentes entre el prohibicionismo y la legalización, y la confusión entre despenalización y legalización, se irá aclarando sólo en tiempos recientes, aunque persistan algunos documentos que caen en la vieja práctica. Una de las cuestiones destacadas en este aspecto es la despenalización del consumo personal vista en tiempos recientes como una opción política revolucionaria cuando se trata de una cuestión no sólo amparada por los tratados sino vigente, de hecho, en muchos países desde hace muchos años. En efecto, en el año 2009 la ONUDD elaboró un documento en el que claramente explicaba que bajo las convenciones la despenalización de la posesión, compra


Regulación de Mercados
Prohibición
Legalización
Confusión
Antídoto frente al cambio

o cultivo de drogas controladas para uso personal era posible bajo circunstancias específicas (dependiendo de los principios constitucionales y conceptos legales básicos de cada estado). En marzo de 2014, con ironía, el representante uruguayo se alegraba de que se hubiera planteado la discusión sobre la despenalización del consumo de marihuana, hecho que ocurría en su país desde 1974. Y en muchísimos otros países desde hace muchísimos años. Si bien el advenimiento de una mayor claridad en torno a este tema fue bienvenida por los actores pertenecientes al ámbito interamericano sorprende que el ex Secretario General de la OEA expresara en el año 2013 que lo que más le había llamado la atención de su Informe surgido a partir del mandato de Cartagena era la afirmación de que la despenalización de la tenencia de drogas para consumo personal debía ser considerada en la base de cualquier estrategia de salud pública o que el propio Comité Jurídico Interamericano señalara a la despenalización de la tenencia para consumo personal como un "cambio de enfoque". Cierto es que, pese a existir en las legislaciones de muchos estados, la no penalización de la tenencia para consumo personal se había erigido en un tabú para los actores del régimen. Igual de cierto es que se trató de un tabú colectivamente construido ajeno, al menos, a la letra de las tres convenciones de fiscalización internacional de drogas.

Otro de los temas que aparece como un desafío para el régimen, pero en forma de construcción colectiva y no necesariamente como consecuencia del marco jurídico del régimen, es la cuestión de la reducción de daños. Así como la existencia de opciones polarizantes y excluyentes condujo a la persistencia de ciertas políticas, a la abstención de implementar determinadas acciones y, como contracara, a supuestas conquistas que en realidad no son tales, la confusión sobre la viabilidad o no de las denominadas políticas de reducción de daños, en el marco del sistema de fiscalización internacional de control de drogas, actuó también como disuasivo. De hecho, se trata de un término escasamente utilizado en los documentos e intervenciones de los actores pertenecientes al ámbito interamericano hasta tiempos muy recientes.


Prescripción
Venta por licencia
Venta sin licencia
Modelo de farmacias
Locales con licencia
Regulación de Mercados
Prohibición
Legalización
Despenalización de la Posesión para consumo
Fines Médicos y científicos

En efecto, desde 1998 hasta los tiempos actuales las medidas de reducción de daños fueron objeto de comprensiones polarizadas entre quienes entendían que contravenían los tratados y entre quienes, por el contrario, no consideraban que existiera respecto de ellas una contradicción con los instrumentos de fiscalización internacional de drogas. En un temprano informe del año 1993, la JIFE había planteado que ciertos aspectos de la reducción del daño eran importantes y que, en principio, no debía considerarse a esas medidas como en conflicto con los tratados. Es cierto, no obstante, que conviviendo con ese reconocimiento fueron constantes los cuestionamientos de ese organismo frente a la implementación de ciertas medidas concretas de reducción de daños. La discusión en torno a este tema, planteada principalmente desde algunos países del ámbito europeo, se mantuvo ajena al ámbito interamericano por mucho tiempo. Pero la discusión estuvo siempre presente en el régimen y varios fueron los países que manifestaban implementar este tipo de políticas. Hasta el Director Ejecutivo de la ONUDD afirmaba en 2008 que "el concepto de reducción de daños" era a menudo "convertido en una cuestión controversial sin necesidad" y que se planteaba como una "falsa dicotomía". No obstante, como se adelantó en el Capítulo 11, a tal punto caló profunda la confusión en el marco del régimen que, al momento de aprobarse la Declaración Política de 2009 y su Plan de Acción, no se logró consensuar la utilización del término "reducción de daños" utilizándose el de "servicios de apoyo conexos". En el ámbito interamericano, sus actores prefirieron también, pese a las advertencias del Director Ejecutivo de la ONUDD de años antes, utilizar este último término sin mención alguna a las políticas de reducción de daños. Como se plantea en el Capítulo 11, claramente existen márgenes en el régimen internacional de control de drogas respecto de la implementación de medidas de reducción de daños, que solamente la construcción de una comprensión colectiva ha logrado proscribir, hasta en su mera mención, en el ámbito interamericano.

De acuerdo a la comprensión de la mayoría de los países del ámbito interamericano, la estrategia boliviana de revalorización de la hoja de coca fue entendida también como un desafío al régimen. El caso boliviano, no obstante, enseña no sólo las dimensiones flexibles del régimen sino también como opera el proceso de socialización, aún para aquellos estados que parecieran desafiar más profundamente al régimen.

Desde un primer momento el gobierno boliviano se ocupó de establecer claramente los límites de su iniciativa. La "coca no es cocaína" resume claramente esos límites. A la par de la reivindicación del uso tradicional y cultural, el gobierno boliviano se comprometía a luchar contra la "elaboración, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas hasta alcanzar la meta de cocaína cero". Tempranamente los actores del ámbito interamericano expresaron sus reparos a la iniciativa, especialmente en el 39º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD de 2006. Mientras tanto la JIFE se ocupaba de alertar de modo permanente las implicancias de la iniciativa boliviana. Prontamente Bolivia da a conocer los alcances de una iniciativa internacional novedosa por su creatividad y audacia e impecable desde el punto de vista del ejercicio de la diplomacia: propone una enmienda a la Convención de 1961 tendiente a la habilitación del masticado de hoja de coca y, cuando esta iniciativa se ve, como era de esperarse, abortada, comunica su decisión de denunciar la Convención, no sin en paralelo advertir que solicitaría su re adhesión con reserva sobre su tema de interés. Aún más, aseguró entonces que en tanto entrara en vigencia la re adhesión cumpliría "plenamente con los términos acordados en la Convención Única". El sin precedentes curso de acción tomado por Bolivia demostró un apoyo meramente discursivo por parte del ámbito interamericano pero lo que más enseñó es que la reforma de las convenciones no es una meta siquiera para los países que desafían al régimen. También demostró que las construcciones colectivas no sólo mantienen el foco normativo del régimen, sino que habilitan márgenes de acción que, por audaces que sean, solo conducen a readaptaciones dentro del régimen.

