



Cláusula de cesión de derecho de publicación de tesis/monografía

Yo, Cristina Elizabeth Nuñez Vázquez C.I. 1716076938 / E 101603470
autor/a de la tesis titulada

"Los Procesos de Integración en el abordaje de las en la Región
Sudamericana: ¿Visión Social o Punitiva?"

mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva
autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos
para la obtención del título de

Magister en Comercio Internacional e Integración

En la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede académica La Paz.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Académica La Paz, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación a partir de la fecha de defensa de grado, pudiendo, por lo tanto, la Universidad utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en formato virtual, electrónico, digital u óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamo de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría Adjunta a la Secretaria General sede Académica La Paz, los tres ejemplares respectivos y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha. 22/04/19

Firma: 



**UNIVERSIDAD ANDINA
SIMÓN BOLÍVAR**
ORGANISMO ACADÉMICO DE LA COMUNIDAD ANDINA

SEDE ACADÉMICA LA PAZ

ÁREA DE ECONOMÍA Y EMPRESA

**PROGRAMA DE MAESTRÍA EN
COMERCIO INTERNACIONAL E INTEGRACIÓN**

Gestión: 2015 - 2016

**LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN EL ABORDAJE DE LAS
DROGAS EN LA REGIÓN SURAMERICANA: ¿VISIÓN SOCIAL O
PUNITIVA?**

**TESIS DE GRADO PARA LA OBTENCIÓN DEL TÍTULO DE
MAGISTER**

**Autor: Cristina Elizabeth Núñez Vásquez
Tutor: MSc. Daniel Agramont Lechín**

**La Paz - Bolivia
2019**

RESUMEN EJECUTIVO

Las drogas dejaron de ser consideradas solo sustancias para convertirse en uno de los desafíos más importantes a nivel global.

En la medida en que los retos impuestos por el narcotráfico crecieron, los organismos internacionales jugaron un papel fundamental para el enfrentamiento del problema.

Su capacidad para incidir en la escena mundial y generar *Regímenes Internacionales*, hizo que las drogas sean incluidas en las plataformas de cooperación y discusión, especialmente de la ONU y OEA.

En esta constante búsqueda de soluciones, la región Suramérica, al ubicarse en el medio del problema, por ser el “proveedor”, vio en la teoría de la integración un mecanismo para tratar de dar respuestas efectivas a los retos de las drogas.

Los bloques de integración regional: CAN y UNASUR a partir de sus diversas normativas y propuestas buscaron afrontar temas fundamentales del fenómeno de drogas.

A partir de la presente tesis se revisarán las propuestas en materia de política de drogas de la CAN y la UNASUR, y la forma en que estas se consideran dentro de una visión punitiva o si incorporaron una visión social (progresista).

La metodología utilizada fue cualitativa, de tipo descriptiva y propositiva, que permitirá conocer aquellas situaciones y mecanismos predominantes a partir de la descripción y análisis de actividades, procesos, elementos y actores, así como la presentación de una propuesta de líneas de consideración para las intervenciones en política de drogas en la región. La recolección de información fue de fuentes secundarias.

A pesar de que los dos bloques de integración han sufrido drásticos cambios en sus competencias sobre drogas, las acciones emprendidas han significado un interesante ejercicio regional, con lecciones que permitirán avizorar un mejor futuro para nuestros países en el abordaje del fenómeno.

Drogas
Organismos Internacionales
Integración
CAN
UNASUR

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
ANTECEDENTES	5
JUSTIFICACIÓN	7
PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	8
Pregunta de investigación:.....	8
Preguntas específicas de investigación:.....	8
OBJETIVOS	8
General:	8
Específicos:	9
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	9
ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN	10
CAPÍTULO I	11
1. Marco teórico	11
1.1. Geopolítica de las Drogas	11
1.2. Regímenes Internacionales	18
1.3. Teoría de la Integración	21
1.4. Interdependencia compleja	25
CAPÍTULO II	30
2. Antecedentes del fenómeno de las drogas	30
2.1. El fenómeno de las drogas en la región	30
2.1.1. Oferta	30
2.1.2. Legislaciones sobre drogas	37
2.1.3. Demanda	40
2.1.4. Desarrollo Alternativo	43
2.2. Caracterización de enfoques: punitivos y sociales	46
2.2.1. Enfoques punitivos	46
2.2.1.1. Prohibición: la tolerancia cero y los costos asociados	46
2.2.2. Enfoques sociales	50
CAPÍTULO III	60
3. Las perspectivas regionales en drogas: Revisión	60
3.1. Comunidad Andina de Naciones - CAN	60

3.2. Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas	72
3.2.1. Nuevo Plan de Acción y Plan Operativo Bienal 2018-2019	75
CAPÍTULO IV	79
PROPUESTA	82
4. ANEXOS	85
5. GLOSARIO	89
6. BIBLIOGRAFÍA	91

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1. GASTO FEDERAL DE CONTROL DE DROGAS POR FUNCIÓN AUTORIDAD PRESUPUESTARIA EN MILLONES DE DÓLARES	13
Gráfico 2. RUTA DE LA COCAÍNA HACIA EUROPA	15
Gráfico 3. CULTIVO DE COCA, 2003-2013	31
Gráfico 4. PRINCIPALES CORRIENTES DEL TRÁFICO MUNDIAL DE COCAÍNA	31
Gráfico 5. IMPORTACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS DESDE LOS PAÍSES ANDINOS BAJO LA ATPDEA	34
Gráfico 6. BASE DE MANTA COMO MECANISMO PARA CONTROLAR LA REGIÓN 2009... 36	
Gráfico 7. COMPARACIÓN DEL AUMENTO DE LA POBLACIÓN EN PRISIONES DE AMÉRICA LATINA POR DELITOS DE DROGAS Y LA POBLACIÓN GENERAL	38
Gráfico 8. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS POR ESTRATEGIA 2007 - 2008	50
Gráfico 9. EJEMPLO DE CATEGORIZACIÓN DE USADORES	51
Gráfico 10. ACTIVIDADES REALIZADAS EN EL DROSICAN.....	64

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. REGULACIÓN DEL CONSUMO Y POSESIÓN DE DROGAS EN PAÍSES DE SURAMÉRICA.....	39
Tabla 2. PREVALENCIA DEL AÑO DEL CONSUMO, AMÉRICA (%).....	41
Tabla 3. PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE ASEGURAN HABER USADO DROGAS DURANTE EL ÚLTIMO AÑO, POR PAÍS	42
Tabla 4. POLÍTICAS Y ACCIONES DE LA CAN EN MATERIA DE DROGAS	63
Tabla 5. ACCIONES EMPRENDIDAS DESDE EL PROGRAMA DROSICAN.....	65
Tabla 6. ACCIONES EMPRENDIDAS DESDE EL PROGRAMA PRADICAN	66
Tabla 7. ACTIVIDADES PLANIFICADAS EN EL PLAN OPERATIVO BIENAL 2018-2019 DEL CSPMD DE LA UNASUR.....	76

LOS PROCESOS DE INTEGRACIÓN EN EL ABORDAJE DE LAS DROGAS EN LA REGIÓN SURAMERICANA: ¿VISIÓN SOCIAL O PUNITIVA?

INTRODUCCIÓN

El problema de las drogas, un negocio ilícito pero indiscutiblemente rentable, ha sido tratado históricamente desde la seguridad, en tanto su presencia era considerada como un ente que vulnera la tranquilidad de las naciones, olvidándose en este intento de que las drogas también son parte de la realidad de los sujetos.

De ahí que los Estados han establecido, principalmente, políticas de drogas que tenían como fin último la erradicación del problema, siguiendo la llamada “guerra contra las drogas”. Sin embargo, a la luz del fracaso en los casi 50 años de este mecanismo violento, ha existido un llamado internacional para cambiar de paradigma, procurando una visión integral y equilibrada.

En el camino recorrido, además de los Estados, los Organismos Internacionales han jugado un rol preponderante en la canalización de esfuerzos para encontrar soluciones a los diversos desafíos que plantea el fenómeno de las drogas.

La Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (ONUDD) y la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD-OEA) son las agencias internacionales más importantes para el tratamiento del tema. Sin embargo, sus acciones no siempre han sido vistas como una plataforma de cooperación y coordinación, sino como mecanismo para la imposición de determinadas visiones o intereses.

Sin embargo, es de resaltar que el papel desarrollado por dichos organismos ha permitido a los países ubicarse dentro del problema y tratar de generar respuestas.

En esta búsqueda, los países de la región, a los que alguna de las múltiples manifestaciones del problema de drogas ha tocado sus realidades (lugares de acopio y tránsito, consumidores o productores), procuraron desarrollar estrategias que resulten eficaces para enfrentar el problema

La Comunidad Andina, cuyos países Miembros siempre fueron señalados por sus políticas sobre narcotráfico, amplía su espectro de actuación, incluyendo a las drogas como uno de los temas que trabajaría.

En el año 2009, y bajo la coincidencia política e ideológica de sus miembros, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), crea el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas.

Sin embargo, en la arena mundial el debate sobre el fracaso de la guerra contra las drogas y la necesidad de instaurar un nuevo paradigma se hacían latentes. En este sentido, la presente tesis pretende determinar si las propuestas en materia de política de drogas de la CAN y UNASUR siguen una visión punitiva o incorporaron una visión social (progresista).

ANTECEDENTES

La comunidad internacional constantemente ha buscado diseñar estrategias que permitan solucionar el narcotráfico, la violencia que ésta ha desencadenado, el tráfico de armas, de personas, el lavado de activos, el surgimiento de nuevas sustancias psicoactivas, los crecientes índices de consumo, entre otros problemas que circundan el fenómeno de las drogas.

Las políticas públicas han sido una de las más importantes respuestas por las que los Estados han tratado de satisfacer las demandas de la sociedad, en forma de normas, instituciones, prestaciones, bienes o servicios públicos. Éstas se sustentan en los principios que la orientan, que incuestionablemente emergen del poder político.

Ese diseño de políticas públicas, para el caso de las drogas, ha respondido a las corrientes internacionales, entre las cuales aparecen los lineamientos que emergen de los foros internacionales de drogas, y desde donde se han producido importantes hitos para la formulación de las normativas de los países de la región.

Después de la declaratoria de guerra contra las drogas por parte de los Estados Unidos, a nivel mundial se comenzaron a establecer esfuerzos dirigidos hacia la punición, en el entendido de que el problema de las drogas era un fenómeno de alcance transnacional y que requeriría la suma de esfuerzos.

Dando cuerpo a lo que se debatía en la arena internacional, especialmente desde los llamados países hegemónicos, los organismos internacionales, recogieron los principales debates, generando plataformas de diálogo, lineamientos y cooperación, dando paso a “regímenes internacionales” sobre drogas que incidieron en la generación de políticas públicas.

En ese sentido, la construcción dichas las políticas ha estado direccionada por tratados de corte internacional, siendo las primeras a partir de la Convención de La Haya de 1912, giraron en torno a la regulación de sustancias como el opio, en 1961 la normativa fue direccionada al cannabis y la cocaína (Convención Única de la ONU, 1961). Posteriormente, el Convenio de las Naciones Unidas entorno a las Sustancias Psicotrópicas de 1971, y así se creó todo un aparataje normativo que buscaba luchar contra las drogas.

El desarrollo de dicha legislación internacional ha sido el marco mediante el cual los países han diseñado sus estrategias propias de abordaje a las drogas, basados principalmente en el control, represión, prohibición y la *securitización*¹ del problema.

Tras más de 50 años de la guerra contra las drogas, y después de que los saldos de la misma resultaron negativos, organizaciones de la Sociedad Civil, fundaciones pro Derechos Humanos y varias personalidades políticas abogaban por cambiar los enfoques que tradicionalmente marcaron las políticas sobre drogas.

Los datos demostraron que la guerra, con su prohibicionismo absoluto, había generado un negocio más lucrativo para el narcotráfico, y con ello un mercado ilegal fuerte y creciente, puesto que las drogas seguían siendo demandadas por todos los lugares del mundo. Los resultados solo avizoraban terribles efectos para los países productores y de tránsito, entre estos los latinoamericanos.

Aquella estrategia basada en el combate armado contra los cárteles, ha dejado miles de muertos en la región, no ha disminuido la demanda de drogas, ha abarrotado las cárceles del mundo, ha criminalizado un problema de salud, y, en su carrera, ha olvidado problemas fundamentales de carácter social que se ubican justo detrás de este problema, como la falta de atención de los estados, oportunidades laborales, educación, salud, etc.

Por ello, varios países comenzaron a liberalizar ciertos aspectos de sus políticas de control, en su mayoría en el área de la demanda, contrario a lo ocurrido con la represión, cambiaron la criminalización del consumo por tratamiento, la prohibición absoluta por políticas de legalización, se destinaron más recursos a la educación y salud que a las fuerzas de control y la justicia.

De este modo, los fundamentos esenciales de la política pública de drogas se concentraron en:

- 1.- El ser humano como el eje central de los esfuerzos, naciones e internacionales.
- 2.- Respeto a los derechos y libertades que se encuentran consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos, y a partir de ella se han de diseñar las políticas.
- 3.- La no criminalización de los consumidores, y la incorporación de enfoques de salud pública, bienestar social y educación.
- 4.- El entendimiento de que el problema de drogas es multicausal, y que es también un fenómeno social, no sólo de seguridad.

¹ Securitización hace referencia al uso de medios extraordinarios en nombre de la seguridad, donde los asuntos *securitizados* reciben una atención y medios desproporcionados en comparación con otros, cuya importancia pueda ser igual o mayor, y se analizan y responden desde una perspectiva eminentemente policial y militar, evitando medidas de carácter social.

5.- En algunos casos, eliminación de delitos de tenencia por consumo, proporcionalidad de las penas. Que es la aplicación de un principio que implica una proporcionalidad entre la pena y la gravedad del hecho cometido.

En este entendido, y reconociendo que el fenómeno de las drogas trasciende el ámbito de lo nacional, los países de la región propiciaron la generación de debates sobre drogas más cercanos a sus realidades.

Los países de la región, especialmente a nivel andino, comparten una historia común, son más similares a nivel político, económico y social, incluso comparten un mismo idioma, por lo que la concentración de sus esfuerzos para revisar el tema de drogas partiría desde el reconocimiento de lo particular del problema: ser los productores de hoja de coca.

Así, la Comunidad Andina, en primera instancia; y la UNASUR, como el esfuerzo regional más reciente, incluyeron la temática de drogas en sus procesos, en medio del debate entre los enfoques, punitivo o social (progresista).

En tal sentido, será esencial para los países de la región conocer los enfoques que han sido parte de las acciones sobre drogas en el marco de los organismos regionales de integración, como mecanismo para reevaluar la continuidad de estrategias o la reformulación de acciones comunes sobre drogas.

JUSTIFICACIÓN

Las políticas públicas sobre drogas se han construido sobre la base de los regímenes internacionales, que han sido edificados principalmente por los compromisos generados en las plataformas de debate y cooperación internacional.

Sin embargo, en algunos casos, las particularidades del fenómeno de las drogas en una determinada región se han visto olvidadas en el afán de ser más *abarcativos*. De ahí que, dados los enormes desafíos que ha impuesto el fenómeno de las drogas, los países de la región reconocían en la integración el mecanismo para tratar de dar respuesta a los múltiples problemas que se habrían generado.

A través de la CAN y la UNASUR los países han procurado generar una mirada propia sobre este tema, y sobre ella el establecimiento de acciones puntuales que permitan a sus miembros encaminar soluciones reales a los desafíos del fenómeno. En este afán los organismos regionales se han ubicado entre las miradas punitivas, *securistas*, humanas e integrales.

Así, la presente investigación pretende revisar qué visión sobre drogas, más social o la clásica punitivista, ha prevalecido en los enfoques de los bloques de integración antes referidos.

El presente trabajo de investigación se establecerá como información académica y recurso indispensable para la comprensión de la naturaleza y dimensión de las líneas de acción en drogas en nuestra región, y por lo tanto, aportará a las discusiones sobre drogas desde los enfoques de las relaciones internacionales, integración y políticas públicas.

Generar información y conocimiento sobre el fenómeno de las drogas es necesario a nivel académico, a fin de apoyar el debate sobre un tema trascendental para la construcción de las agendas nacionales e internacionales de los países, como son las drogas.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Pregunta de investigación:

¿Las políticas regionales aplicadas en materia de política de drogas, tanto en la UNASUR como en la CAN motivaron un enfoque progresista que tenía como objetivo un cambio en el paradigma centrado en el ser humano o fueron más bien una profundización del enfoque punitivista?

Preguntas específicas de investigación:

- ¿Cuáles son los modelos en pugna en la región respecto a política de drogas?
- ¿Cuáles son las propuestas en materia de políticas de drogas en los dos bloques de integración: CAN y UNASUR?
- ¿Qué modelo siguieron las propuestas de cada uno de estos bloques?

OBJETIVOS

General:

Determinar si las propuestas en materia de política de drogas de la CAN y UNASUR siguen una visión punitiva o incorporaron una visión social (progresista), a partir del análisis de su normativa y líneas de acción.

Específicos:

- Caracterizar las visiones de la política de drogas a nivel regional, a partir del estudio de los enfoques punitivo y progresista.
- Analizar las propuestas en política de drogas en los bloques de integración CAN y UNASUR, a partir de la descripción de sus principales proyectos, iniciativas y documentos resolutivos.
- Determinar si las propuestas en materia de política de drogas en los bloques de integración CAN y UNASUR significaron un avance social (progresista), a partir del análisis de sus elementos y acciones.

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

Esta investigación recurre al método cualitativo, de tipo descriptiva, con el fin de analizar los lineamientos, las políticas y los programas de cooperación que han sido parte de los procesos de integración regionales sobre drogas en el marco de la Comunidad Andina (CAN) y la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

La metodología descriptiva se corresponde a los objetivos planteados, puesto que permitirá llegar a conocer todas aquellas situaciones y mecanismos predominantes a partir de la descripción y análisis de actividades, procesos, elementos y actores implícitos en el tema, relativos a los procesos de integración antes citados.

El análisis se hace considerando los dos enfoques en pugna a nivel internacional por medio de los cuales se ha tratado el fenómeno de las drogas, por un lado la visión clásica y predominante en la escena internacional considerada “punitiva”; y, por el otro, la visión más reciente, que considera ámbitos más sociales, preventivos, ajenos al prohibicionismo denominado “progresista”.

El análisis cualitativo se concentrará en la revisión de los componentes de los enfoques punitivos y sociales o progresistas; organismos internacionales, organismos regionales en el marco de sus oficinas y acciones sobre drogas.

La investigación, en su Marco Teórico, recurrirá como fuentes a la Geopolítica de las Drogas, los Regímenes Internacionales y la Integración.

La recolección de información se realizará de fuentes secundarias, recurriendo a informes oficiales, artículos científicos, artículos de prensa, datos oficiales, libros y otros documentos obtenidos en forma física o digital que sirvan de apoyo para el estudio.

ESTRUCTURA DE LA INVESTIGACIÓN

En el Capítulo I “Marco Teórico”, se revisará la base teórica, en la que se considera a la Geopolítica de las Drogas, los Regímenes Internacionales y la Integración.

Seguidamente el Capítulo II, denominado “El problema mundial de las drogas: enfoques punitivos y sociales o progresistas”, permitirá a los lectores conocer las características y principales hitos propios de los enfoques de seguridad punición, y las visones más humanas o progresistas del fenómeno.

Por su parte, el Capítulo III “Los Organismos Internacionales en materia de drogas”, pretende mostrar lo que se ha desarrollado en el marco de las principales agencias de drogas de los Organismos Internacionales (ONU y OEA) y su papel como generadores de regímenes internacionales sobre drogas. Así también se describe los procesos de integración regionales en materia de drogas, CAN y UNASUR, mostrándose sus principales aspectos normativos y acciones desarrolladas.

En el Capítulo IV “Las perspectivas regionales en drogas: Revisión”, se hará una exploración analítica de los capítulos anteriores, y se determinarán si las acciones emprendidas por los organismos regionales en materia de drogas corresponden a una visión punitiva o progresista.

Al término del estudio, se presentan las conclusiones del mismo, y una propuesta de la autora.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

1. Marco teórico

El fenómeno de las drogas, y sus efectos en los ámbitos económicos, jurídicos, de seguridad y defensa de los países, así como en las prácticas sociales, ha hecho que los Estados movilicen sus recursos y estrategias para dar tratamiento a los diversos desafíos que este fenómeno presenta. Sin embargo, que un determinado país tenga mayores retos en un ámbito de las drogas es algo que la geopolítica trata de explicar.

1.1. Geopolítica de las Drogas

En general la geopolítica es una ciencia que se ocupa del análisis de los efectos de la geografía sobre los individuos, sobre la política internacional y las relaciones internacionales; y ha sido una interesante herramienta para entender, explicar y predecir el comportamiento político internacional, así como analizar los más importantes fenómenos globales en los que ha incidido la posición geográfica y cuyos efectos trasciende las fronteras nacionales.

En geopolítica se pueden destacar cuatro imperativos, los cuales han de condicionar la actuación política de los diferentes países; de hecho desde la visión realista, todo comportamiento de un país debería ajustarse a estos imperativos. El primero es que todos los países quieren alcanzar y mantener un nivel de poder adecuado. El segundo es que lo más importante para cualquier país es mantener la unidad territorial. Por ello, los países van a defender sus fronteras. Por último, los países necesitan conexiones con otros países que sean fiables y se mantengan en el tiempo (Muelas, 2018). Esto denota la radical importancia de la geopolítica en el entendimiento de los conflictos y la formulación de políticas nacionales e internacionales para la solución de problemas.

Siendo que las drogas han trascendido a las cuestiones de salud, socio economía, prácticas culturales y seguridad, y éstas están vinculadas estrechamente al territorio y al Estado haciéndose una problemática geopolítica, esta ciencia ha ido desarrollando la Geopolítica de las Drogas, para atender las cuestiones del fenómeno de las drogas que se comprenden a partir de la territorialidad involucrada en el Estado y Estados que se ven afectados por las drogas, en sus diversas manifestaciones.

La Geopolítica de las Drogas, por tanto, va configurando el estudio de las drogas, poniéndolas en contexto con las realidades territoriales.

A partir de ello, es que Salas (2013) recoge la explicación sobre el surgimiento de la Geopolítica de las Drogas de Alain Labrousse:

“...la Geopolítica de las Drogas, como una disciplina en construcción, lo que fundamenta a partir del trabajo de 48 autores que han escrito sobre el tema. Esta nueva tendencia aparece en 1972, con la publicación de dos obras mayores escritas por el periodista norteamericano Alfred Mc Coy, la periodista francesa Catherine Lamour y el economista galo Michel Lamberti, donde se concentran en la observación del uso de la droga con fines geopolíticos en Sudeste de Asia, por parte de los servicios secretos de las potencias coloniales. Las investigaciones que van configurando, esta nueva disciplina, observan los casos de Birmania, Pakistán y Afganistán, buscando no reducir los estudios a una presentación estática de los espacios observados, sino que a través del método geopolítico, superar la descripción geográfica y transformarla en un análisis comparativo integrado y dinámico de realidades en movimiento.

Señala Labrousse que la evolución de la disciplina continúa a través del tiempo, con numerosas publicaciones que incluyen a Latinoamérica, buscando su consolidación con la fundación en 1990 del Observatorio Geopolítico de las Drogas (OGD), el que ha contribuido a dicha disciplina, con una red de corresponsales a través del mundo y numerosas publicaciones e informes. Al OGD se agregaron otras, como el Transnational Institute (TNI), el Observatorio del Crimen Organizado (OCO), el Observatorio Milanés del Crimen Organizado (OMICRON) y la UNESCO, con el programa “Transformaciones económicas y sociales vinculadas a los problemas de las drogas”.²

El desafío mismo que representan las drogas, que se constituye en un asunto territorial (de la Geopolítica), es también un asunto político en sí mismo, de ahí que en la definición y aplicación de las políticas de drogas, el rol del Estado es primordial en cuanto a la organización y toma de decisiones. Por eso una nación fuerte, política y económicamente, va a pretender fundar su línea ideológica, por sobre las demás, especialmente si un problema de alcance internacional les afecta en mayor medida que a otras naciones, tales pueden ser los casos del terrorismo o narcotráfico, creando una incidencia geográfica de políticas y estrategias.

En este contexto, países tradicionalmente hegemónicos, especialmente los Estados Unidos, por sus inminentes capacidades militares y económicas marcó un modelo de políticas sobre drogas: “la guerra contra las drogas”. Una política de corte interdictivo – prohibicionista, que ha hecho del control la herramienta más utilizada para hacerle frente a un fenómeno tan diverso, y con ello, ha perpetuado el conflicto.

En 1969, Richard Nixon, presidente de los Estados Unidos, lanzó la guerra internacional contra las drogas, en su afán de frenar el consumo de cocaína, y

² Salas, A. (julio, 2013). FARC EP Flujos y reflujos. La guerra en las regiones. ESD. Estudios de Seguridad y Defensa. Recuperado de <http://esd.anepe.cl>

posteriormente de heroína y anfetaminas. Sin embargo para 1979, un número importante de personas ya era considerado consumidor, según datos oficiales aproximadamente el 14,1 por ciento de la población (25 millones) eran consumidores en ese año.³

Pese a que un dato de tal magnitud podría pensarse como una alerta para despertar el interés de movilizar la mayor parte de recursos a la atención de salud, datos como el expuesto parecían ser una inexorable excusa para “combatir”, en tanto que un porcentaje importante del presupuesto estatal estadounidense estuvo destinado a la seguridad y punición.

Gráfico 1. GASTO FEDERAL DE CONTROL DE DROGAS POR FUNCIÓN AUTORIDAD PRESUPUESTARIA EN MILLONES DE DÓLARES

Federal Drug Control Spending by Function (Budget Authority in Millions of US Dollars. Source: ONDCP, February 2015)					
Function	FY 2013 Final	FY 2014 Final	FY 2015 Final	FY 2016 Enacted	FY 2017 Request
Treatment	7,888.6	9,481.8	12,543.1	13,248.6	14,281.6
Percent	31.3%	36.9%	43.4%	43.4%	46.0%
Prevention	1,274.9	1,316.9	1,341.5	1,496.2	1,544.7
Percent	5.1%	5.1%	4.6%	4.9%	5.0%
Domestic Law Enforcement	8,850.0	9,348.8	9,394.5	9,699.1	9,525.5
Percent	35.1%	36.3%	32.5%	31.7%	30.7%
Interdiction	3,940.6	3,948.5	3,960.9	4,479.9	4,138.5
Percent	15.6%	15.3%	13.7%	14.7%	13.3%
International	1,848.5	1,637.1	1,643.0	1,637.0	1,581.1
Percent	7.3%	6.4%	5.7%	5.4%	5.1%
Total	\$23,800.4	\$25,724.9	\$28,882.9	\$30,560.8	\$31,071.4

Fuente: drugwarfacts

Movilizar recursos para fines punitivos reafirma al control securista (armado) y a la violencia como modos de atender un problema que tiene importantes implicaciones de carácter social, como las drogas, condición que afecta innegablemente el *statu quo* de las sociedades, y generará una respuesta, incluso más violenta, por parte de los grupos narcotraficantes.

Así, el conflicto es constante y se sostiene en tanto que los grupos narcotraficantes procuran el aseguramiento de su negocio con la expansión de sus capacidades armamentísticas, generando un ejército altamente eficaz, lo que adicionalmente les provee mayor poder.

Este poderío, por su parte, es el que permite permear más fácilmente la débil institucionalidad de los organismos de Estado, y llegar, a través de intimidación o prometedoras ofertas, a determinados grupos vulnerables, que son necesarios para alguno de los eslabones en la cadena de producción. Casos como este representarían los campesinos pobladores en las zonas de cultivo.

³ Referencia Electrónica. Disponible en: <https://www.ncjrs.gov/ondcppubs/policy/strategy/perfil.html>. [2017, 3 junio].

Los enfrentamientos constantes entre las fuerzas militares y policiales estatales con los grupos armados del narcotráfico, en su afán por controlar y eliminar el las drogas, crean una cadena de violencia con considerables consecuencias sociales y económicas para los Estados.

“Por ejemplo, bajo la consigna de la ofensiva de la “guerra contra las drogas” lanzada por el gobierno tailandés en 2003, se produjeron 2,819 asesinatos extrajudiciales. Las intervenciones del Estado también pueden precipitar una espiral de violencia en la cual los cárteles luchan con una ferocidad creciente tanto contra las fuerzas del gobierno, como contra otras bandas por el control del tráfico, mientras la acción del Estado trastoca las estructuras establecidas del mercado ilícito, tal como ocurre claramente en México en años recientes” (Count the Cost, 2010, p.3).⁴

Por ello, la línea que un Estado siga será determinante para establecer las miradas con las que se mira un fenómeno y permitirá determinar los mecanismos para su abordaje. De ahí que una nación hegemónica tiene incidencia geopolítica sobre otros, y, consecuentemente podrá transgredir en las visiones y mecanismos que han de seguir otros países.

Elevar una línea política como la punición a la escena internacional para tratar un fenómeno tan amplio y complejo como las drogas, fue explicado desde la teoría realista, en tanto esta corriente teórica de las Relaciones Internacionales, pretendía explicar los fenómenos que ocurrían en la escena internacional desde una lectura del poder, un afán de dominación sobre otros que declara el deseo humano egoísta, que trasladada a la escena internacional implica la formación de una política exterior impositiva, y que también forma parte de los estudios geopolíticos que se realizan sobre las drogas.

Explicándose desde estas perspectivas que el poder en la arena mundial es distribuido inequitativamente entre los actores, donde el actor hegemónico tendría mayor poder de coerción, más allá de sus fronteras.

Esta mirada resulta adecuada para observar cómo se habrían generado las relaciones entre las naciones hegemónicas, como los Estados Unidos, frente a regiones menos adelantadas como las de América Latina.

Asimismo, en varios sectores de región suramericana, el control de espacios territoriales por los carteles y mafias de las drogas ilícitas, el consumo en expansión, presenta un complicado desafío para los gobiernos, la salud pública, el sistema de justicia y los contextos económicos y sociales de un territorio.

Por un lado, la ubicación regional nos ha colocado en el centro del problema -y del negocio-, siendo el mayor productor de cocaína del mundo, una de las principales zonas de tránsito, y una zona de creciente consumo y todos los

⁴ Count The Costs. (2010). 50 Years of War on Drugs. Informe sobre Desarrollo y Seguridad, Pág. 3.

delitos asociados. Latinoamérica (y Suramérica, especialmente) representa una “amenaza” para el combate mundial de las drogas, y un desafío para sus propios gobiernos.

Conforme se indica en el Informe Mundial Sobre las Drogas de 2017, el 90% de la cocaína incautada en el mundo fue en América, y de este porcentaje el 69% fue incautado en Sudamérica. Además de productor, la región es el canal para el tránsito de esta sustancia, y otros estupefacientes, que tienen como principales destinos Estados Unidos, Europa y Canadá. Sin embargo, con el aumento de controles, los narcotraficantes debían buscar nuevas formas de hacer llegar su mercadería a los mercados.

Al parecer, África occidental, sector con fronteras permeables y altos índices de corrupción, se convierte en un sitio ideal para el transporte de grandes cantidades de cocaína, desde donde son transportadas a Europa por tierra, mar y aire, a través de España. En paralelo a este tráfico, la corrupción se dispara en esos países, donde el precio de una tonelada de cocaína supera el presupuesto de defensa de toda una nación.⁵

En 2010 se dieron numerosos indicios de que había entrado en funcionamiento esta nueva ruta para el transporte de la droga. Los especialistas en seguridad llevaban tiempo temiendo que la saturación del mercado estadounidense llevara a los traficantes de los tres principales países productores (Colombia, Perú y Bolivia) a centrarse en la demanda europea en auge. Los estudios de la ONU indican que, mientras el valor de la cocaína en Europa para 1998 representaba la cuarta parte del estadounidense, 15 años después las cifras están casi a la par.⁶

Gráfico 2. RUTA DE LA COCAÍNA HACIA EUROPA



Fuente: El País, 2010.