Otro de los grandes desafíos por los que atraviesa el régimen internacional de control de drogas, como se describe en el Capítulo 11, surge de lo que allí denominamos una "impensada comunión en la Guerra contra las Drogas". En efecto, es en el ámbito interamericano donde confluyen, con iniciativas vinculadas a la existencia de mercados regulados para el cannabis, "acusador y acusado". Uno de los países más críticos respecto de la evolución del régimen y de los primeros en señalar públicamente las consecuencias de la denominada "Guerra contra las Drogas" sorprenderá a la comunidad internacional con este tipo de iniciativas en compañía del estado responsable de imponer a nivel internacional esa mismísima "Guerra contra las Drogas". Con relación al

cannabis, una vez más, la confusión operó como antídoto del cambio en la comprensión colectiva por parte de los actores del régimen. Pese a que la Convención de 1961 no prohíbe el uso de cannabis con fines medicinales, los permanentes cuestionamientos por parte de la JIFE y la construcción de entendimientos colectivos hicieron que este tipo de políticas no se implementara abiertamente, pese a que, en Estados Unidos existen a la fecha 23 estados con mercados legales de cannabis medicinal. Como sucede con otros temas que hemos visto anteriormente, las confusiones en los documentos e intervenciones del régimen, una vez más, no son inocentes, sino que forman parte del mismo proceso de construcción colectiva de entendimientos. Como vimos en el Capítulo 11 las alarmas respecto de la flexibilidad que algunos estados tenían respecto del cannabis fueron constantes a lo largo del régimen y, como lo planteó el Director Ejecutivo de la ONUDD en el año 2008 si no se reconstruía el consenso internacional sobre este tema existía el riesgo de "arruinar todo el sistema". El caso permanentemente cuestionado por la JIFE había sido el modelo de "coffee shops" de los Países Bajos vigente al menos desde la década del setenta. En los documentos e intervenciones de los actores pertenecientes al ámbito interamericano es difícil encontrar referencias a este modelo de regulación legal que estaba siendo implementado desde hacía muchos años. Con la excepción del Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas (2013), elaborado por la Secretaría General de la OEA, en el que se incluye un interesante capítulo titulado "alternativas legales y regulatorias". Si bien es cierto que la sola apertura a debate de estas alternativas fue vista por algunos actores como auspiciosa, no menos cierto es que pese al intento de aclarar la terminología aplicable con el que empieza el capítulo, nuevamente se cae en cierta confusión al presentar como alternativas tanto la despenalización, como la reducción de sanciones, el uso de cannabis con fines medicinales, los clubes sociales, o los tribunales de tratamiento de drogas, todos ellos perfectamente aplicables bajo las actuales convenciones. No debe pasar inadvertido que un informe del año 2013, al que los actores pertenecientes al ámbito interamericano han erigido como una forma de "romper el tabú" en materia de control de drogas, sostenga que "varios países, incluyendo algunos del Hemisferio" habían aprovechado la "flexibilidad" de las convenciones para "despenalizar el consumo de drogas y proporcionar alternativas al encarcelamiento para las infracciones relacionadas con las drogas", cuando se trata de opciones ya disponibles

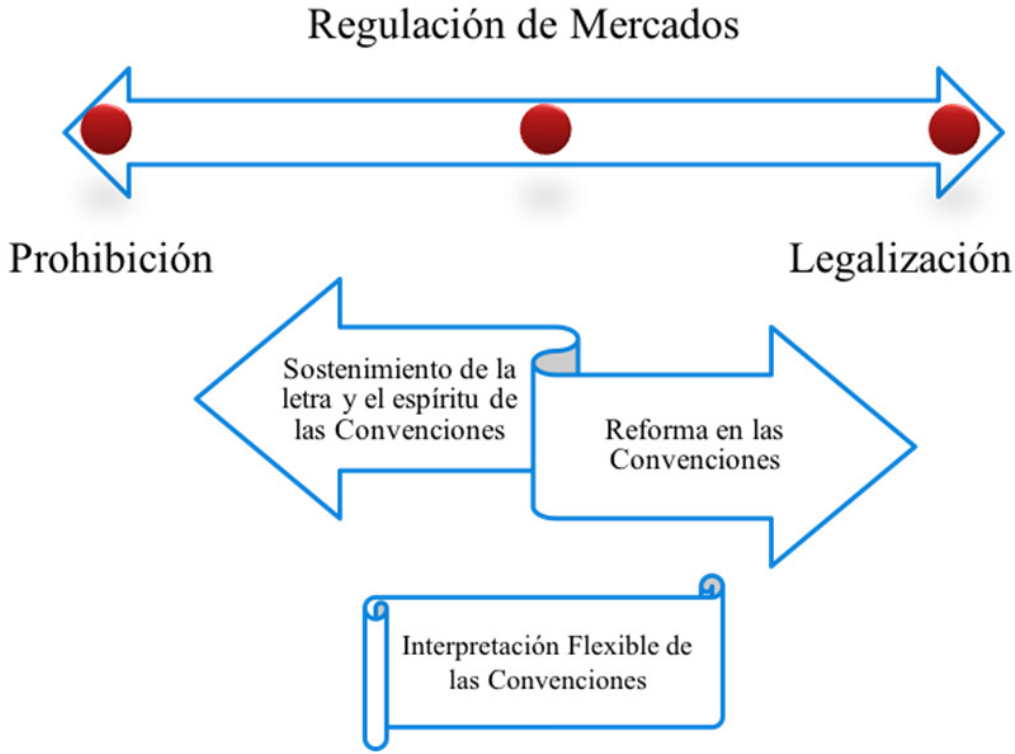
en el marco de las convenciones desde siempre como hemos visto en el Capítulo 11. En efecto, veremos más adelante que la flexibilidad no es más que una nueva construcción colectiva que permite al régimen adaptarse a los "nuevos tiempos" sin necesidad de producir transformaciones en su foco normativo.

El Informe de la OEA también referirá en ese capítulo de "alternativas" a las iniciativas tendientes a la regulación del mercado de cannabis, permitiendo su uso recreativo, que habían surgido en el propio ámbito interamericano a partir de las experiencias de los Estados de Colorado y Washington en Estados Unidos y en Uruguay en el transcurso del año 2012. Este último país prontamente comunicó a la comunidad internacional, particularmente a los estados pertenecientes al ámbito interamericano, el tenor y alcance de su iniciativa: la regulación del mercado del cannabis como política pública tendiente a enfrentar un problema cuyo abordaje hasta el momento no había sido positivo. Desde un comienzo se planteó que la política así implementada sería sometida a un continuo y sistemático proceso de evaluación y monitoreo. Uruguay se convirtió así en el único país del ámbito interamericano en el que la retórica y la acción avanzaron por un mismo camino. Los actores pertenecientes a ese ámbito reaccionaron inicialmente con más temor que análisis, un temor sostenido por años de construcciones y entendimientos colectivos compartidos. Estados Unidos, estado que al momento en que Uruguay presentaba su proyecto de ley reafirmaba que sus iniciativas locales no implicaban cambio alguno en su política nacional de control de drogas, mediante un Memorando de su Departamento de Justicia en agosto de 2013, públicamente informó que el gobierno federal no "desafiaría" las leyes locales en tanto se cumplieran una serie de criterios, como hemos visto en el Capítulo 11. La JIFE reaccionó como siempre: las iniciativas de regulación de mercados de cannabis contravenían la letra de las convenciones, suponían un grave peligro para la salud y el bienestar de las poblaciones, un obstáculo para los intentos de dar respuesta al problema mundial de las drogas y una violación del sagrado principio de la responsabilidad compartida. Frente a ello, Uruguay y Estados Unidos, en palabras de Brownfield, "acordaban informalmente" intercambiar información y evaluaciones sobre los impactos de sus políticas. Prontamente, nuevas iniciativas vinculadas a la regulación de los mercados de cannabis comenzaron a emerger en el ámbito interamericano.

Prontamente también, en el continuo en el que los extremos implican un sostenimiento sin variaciones de la letra y el espíritu de las convenciones, por un lado, y su reforma, por el otro, comienza a aparecer con fuerza la aceptación de la noción de la posibilidad de una "interpretación flexible" de esos instrumentos. Si bien para la JIFE, el uso no médico o científico de estupefacientes no podía ser objeto de interpretación flexible alguna, esta noción comenzará a ser crecientemente utilizada en los documentos e intervenciones de los actores pertenecientes al ámbito interamericano.

Como se ha visto tanto en el Capítulo 7 como en el Capítulo 11, los actores pertenecientes al ámbito interamericano reiteran en cada uno de los documentos multilaterales de los que participan la necesidad de que las políticas de drogas se den en el "marco de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas", aún en aquellos que emergen con posterioridad al denominado mandato de Cartagena. Como hemos dicho, la posibilidad de abrir las convenciones a un proceso de reforma sólo fue planteada de manera concisa y abierta por un estado perteneciente a ese ámbito. La preferencia por no impulsar modificaciones a esas convenciones, en cambio, si fue objeto de varias intervenciones por parte de muchos países del ámbito interamericano. Es así que, ante el reconocimiento de la posibilidad de implementar "nuevos enfoques" y la aparición de iniciativas concretas de transformación, como hemos visto anteriormente, pero frente a la necesidad de sostener y mantener el "espíritu", la "letra" o el "marco" de las convenciones, algunos actores comenzarán a plantear la posibilidad de encarar estas transformaciones por vía de una interpretación flexible de esos instrumentos. Se pasa así de una visión de las convenciones como una "camisa de fuerza" a una visión de las mismas como instrumentos flexibles en el abordaje de las políticas de drogas. Con esta orientación, afirmaba el representante de Colombia en el 54º Período Ordinario de la CICAD que "el campo de las políticas públicas para enfrentar el consumo de drogas" era uno en donde los estados tenían "mayor margen de maniobra para implementar políticas sin abandonar las Convenciones de Naciones Unidas.[841] Rápidamente algunas organizaciones no gubernamentales comenzarán a entender

841- Palabras del Viceministro de Asuntos Multilaterales de Colombia en el 54º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.54 CICAD/doc.2067/13, 13 de diciembre de 2013.


Regulación de Mercados
Prohibición
Legalización
Sostenimiento de la letra y el espíritu de las Convenciones
Reforma en las Convenciones
Interpretación Flexible de las Convenciones

que la aceptación de una "interpretación flexible" de las convenciones podría implicar un avance concreto en sus campañas de reforma de las políticas de drogas, más tangible que cualquier proceso de reforma del texto de los instrumentos de fiscalización internacional de drogas. No obstante, otras entendían que, si bien la exploración de interpretaciones flexibles era un objetivo importante, existían límites a esa flexibilidad y que era necesario abrir un proceso formal para la exploración de opciones de reforma. En concreto, la "interpretación flexible" emergerá, desde el ámbito interamericano, como una solución intermedia en un contexto de crisis de efectividad del régimen.

Los documentos multilaterales y varias intervenciones individuales que emergen del ámbito interamericano abierto el espacio de debate y reflexión, muestran como dirección elegida la aceptación de nuevos enfoques en el marco de las convenciones internacionales de fiscalización de drogas, en el entendido de que es posible una "interpretación flexible" de estos instrumentos. Ningún documento reflejaba esta síntesis de mejor manera que el Borrador de Visión Común en proceso de elaboración en el Consejo sobre el Problema Mundial de las Drogas de UNASUR a ser presentado en UNGASS 2016: los "nuevos enfoques" de las políticas sobre drogas deben ser entendidos como caminos a explotar frente a los desafíos que todavía enfrentamos con relación al problema de las drogas, siempre fundamentados en la evidencia científica y en preocupaciones de salud pública y de derechos humanos y enmarcados en el régimen internacional de fiscalización de drogas. El fin último de las Convenciones de Drogas consiste en lograr la salud y el bienestar de la humanidad. Para ello, las Convenciones deben ser interpretadas de una manera flexible, que permitan el empleo de medidas sociales y sanitarias en lugar de las sanciones penales. El documento final no incluye la noción de "interpretaciones flexibles" aunque su contenido en conjunto pareciera tomar esa noción como punto de partida para la discusión que se viene.

Lejos de las bancas en las que los actores del régimen pertenecientes al ámbito interamericano van construyendo, a través de su participación, el contenido de cada uno de los componentes del mecanismo casual que hemos venido explicando y que opera, a través de la socialización en prácticas, normas, creencias y entendimientos compartidos, a favor de

la persistencia del régimen, esos actores tienen mucho para decir. Son claramente conscientes de que la evolución del régimen internacional de control de drogas no resulta alentador. Son conscientes no sólo de lo lejanas que continúan siendo las metas que una vez se fijarán, pero más aún de los "costos asociados" que han venido emergiendo de manera cada vez más palpable. La mayoría de ellos son conscientes de la complejidad del problema y de que, en definitiva, "la base del problema de las drogas no es el problema de las drogas" y que sus discusiones en torno a las mejores políticas para abordar ese problema a menudo se presentan como "reduccionistas" porque suelen ignorar un contexto social más amplio: en el fondo se trata de una cuestión vinculada a los modelos de desarrollo vigentes. El problema de las drogas es un emergente más, ni el único ni el más grave, que surge del tipo de sociedades en las que se vive y de sus modelos de desarrollo.

La mayoría de los entrevistados encuentra una fortaleza en lo hasta aquí actuado: la colaboración de la comunidad internacional frente a un problema en el que la cooperación se entiende esencial, en definitiva, la existencia de consensos y de un abordaje multilateral del problema. Frente a ello también entienden que quizás esa misma fortaleza es la contracara de una importante debilidad: la incapacidad del régimen de reconocer la necesidad de transformaciones estructurales en los tiempos actuales. No obstante, como hemos visto precedentemente, en lo que refiere al entendimiento de la crisis de efectividad por la que atraviesa el régimen, el péndulo entre la aceptación de los fracasos y el reconocimiento de los logros también surge de la mirada de la mayoría de los entrevistados.

Varios entrevistados advierten que pensar en que hubiera sucedido ante la inexistencia de un régimen internacional de control de drogas como el que conocemos es contrafactual e imposible de determinar. Pero no coinciden en torno a quién debe atribuírsele la responsabilidad de la situación actual del problema de las drogas. Algunos entienden sin lugar a dudas que gran responsabilidad, sino toda, le cabe al sistema de fiscalización internacional vigente. Pero para los actores del régimen se trata esta de una atribución de responsabilidad "no tan compartida". Porque en efecto, frente a quienes responsabilizan al sistema de fiscalización, a sus impulsores (principalmente Estados Unidos) y, en definitiva, a las tres convenciones, muchos otros entienden que gran responsabilidad les

cabe a las políticas concretas de control de drogas que los estados nacionales han decido implementar: "¿los problemas que hoy tenemos tienen que ver con las convenciones o con como los países han interpretado las convenciones?", se pregunta uno de ellos. El gran descubrimiento, supuestamente reciente, alrededor del error en el énfasis en la criminalización y en lo punitivo, ¿es sólo atribuible a las convenciones? Para algunos entrevistados entender que el peso de la responsabilidad recae en el sistema de fiscalización y en las tres convenciones es simplista y reduccionista: el problema parecería estar en cómo los países implementan y financian sus políticas de control de drogas más allá de las convenciones. En definitiva, la "responsabilidad común y compartida" termina significando que nadie es responsable del "flagelo" y que, cuando llega la hora de la verdad, siempre es necesario encontrar un responsable.