⁵ Arbutnott, G. La nueva ruta de la coca. XLsemanal. Recuperado de www.xlsemanal.com/actualidad/20140831/nueva-ruta-coca-7550.html [2018, 4 diciembre].

⁶ Ídem.

Pese a que en el mundo la cocaína no es la única sustancia que se consume y que preocupa a los Estados y a otras sociedades, sí es la más importante para la región suramericana, siendo que somos los “proveedores oficiales” del mundo. En este sentido, los organismos internacionales, gobiernos y sociedad civil, están pendientes de las medidas que se toman en la región para contrarrestar el fenómeno.

Una de las principales cuestiones de las que se preocupan son los cultivos de coca, su control, reducción/erradicación en la región Andina, muchas veces desconociendo, cada vez menos, que existe un consumo tradicional de la hoja de coca, principalmente en Perú y Bolivia, lo que además ha llevado a una “satanización” de los productos derivados de la misma, que además de ser irreal ha imposibilitado una aplicación más efectiva de los programas de desarrollo alternativo que buscan la venta de productos derivados de coca.

En el Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca de Bolivia 2016 (UNODC, 2017, p. 122), se muestran resultados que dan cuenta de un aumento del 14 por ciento en el área cultivada en 2016 en comparación con 2015, con un estimado de 23,100 hectáreas de cultivos de coca en las regiones estudiadas. En 2016, la producción potencial de hoja de coca secada al sol en Bolivia fue estimada en 38,000 toneladas. La encuesta sobre el cultivo de coca en Perú, mostró un aumento en el cultivo de coca del 9 por ciento a 43.900 hectáreas. Esta tendencia está en línea con el aumento en otros países productores de coca, incluidos Colombia y Bolivia, y coincide con el crecimiento del mercado mundial de cocaína.

De acuerdo con el Informe Mundial de Drogas 2017 (UNODC, 2017) en el mundo existen aproximadamente 255 millones de personas que consumen drogas, entre los 15 y 64 años de edad. De este total, los que consumen cocaína llegan a ser 17,1 millones, hay 35 millones que consumen los derivados de opioides, 37 millones de personas consumen drogas anfetaminas, 22 millones ingieren el éxtasis.

Según ese mismo informe existe una expansión del mercado de cocaína, el volumen de fabricación mundial de clorhidrato de cocaína puro ascendió a 1.125 t, asimismo el consumo aumentó en los dos principales mercados: América del Norte y Europa.

“La prevalencia del consumo en la población en general y las pruebas realizadas en el entorno laboral indican que el consumo de esa sustancia aumenta en los Estados Unidos. En Europa se han detectado signos incipientes de aumento del consumo de cocaína al analizar las aguas residuales en determinadas ciudades, y el consumo aumentó el 30%, como mínimo, durante el período 2011-2016. También se incautan más remesas de cocaína. A nivel mundial la incautación de cocaína aumentó el 30% en 2015, lo que entrañó un volumen sin precedentes de 864 t (en diversas concentraciones). En América del Norte aumentó el 40% (a 141 t), y en Europa, el 35% (a 84 t)” (ONUDC, 2017, p.16).

Más allá de lo preocupante del incremento del uso de la cocaína, y su eminente impacto a nivel de los sistemas de salud pública y sociales, detrás coexiste un gigante negocio que se beneficia de dichos aumentos, pues el precio de la sustancia varía de acuerdo al mercado, cuestión que ha preocupado, principalmente, a los países; y la razón prioritaria de la “guerra” contra las drogas.

Por ello es tan importante la región andina en las discusiones mundiales sobre drogas, estamos situados en una de las vertientes del problema, como productores, países de tránsito, de acopio, con una débil institucionalidad estatal, y con fronteras permeables.

Asimismo, el problema se ha intensificado en la región tanto por el crecimiento acelerado de las ciudades, la continuidad de las asimetrías sociales y la incompleta coacción de los Estados en sus políticas domésticas, ha generado que las poblaciones busquen alternativas de supervivencia, la venta de drogas, entre otras actividades ilegales, son parte de las estrategias para sobrevivir, que agudizando la inseguridad y los retos para los sistemas públicos.

En primer lugar, los sistemas de salud que no están suficientemente preparados para dar tratamiento gratuito, adecuado y efectivo, e incluso con un latente riesgo de violación de Derechos Humanos.

“... la atención que se proporciona a la población afectada por problemas debidos al consumo de sustancias psicoactivas también está segmentada y fragmentada. La oferta de tratamiento para la dependencia de sustancias se ha desarrollado fundamentalmente al margen del sector público, en una red asistencial débilmente conformada, integrada principalmente por establecimientos o unidades no integradas, a cargo de particulares o de organizaciones no gubernamentales o de índole comunitario, donde tienen gran relevancia las asociaciones de carácter religioso. La oferta pública de servicios, por su parte, está mayoritariamente representada por la red de asistencia en salud mental, y comparte con ella la falta de recursos apropiados, así como las características asilares que predominan en el Hemisferio. Las potenciales violaciones de los derechos humanos de los usuarios de estos servicios debe ser un tema de preocupación para los Estados Miembros de la OEA.” (OEA, 2013)

Por otro lado, los retos son para los sistemas de justicia (penales), en tanto el anclaje a una política prohibicionista ha generado una evidente saturación de los centros penales, cuyos efectos son la mera violación de Derechos Humanos.

Asimismo, están los desafíos a nivel económico, social y cultural de los países, en cuanto una imposición políticas punitivas afecta:

- La distribución de recursos estatales, pues se privilegian las asignaciones a seguridad y defensa.

- El rentable negocio del narcotráfico puede permear las instituciones, corrompiendo a sistemas nacionales, como de justicia, policía, etc.
- Persecución a cultivadores y eslabones más bajos de la cadena del narcotráfico.
- Una política prohibitiva en drogas, desde el punto de vista de las libertades, puede quebrantar la individualidad del consumidor (que no ocasiona problemas).

Entre estos, otros efectos son los que se han exportado a varios países de nuestra región, y a los que poco se ha respondido, en gran medida por las dimensiones del problema y las capacidades del aparato estatal.

A partir de esta visión geográfica y política de las drogas, entendemos no es posible tratar un fenómeno tan grande desde lo limitado de un territorio, es preciso, por tanto, buscar estrategias más extensas, efectivas, diversas e integrales, pues lo que sucede no es más que el resultado mismo de políticas y hechos sociales.

En esta carrera los Estados han procurado la búsqueda de espacios comunes para generar estrategias y mecanismos que aborden el fenómeno. Éstos espacios son creados por Estados y por el impulso de organizaciones internacionales, desde donde se han tratado de establecer políticas generales y homologadas para explicar y afrontar a las drogas, intento que pretende la fundación de un Régimen Internacional.

1.2. Regímenes Internacionales

El concepto de Regímenes Internacionales surge en los años setenta, haciendo contraste al modelo realista que dominaba la escena internacional, y que explicaba los fenómenos mundiales desde la lógica de poder y seguridad. Así, este concepto (Régimen Internacional) quería dar cuenta de aquellas situaciones cambiantes que no alcanzaban a ser explicadas desde el realismo.

Los regímenes internacionales se revelaron como el mejor intento por explicar el alcance global de algunos sucesos de los setentas y cuyos efectos fueron sentidos mundialmente, como la distensión entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, el modelo económico y comercial europeo y asiático, entre otros.

Los Regímenes Internacionales son:

“Principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, explícitos e implícitos, en torno a los cuales las expectativas de los actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales (...) Así, dice que los principios son creencias de hecho, de causalidad o de rectitud; las normas son estándares de comportamiento definidas en términos de derechos y obligaciones; las reglas son prescripciones y proscripciones para la acción específicas; procedimientos de toma de decisiones son las prácticas prevalecientes

para llevar a cabo y aplicar las decisiones colectivas.” (Krasner, 1983, p. 186)

Esto nos ubica en el pensamiento neorrealista, comprendiendo desde ahí que las estructuras, pautas o procedimientos tienden a ser limitados dentro de un espacio en el cual el sistema internacional entra como un actor primordial (Waltz, 1979).

Cabe mencionar que el neorrealismo fue criticado por la teoría realista, esencialmente porque deja de lado el análisis del poder y la relación económica en el plano internacional, cuando estos conceptos, ejes principales del realismo clásico (poder e interdicción), han sido necesarios para explicar el funcionamiento de las relaciones internacionales, especialmente para un fenómeno como las drogas que, desde su ilegalidad, le son propias la acumulación de poder, violencia y dinero.

Existe la percepción de que el concepto de régimen internacional tiende a plantearse como un paliativo de la pérdida de hegemonía de los Estados. Por lo cual los organismos internacionales son presentados como los actores principales, que sirven de canal para dirigir políticas y programas, al tiempo que serán los espacios donde se abarquen los debates de los problemas internacionales.

Desde esta perspectiva podrían entenderse cómo a través de los espacios multilaterales de diálogo el tema de las drogas y sus varias aristas son abordadas por las naciones. Cada uno con una corriente determinada.

Los espacios abiertos por los foros internacionales representan un lugar importante para el encuentro de estrategias, que no siempre podrán ser eficaces, al menos para todos, pero son sobre todo la zona idónea para la construcción de *Regímenes Internacionales*.

Los regímenes internacionales al intentar crear expectativas comunes sobre ciertos asuntos internacionales, pretenden elevar el grado de transparencia en un ámbito determinado de la política, propiciando por lo tanto que los Estados, y otros actores, cooperen de forma tal que se obtengan beneficios comunes, por ejemplo un mayor bienestar social o seguridad.⁷

Por tanto se espera estructurar a nivel global un orden en el cual se procura la disminución de la fuerza militar, económica y política a nivel internacional, dando cabida al diálogo y al cooperativismo, aparentemente entre iguales, a pesar de que la autonomía y soberanía de los Estados podría verse afectada.

El concepto de régimen internacional dará cuenta la participación que tienen las entidades públicas y privadas, reconocidas y aceptadas en cualquier

⁷ Hasenclever, A., Mayer, P., Rittberger, V, (1997), *Las Teorías de los Regímenes Internacionales: Situación actual y propuestas para una síntesis*, FIIXXIX-4. Pág. 500.

situación de alcance global, y donde se sostendrá especialmente el papel de los sectores e instituciones política y económicamente hegemónicas.

Con este antecedente, en el marco del abordaje de las drogas, se encuentran una serie de instituciones que surgen en el ámbito regional y mundial que tratan de estructurar un orden en el cual se procura explicar y hacerle frente a las drogas desde diversas disciplinas.⁸

Sin embargo, es preciso preguntarse hasta qué punto el régimen internacional que aborda el tema de las drogas ha podido recoger el acuerdo entre las naciones y si este ha sido en efectivo. Preguntas que resultan en una limitación real de esta corriente teórica, tal y como señala el artículo de Hasenclever, Mayer y Rittberger (1997):

“... los académicos se plantearon preguntas sobre la trascendencia política de los regímenes internacionales: ¿qué tan efectivas son las normas y reglas acordadas mediante las cuales definimos los regímenes?; en otras palabras, ¿pueden pronosticar con certeza el comportamiento de los Estados o es más bien el interés nacional, en sentido estricto, lo que explica que los actores ignoren los mandatos de los regímenes cuando éstos se vuelven inconvenientes? ... ¿Qué tan resistentes o vigorosos son los regímenes frente a los retos exógenos que se presentan dentro de un área o fuera de ella?” (p. 501)

Dichas dudas son absolutamente legítimas en un escenario internacional en donde sus actores defienden diversos intereses y actuarán de acuerdo a sus capacidades y paradigmas frente a un fenómeno particular. Sin embargo, ningún mecanismo lograría ser efectivo en el sistema internacional por la diversidad misma que caracteriza a cada país, por tanto exigirle totalidad explicativa a una fuente teórica resulta utópico. De ahí que los regímenes internacionales que se establezcan para mirar los complejos fenómenos internacionales como las drogas deberán ser ejes conductores flexibles y adaptables a las realidades de cada nación.

En el caso particular de las drogas, el estado realista con el que se medía el fenómeno de las drogas, por la guerra acuñada por los Estados Unidos desde la década de los 70s, dejó de lado la “humanidad” del fenómeno, en tanto que los consumidores eran castigados como criminales, social y legalmente, dejándose por fuera miradas de salud social, hoy indispensables en la comprensión del fenómeno.

⁸ Se pueden ver que en el marco de diversos foros internacionales se han creado oficinas específicas para abordar las drogas, a saber: la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDC) de la Organización de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) de la Organización de Estados Americanos; en la región suramericana principalmente el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de UNASUR y programas de la Comunidad Andina (CAN).

Es forzoso que el abordaje de este fenómeno tenga un componente interdictivo, de seguridad; sin embargo no debe ser el único mecanismo que deba ser empleado. Por ello, ampliar las perspectivas con las que se ven a las drogas, y se entienden todas las grandes aristas del mismo era una necesidad imperante, una forma más integral de generar nuevas políticas. De ahí que los organismos internacionales entraron a jugar un papel fundamental para la puesta en marcha de mecanismos más adecuados, más integrales, y es precisamente el encuentro de estas nuevas miradas la que da legitimidad que el fenómeno de las drogas sea visto como un régimen internacional.

Con el rotundo fracaso del modelo de guerra contra las drogas, en sus casi 50 años de existencia y establecida la participación de varios actores de la arena internacional preocupados por cada uno de los componentes del fenómeno (especialmente las de consumo y tratamiento), han surgido nuevas miradas que procuran, entre otras cosas, ubicar al ser humano como el centro de las políticas, es decir no pensar únicamente en el objeto droga.

1.3. Teoría de la Integración

La Integración como corriente teórica surge formalmente después de la Segunda Guerra Mundial, como una forma de respuesta mundial al período de posguerra en el que aparentemente los Estados estaban dispuestos a tener una actitud cooperante y pacífica, orientados especialmente a la reconstrucción, y cuyo enfoque estuvo centrado en el caso europeo.

Estos esfuerzos fueron recogidos por David Mitrany, teórico cuyo ensayo, *A Working Peace System*, es parte del inicio de la teorización de la integración, desde la óptica funcionalista.

“...A Working Peace System en el que se advierte una constante actitud de apertura mundial y esfuerzo por construir un sistema universal de paz, influenciado por el auge y desarrollo de las organizaciones internacionales. Mitrany asumió que muchos de los temas en la agenda internacional eran esencialmente técnicos (transporte, comunicaciones, economía, salud, trabajo, etc.), por lo que su solución se lograría a través de la colaboración entre los tecnócratas y no entre las élites políticas...” (Oyarzún, 2008)

Por lo tanto la integración ha de requerir una firme voluntad política, puesto que la integración requiere el compromiso de cesión de soberanía por un beneficio común mayor, dirigidos a ver nuevas formas de resolver conflictos.

La integración es uno de los “fenómenos más importantes de la realidad internacional contemporánea y se constituye en una verdadera concepción filosófica acerca del desarrollo de los países, que al decidir integrarse de algún modo buscan un destino común” (Solares, 2009, p.7).

La complejidad misma de los Estados y las situaciones a las que se veían enfrentados en su intento de cooperar requirieron un fuerte componente

especializado. Siendo que esta corriente teórica surge de la época posterior a la II Guerra Mundial, era necesario, por tanto, reactivar las actividades económicas, restablecer el orden social, e incluso cambiar paradigmas; de ahí que era necesaria la creación de una institución más fuerte e independiente que dé una imagen de más credibilidad y mantenga el orden, en la medida en que los problemas se hacían más globales. Esta nueva institucionalidad estuvo dada por los Organismos Internacionales, que tal como se los revisa en la teoría de Regímenes Internacionales pretende alcanzar y articular más fuertemente mecanismos frente a problemas de carácter regional o internacional.