En este marco, la mayoría de los entrevistados reconocen estar moviéndose con un importante nivel de incertidumbre respecto del problema de las drogas. Las deficiencias en torno a la información disponible son incuestionadas y llegan al punto de no permitirles una comprensión cabal del problema. Para algunos esta carencia de información se acompaña también de mucha incertidumbre respecto de los posibles impactos de regímenes de fiscalización alternativos. En definitiva, como planteaba uno de los entrevistados "quienes afirman que hubiera pasado si no hubiésemos hecho lo que hicimos o quienes de alguna manera podemos afirmar lo contrario, no tenemos forma de contrastabilidad".

En este contexto, muchos entrevistados consideran importante el clima de reflexión abierto en el ámbito interamericano, centrado en la necesidad de reconocer los fracasos de las políticas de drogas y de abrir un espacio de debate para la implementación de alternativas o nuevos enfoques. Gran parte de la nueva mirada se sustenta, en opinión de varios entrevistados, en repensar el régimen en su integralidad, desluciendo su excesivo énfasis represivo, y poniendo al ser humano como eje de las políticas de drogas. Así, varios entrevistados reclaman un mayor énfasis en el abordaje del problema desde la salud por encima de un abordaje centrado en consideraciones vinculadas a la seguridad, y hasta se animan a expresar la existencia de una suerte de "nuevo paradigma" en el abordaje del problema de las drogas. Algunos entrevistados van un poco más allá en el entendimiento de que el viraje no sólo debe enten-

derse a partir de un mayor foco en la salud, desde una mirada sanitarista, sino también en la necesidad de un abordaje que contemple el contexto social más amplio, saliendo de alguna manera de la clásica disyuntiva entre salud y seguridad en el abordaje del problema. Frente a ello, algunos entrevistados ponen en cuestión este nuevo énfasis en la salud, planteando que de algún modo se vuelve a discutir la cuestión del equilibrio en el abordaje del problema de las drogas de una forma casi circular, y el sentido mismo en términos prácticos de lo que se llama "un nuevo paradigma". Y aparece de esta forma, en la opinión de algunos los entrevistados, un divorcio entre la retórica y las acciones concretas que los estados del ámbito interamericano están desarrollando a nivel nacional. Es así que de la percepción de la necesidad de un cambio de rumbo por el camino de un mayor énfasis en la salud a la formulación de direcciones concretas en términos del diseño de nuevas políticas en materia de drogas pareciera haber un camino largo por andar en opinión de los entrevistados. Para muchos de ellos, pese a todo, un escenario sin régimen internacional de control de drogas no parecería viable ni adecuado, es más, la inexistencia de tal régimen es por ellos asociada con el "caos". Sin llegar a esta visión caótica frente a un mundo sin régimen internacional de fiscalización de drogas, otros entrevistados entienden que, en cualquier caso, se requiere de algún tipo de sistema de control, aunque esto no implique el mantenimiento del status quo.

Frente a la percepción de las características y el alcance del problema en la actualidad, al entendimiento respecto de la crisis de efectividad por la que atraviesa el régimen y las diferentes atribuciones de responsabilidad, es importante atender a la opinión de los entrevistados respecto a las posibilidades concretas de transformación del régimen vigente. Para muchos de ellos, esas posibilidades existen, aunque advierten que cualquier intento en esa dirección se caracterizará por la "lentitud". Varios entrevistados entienden entonces que lo que estaría sucediendo con el régimen internacional de control de drogas no se asocia tanto con su transformación sino con su adaptación. Y la mayoría de los entrevistados entiende que la vía de regulación de mercados para el caso de cannabis es una puerta que se ha abierto y que no podrá ser detenida. Muchos plantean reparos, pero todos parecen ser conscientes de la inevitabilidad de este tipo de iniciativas. Para la mayoría se requiere tomar estas iniciativas con precaución y, sobre todo, con una evaluación permanente

de sus posibles impactos. No obstante, aún para aquellos entrevistados proclives a la idea de "mercados regulados", la reforma concreta de las convenciones no es visible ni en el corto ni en el mediano plazo. Y es por eso que muchos de ellos introducen la noción de una "interpretación flexible" de las convenciones como instancia previa y posible a cualquier cambio en la letra de los instrumentos de fiscalización internacional de drogas un largo plazo. En el corto plazo la única salida es la flexibilidad. Como dijo uno de los entrevistados, de cara a la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas para 2016, "dejar una rendija es suficiente" y la flexibilización forma parte de esa rendija.

El análisis documental respecto de cada uno de los componentes del mecanismo causal por el que, en este trabajo, se vincula el proceso de socialización en el que se encuentran inmersos los actores del régimen internacional de control de drogas pertenecientes al ámbito interamericano y la persistencia del propio régimen así como la entrevistas realizadas a representantes de estados nacionales, burocracias de los organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil que operan en ese ámbito, nos conducen inevitablemente resaltar la importancia de la apropiación que sufren esos actores de comprensiones y entendimientos compartidos. Todos ellos van haciendo un recorrido argumentativo y discursivo a través del tiempo. No hay voces únicas, pero sí la construcción colectiva de una comprensión en torno a la definición de la naturaleza, alcance y características del problema; a las soluciones que se consideran legítimas para enfrentarlo; a como se entiende el alcance de la crisis de efectividad; a como se abordan los desafíos del régimen, todo ello en un marco de déficit de información e incertidumbre. En esta construcción colectiva, los entendimientos no necesariamente se circunscriben al mantenimiento del statu quo sino también a delimitar el alcance de las posibles transformaciones. El juego entre la memoria y el olvido permite convertir cambios estructurales en adaptaciones o reacomodamientos dentro del régimen vigente. La vieja retórica de la denominada `Guerra contra las Drogas´ como la nueva retórica alrededor de la aceptación de las interpretaciones flexibles son construcciones colectivas como lo demuestran las voces que van contorneando y reproduciendo esos entendimientos a lo largo del tiempo. Sólo el hecho de que los actores se encuentren inmersos en un proceso de socialización en el marco del régimen permite explicar la relación entre memoria

y olvido, lentitud y velocidad, en un régimen en el que se suele debatir ciertas cuestiones de forma circular, con lentitud o celeridad en función de la presión ejercida por los cuestionamientos en torno a la crisis de efectividad. La existencia de un proceso de socialización se constata a partir de una suerte de uniformidad en los documentos e intervenciones del régimen de esta gran cantidad de entendimientos compartidos. Esta uniformidad surge tanto viendo al régimen en forma de fotos estáticas en momentos determinados como en forma de una película en la que es posible detectar "oleadas" de construcciones colectivas.

El debate y la reflexión siempre son positivos. Comprender las razones de la persistencia es la única forma de avanzar hacia transformaciones positivas, corregir el rumbo y abordar el problema de manera efectiva. El enemigo más grande es el déficit de información, pero sobre todo el olvido. Que el camino hacia 2019 quiebre la dinámica de las ecuaciones fundamentales de Kundera sería lo realmente transformador. Caminar rápidamente por la fuerza del olvido o acobijarse en la lentitud por la fuerza de la memoria, sólo nos seguirá alejando de la debida comprensión del problema que se busca enfrentar. El debate franco al que llamaron recientemente varios estados pertenecientes al ámbito interamericano continúa teniendo, en la mayoría de los casos, una deuda pendiente hacia el interior de sus fronteras. Si cabe una interpretación flexible claramente cabe la posibilidad de que la prohibición haya sido no más que una interpretación. El régimen internacional de control de drogas y los países individualmente fueron mucho más allá de lo requerido en las convenciones, interpretaron mayores prohibiciones a las previstas, no hicieron uso de las ventanas que contienen los instrumentos y orientaron sus políticas y presupuestos nacionales en direcciones sólo a ellos atribuibles en la mayoría de las áreas de las políticas de control de drogas. Como señala Ruchansky (2015) resulta claro que "pese a su nula efectividad y a sus graves consecuencias ningún gobierno osó retirarse por completo del esquema vigente desde la Convención Única. Tampoco hubo una propuesta para agregar los fines recreativos a los científicos y médicos (permitidos y regulados). La aceptación de la posibilidad de interpretaciones flexibles constata la existencia de construcciones colectivas que sostienen al régimen y que las opciones o ventanas siempre estuvieron disponibles. La persistencia o la transformación dependerá entonces no sólo de las construcciones colectivas que se tejan hacia el

futuro sino también principalmente del acercamiento entre retórica y acción que los estados estén dispuestos a realizar en sus propias políticas nacionales en materia de control de drogas.

Finalmente, el clima de reflexión podrá verse como un proceso positivo en tanto se tome conciencia de los efectos de la socialización en la construcción de entendimientos colectivos. Cualquier verdadera transformación dependerá de que los estados aborden de manera seria y sin hipocresías el problema dentro de sus fronteras nacionales con políticas verdaderamente sustentadas en la evidencia que incluyan evaluaciones permanentes y con la debida asignación de recursos, independientemente de los cursos de acción que tome la comunidad internacional que, como hemos visto, han sido funcionales a la inexistencia de transformaciones en las políticas de drogas. Si las convenciones continúan siendo, en letra y espíritu, las mismas a lo largo del tiempo, la existencia de experiencias que, en concreto, las desafían, así como la aceptación de las interpretaciones flexibles, comprueban una deuda pendiente de los estados en implementar políticas diferentes en el área de las políticas de control de drogas. Recordando la intervención argentina sobre la locura, estaríamos un "poco locos" si no viéramos que tanto la prohibición como la flexibilidad son, nada más y nada menos, que constructos colectivos. Esconderse detrás de ellos o deconstruirlos dependerá entonces de los propios actores del régimen.

Referencias bibliográficas

Adler, E. (1997). Seizing the middle ground: constructivism in world politics. *European Journal of International Relations , 3* (3), 319-363.

Adler, E. (2002). Constructivism and international relations. En W. Carlsnaes, T. Risse, & B. Simmons, *Handbook of International Relations.* London: Sage Publications.

Adler, E. y Haas, P. (1992). Conclusion: epistemic communities, world orders and the creation of a reflective research program. *International Organization,* 46 (1), 367-390.

Antoniades, A. (2003). Epistemic communities, epistemes and the construction of (world) politics. *Global Society, 17* (1), 21-38.

Bagley, B. (2012). Drug trafficking and organised crime in the Americas: major trends in the twenty first century. *Woodrow Wilson Center Update on the Americas*.

Barnett, M., & Finnemore, M. (1999). The politics, power and pathologies of international organizations. *International Organization, 53* (4).

Barkin, S. (2003). Realist constructivism. *International Studies Review,* 5, 325-342.

Barret, D., Jelsma, M., & Bewley-Taylor, D. (2014). Atracción fatal: la doctrina de la flexibilidad de Brownfield y la reforma global de las políticas de drogas. (T. Institute, Ed.).

Beach, D., & Pederson, R. (2013). *Process tracing methods: foundations and guidelines.* University of Michigan Press.

Bearce, D., & Bondanella, S. (2007). Intergovernmental organizations, socialization and member state interest convergence. *International Organization , 61* (4), 703-733.

Bennet, A. (2008). Building communities, bridging gaps: Alexander George´s contributions to research methods. *Political Psychology , 29* (4), 489-507.

Bennet, A., & Checkel, J. (2012). *Process tracing: from philosofical roots to best practices.* Simons Papers in Security and development 21/2012.

Bewley-Taylor, D. (1999). *The United States and International Drug Control, 1909-1997.* London: Casell Imprint.

Bewley-Taylor, D. (2003). The american crusade: the internalization of drug prohibition. *Addiction research and theory , 11* (2), 71-81.

Bewley-Taylor, D. (2006). Getting high on the policy agenda: Europe, the US and the future of the global drug prohibition regime. *Journal of Transatlantic Studies, 4* (1), 27-53.

Bewley-Taylor, D. (2012). *International drug control: consensus fractured.* New York: Cambridge University Press.

Bewley-Taylor, D., & Jelsma, M. (2011). Regime change: revisiting the 1961 Single Convention on Narcotic Drugs. *International Journal of Drug Policy, 23*, 72-81.

Beyers, J. (2005). Multiple embeddedness and socialization in Europe: the case of council officials. *International Organization , 59* (4), 899-936.

Biersteker, T. (2009). Global Governance. En M. Dunn, & V. Mauer, *Routledge Handbook of Security Studies.* New York and London: Routledge.

Bohmelt, T. & Pilster, U. (2010). International Environmental Regimes: Legalisation, Flexibility and Effectiveness. *Australian Journal of Political Science,* 45 (2), 245-260.

Boulding, K. (1978). *Ecodynamics. A new theory of social evolution.* London: Sage.

Breitmeier, H., Underal, A., & Young, O. (2009). *The effectiveness of international environmental regimes: comparing and contrasting findings from quantitative research.*

Breitmeier, H., Young, O., & Zurn, M. (2006). *Analyzing international environmental regimes: from case study to database.* Cambridge, MA: MIT Press.

Brun, K., Pan, L., & Rexed, I. (1975). The gentlemen`s club: international control of drugs and alcohol.

Buxton, J. (2006). *The political economy of narcotics: production, consumption and global markets.* London: Zed Books.

Buxton, J. (2008). The historical foundations of the narcotics drug control regime. *World Bank Policy Research Working Paper*, *4553.*

Carstairs, C. (2005). The stages of international drug control system. *Drug & Alcohol Review, 24* (1), 57-65.

Checkel, J. (2000). *Constructivist gap? Theorizing social interaction in European Institutions.* Working Paper 00/11, ARENA.

Checkel, J. (2001). Why comply? Social learning and european identity change. *International Organization , 55* (3), 553-588.