“... la creciente complejidad de los sistemas gubernamentales había aumentado notablemente las tareas esencialmente técnicas, ya no políticas, que enfrentaban los gobiernos. Tales tareas no sólo creaban una demanda de especialistas altamente entrenados en el nivel nacional, sino que también contribuían a la emergencia de problemas esencialmente técnicos en el nivel internacional...” (Dougherty y Pfaltzgraff, 1993, p. 145).

Por su parte, Amitai Etzioni (como se citó en Dougherty y Pfaltzgraff, 1993) indica que por parte de una comunidad política, el control efectivo sobre el uso de los medios de violencia representa un criterio por el cual se mide su nivel de integración. Es decir, que trasladada dicha conceptualización al ámbito de las drogas, una real integración en esta materia está directamente relacionada al modo efectivo que enfrentan problemas como el narcotráfico, considerando que este fenómeno trae consigo altos índices de violencia.

Las teorías de la integración, según Malamud (2011), se han dividido en tres corrientes principales, el federalismo, funcionalismo y neofuncionalismo. El federalismo que hace referencia a dos mecanismos de generar integración, la primera a través de la negociación constitucional intergubernamental, o por medio del llamado a una asamblea constituyente. Ambos caminos llevan al establecimiento de un Estado federal, y los dos están dirigidos desde arriba.⁹

El funcionalismo aparece como la forma adecuada para la salvaguarda de la paz mundial, tras la II Guerra Mundial, propuesta por David Mitrany (citado en Malamud, 2011) como un sistema pragmático, tecnocrático y flexible para superar los fenómenos ligados al nacionalismo y las "unidades políticas en competencia". El enfoque funcional dotaba a las unidades políticas una amplia gama de actividades y agencias internacionales, en las que, y por las que, la vida e intereses de las naciones serían integrados gradualmente.

Existen varias críticas al funcionalismo integracionista, básicamente porque la aspiración de mejorar las condiciones mundiales, especialmente económicas en el período pos guerra no fueron suficientes tras la integración y el apoyo de expertos técnicos, de ahí la necesidad de fortalecer el enfoque, donde se

⁹ Malamud, Andrés. (2011) Conceptos, *Teorías y Debates sobre la integración regional*, Revista Norteamérica, 6 (2), Pág.1-24.

sumará la experiencia técnica y confluya un componente político fuerte, dando paso a la teoría neofuncionalista, desarrollada por Ernst Haas (1970).

La integración para Ernest Haas (citado en Del Prado, 2006) se definió como el mecanismo por el cual los agentes políticos, en diversos escenarios nacionales, son persuadidos a cambiar su lealtad, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones poseen o exigen jurisdicción sobre los Estados-nacionales preexistentes.¹⁰ Por lo tanto, para Haas era preciso un "aprendizaje político" (Malamud, 2011, p.4) de todos los actores que estaban en el escenario internacional, a saber los gobiernos, líderes políticos y organismos internacionales.

Las visiones montadas en la teoría de la integración tuvieron un fuerte sesgo europeo, por lo que los países latinoamericanos tuvieron que adaptar el modelo integracionista, principalmente por la disparidad económica y los diferentes esquemas de desarrollo de cada país.

Para Haas (citado en Malamud, 2011) la diferencia más fuerte en el caso regional sería la ausencia de homogeneidades regionales en la estructura social y económica, que impediría una real integración de una amplia extensión geográfica. Sin embargo, el caso latinoamericano, desde el neofuncionalismo, ha sido apostarle a sistemas subregionales de integración. No es menor subrayar que, tal y como lo apuntó Haas, también la convergencia en un proceso de integración puede partir del hecho de que un país se sintiese presionado a formar parte de un proceso de integración por temor a ver amenazados sus intereses.

De ahí que las experiencias sudamericanas, como CAN, MERCOSUR, entre otras resulten "efectivas" en tanto la integración es correspondida para velar por interés común y con miras a mejorar los procesos de desarrollo, particularmente económico. No obstante, a los intereses económicos se le fueron añadiendo otros de carácter social.

En el afán de sostener la integración se hacía necesaria una institucionalización, ampliamente defendida desde la visión neofuncionalista, es decir una sólida estructura institucional, con roles, especialistas, principios y programas establecidos y sostenibles, los que finalmente mantendrían el proceso de integración. Solo de este modo cobraría sentido el criterio de Haas que aducía que en la medida que hay integración hay bienestar.

De estos juicios es que podría pensarse a la integración regional como un mecanismo adecuado para entender la complejidad de un fenómeno, tal como las drogas, ya que, pese a la particularidad de cada nación, las sociedades sudamericanas mantienen cierto paralelismo y similitud en su desarrollo a diferencia de Europa o Estados Unidos. Compartimos fronteras, relaciones

¹⁰ Haas, E. en Del Prado, Josefina. (2006), Globalización, interdependencia e integración, *Derecho y Sociedad*, 24, Lima.

comerciales incluso idioma, lo que nos ubica como un todo en la geografía política.

Siendo que los mecanismos comerciales dentro los espacios integracionistas sudamericanos resultaron de provecho para las naciones, el añadirles temáticas de carácter social fue cuestión de tiempo.

Los primeros esfuerzos integracionistas en la región fueron la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) de 1960, convertida en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) en 1980, el Mercado Común Centroamericano (MCCA) de 1960, ahora llamado Sistema de Integración Centroamericana (SICA); el Pacto Andino de 1969, que desde el Protocolo de Trujillo de 1996, se convirtió en la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y la Asociación de Libre Comercio del Caribe, actualmente CARICOM (Comunidad del Caribe), siendo su impulsor la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) como alternativa de respuesta al proceso de sustitución de importaciones en América Latina.¹¹

Tras estas iniciativas los procesos de integración sudamericanos se empiezan a interesar por temas con una agenda más social y con una fuerte tendencia ideológica, como parte de su incursión al nuevo movimiento de regionalismo, tales serían la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) y la Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América – Tratado Comercial de los Pueblos (ALBA – TCP).

Con más interés por lo económico o lo social, lo cierto es que estas iniciativas de integración, como lo refería Scotti (en Clérico; Ronconi y Aldao, 2013), buscan ser un medio para lograr un mayor desarrollo socio - económico, la inserción internacional en un mundo globalizado, el mejoramiento de las condiciones de vida de sus habitantes y en alguna medida, el logro de cierta autonomía de la región y de los Estados que la conforman, respecto a la tradicional influencia de Estados Unidos.

De esta voluntad, en materia de drogas, procesos sudamericanos han creado agendas específicas para abordar el tema. A saber:

- La Comunidad Andina aborda el tema de drogas desde programas puntuales en su mayoría financiados por la Unión Europea, direccionadas a varias aristas del fenómeno, reducción de la oferta, demanda, investigación, desarrollo alternativo. Sus proyectos, así como sus encuentros y otras iniciativas están sostenidos sobre la base de las Decisiones Andinas.
- En el marco del MERCOSUR se creó la Reunión Especializada de Autoridades de Aplicación en Materia de Drogas, Prevención de su Uso Indebido y Rehabilitación de Drogodependientes, dependiente del Grupo

¹¹ Scotti, Luciana, (2013) *Derecho a la Salud e Integración Regional en América Latina y El Caribe: Una Alianza Inexcusable*, en: Clérico, Laura, Ronconi, Liliana y Aldao, Martín (coordinadores), *Tratado de Derecho a la Salud*, Tomo I, Ed. Abeledo Perrot, Buenos Aires. Pág. 873 - 895.

Mercado Común en Río de Janeiro en 1998. Esta Reunión tiene como objetivo promover entre los Estados Partes programas comunes y actividades de cooperación, capacitación e intercambio de información en la temática de drogas, la prevención de su uso indebido y el tratamiento y rehabilitación de drogodependientes.

- La UNASUR, bajo los principios de responsabilidad compartida y en pro del tratamiento regional a las drogas, crea el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, CSPMD por Ministros del Interior y Seguridad, para un abordaje regional e integral de este fenómeno. El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas es una instancia permanente de la UNASUR, de consulta, cooperación y coordinación para enfrentar el problema mundial de las drogas.

Viendo a las drogas como el fenómeno amplio y diverso que es, a partir de la teoría de la integración, y en el marco de los procesos antes referidos, resulta evidente la necesidad de crear procesos de cooperación y esfuerzos mancomunados que generen respuestas ante la emergencia que el problema supone.

Es adecuado referir que, pese a que la teoría de la integración supone un determinante alejamiento de la mirada realista, los programas de drogas estuvieron, al menos en sus inicios, marcados por un corte interdictivo influenciado por la percepción misma que dominaba el mundo entre los 80s y 90s en materia de drogas.

No obstante, así como avanzan los hechos sociales en un mundo globalizado, las miradas con las que se ven también han cambiado de paradigma, y como consecuencia lógica los procesos de integración regionales tratan de responder con misma dinámica a los conflictos que los atañen, por ello ahora podemos ver los más nuevos espacios de debate abiertos y una visión más integral del tema.¹²

1.4. Interdependencia compleja

Tal como los regímenes internacionales y la integración, las lamentables consecuencias del período pos guerra resultan en un aliciente para mejorar las relaciones entre Estados y fortalecer el espíritu de cooperación, hasta una cierta forma de dependencia mutua, tal como la habría descrito Thomas Schelling (citado en Guzman, E., 2005), teórico iniciador de esta corriente teórica.

“... sugirió que el elemento del conflicto introduce una nota de dramático interés, la mutua dependencia forma parte de su estructura lógica y exige cierta especie de colaboración o de mutua conciliación aunque sólo sea para evitar un desastre mutuo... las partes interesadas deben

¹² Los proyectos, políticas y demás acciones, así como el paradigma que domina el escenario de los procesos de integración regionales será revisados con mayor detalle en el Capítulo III.

de comprenderse unas a otras, descubrir módulos de conducta que hagan previsible para cada uno las acciones del otro; tienen que ponerse mutuamente a prueba con el fin de hallar un sentido común de regularidad, convenciones y códigos de señales para mostrar sus intenciones y poder responder a las señales que recíprocamente se hagan.”

La interdependencia compleja de los internacionalistas estadounidenses Robert Keohane y Joseph Nye (1977), quienes entienden a esta corriente como la “dependencia” mutua entre Estados, tuvo su auge en los años 70. Esta teoría nace del principio por el cual las naciones pueden relacionarse en igualdad de condiciones, aunque dicha premisa fuera ampliamente criticada en tanto las relaciones mantenidas entre naciones son asimétricas, política, económica y socioculturalmente, como se han señalado en las otras dos corrientes teóricas.

El postulado de Keohane y Nye (1988) en *Poder e Interdependencia*, refiere a la ausencia del uso de la fuerza, la falta de jerarquía en los asuntos a tratar y la presencia de múltiples canales de contacto entre las sociedades.¹³ Es decir, los Estados, los gobiernos, instituciones privadas y otros organismos pretenden explicar los problemas de orden mundial. Ejemplo de ello es la participación de gobiernos y organismos internacionales para el tratamiento del problema mundial de las drogas.

La interdependencia compleja tiene tres características principales, según Keohane y Nye (1988,p.41):

1. *Canales múltiples*: esta es la red que conecta a las sociedades; que incluyen nexos informales entre élites gubernamentales como acuerdos formales entre agencias de servicio exterior, nexos informales entre élites no gubernamentales y organizaciones transnacionales
2. La agenda de las relaciones interestatales consiste en múltiples temas que no están colocados en una jerarquía clara o sólida. Esta ausencia de jerarquía en los temas significa, entre otras cosas, que la seguridad militar no domina la agenda, dando paso a la cooperación. Muchos temas surgen de lo que se acostumbraba considerar como política interna, con lo que la diferenciación entre temas internos y externos se vuelve borrosa. Diferentes problemas generan diferentes coaliciones, tanto dentro como fuera, del gobierno, y suponen distintos grados de conflicto. La política no se detiene al borde del agua.
3. La fuerza militar no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la región cuando predomina la interdependencia compleja. Sin embargo, puede ser importante en esas relaciones de los gobiernos con otros situados fuera de esa región o en otras cuestiones.

La expansión de los temas a tratar en la escena internacional así como la dificultad que se presenta para la consecución de fines comunes ha dado lugar

¹³ Keohane, Robert y Joseph Nye, *Poder e interdependencia: La política mundial en transición*, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires. 1988.

a la generación de otros actores, organizaciones no gubernamentales, empresas, agencias, fundaciones e instituciones similares, constituyéndose como una alternativa que a la par prevé mitigar la característica anárquica del sistema internacional.

Los Estados siempre serán los actores predominantes en la escena internacional, sin embargo, los nuevos actores expanden su actuación y llegan a tener credibilidad e impacto en el tratamiento de los diversos problemas en el sistema internacional.

Por tanto, se puede inferir que la participación estatal es insuficiente para abordar fenómenos que afectan globalmente y son de interés civil, y que por tanto han de requerir un tratamiento especializado, con institucionalidad y una agenda específica, las que son usualmente ofrecidas por las agencias especializadas de los organismos internacionales.

De ahí que la aplicación de políticas de drogas ha llegado a constituirse como un determinante en la actuación de los Estados nacionales, independiente de sus sistemas político-económicos, pues este fenómeno se plantea como un problema que sobrepasa las fronteras nacionales.

R. Keohane y J. Nye han reflexionado sobre las nociones de poder para entender las características de un mundo que funciona como una red, es decir un espacio conectado e interdependiente, para dichas reflexiones han recurrido a los conceptos de sensibilidad y vulnerabilidad.

El poder ha sido identificado como el control sobre los *outcomes*¹⁴ de las relaciones, de donde se deriva el concepto de *sensibilidad*, el cual se entiende como el grado de afectación o cambios que se producen en las políticas internas de país por consecuencia de otro, y que trae consigo cambios positivos o costos sociales, jurídicos o económicos.

Por otro lado, la vulnerabilidad se refiere a la capacidad de respuesta de los actores de un Estado frente a las consecuencias generadas por la sensibilidad, “puede definirse como la desventaja de un actor que continúa experimentando costos impuestos por acontecimientos externos aún después de haber modificado las políticas” (Keohane y Nye, 1988, p.28).

Los organismos son el producto de una interdependencia creciente entre los Estados, generados para tratar problemas de coordinación y cooperación de interés global, a través de suministros de información, reducción de los costos de transacción y la facilitación de la reciprocidad, por ello el tratamiento del fenómeno drogas a nivel multilateral es una forma de mejorar la capacidad de respuesta de los Estados a los desafíos que se presentan, tratando de reducir los costos políticos y sociales de este problema.

¹⁴ Los *outcomes* se entienden como las salidas, o el poder sobre los resultados.

Estos organismos siendo parte activa en un régimen internacional, como se habría referido antes, pueden modificar los regímenes preexistentes, en la medida que generan nuevas dinámicas de cooperación, y dan paso al incremento de intereses, procurando una distribución equitativa de beneficios, incentivos y consensos.

En este contexto es preciso considerar que la globalización ha coadyuvado a la consolidación de un modelo interdependiente, pues los actores sociales, instituciones y gobiernos presentes en la escena internacional se han conectado y caminado a la par de esta tendencia anulando el aislamiento. La interdependencia, fortalecida con los procesos propios de la globalización, ha dado espacio para la cooperación económica, técnica, tecnológica o social, lo que ha justificado la disminución o eliminación de las fronteras, y ha permitido el encuentro de objetivos comunes.

No obstante, es oportuno decir que aun cuando la interdependencia afecta la política mundial y el comportamiento de los Estados, las acciones de cada gobierno influyen igualmente sobre los modelos que se establezcan, al crear o aceptar procedimientos, normas o instituciones para ciertas actividades, los gobiernos regulan y controlan las relaciones transnacionales e interestatales, es decir adecuan o modifican los regímenes internacionales (Keohane y Nye, 1988, p. 54)

Los programas, acuerdos y demás compromisos establecidos en el marco de los organismos subregionales en materia de drogas han instituido una serie de principios mediante los cuales se explica y tratan de darse mecanismos de enfrentamiento a dicho fenómeno estos son el intento de establecer un régimen internacional (regional) en drogas, y han sido posibles únicamente por el relacionamiento profundo y la búsqueda de un interés común (interdependencia).