Checkel, J. (2005). International institutions and socialization in Europe: introduction and framework. *International Organization , 59* (4), 801-826.

Checkel, J. (2006). Constructivist approaches to European Integration. Working Paper 6/2006, Arena.

Checkel, J. (2008). Process Tracing. En A. Klotz, & D. Prakash, *Qualitative methods in International Relations. A pluralist guide.* New York: Palgrave Macmillan.

Checkel, J. (2011). *Bridging the rational choice/constructivist gap? Theorizing social interaction in European Institutions.* Working Paper 00/11, Arena.

Collier, D. (2011). Understanding process tracing. *Political science and Politics , 44* (4), 823-830.

Della Porta Donatella, & Keating, M. (2008). *Approaches and methodolgies in the social science: a pluralist perspective.* Cambridge: Cambridge University Press.

De Nevers, R. (1999). *Regimes as mechanisms for global governance.* New York: Rockefeller Brothers Fund.

Diehl, P., & Frederking, B. (2010). *The politics of global governance. International organizations in an interdependent world.* Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Dimitrov, R. (2003). Knowledge, power and interests in environmental regime formation. *International Studies Quarterly,* 47, 123-150.

Dingwerth, K., & Pattberg, P. (2006). Global governance as a perspective on world politics. *Global Governance, 12*, 185-203.

Eisenhardt, K. M. (1989). Building theories from case study research. *Academy of management review, 14* (4).

Ellis, J. (2002). International regimes and the legitimacy of rules: a discourse-ethical approach. *27*, 273-300.

Epstein, C. (2010). Who speaks? Discourse, the subject and the study of identity in international politics. *European Journal of International Relations, 17* (2), 327-250.

Finkelstein, L. (1995). What is global governance? *Global Governance , 1*, 367-372.

Finnemore, M., & Sikkink, K. (2001). Taking stock: the constructivist research program in international relations and comparative politics. *Annual Review of Political Science , 4*, 391-416.

Flockhart. T. (2006). Complex socialization: a framework for the study of state socialization. *European Journal of International Relations,* 12 (1), 89-118.

George, A., & Bennet, A. (2005). *Case studies and theory development in social sciences.* Cambridge: MIT Press.

Glennan, S. (1996). Mechanisms and the nature of causation. *Erkenntnis, 1*, 49-71.

Guzzini, S. (2000). A reconstruction of constructivism in international relations. *European Journal of International Relations , 6* (2), 147-182.

Guzzini, S., & Leander, A. (2006). *Constructivism and international relations.* New York: Routledge.

Haas, P. (1992). Epistemic communities and International Policy Coordination. *International Organization, 46* (1), 1-35.

Haas, P. (2002). UN Conferences and constructivist governance of the environment. *Global Governance , 8*, 73-91.

Haas, P. y Haas, E. (2002). Pragmatic constructivism and the study of international institutions, *Journal of International Studies,* 31 (3), 573-601.

Haas, P., Keohane, R., & Levy, M. (1993). *Institutions for the earth: sources of effective international environmental protection.* Cambridge: MIT Press.

Haggard, S., & Simmons, B. (1987). Theories of international regimes. *International Organization, 41* (3), 491-517.

Hasenclever, A., Mayer, P., & Rittberger, V. (1996). Interests, power, knowledge: the study of international regimes. *Mershon International Studies Review, 2*, 177-228.

Hasenclever, A., Mayer, P., & Rittberger, V. (1997). *Theories of international regimes.* Cambridge: Cambridge University Press.

Hasenclever, A., Mayer, P., & Rittberger, V. (1999). Las teorias de los regimenes internacionales: situacion actual y propuestas para una síntesis. *Foro Internacional, 39* (4), 499-526.

Hauffer, V. (1993). Crossing the boundary between public and private: international regimes and non-state actors. En V. Rittberger, *Regime theory and international relations.* Oxford: Clarendon Press.

Hejny, J. (2008). One step at a time: a sequential modes approach to evaluating the effectiveness of international environmental regimes. *49th Annual Meeting of the International Studies Association.* San Francisco.

Hisschemoller, M., & Gupta, J. (1999). Problem solving in international environmental agreements: the issue of regime effectiveness. *International Political Science Review , 20* (2), 151-173.

Hopf, T. (1998). The promise of constructivism in international relations theory. *International security , 23* (1), 171-200.

Hurd, I. (2008). Constructivism. En C. Reus-Smit, & D. Snidal, *The Oxford handbook of international relations.* Oxford: Oxford University Press.

Hurrell, A. (1993). International society and the study of regimes: a reflective approach. En V. Rittberger, *Regime Theory and International relations.* Oxford: Clarendon Press.

Jackson, R., & Sorensen, J. (2010). *Introduction to international relations.* Oxford: Oxford University Press.

Jelsma, M. (2011). The development of international drug control: lessons learned and strategic challenges for the future. *Legislative reform of drug policies, 10*.

Jelsma, M. (2015). *UNGASS 2016: Prospects for Treaty Reform and Un System - Wide Coherence on Drug Policy.* Transnational Institute.

Jervis, R. (2006). Understanding beliefs. *Political Psychology , 27* (5), 641-43.

Johnston, A. (2001). Treating international institutions as social environments. *International Studies Quarterly , 45* (3).

Jonsson, C. (1995). Cognitive factors in explaining regime dynamics. En P. Mayer, & V. Rittberger, *Regime theory and international relations.* Oxford: Clarendon Press.

Katzenstein, P., & Sil, R. (2008). Eclectic theorizing in the study and practice of international relations. En Reus-Smit, & D. Snidal , *The Oxford Handbook of International Relations.* Oxford: Oxford University Press.

Klotz, A., & Lynch, C. (2007). *Strategies for research in constructivist international relations.* New York: M.E. Sharpe.

Kohlbacher, F. (2005). The use of qualitative content analysis in case study research. *Qualitative social science research , 7* (1).

Krasner, S. (1982). Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables. *International Organization , 36* (2), 497-510.

Krasner, S. (1983). *International regimes.* Ithaca: Cornell University Press.

Kratchowil, F., & Ruggie, J. (1986). A state of the art and an Art of the State. *International Organization , 40* (4), 753-775.

Levine, H. G. (2001). The secret of worldwide drug prohibition. *Independent Review , 7* (2).

Levine, H. (2003). Global Drug Prohibition: its uses and crisis. *International Journal of Drug Policy , 14*, 145-153.

Levy, M., Young, O., & Zurn, M. (1994). *The study of international regimes.* Working Paper , International Institute for Applied Systems Analysis, Laxenburg.

March, J., & Olsen, J. (1998). The institutional dynamics of international political orders. *International Organization , 52* (4), 943-969.

March, J., & Olsen, J. (2006). The logig of appropriateness. En M. Moran, M. Rein, & R. Goodin, *The Oxford Handbook of Public Policy.*

Mayer, P., Rittberger, V., & Zurn, M. (1997). Regime theory: state of the art and perspectives. En V. Rittberger, *Regime Theory and International Relations.* Oxford: Clarendon Press.

Mayring, P. (2000). Qualitative content analysis. *Qualitative social research, 1* (2).

Miles, E., Underal, A., Andresen, S., Wettestad, J., Skjaerseth, J., & Carlin, E. (2002). *Environmental regime efectiveness: confronting theory with evidence.* Cambridge MA: Mit Press.

Murphy, C. (2000). Global governance. Poorly done and poorly understood. *International Affairs , 64* (4), 789-803.

Nadelmann, E. (1990). Global prohibition regimes: the evolution of norms in international society. *International Organization, 44* (4), 479-526.

Nadelmann, E. (2006). *Policing the globe: criminalization and crime control in international relations.* Oxford: Oxford University Press.

Nadelmann, E. (2007). Drugs. *Foreign Policy , 162*, 24-30.

Neufeld, M. (1993). Interpretation and the science of International Relations. *Review of International Studies,* 19 (1), 39-61.

Payne, R. (2001). Persuasion, frame and norm construction. *European Journal of International Relations*. *7* (4), 37-61.

Price, R. y Reus Smit, C. (1998). Dangerous liaisons? Critical international theory and constructivism. *European Journal of International Relations,* 4 (3), 555-589.

Puchala, D., & Hopkings, R. (1982). International regimes: lessons from inductive analysis. *International Organization , 36* (2), 245-275.

Reus Smit, C. (1997). The constitutional structure of international society and the nature of fundamental institutions, *International Organization,* 4 (3), 259-294.

Reus Smit, C. (2003). Politics and international legal obligation. *European Journal of International Relations,* 9 (4), 591-625.

Reuter, P. (2009). *The unitended consequences of drug prohibition.* Rand Corporation.

Risse, T. (2004). Social constructivism meets globalization. En D. Held, & A. Mc Grew, *Understanding globalization: theories and controversies.* Cambridge: Polity Press.

Risse, T. (2000). Let`s argue! Communicative action in world politics. *International Organization , 54* (1), 1-39.

Rittberger, V. (1993). *Regime Theory and International Relations.* Oxford: Clarendon Press.

Ruchansly, E. (2015). *Un mundo con drogas. Los caminos alternativos a la prohibición: Holanda, Estados Unidos, España, Suiza, Bolivia y Uruguay.* (P. R. Editorial, Ed.) Buenos Aires.

Ruggie, J. (1998). What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge. *International Organization, 52* (2), 855-885.

Sautu, R. (2003). *Todo es teoria. Objetivos y mtodos de investigacion.* Buenos Aires: Lumiere.

Schwandt, T. A. (1994). Constructivist, Interpretative approaches to human inquiry. En Denzin, & Lincoln, *Handbook of qualitative research.* Thousand Oaks: Sage Publications.

Sending, O. (2002). Constitution, choice and change: problems with the logic of appropriateness and its use in constructivist theory. *European Journal of International Relations,* 8 (4), 443-470.

Simmons, B., & Martin, L. (2001). International Organizations and Institutions. En W. Carlsnaes, T. Risse, & B. Simmons, *Handbook of International Relations.* Sage.

Simon, H. (1985). Human nature in politics: the dialogue of psychology and political science. *American Political Science Review , 79*, 293-304.

Skocpol, T. (1984). *Vision and merhod in historical sociology.* New York: Cambrdige University Press.

Sorensen, G. (2010). The case for combining material forces and ideas in the study of IR. *European Journal of International Relations, 14* (1), 5-32.

Souto Zabaleta, M. (2002). La periferia de la teoría y la teoría desde la periferia: aproximaciones críticas en la teoría de las relaciones internacionales. *Postdata , 8*, 63-82.

Souto Zabaleta, M. (2009). Los regímenes internacionales en tiempos de globalizacion. *Sociedad Global , 3* (1), 43-84.

Souto Zabaleta, M. (2013). Regímenes internacionales y gobernanza global: una mirada desde los aportes de la aproximación constructivista. En Llenderrozas, E. (coord.). Relaciones Internacionales. Teorías y debates. Buenos Aires: Eudeba.

Sprinz, D. (2007). *Regime effectiveness: the next wave of reserach.* 48th Annual Meeting of the International Studies Association, Chicago.

Sprinz, D., & Wolinsky, N. (2004). *Models, numbers & cases.* University of Michigan Press.

Stake, R. (1995). *Investigacion en estudios de caso.* Madrid: Ediciones Morata.

Stein, A. (1983). Coordination and colaboration: regimes in an anarchic world. En S. Krasner, *International regimes.* Ithaca: Cornell University Press.

Stokke, O. (1997). Regimes as governance systems. En O. Young, *Global governance: drawing insights from environmental experience.* MIT.

Stokke, O. (2007). *Determining the effectiveness of international regimes.* Trondheim.

Strange, S. (1982). Cave hic dragons: a critique of regime analysis. *International Organization, 36* (2), 479-496.

Tansey, O. (2007). Process tracing and elite interviewing: a case for non probabilistic sampling. *Political Science and politics , 40* (4).

Theory Talks. (2008). Obtenido de Theory Talk 21: Stephen Krasner on sovereignity, failed states and international regimes: www.theory-talks.org/2008/10/theory-talk-21.html.

Thoumi, F. (2009). The international drug control regime straight jacket: are there policy options? *Trends in organized crime , 13*, 75-80.

Underal, A. (2002). One question, two answers. En L. Miles, S. Andersen, J. Wettestad, J. B. Skjaerseth, & E. M. Carlin, *Environmental regime effectiveness: confronting theory with evidence.* Cambridge: MIT Press.

Van Evera, S. (1997). *Guide to methods for students of political science.* Ithaca: Cornell University Press.

Vennesson, P. (2008). Case studies and process tracing: theories and practices. En D. Della Porta, & M. Keating, *Case study methods: deisgn, use and comparative advantages.* New York: Cambridge University Press.

Vihma, A. (2007). *Institutional Effectiveness in global climate governance.* Amsterdam Conference on the human dimensions of global envoronmental change, Amsterdam.

Waever, O. (1998). The sociology of a not so international discipline: American and European developments in International Relations. *International Organization,* 52 (4), 687-727.

Waltz, K. (1988). Teoría de la Política Internacional. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Weiss, T. (2000). Governance, good governance and global governance. *Third World Quarterly , 21* (5).

Wendt, A. (1992). Collective identity formation and the international state. *American Political Science Review , 88* (2).

Wendt, A. (1994). Collective identity formation and the international state. *American Political Science Review , 88* (2), 384-396.

Wendt, A. (1995). Constructing international politics. *International Security, 20* (1), 71-81.

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics.* Cambridge: Cambridge University Press.

Wendt, A. (2001). Driving with the rearview mirror: on the rational science of institutional design. *International Organization , 55* (4), 1019-1049.

Wendt, A. (2004). The state as a person in International Relations Theory. *Review of International Studies,* 30, 289-316.

Wiener, A. (2007). *Constructivist approaches in international relations theory: puzzles and promises.* Constitutionalism webpapers 5/2006, Queen´s University Belfas.

Wiener, A. y Puetter, U. (2009). The quality of norms is what actor make of it. Critical constructivism research on norms. *Journal of International Law and International Relations,* 5 (1), 1-16.

Youde, J. (2005). *The limits of neorealism and neoliberalism: public health and international regimes.* Annual Meeting of the International Studies Association, Honolulu.