Ello conlleva una interdependencia que resulta ser compleja cuando, como lo intuyeron Keohane y Nye (1988) “la red que se ha creado vincula a las sociedades desde las élites gubernamentales hasta las no gubernamentales, caracterizados por la ausencia de un orden jerárquico y la no utilización de la fuerza militar”.

Estas perspectivas llevan a pensar que la interdependencia fortalece la integración, en especial por las múltiples motivaciones sociales, políticas, culturales y económicas que tienen las sociedades para desarrollarse y/o enfrentar un determinado problema.

Por su naturaleza, históricamente los individuos han buscado el relacionamiento, esto se ha replicado en las sociedades y para el presente caso, resultará en un mecanismo para abordar las drogas.

Las drogas han dejado de entenderse desde un orden eminentemente de seguridad nacional y han pasado a ser parte de la prevención y el tratamiento, dando por entendido que la seguridad ya no es predominante en las agendas

de los Estados, debido a que las sociedades se ven mayormente conectadas por múltiples canales, ya sea a través de relaciones interestatales y transnacionales, que teóricamente manejan un discurso alejado del uso de la fuerza (aunque en la práctica se siga usando).

Los organismos regionales, CAN y UNASUR para el caso del presente estudio y sus espacios para tratar a las drogas, son producto de una interdependencia e integración creciente entre los Estados, son parte activa del sistema internacional y han de derivar en nuevas dinámicas de cooperación, desde las cuales se ha pretendido explicar y dar “solución” a este complejo fenómeno.

CAPÍTULO II

EL PROBLEMA MUNDIAL DE LAS DROGAS: ENFOQUES MUNDIALES Y REGIONALES

2. Antecedentes del fenómeno de las drogas

2.1. El fenómeno de las drogas en la región

2.1.1. Oferta

Hacer un recuento de la evolución del fenómeno de las drogas, pasando por la historia del alcohol y tabaco, hasta la generación de las nuevas sustancias químicas, narcotráfico, consumo, etc. es un trabajo de varias investigaciones. Por tanto, simplemente para contextualizar, se ofrecerá una visión general de la problemática en la región suramericana, centrándose en las áreas del problema que se abordan en las agencias suramericanas de estudio.

La droga según la definición dada por la Organización Mundial de la Salud (OMS, 1994) se considera de la siguiente manera:

“Término de uso variado. En medicina se refiere a toda sustancia con potencial para prevenir o curar una enfermedad o aumentar la salud física o mental y en farmacología como toda sustancia química que modifica los procesos fisiológicos y bioquímicos de los tejidos o los organismos. De ahí que una droga sea una sustancia que está o pueda estar incluida en la Farmacopea. 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. Las teorías profesionales (p. ej., “alcohol y otras drogas”) intentan normalmente demostrar que la cafeína, el tabaco, el alcohol y otras sustancias utilizadas a menudo con fines no médicos son también drogas en el sentido de que se toman, el menos en parte, por sus efectos psicoactivos.”

Para efectos del presente estudio serán consideradas drogas aquellas sustancias “ilegales” que son usadas con fines no medicinales sino meramente recreacionales, y cuyo carácter de ilegal ha generado una serie de problemas conexos, tales como narcotráfico y toda la violencia asociada. Es así que las drogas, no solo son sustancias que se consumen para alterar la conciencia y que representan un importante desafío para los sistemas sociales y de salud pública de nuestras naciones, sino que son también un fenómeno transnacional con implicaciones jurídicas, económicas y de seguridad, cuyo tratamiento ha superado las agendas nacionales, creando la necesidad de un abordaje conjunto multilateral y multidisciplinario.

Es imposible no hablar del fenómeno de las drogas sin nombrar a Suramérica, que es una zona de producción de varias de las sustancias, siendo que la franja de los Andes amazónicos es el lugar donde se concentra el total de

tráfico y al consumo de drogas, llegando a disminuir la calidad de vida de la población, ligados a formas de exclusión social y debilidad institucional, generan mayor inseguridad y violencia, y corroen la gobernabilidad en algunos países. (Arriagada, Hopenhayn, 2000, p.5)

En determinados casos, ciertos grupos sociales pueden incluso verse involucrados en actividades ilícitas relacionadas a las drogas, en tanto la reconocen como un mecanismo de supervivencia o porque son vulnerados por la presión de grupos ilegales, y que podría dar cuenta de la falta de presencia de un Estado, especialmente de institucionalidad social (educación, salud, bienestar social), e incluso una débil y permeable fuerza pública.

Estos sujetos, ciudadanos y Estado, resultarían ser elementos claves en la cadena de producción de las drogas, por un lado porque representan una fuente de trabajo y por otro, porque son un eslabón necesario para dejar en la impunidad el negocio. La capacidad de presión de los grupos narcotraficantes sobre las instituciones estatales y el uso de sobornos y otros mecanismos se hace necesaria para el aseguramiento de su “negocio”, sumándose a ello los altos niveles de corrupción existentes en la región.

“La corrupción producida por el problema de las drogas ilegales puede comprometer desde oficiales de bajo rango hasta altas autoridades y funcionarios públicos, incluidos miembros de la Policía y el Ejército...” (OEA, 2013).

La presencia de grupos narcotraficantes en la región resulta en el desencadenamiento de una serie de actividades ilegales asociadas, tales como tráfico de armas, así como una fuerte ola de violencia. Dicho carácter del problema ha dado pie a un tratamiento securista, necesario evidentemente, pero no único para su abordaje.

La lucha, a través del empleo de las fuerzas de control, el abuso de los sistemas judiciales y la utopía del control y eliminación de la oferta de drogas, fortalece el círculo de violencia ya generado por los cárteles de droga, siendo que la fuerza (de ente públicos) se convierte en el mecanismo regulador, legitimando la llamada “guerra contra las drogas”.

En Colombia por ejemplo que desde la década de los 70 fue el principal productor de cocaína la violencia de los grupos narcotraficantes y el enfrentamiento que se le daba desde grupos de control estatal, desencadenó un conflicto armado que casi 45 años no ha terminado del todo.

Con el fin de afrontar la guerra al narcotráfico en Colombia se estableció el Plan Colombia (PC), mecanismo que se basó en un acuerdo bilateral entre Estados Unidos y Colombia en 1999, que tenía los siguientes objetivos (Dirección Nacional de Planeación de Colombia, 2016):

- i. Fortalecer las capacidades operacionales de la Fuerza Pública contra la cadena de producción del narcotráfico y la lucha contra los Grupos Armados al Margen de la Ley;
- ii. Apalancar una estrategia de protección y asistencia social que permitiera fortalecer las condiciones económicas y sociales de los colombianos;
- iii. Coadyuvar a los procesos de Desarme, Desmovilización y Reinserción junto con las reformas judiciales que estaban en curso en Colombia.

Con una duración de 15 años, una inversión de 9.600 millones de dólares por parte del Gobierno de los EEUU y una inversión del Gobierno de Colombia de 131.000 millones de dólares (Dirección Nacional de Planeación de Colombia, 2016), el PC no deja muchos saldos positivos pues se estima que esa guerra ha dejado alrededor de 4.9 millones de personas desplazadas¹⁶, 2'086,750 hectáreas fumigadas y 1,890 TM de cocaína incautadas desde 1994, 28,344 laboratorios para el procesamiento de cocaína destruidos desde 1997, y más de 76,000 colombianos asesinados desde 1994¹⁷.

Pese a la existencia de un componente social, este Plan ha sido ampliamente rechazado por varios organismos Derechos Humanos, siendo las siguientes algunas de las principales razones:

- i. El PC fortaleció el empleo de mecanismos armados para el combate, creando una violencia casi en endémica, razón por la cual muchos pobladores fueron desplazados.
- ii. Las políticas de erradicación aérea de cultivos que fue impulsada, ha tendido un limitado impacto sobre la producción de las plantaciones de coca y un fuerte deterioro de las condiciones sociales y ambientales de las zonas aledañas a los cultivos.
- iii. Un sinnúmero de muertes de civiles no combatientes, se calculan alrededor de 14 mil.
- iv. El conflicto desencadenó una institución de violencia y corrupción que impedían al país presentarse como un espacio seguro y de paz para el normal desarrollo de las sociedades y culturas. Un sistema tan hostil, de hecho, puede llegar a arraigar una cultura de la violencia.

Al tiempo que el conflicto no cesaba mostrando que la guerra no era un camino exitoso para el combate a las drogas, muchas lecturas apuntaron a que el plan de ayuda auspiciado por los Estados Unidos era un mecanismo de influenciar las políticas que se toman respecto del fenómeno, tal como se habría pensado de la ATPDEA y la Base de Manta en Ecuador.

¹⁶ Dato al 2010. Centro para Monitoreo de Desplazamiento Interno, "Panorama General de Colombia: Respuesta del gobierno mejora pero aún no satisface necesidades de creciente población desplazada internamente", diciembre de 2010.

¹⁷ Datos estimados al 2013, presentados por: Mejía, Daniel, Drogas y política de drogas en Colombia, Centros de Estudios sobre Seguridad y Drogas (CESED).
Internet URL: <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=2896> Acceso: 1 marzo de 2017.

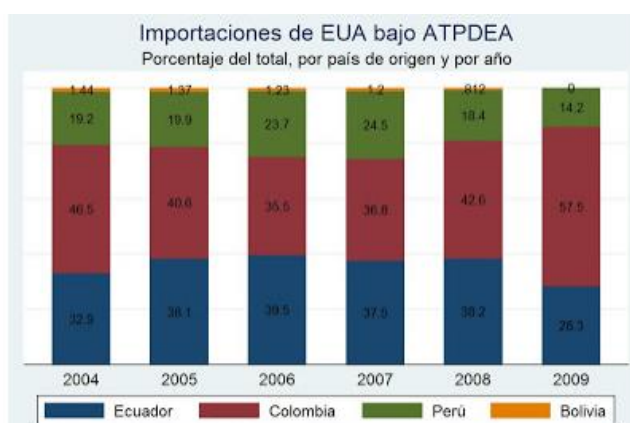
La Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas o ATPDEA fue un mecanismo de cooperación internacional que mantuvieron los Estados Unidos con los países de la Región Andina, misma que funcionó a través de preferencias o beneficios arancelarios para la exportación de ciertos productos que entran al mercado norteamericano, a cambio de la puesta en marcha de estrategias antinarcóticos, con especial énfasis en la erradicación de cultivos de coca.

Dicho mecanismo entró en vigencia después de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA), que fue creada por el ex-presidente George Bush y expedida el 4 de diciembre de 1991, y cuya aplicación incluía a Colombia y Bolivia (1992), sumándose posteriormente Ecuador y Perú (1993) y cuya duración sería hasta diciembre de 2006.

Sin embargo, el Congreso estadounidense extendió esta Ley por un periodo de seis meses más, y posteriormente se otorgó un nuevo aplazamiento hasta febrero de 2008, después otro hasta diciembre del 2008 y finalmente se concedió una nueva renovación hasta enero del 2011.¹⁸

Aunque fue un mecanismo muy efectivo para el comercio de la región, especialmente en Ecuador, Colombia y Perú, existieron estrategias antinarcóticos que debían seguir los lineamientos estadounidenses, es decir “guerra contra las drogas”, que tal como se habría visto en el Plan Colombia fueron ineficientes.

Gráfico 5. IMPORTACIONES DE LOS ESTADOS UNIDOS DESDE LOS PAÍSES ANDINOS BAJO LA ATPDEA



Fuente: <http://www.ecuadoreconomica.com>

En el año 2008 Bolivia se vio retirado de la ATPDEA por “la falta de cooperación de Bolivia con los Estados Unidos en la lucha antidrogas”, decisión que podía ser revertida a partir del 1 de julio previo concepto favorable del Presidente de los EE.UU. No obstante el 30 de junio de 2009 el Presidente Barack Obama hizo conocer su opinión, de que no se habían cumplido varias

18 Datos obtenidos desde el Sistema de Información sobre Comercio Exterior (SISE) de la Organización de Estados Americanos y de <http://tlc-eeuu.procolombia.co/abc-del-tlc/atpdea>

de las “condiciones de elegibilidad” para continuar gozando de dicho mecanismo.¹⁹

En febrero de 2012, tras ocho meses de la terminación de la ATPDEA, el Congreso estadounidense aprobó una extensión de la ley para el Ecuador, hasta 2013, una nueva prórroga que después sólo sería necesaria para Ecuador pues Colombia y Perú ya tendrían vigentes sus Tratados de Libre Comercio. No obstante, Ecuador renunció unilateralmente y de manera irrevocable a la ATPDEA. Dicha decisión fue tomada luego de que los Estados Unidos condicionaran el otorgamiento de las preferencias a que Ecuador no otorgue asilo a Edward Snowden, quien fuera buscado por revelar información secreta.

Tras la no renovación, los productos ecuatorianos ingresaron al mercado estadounidense pagando aranceles que van de entre 1,3% hasta más del 15%.²⁰ Por su parte, en Bolivia el empleo generado por las exportaciones destinadas a Estados Unidos que podían ingresar con arancel cero, gracias al ATPDEA, generaban 19.300 puestos de trabajo, los cuales fueron puestos en riesgo ante la suspensión de las preferencias desde el 2008 (CAN, 2010).

Esta cooperación aun cuando en términos comerciales resultó beneficiosa para la región, las condicionantes impuestas para cooperar también apunta a ser vista como afectación a la autodeterminación y soberanía inalienable de cada nación, puesto que las estrategias antidrogas respondía para todos los países en una misma lucha, obviándose las muchas otras políticas que cada país podría haber tomado de acuerdo a sus particularidades.

Otro mecanismo que fue igualmente fuertemente criticado en la región porque significada injerencia directa en un territorio extranjero fue la Base de Manta, una base militar estadounidense establecida en el Puerto de la ciudad de Manta en Ecuador.

En 1999 el Ecuador entrega la base de Manta al gobierno norteamericano, con el propósito de que ese país realice operaciones para la detección, monitoreo, rastreo y control aéreo de la actividad ilegal del tráfico de narcóticos.²¹

El uso de la base aérea, y el convenio de cooperación en caso, denota una alineación del gobierno ecuatoriano de ese entonces con el de los Estados Unidos. La base fue concedida sin contraprestación, al tiempo que los soldados

¹⁹ Referencia electrónica, disponible en: URL: <https://ibce.org.bo/noticias-detalle.php?id=184> (20 de febrero de 2017)

²⁰ Negocios (24 de junio de 2014). Un año sin ATPDEA sí impacto en los exportadores. El Comercio. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/atpdea-exportadores-comercio-aranceles-ecuador.html> (1 marzo de 2017)

²¹ Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América concerniente al acceso y uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones en la base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para actividades aéreas antinarcóticos. Registro Oficial 326.

que residían en esta base no necesitarían visa y estarían eximidos de impuestos.

La Base de Manta en ocasiones no fue reconocida como un Puesto de Operaciones Avanzadas (FOL), es decir cómo un puesto de operaciones militares, aduciéndose que no contaba con los suficientes recursos tecnológicos y humanos para ser considerado como tal. No obstante, “los puestos de avanzada están diseñados para servir como soportes para un rápido despliegue de tropas y pertrechos militares, además de ser puntos de información regional” (Saavedra y Coba, 2007) funciones que cumplía la Base de Manta.

Este espacio ocupado por militares estadounidenses fue criticado además porque al estar ubicado estratégicamente, podría haber servido para controlar las políticas en América Latina y para fiscalizar a los barcos que llevaban inmigrantes justificándose con el control del tráfico de narcóticos.