Young, O. (1980). International regimes: problems of concept formation. *World Politics , 36* (2), 331-356.

Young, O. (1982). Regime dynamics: the rise and fall of international regimes. *International Organization , 36* (2), 277-297.

Young, O. (1983). Regime dynamics: the rise and fall of international regimes. En S. Krasner, *International Regimes.* Ithaca: Cornell University Press.

Young, O. (1997). Rights, rules and resources in world affairs. En O. Young, *Global governance: drawing insigths from environmental experience.* MIT.

Young, O. (1999). *Governance in world affairs.* Ithaca: Cornell University Press.

Young, O. (2002). *The institutional dimensions of environmental change.* Cambridge: MIT Press.

Young, O., & Levy, M. (1999). The effectiveness of international environmental regimes. In O. Young, *The effectiveness of international environmental regimes: causal connections and behavioural mechanisms.* Cambridge: MIT Press.

Young, O., & Osbaldiston, R. (2001). The effectiveness of international environmental regimes. *Electronic Green Journal , 1* (15).

Young, O., & Underal, A. (2004). *Regime consequences: methodological challenges and research strategies.* New York: Springer Verlag.

Young, O., & Zurn, M. (2006). The international regimes database: designing and using a sophisticated tool for institutional analysis. *Global Environmental Politics , 6* (3), 121-143.

Yin, R. (2003). *Case study research: design and methods.* Thousand Oaks: Sage Publications.

Zhang, Y., & Welmuth, B. (2009). Qualitative analysis of content. En Wildemuth, *Application of social research methods to questions in information and library.* Westport.

Zurn, M. y Checkel, J. (2005). Getting socialized to build bridges: constructivism and rationalism, Europe and the nation state. *International Organization,* 59 (4), 1045-1079.

Listado de acrónimos

ALBA-TCP	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América – Tratado de Comercio de los Pueblos
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CICAD	Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas
CND	Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas
CSPMD	Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas
ECOSOC	Consejo Económico y Social
GRULAC	Grupo de América Latina y el Caribe
IDPC	International Drug Policy Consortium
INCSR	International Narcotics Control Strategy Report
JIFE	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
MEM	Mecanismo de Evaluación Multilateral
OEA	Organización de Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
PNUFID	Programa de Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas
TNI	Transnational Institute
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNGASS	Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas
WOLA	Washington Office on Latin America

Índice

Capítulo 1 – Introducción Pág. 11

Capítulo 2 – Regímenes internacionales, socialización y persistencia. Pág. 23

2.1 – El abordaje del problema a partir del concepto de régimen internacional. Pág. 23
2.2 – Regímenes internacionales y gobernanza global. Pág. 27
2.3 – Aproximaciones teóricas para el estudio de los regímenes internacionales. Pág. 34
2.4 – La aproximación constructivista en el estudio de los regímenes internacionales: la importancia de la socialización. Pág. 38
2.5 – La cuestión de la efectividad de los regímenes internacionales. Pág. 49

Capítulo 3 – Estrategias metodológicas para una aproximación constructivista en el estudio de los regímenes internacionales. Pág. 54

3.1 – Estrategias metodológicas para el estudio de los regímenes internacionales. Pág. 54
3.2- El método de rastreo de procesos para el estudio de los regímenes internacionales desde una aproximación constructivista. Pág. 57

Capítulo 4 – El régimen internacional de control de drogas. Pág. 63

4.1 – La creación y el desenvolvimiento del régimen internacional en materia de control de drogas. Pág. 63
4.2- La lógica subyacente al régimen y la relación efectividad y persistencia. Pág. 74

Capítulo 5 – La relación entre socialización y persistencia en el régimen internacional de control de drogas: conceptualización del mecanismo causal. Pág. 83

Capítulo 6 – La persistencia del régimen internacional de control de drogas desde la lógica de las consecuencias: la necesidad de recurrir a nuevos factores explicativos. Pág. 93

Capítulo 7 – La definición de la naturaleza, alcance y características del problema. Pág. 115

7.1 – La construcción del problema de las drogas: recurrencias en torno a la definición de su naturaleza, alcance y características. Pág. 115
7.2 – El nuevo clima de reflexión en el ámbito interamericano: el énfasis en la salud, entre la memoria y el olvido. Pág. 147

Capítulo 8 – La construcción de la noción de responsabilidad colectiva y de las soluciones legítimas al problema. Pág. 162

8.1 – Recurrencias en torno a la construcción de la responsabilidad colectiva y de las soluciones legítimas al problema. Pág. 162
8.2 – La unidad en la diversidad: el reconocimiento de las diferencias y la débil emergencia del concepto de responsabilidad común, compartida y diferenciada. Pág. 184

8.3 – Las soluciones legítimas y la cuestión del equilibrio, una vez más entre la memoria y el olvido. Pág. 189

Capítulo 9 – El déficit de información y la incertidumbre respecto de regímenes alternativos. Pág. 199

Capítulo 10 – El alcance de la crisis de efectividad del régimen. Pág. 229

10.1 – Recurrencias en torno al entendimiento del alcance de la crisis de efectividad del régimen: el péndulo entre el reconocimiento de los éxitos y la aceptación de los fracasos. Pág. 229
10.2 – De la solución del problema a su contención: éxitos, fracasos, "efectos no deseados" y "daños no intencionados". Pág. 242
10.3 - La necesidad de un cambio de rumbo y el llamado a un "nuevo paradigma" en las políticas de drogas. Pág. 257
10.4 – En búsqueda de responsables: la lentitud, la memoria, la velocidad, el olvido y la locura. Pág. 267

Capítulo 11 – El abordaje de los desafíos al régimen. Pág. 295

11.1 – Aportando a la confusión general desde los extremos de la prohibición y la legalización: la cuestión de la despenalización de la posesión de drogas para uso personal. Pág. 295
11.2 – Confusiones e interpretaciones en torno a las políticas de reducción de daños. Pág. 306

11.3 – La "coca no es cocaína": el verdadero alcance del desafío boliviano. Pág. 312
11.4 – Hacia la regulación del mercado de cannabis: una impensada comunión en la "Guerra contra las Drogas". Pág. 323

11.5 – El espíritu de las convenciones, los nuevos enfoques y la aceptación de interpretaciones flexibles. Pág. 337

Capítulo 12 – La mirada de los actores pertenecientes al ámbito interamericano en el camino a la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS) del 2016. Pág. 354

12.1 – La percepción de las características y alcance del problema de cara a UNGASS 2016. El reconocimiento de la existencia de un problema social complejo y más amplio. Pág. 354
12.2 – Fortalezas y debilidades del régimen internacional de control de drogas. La cuestión de la efectividad. Pág. 363
12.3 – Entonces, ¿donde está el problema?: una atribución de responsabilidad no tan compartida. Pág. 371
12.4- El déficit de información y la incertidumbre respecto de regímenes alternativos. Pág. 380
12.5 – Los desafíos al régimen y la reforma de las convenciones: las interpretaciones flexibles entre la retórica y el cambio. Pág. 387

Capítulo 13 – Conclusiones: socialización y persistencia del régimen internacional de control de drogas en la participación de los actores pertenecientes al ámbito interamericano. Pág. 417

Referencias bibliográficas Pág. 459

Listado de acrónimos Pág. 473