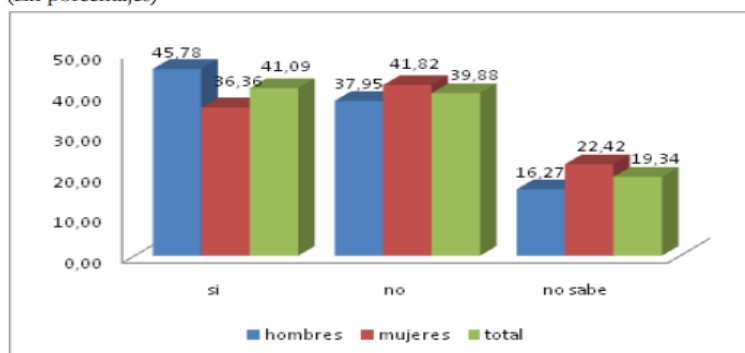
“... la no renovación por parte del gobierno de Rafael Correa del convenio con Estados Unidos para el funcionamiento de las operaciones aéreas antidrogas en la denominada Base de Manta, y que por medio de su nombre no se hizo más que perseguir a nuestros inmigrantes hundiendo barquichuelos en los que viajaban a otros países.” (Paladines, 2012, p. 49)

Un estudio de la Organización INREDH, respecto de la percepción de la población respecto del rol de la referida base indicó que un 41% afirma que sí es una base de control regional y el otro 40% dice que no, es decir existen opiniones divididas al respecto.²²

Gráfico 6. BASE DE MANTA COMO MECANISMO PARA CONTROLAR LA REGIÓN 2009

¿Usted cree que la Base de Manta sirve a los estadounidenses para controlar los países de América Latina?

(En porcentajes)



Fuente: Organización INREDH

²² Saavedra, Luis; Coba, Liset, ¿OPERACIONES DE AVANZADA O BASE MILITAR OPERATIVA? Un análisis de la Base de Manta, Ecuador, 2007. Pág. 155.

El problema de las drogas generalmente es visto sobre todo como un problema de seguridad, olvidándose el trasfondo socioeconómico. Esta mirada securista del fenómeno, en sus inicios, llevó a generar una estigmatización de la pobreza con las drogas, los sectores sociales “bajos” eran los lugares donde se vendía, existía consumo y donde ocurría el delito. No obstante, la magnitud del fenómeno, la violencia y delito asociado, se ha expandido sobre las fronteras sociales, y por supuesto el consumo se ha hecho más visible.

“Es importante constatar con relación a esta situación que si bien el problema de las drogas asociado al delito y la violencia tiene expresión principalmente en zonas o territorios “vulnerables”, esto es en la tierra o los barrios de los “pobres”, el temor tiende a expresarse en los barrios de los “ricos”. (OEA, 2013)

2.1.2. Legislaciones sobre drogas

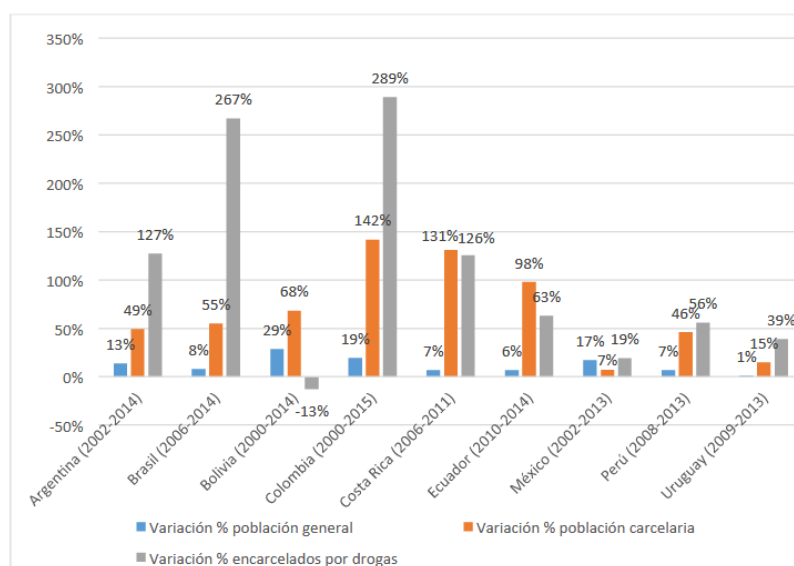
Esta expansión del problema junto con las limitaciones propias de los aparatos estatales marcaron la mirada interdictiva en las drogas, la tolerancia cero era el eje transversal de las políticas, siguiendo el modelo irrestricto de las Convenciones de Naciones Unidas.

De ahí que las leyes de drogas sean punitivas, lo que trajo consigo graves efectos en la forma que se esperaba “combatir” a las drogas. No existió un verdadero abordaje integral del fenómeno, ambigüedad en la ley, desproporcionalidad de las penas, sanciones penales para consumidores, lo que derivó en un hacinamiento evidente en las cárceles de nuestros países.

“...las duras legislaciones han influido indudablemente en el crecimiento del problema. Los sectores más pobres y vulnerables de la sociedad han sido los más perjudicados. Por otro lado, las leyes no son siempre claras, esto resalta particularmente en lo relacionado con la tenencia para el consumo y el comercio. Es esta ambigüedad lo que le permite al agente de policía hacer su propia interpretación, y aprovechar de la situación y extorsionar a la persona detenida. La tenencia para uso personal (en el caso Argentina) con el fallo Arriola implica que un detenido tendría que demostrar inequívocamente que la tenencia- sean plantas o sean drogas es para fines de uso personal” (TNI y WOLA, 2011, p.3)

En un estudio elaborado por el Colectivo de Estudios Drogas y Derecho (CEDD) muestra la magnitud del crecimiento poblacional de los presos por drogas en comparación entre el crecimiento poblacional y crecimiento poblacional en nueve países de América Latina.

Gráfico 7. COMPARACIÓN DEL AUMENTO DE LA POBLACIÓN EN PRISIONES DE AMÉRICA LATINA POR DELITOS DE DROGAS Y LA POBLACIÓN GENERAL



Fuente: Castigos Irracionales: Leyes de Drogas y Encarcelamiento en América Latina, CEDD

Es sorprendente notar el nivel de crecimiento de la población carcelaria en comparación con el crecimiento de la población en general, especialmente en Argentina, Brasil y Colombia. Bolivia es el único país en el que el número de presos por drogas decreció, que el estudio atribuye a indultos otorgados por el gobierno boliviano que beneficiaron alrededor de 4100 personas.

Tal como en Bolivia, en otros países de la región el indulto ha sido un mecanismo, aparentemente, como un primer paso, para cambiar la forma de abordar el fenómeno de las drogas, seguido de un cambio en las normativas (especialmente en proporcionalidad de penas y tenencia para consumo), e incluso la puesta en marcha de un proceso más “progresista” como la legalización del cannabis e incluso la regulación del mercado del cannabis (caso uruguayo).

“Pese a que cada vez toma más fuerza la idea de que el consumo de drogas, y las conductas necesarias para realizarlo, no debe ser tratado como un asunto de índole penal, sino uno de salud; en el mundo, y especialmente en la región latinoamericana, se continúa persiguiendo y sancionando penalmente a los usuarios... UNODC estima que casi una cuarta parte de las personas que se encuentra en prisión en el mundo por delitos de drogas, lo está por conductas relacionadas con el consumo, no con la producción, tráfico o comercialización de drogas ilícitas”(Chaparro, Pérez, Youngers, 2017).

Tabla 1. REGULACIÓN DEL CONSUMO Y POSESIÓN DE DROGAS EN PAÍSES DE SURAMÉRICA

PAÍS	CONSUMO	POSESIÓN	REGULACIÓN (síntesis)
Argentina	No	Sí	La posesión o tenencia simple y la tenencia con fines están tipificadas como delito. El Art. 14 de la Ley 23.737 tipifica la posesión para consumo como delito. Sin embargo, la Corte Suprema declaró la inconstitucionalidad del segundo párrafo del artículo 14 que “se realice en condiciones tales que no traigan aparejado un peligro concreto o un daño a derechos o bienes de terceros
Bolivia	No	Sí	La posesión para el consumo es delito de acuerdo con el artículo 49 de la Ley 1008, sancionándole con tratamiento forzoso. Sin embargo, en la práctica esta disposición no se aplica. En caso de que un examen médico determine que la persona aprehendida porta más de lo necesario para su consumo personal e inmediato, deber ser procesada por tráfico.
Brasil	No	Sí	La posesión para consumo y la posesión simple están tipificadas como delito. El artículo 28 de la Ley 11.343/06, señala que el juez determina cuando la sustancia se considera para consumo personal tomando en cuenta, entre otras cosas, la “naturaleza” de la sustancia, la cantidad y los antecedentes de la persona. Las sanciones para posesión por consumo no incluyen penas privativas de libertad, Artículo 33 de la Ley 11.343/06.
Chile	No	Sí	La ley 20000 tipifica en su artículo 4 como delito la tenencia de sustancias a menos que justifique que están destinadas a la atención de un tratamiento médico o a su uso o consumo personal exclusivo y próximo en el tiempo.
Colombia	No	Sí	El consumo está prohibido constitucionalmente, pero la Corte Suprema de Justicia ha sostenido, con base en la doctrina de la dosis de aprovisionamiento, que el porte para consumo no está penalizado, incluso si sobrepasara la dosis personal (Corte Constitucional de Colombia, Sentencia C 221). Sin embargo, la posesión simple si está tipificada como delito.
Ecuador	No	Sí	La posesión simple y para uso está tipificadas como delito, pero cuando la posesión es para consumo no es sancionada (Art. 222 Código Orgánico Integral Penal)
Paraguay	No	Sí	La posesión está tipificada como delito. Sin embargo, cuando las sustancias controladas por la Ley 1340 hubieren sido recetadas por un médico o tuvieren como fin exclusivo el uso personal estará exento de pena. Pero si la cantidad fuere mayor que la recetada o que la necesaria para su uso personal, será sancionada. La cantidad a ser determinada en cada caso por el Médico Forense y un Médico especializado designado por el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y otro por el afectado si lo solicitare, a su

			costa. En el caso de la marihuana no sobrepasará diez gramos y los gramos en el de la cocaína, heroína y otros opiáceos (Art. 30).
Perú	No	Sí	La posesión para consumo personal no es punible siempre que no exceda los umbrales de cantidad permitidos o se encuentre en posesión de dos o más tipos de sustancias. Por encima de los umbrales es punible.
Uruguay	No	Sí	La posesión para consumo no es delito. El juez, de acuerdo a las “reglas de la sana crítica”, decide cuando una sustancia será destinada a consumo personal. En el caso del cannabis, se entiende para consumo hasta 40gr. De marihuana o seis plantas (Art. 7, Ley 19.172). La posesión simple es delito, salvo que se cuente con autorización legal del artículo 5 de la Ley 19.172.
Venezuela	No	Sí	La posesión ilícita de estupefacientes, sustancias psicotrópicas, sus mezclas, sales o especialidades farmacéuticas o sustancias químicas, con fines distintos a las actividades lícitas así declaradas en Ley Orgánica de Drogas o al consumo personal establecido en el Artículo 131 de la Ley, será penado con prisión. El juez o jueza determinará cuando sea necesario y utilizando la máxima experiencia de expertos como referencia, lo que pueda constituir una dosis personal de la sustancia correspondiente para una persona media.

Fuente: Castigos Irracionales: Leyes de Drogas y Encarcelamiento en América Latina, CEDD²³

Elaboración: Propia

No obstante, aun cuando los esfuerzos son grandes en la región, el problema del hacinamiento y seguirle prestando más atención penal que social al caso de las drogas demuestra que el cambio de paradigma aún no está completo.

El hecho de que en nuestra región exista una línea frágil línea que separa la sanción penal necesaria para los casos de infracciones por tráfico, tenencia ilegal y otras relacionadas, de las infracciones de consumo; se debe a que, tal y como se observó en la tabla anterior, las sanciones pueden depender de la discrecionalidad de un juez.

2.1.3. Demanda

El consumo de drogas ha estado íntimamente ligado a la historia de la humanidad, con características particulares en cada una de las etapas y que ha marcado el modo de su atención por parte de las sociedades y los Estados.

²³ La información referente a los países Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú y Uruguay fue tomada de la tabla del mismo nombre de Castigos Irracionales: Leyes de Drogas y Encarcelamiento en América Latina, CEDD. Por su parte, la información de los países restantes fue tomada de las legislaciones propias de cada nación.

Por un lado, se ha tachado como un comportamiento inaceptable, que irrumpe el *statu quo* de las sociedades, consecuencia lógica se pensó que su solución era la prisión, criminalizando un probable problema de salud. De otro lado, por la complejidad misma de la naturaleza de los consumos, se ha tendido, posiblemente, desde hace 10 años ha existido una orientación hacia procurar un efecto integral, orientado a la prevención, tratamiento, clasificación de consumos, integración social y reducción de daños.

Tabla 2. PREVALENCIA DEL AÑO DEL CONSUMO, AMÉRICA (%)

PAÍS (AÑO DE ESTUDIO)	ALCOHOL	CIGARRILLO	MARIHUANA	COCAÍNA	PASTA BASE COCAÍNA	HEROÍNA	INHALANTES	CRACK	ÉXTASIS
ARGENTINA (2011)	66,18	32,48	3,19	0,68	0,04	n/d	0,12	0,01	0,08
BOLIVIA (2014)	48,53	25,10	1,27	0,33	0,06	n/d	0,32	n/d	0,01
BRASIL (2005)	49,80	19,20	2,60	0,70	n/d	n/d	1,20	0,10	n/d
CHILE (2012)	55,78	38,16	7,08	0,86	0,42	n/d	0,11	0,00	0,05
COLOMBIA (2013)	58,78	16,21	3,27	0,70	0,21	n/d	0,17	n/d	0,19
ECUADOR (2013)	28,82	11,37	0,67	0,08	0,00	n/d	0,07	n/d	0,01
PARAGUAY (2003)	65,30	18,30	0,50	0,20	0,10	n/d	0,10	0,02	0,10
PERÚ (2010)	52,58	21,31	1,04	0,42	0,47	n/d	0,09	n/d	0,04
URUGUAY (2011)	74,00	33,90	8,30	1,90	0,40	n/d	0,10	n/d	0,20
VENEZUELA (2011)	52,70	22,90	1,56	0,53	0,05	n/d	n/d	n/d	0,13

Fuente: Informe del uso de drogas en las Américas, 2015 - CICAD-OEA²⁴

Elaboración: Propia

De los datos presentados, en la región claramente la prevalencia de uso de alcohol y tabaco es muy superior a las demás sustancias, en el caso del alcohol la mayor prevalencia de personas que aseguran haber consumido alcohol alguna vez en su vida está en Argentina (66.18) y el menor en Ecuador (28.82).

Con respecto a la marihuana, los porcentajes de personas que aseguran haberla usado alguna vez en su vida en Ecuador y Paraguay son menores en relación a los demás países. En Uruguay y Chile se registra una prevalencia superior.

Por su parte, una población que es de principal atención es la población adolescente, representada por sujetos de 12 a 17 años de edad, notándose que el alcohol es la sustancia de mayor uso. (Tabla 3).

Debe reconocerse además que tanto el alcohol, el tabaco como las otras sustancias son ilegales en la región para los adolescentes, por tanto los usos

²⁴ La información sobre población general proviene de los estudios nacionales, población comprendida entre los 12 y 64 años, con las excepciones de Argentina que contempla la población de 16 a 65 años, de Uruguay que incluye de 15 a 65 años. Para fines del presente estudio, de la tabla fueron eliminados los países de centro y sur América contenidos en la tabla original del Informe del uso de drogas en las Américas, 2015 - CICAD-OEA.

de marihuana, inhalantes y pasta base de cocaína llegan a ser preocupantes en esta población, en tanto denotan la existencia de fácil acceso a dichas sustancias para los menores, e incluso llegan a cuestionar los controles que deben existir cerca de escuelas, colegios y sitios que son frecuentados por dichos sujetos.

Tabla 3. PORCENTAJE DE ESTUDIANTES QUE ASEGURAN HABER USADO DROGAS DURANTE EL ÚLTIMO AÑO, POR PAÍS

País	Alcohol	Cigarrillos	Inhalantes	Marihuana	Pasta base
Argentina	66.52	30.72	2.32	8.16	1.42
Bolivia	32.82	20.33	2.53	3.33	1.32
Chile	64.53	46.20	3.36	14.30	2.82
Ecuador	59.11	26.95	2.61	4.44	0.62
Perú	36.32	27.93	1.66	2.39	0.84
Uruguay	69.24	29.98	2.23	13.89	1.09

Fuente: Informe Subregional sobre uso de drogas en población escolarizada, 2009 / 2010, Segundo Estudio Conjunto. Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el delito, 2010

Elaboración: CONSEP

Las sustancias más consumidas entre los estudiantes en la región, según prevalencia de año, son el alcohol y el cigarrillo seguida de la marihuana. El porcentaje más alto de población escolarizada (12 – 17 años) que asegura haber consumido alcohol en el último año está en Argentina (66.25%), siendo el más bajo el registrado en Bolivia (32.82). Chile, seguido de Uruguay, son los países que registran una mayor prevalencia de año en marihuana con una amplia diferencia porcentual con Perú y Bolivia, países con el menor porcentaje de prevalencia.

Estos datos junto con los de la edad de inicio, que se registra aproximadamente entre los 12 – 14 años,²⁵ como primer contacto con las drogas, revelan una clara necesidad de establecer políticas tempranas de prevención del consumo de drogas, incluidas el alcohol y el cigarrillo. Sin embargo, las políticas de prevención tanto para población estudiantil como población en general, por la misma tendencia mundial registrada en años pasados estuvieron adscritas a modelos de punición, en tanto el miedo a la cárcel, al psiquiátrico, a algún tratamiento obligado o las recurrencias a la moral y a la religión eran los mensajes usados para tratar de evitar el contacto con las drogas. El mensaje del simple “No a las Drogas” usado ampliamente sin duda no contenía el impacto necesario, o tal vez no era adecuado para generaciones de jóvenes.

Las drogas como la sexualidad han sido (o son en algunos espacios) temas tabú manejados sin claridad, y sin uso de información científica.

²⁵ En el Estudio Comparativo de Consumo de Drogas en las Américas, desarrollado por la Comisión Interamericana de Control al Abuso de Drogas, se hace referencia a que las edades entre las que se oscila los primeros contactos con las drogas están entre los 12 a 14 años. Disponible en: http://www.cicad.oas.org/oid/statistics/siduc/enc_est_7/edad_inicio.pdf

Afortunadamente, con los avances mismos de las sociedades, dichos temas son mayormente abordados en varios ámbitos cotidianos (familiares, educativos) y con mejores enfoques.

Tal es así que países de la región han iniciado propuestas interesantes sobre el abordaje de uso de drogas, desde mecanismos más integrales, diferenciando usos (experimentales, esporádicos, habituales, etc.), desmitificando conceptos, despenalizando el consumo y tenencia para consumo, y tratando de entender que la liberación no necesariamente implicaría el aumento de consumo, como lo pensó Uruguay, al ser el país pionero en regular el mercado de cannabis.

“La sexta encuesta nacional sobre consumo de drogas en hogares (Uruguay) apunta que 9,3% de la población consumió marihuana en los últimos 12 meses, frente a 8,3% registrado en 2011, el menor aumento contabilizado en 14 años.” (AFP, 2015)

Experiencias como la de Uruguay, se presentan como un modelo de ver a las drogas desde un enfoque más social que punitivo, al tiempo que permite abrir un interesante debate en la región.

El aumento en la diversidad de formas de tratar las drogas, ya no sólo desde la punición como 40 años atrás, muestra un escenario para construir una política que parte del reconocimiento de un orden multipolar, en la que se revisan las particularidades propias de los países.

Sin embargo, es preciso preguntarse si ¿estas visiones más integrales y alejadas de la interdicción que se han encaminado en algunos países se han extendido “suficientemente” en la región a través de las plataformas de integración que se abren en los organismos regionales, posibilitando el encuentro de políticas más integrales? Esta inquietud se estima resolverla en el camino de la presente investigación.

2.1.4. Desarrollo Alternativo

El Desarrollo Alternativo (Sustentable y Preventivo, en algunos países) es considerado un “proceso para prevenir y eliminar el cultivo de plantas que sirven para producir drogas narcóticas y sustancias sicotrópicas a través de medidas de desarrollo rural en países que luchan contra las drogas, en el contexto de un crecimiento nacional económico sostenido y esfuerzos de un desarrollo sostenible, reconociendo las características socio-culturales particulares de las comunidades y grupos objetivos, dentro del marco de una solución comprensiva y permanente del problema de las drogas ilícitas”, así lo define las Naciones Unidas, en su Plan de Acción sobre Cooperación Internacional para la Erradicación de los Cultivos Ilícitos para la Producción de Drogas y el Desarrollo Alternativo, aprobado por la Asamblea General en su vigésimo período extraordinario de sesiones de 1998.

A través de esta política, plasmada en la región como un política de Estado, se ha tratado de posibilitar la erradicación de cultivos, especialmente de hoja de coca. En la región, la sustitución de cultivos y el emprendimiento de actividades que permitan la incorporación de la comunidad en programas y proyectos que reduzcan su participación en actividades vinculadas a las drogas.

La mayor parte de los programas y proyectos en la región están auspiciados por la ONUDC, teniendo especial énfasis en la región andina.

Es preciso referir que la mayor parte de las erradicaciones forzadas ha significado un punto de debate especialmente para Bolivia y Perú por el acullico o masticado tradicional de hoja de coca existente en estos países. Este tema igualmente ha sido considerado una fuente de controversia internacional, y ha cuestionado el enfoque de la erradicación forzada.

Bolivia mantiene una reserva al párrafo 2 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, relativo a la posesión y uso de las hojas de coca, siendo que en este país es permitido el uso doméstico de la hoja de coca, que tiene un carácter histórico, cultural y ancestral en la práctica del masticado o akulliku.²⁶ Ello, por supuesto, no limita la generación y aplicación de estrategias para la eliminación de cultivos excesivos de coca con fines ilícitos.

Con el tiempo las formas de llevar adelante el Desarrollo Alternativo has ido cambiando y mejorando las estrategias de aplicación, es decir la sola erradicación ya no se realiza; los mecanismos que se prefieren para erradicar son manuales, lo que implica no usar la aspersion con químicos fuertes; se realizan intervenciones en las comunidades que plantan a fin de brindar una nueva alternativa al cultivo, de forma sustentable.

Mejorar las formas para erradicar, especialmente la hoja de coca en nuestra región, en la que se dé especial interés por los métodos manuales resulta positivo en tanto las aspersiones con glifosato que se ejecutaban en plantaciones de coca, en la frontera de Colombia con Ecuador por ejemplo, ocasionaron un severo perjuicio ambiental y de salud, puesto que pese a que las fumigaciones aéreas eran realizadas en territorio colombiano, por fuerzas y cambios en los vientos, residuos llegaban a territorio ecuatoriano.

“Las campañas de fumigación, por ejemplo, son habitualmente empleadas para erradicar los cultivos de sustancias prohibidas. Estas han sido la piedra angular del multimillonario Plan Colombia fundado hace 15 años, un paquete de ayudas creado por Estados Unidos para combatir el narcotráfico en el país. Durante años, el gobierno se ha dedicado a rociar con glifosato —el principio activo reunido en Monsanto— las plantaciones ilegales de cocaína, lo que ha tenido

²⁶ Bolivia tiene una reserva expresa al párrafo 2 del artículo 3 y declara que no se aplicarán a Bolivia aquellas disposiciones del párrafo que puedan interpretarse que tipifican como delitos penales el uso, consumo, posesión, adquisición o cultivo de la hoja de coca para el consumo personal.

efectos devastadores en la vida animal, las cosechas de comida, el ganado y la salud de los residentes en las zonas colindantes.” (Hersaw, 2015)

Es preciso decir que la sola erradicación, era una medida temporal puesto que los cultivadores de coca para el negocio ilícito encontraban en dicha actividad una forma de subsistir, de ahí que el avance en materia de Desarrollo Alternativo, y por iniciativa misma de los países incorporó las categorías de Desarrollo Alternativa Integral y Sostenible (Perú), Desarrollo Alternativo Preventivo (Ecuador).

Con dichas miradas lo que se ha buscado es que más allá de eliminar cultivos, se pretende entregar una opción lícita que haga contrapeso frente a los cultivos ilegales y actividades asociadas lícitas como el acopio, tránsito o procesamiento en determinadas poblaciones.

A pesar de que existen buenas ideas, como el Sello Mundial de Desarrollo Alternativo Preventivo (DAP) propuesto por el Ecuador que prevé la generación de beneficios comerciales para bienes y servicios certificados (producidos y ofertados por zonas vulnerables a problemas asociados al narcotráfico), que incluyen entre otros compras adelantadas, garantías de volúmenes, precios preferenciales, eliminaciones arancelarias para productos exportables, créditos preferenciales, alianzas comerciales y asistencia técnica para procesos productivos (CONSEP, 2014), y misma que en su inicio fuera bien recibida por la comunidad internacional, no ha podido tener una concreción real, pues el apoyo efectivo para un mecanismo de preferencia por una compra de una zona vulnerable al narcotráfico no ha recibido el apoyo necesario de los compradores, los países desarrollados.

2.2. Caracterización de enfoques: punitivos y sociales

2.2.1. Enfoques punitivos

La punición hace referencia a la pena o castigo que le es aplicada a un sujeto, como resultado de la comisión de un delito en particular. Esta conceptualización podría resultar adecuada para caracterizar uno de los momentos en el abordaje del fenómeno de las drogas, la *Guerra contra las Drogas*.

La Guerra (o lucha) contra las Drogas fue instaurada en 1969 por Richard Nixon, ex-presidente de los Estados Unidos, que lanzó esta guerra internacional en esos años en los que las drogas ilegales cobran verdadera importancia en los Estados Unidos, especialmente por los usos de cocaína y posteriormente de heroína y anfetaminas.

En 1986 durante el gobierno de Ronald Reagan, se declaró que las drogas eran una amenaza a la seguridad nacional. Desde ese momento, “contener el flujo de cocaína, amapola y marihuana desde el sur se volvió uno de los ejes fundamentales de la política estadounidense hacia el subcontinente.” (Benítez, 2015, p. 205)

Sin embargo, en una entrevista realizada a John Ehrlichman, ex jefe de la Política Interna de Nixon, publicada por la revista Harper’s, declaró que la “guerra contra las drogas” fue una estrategia para contener a “dos enemigos: la izquierda antiguerra y la gente negra” (Ehrlichman, 2016).

“... Ehrlichman explicó que como candidato y presidente Nixon ubicó a sus “enemigos”, y divisó una manera de mantenerlos bajo control. “Sabíamos que no podríamos hacer ilegal protestar contra la guerra o ser negro, pero al hacer que el público asociara a los hippies con la marihuana y a los negros con la heroína, y al criminalizar a ambas cosas severamente, podríamos desbaratar comunidades”, afirmó.”²⁷

Afirmaciones como estas fortalecen más la idea de que la Guerra contra las Drogas fue inadecuada para tratar un evidente problema social. De ahí que a esta vertiente fue asociada su combate al objeto (droga), obviándose, por tanto, del sujeto como ente social con motivaciones y construcciones sociales de fondo, estigmatizando o deshumanizando una política de Estado y una estrategia internacional.

2.2.1.1. Prohibición: la tolerancia cero y los costos asociados

En la guerra contra las drogas, la prohibición al consumo era un eje transversal; en este entendido, el consumo era uno sólo, ilegal y por lo tanto punible, no era considerado como un problema de salud pública sino como uno penal. Así los

²⁷ La Redacción (26 de marzo de 2016) “Guerra contra las drogas de Nixon en los 70’s, plan para controlar a hippies y negros”. Recuperado de www.proceso.com.mx

que usaban drogas eran delincuentes, estigmatizados, significando incluso que muchos de ellos estarían presos sin siquiera ser consumidores habituales.

La punición entonces era uno de los mecanismos usados para “eliminar” o aminorar los usos de drogas. Existían efectivamente dispositivos de prevención y tratamiento de drogas, pero con enfoques poco integrales, como se revisó en los antecedentes.

Prohibir por lo tanto significó que había tolerancia cero a todos los usos y a todas las drogas, sin calcular la real dimensión del problema que cada uno podría suponer, y consecuencia lógica no existieron múltiples políticas que busquen mecanismos adecuados para tratar cada uno de los usos y cada una de las drogas.

Esta prohibición tenía como fin la irracional promesa de erradicar las drogas. Siendo prohibidas (ilegales) las drogas, serían difíciles de conseguir, tendrían precios caros y todos sus delitos asociados serían punibles, llevando a la cárcel a quienes circulan el negocio ilegal (productores-vendedores-consumidores). Sin embargo, la prohibición no logró el cometido de erradicación, sino que creó otra serie de problemas cuyos efectos transnacionales afectan enormemente a los países latinoamericanos, principalmente por ser productores y países de tránsito. Siendo los efectos más notorios en nuestra región han sido el incremento de la violencia, la corrupción y la inseguridad social.

2.2.1.2. Costos asociados

Aunque es evidente que prohibir un producto incrementa su valor, los grupos narcotraficantes encontraron formas de abaratar las sustancias, a través de diversos mecanismos. Uno de ellos, significativamente peligroso, es la adulteración o “corte” de las drogas con medicamentos u otros componentes que le aportan peso y efectos a las sustancias.

“La pureza varía y no siempre depende del precio, algunos muelen pastillas de Diasepam, Rioñol e incluso aspirinas junto con la cocaína, u otras sustancias más peligrosas.” (Cortés, 2003)

Sin embargo, producto del juego mismo del mercado, las drogas se han abaratado en la medida que se han mejorado la capacidad de producción, aumentado, por tanto su oferta, evitando así la disminución de la calidad de las sustancias. Al respecto, una investigación realizada por FORUM²⁸, uno de los expertos indica que el abaratamiento de sustancias obedece a un incremento en la capacidad de producción de los narcotraficantes; por su parte, la jefa de la División de Investigaciones Epidemiológicas y Sociales del Instituto Mexicano de Psiquiatría, comenta que la disponibilidad se conjuga con muchos

²⁸ FORUM es un proyecto de Convivencia y Espacio Público AC y el Colectivo por una Política Integral hacia las Drogas AC, con apoyo de Open Society Foundation, Angelica Foundation y Tides Foundation.

otros factores que tienen que ver con índices de globalización, pobreza, pocas ofertas de trabajo, crecimiento del número de jóvenes, influencia de modelos extranjeros y una mayor disponibilidad; factores individuales relacionados con problemas emocionales no tratados en niños y adolescentes principalmente y problemas familiares por mencionar sólo algunos. (Cortés, 2003)

De ahí que el problema del aumento de la disponibilidad de las sustancias no sólo genera una complicación para los sistemas de seguridad y penales de los países, sino también es un asunto de importancia para las instancias de salud y sociales. Dicha disponibilidad ha penetrado todas las escalas sociales, edades y géneros, de ahí el extendido uso de drogas en la actualidad.

Pese a que ello de por sí representa grandes desafíos para los Estados, lo es aún más cuando la disponibilidad de sustancias es de bajísima calidad, generando, adicionalmente problemas de salud asociados, que agravan la situación del consumidor y de las instituciones. Frente a esto es que muchos países con grandes y problemáticos usos de drogas optaron por la disminución de riesgos, política por la cual se ofrecen paliativos de las sustancias e incluso drogas de calidad.

Por ello es que los costos asociados a una política prohibicionista no sólo recaen en el consumidor sino también en los Estados que deberán contrarrestar todos los hechos relacionados al narcotráfico, uso y efectos. Por su parte, en el supuesto de que los países consumidores legalicen las drogas, la mayor parte de costos serían para estos lugares en tanto tendrían que intervenir en tratamiento, reinserción social y programas asociados.

“...bajo la prohibición, una parte importante de los costos de la lucha anti-drogas, se transfiere al productor y a países de tránsito que están obligados por acuerdos internacionales a aplicar la reducción por intervenciones sobre el proveedor; esto con el objetivo de aumentar el precio y reducir la oferta de sustancias que llegan a países consumidores. Estas intervenciones incluyen campañas para la erradicación de cultivos ilícitos tales como opio y hoja de coca, veda de embarques, detección y destrucción de laboratorios de procesamiento de sustancias y drogas, y operaciones de vigilancia sobre narcotraficantes por otros medios.” (Mejía, 2016, p.4)

La punición pretendía la desaparición de las drogas, olvidando en su carrera armamentista, que el uso de sustancias ha sido parte de la historia de la humanidad, lo han sido, desde las alusiones al uso de compuestos para alterar los estados de conciencia que están en los libros, así como el su extendido y diverso uso en rituales y otros momentos de culturas ancestrales.

Con ese espíritu prohibicionista se construyeron las tres convenciones de las Naciones Unidas sobre fiscalización de droga: la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961 (enmendada por el Protocolo de 1972), que tiene como fin el control del uso indebido de drogas y el aseguramiento de sustancias para fines médicos y científicos, en tanto da las directrices para controlar la posesión, uso, intercambio, distribución, importación, exportación,

fabricación y producción de drogas exclusivamente para fines médicos y científicos. La Convención sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 que crea el proceso de fiscalización internacional. Finalmente, la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988, la cual delinea medidas contra el narcotráfico y delitos asociados como lavado de activos.

Siendo que las mismas fueron efectuadas hace varios años, la comunidad internacional académica y progresista en materia de drogas ha demandado una revisión de las mismas. No se debe desconocer su radical importancia en materia de control y el haber dotado de luces a los Estados para normar sus procedimientos en cuanto al narcotráfico y delitos conexos. No obstante, su críticas en términos de no estar acorde con los principios de las Naciones Unidas, no ser adaptable a las condiciones sociales y económicas del fenómeno y el aparente fracaso a la hora de asegurar que las sustancias controladas internacionalmente estén disponibles para propósitos médicos y científicos, fortalece aún más la petición de que las mismas sean revisadas.

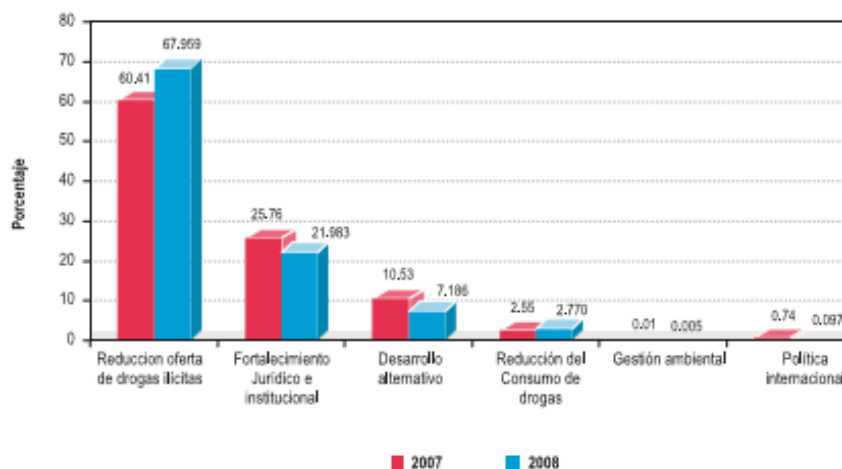
Se esperaba que la UNGASS de 2016 sobre drogas sea el espacio para llevar a cabo una revisión objetiva y técnica de las convenciones, sin presiones políticas, ideológicas o diplomáticas. Sin embargo este intento de ONGs y organizaciones de la sociedad civil no llegó a buen término. Dicha cita internacional, no pasó de ser otra cumbre de buenas intenciones, y que puso de manifiesto las divergentes opiniones que existen al respecto.

“En abril de 2016 tuvo lugar una Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas que puso de manifiesto una creciente discrepancia en el panorama mundial de las políticas de drogas. Las duras negociaciones desembocaron en un documento final decepcionante, que perpetúa un enfoque fragmentario con respecto al tema de las drogas en el ámbito de la ONU. Es evidente que las políticas internacionales en materia de drogas se deben poner en sintonía con los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y deben integrarse en los tres grandes pilares de la ONU: desarrollo, derechos humanos, y paz y seguridad.” (Bewlwy-Taylor, Jelsma, 2016)

Finalmente, un costo importante de referir es que mientras el fenómeno de drogas siga siendo principalmente abordado desde la punición, menores serán los recursos destinados a otros aspectos importantes como la prevención, la reducción de daños y el tratamiento.

Por ejemplo, Colombia destinó entre 2007-2008 un porcentaje muy superior al presupuesto para tema de drogas, que a temas de carácter social. (véase Gráfico 8).

Gráfico 8. DISTRIBUCIÓN DEL GASTO EN LA LUCHA CONTRA LAS DROGAS POR ESTRATEGIA 2007 - 2008



Fuente: Observatorio de Drogas de Colombia, Gasto directo del Estado colombiano contra las drogas (2007-2008)

2.2.2. Enfoques sociales

En contraposición a la visión punitiva del fenómeno de las drogas, aparecen los enfoques sociales en los que, para el presente caso, se incluyen a todas aquellas acciones importantes realizadas por los países para tratar el tema desde la salud, tratamiento, reinserción social, prevención, legalización y regulación de mercados.

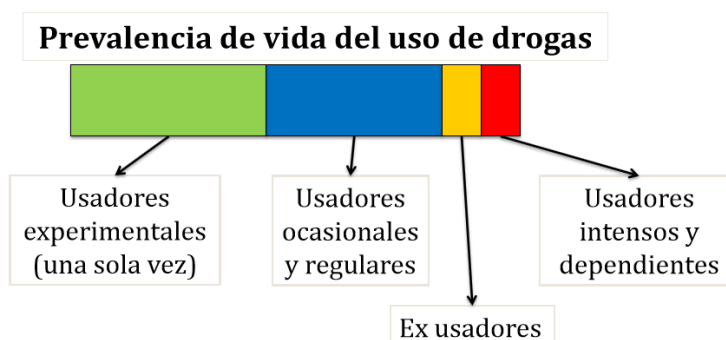
Los enfoques sociales que se usan para abordar a las drogas, tanto el consumo como el tráfico, coinciden en el hecho de que la vulnerabilidad del ser humano al consumo o la comisión de delitos, como el microtráfico, pueden derivar de la falta de un contexto social, político, económico, cultural “adecuado”, en tanto confluyen factores de riesgo como: abandono, migración, desempleo, falta de educación, entre otros.

Cabe referir, sin embargo, que no todas las personas consumirán drogas. De quienes llegan a probarlas, solo un grupo las seguirá usando regularmente y de éstos, solo una fracción desarrollará patrones de consumo problemático y dependencia. Además de estos usos de drogas hay que distinguir otros culturales/rituales y terapéuticos. De igual manera, la mayoría de las sociedades con múltiples factores de riesgo no llegan a desarrollar una economía ilegal de drogas. Sin embargo, el análisis de dichos factores puede ayudar a explicar el vasto contexto del problema de las drogas. (OEA, 2013)

Comprender el problema de las drogas desde enfoques sociales considera el imaginario de los consumidores, y todos los contextos sociales que pueden llevar al delito. De ahí que se comience a dejar incluso la terminología excluyente, o que estereotipaba, haciendo del consumidor un delincuente. Por tanto, desde los enfoques más integrales y humanizados se han descartado el uso de términos como drogadicto, vicioso, desviado y otros relacionados.

De esto se ha derivado que se introduzcan nuevas formas de considerar e investigar los usos de drogas, en tanto se comprenden que existen varios usos y que son determinados a las personas. Existiéndose, categorías para situar dichos consumos, en los que se diferencia la intensidad y tiempo de uso.

Gráfico 9. EJEMPLO DE CATEGORIZACIÓN DE USADORES



Fuente: Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacentes y Psicotrópicas, Categorización del Uso y Consumo de Alcohol y Otras Drogas

En este sentido, dividir los usos para la investigación y catalogación de los usuarios, permitirá, por un lado, evitar estigmatizaciones al no poner en el mismo saco a todos, y, por otro, enfocar adecuadamente las estrategias y los recursos para las intervenciones de prevención, reducción de los daños (dependencia, sobredosis por consumo y transmisión de enfermedades); inversión social en sectores poco favorecidos, tratamiento, etc.

Por otra parte, los enfoques sociales o humanizados, para el caso de la oferta, promueven el análisis de diversos contextos para el enfrentamiento al narcotráfico. En tal sentido, se toman en cuenta las siguientes consideraciones:

- El tráfico de drogas es un delito, no así el consumo. Se crean normativas que diferencian claramente que los problemas atañidos al uso no representa un delito sino un tema de salud. No se desconoce que el tráfico, tránsito, posesión ilegal (comercio no consumo) y relacionados son delitos y deben ser sancionados.
- El uso de drogas es distinto al tráfico a pequeña, mediana escala y narcotráfico (delitos). Se clasifican de forma distinta los delitos de acuerdo a la cantidad y tipo de sustancia, considerándose, de fondo, que las ganancias en cada eslabón de la cadena son muy distintas, y, que posiblemente, el microtráfico puede ser producto de la desatención del Estado.
- Proporcionalidad en las penas de acuerdo al delito. En el sentido de lo anterior, por tanto, las penas por los delitos serán entendidas desde la distinción, tráfico a gran escala y microtráfico.
- Programas relacionados a mejoramiento de empleo, desarrollo alternativo (preventivo). El aseguramiento de fuentes de empleo, por ejemplo, son un mecanismo que puede alejar a determinadas comunidades a ser parte de la cadena del narcotráfico. En este sentido,

se promueven mecanismos de Desarrollo Alternativo a fin de intervenir en lugares vulnerados o vulnerables a cometer ilícitos relacionados con drogas.

- Mejoramiento de fiscalización para el manejo correcto de químicos. Optimizar el flujo de químicos que pueden convertirse en precursores y asegurar la disponibilidad de los químicos con fines terapéuticos, a través de un control adecuado, y en coordinación con los productores y empresarios.

En el marco de este abordaje, por tanto, la salud y el bienestar humano son los ejes mediante los que se crean las acciones de respuesta al fenómeno. Estos preceptos, por supuesto, se acompañan de toda la serie de acciones de control y fiscalización por parte de fuerzas del orden y sectores de justicia, elementos necesarios. Procurando que exista un balance entre los recursos y las acciones de ambos enfoques, buscando caminos integrales.

En esta búsqueda, países de la región han desarrollado importantes políticas y acciones que demuestran que existen comprensiones más integrales para abordar el fenómeno de las drogas.

2.2.2.1. Las principales propuestas mundiales con visión de salud social

Como se ha referido, el problema mundial de las drogas ha representado uno de los más importantes desafíos para la comunidad internacional, en la medida de los efectos que tiene sobre las bases sociales, de salud pública, económica y seguridad de los países.

Después de más de 50 años de lucha directa, interdictiva a las drogas a nivel mundial, del derroche de recursos y de varias discusiones en todos los espacios de encuentros multilaterales, varios Estados han concluido que tal vez el camino de abordaje del tema requiere visiones integrales.

Desde esta conclusión, tras el fracaso de la “guerra contra las drogas”, en el principal espacio de discusión de las Naciones Unidas en materia de drogas se pidió que:²⁹

- El principio de responsabilidad común y compartida, con una cooperación internacional intensa y firme, sea atender los problemas relacionados con el mercado ilícito de drogas.
- Ante las limitaciones del paradigma prohibicionista, se generen respuestas más integrales y equilibradas, a favor del desarrollo, la salud pública y los derechos, con una perspectiva de total respeto a los Derechos Humanos.
- Que el consumo se atienda esencialmente, como un problema de salud pública.

²⁹ Recopilación de algunas ideas expuestas, principalmente por la delegación mexicana en la UNGASS 2016.

- Garantizar un mejor acceso a las sustancias controladas para fines médicos y científicos.
- Los delitos relacionados con las drogas deben ser tratados con penas proporcionales y se ofrezcan medidas alternativas.

De este modo, la comunidad internacional en los espacios de discusión técnica y política ha mostrado que es necesario ir modificando las estrategias. Sin embargo, mucho antes de la última Sesión Especial de la Naciones Unidas para Drogas en el 2016, varios países han tomado medidas radicales de cambio de paradigma para el tratamiento del problema.

2.2.2.2. Reducción de Daños

La Reducción de daños (harm reduction), según lo define el “o Lexicon of Alcohol and Drug Terms” de la OMS, en el contexto del alcohol y otras drogas, es la expresión que describe las políticas o los programas que se centran directamente en reducir los daños derivados del consumo de alcohol o drogas. Se utiliza especialmente para referirse a las políticas o programas que intentan reducir los daños sin afectar necesariamente al consumo de drogas subyacente; podemos citar, a título de ejemplo, el intercambio de agujas y jeringuillas para contrarrestar el uso compartido de agujas entre los heroinómanos o la instalación de airbag en los automóviles para reducir las lesiones en los accidentes de tráfico, especialmente, los provocados por la conducción bajo los efectos del alcohol. Por tanto, las estrategias de reducción de daños tienen un mayor alcance que el binomio de reducción de la oferta y reducción de la demanda. (Amigó, 2017)

La Unión Europea en el 2003 adoptó el este enfoque de reducción de daños como un mecanismo para coadyuvar a la reducción de la transmisión del VIH y realizar un acercamiento con la población consumidora y establecer una posible vía hacia tratamientos contra el consumo de drogas y hacia los servicios primarios de salud. (OMS, 1994)

Esta práctica se ha internacionalizado exitosamente, incluso en países con leyes anti-droga estrictas, eso ha pasado en China, como lo explican Jesma y Blickman (2009):

“China, por ejemplo, implementó programas de intercambio de agujas hace varios años y en 2006 lanzó un plan de apertura de mil clínicas de suministro de metadona. Países como Irán, Pakistán y Vietnam implementan políticas similares. En EEUU, aunque el gobierno federal viene encabezando una cruzada ideológica contra la reducción de daños, numerosos estados y ciudades llevan adelante programas de intercambio de agujas y de sustitución con opio.”

Los principios básicos de la reducción de daños para la prevención de enfermedades infecciosas fueron aprobados por ONUSIDA, la OMS y, hace poco tiempo y con cierto grado de ambigüedad, por la ONUDC y por la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), el órgano de

fiscalización (organización ortodoxa contra las drogas) para la implementación de las convenciones de drogas de la ONU.

Se estima que 15.9 millones de personas se inyecta drogas en 158 países y territorios de alrededor del mundo. La arrasadora mayoría vive en países de ingreso bajo-medio. Prácticas peligrosas ponen en alto riesgo a la gente que se inyecta drogas, de contraer el VIH. Fuera del Africa Subsahariana, más del 30% de las infecciones del VIH ocurren a través del uso de drogas. En algunos lugares, más del 80% de las personas que viven con VIH han sido probablemente contagiadas a través de la inyección hecha de manera insegura. La evidencia sugiere que más de tres millones de personas que se inyectan drogas viven con VIH.³⁰

Estas cifras llegan a escandalizar a las sociedades y prenden alertas a organizaciones. No obstante, no han llegado a ser suficientes para la reducción de daños en los programas de salud pública, en tanto su aplicación no es admitida por leyes anti droga que impiden a la gente acceder a servicios salud y de reducción de daños por la imposición de penas (hasta desproporcionadas), desconociendo, en algunos casos, que no se trata de un problema judicial sino de salud.

Además del intercambio de agujas y jeringas, algunos países europeos han optado por proveer espacios para el consumo de drogas (salas de consumo), en los cuales se “controla” el uso de drogas, abasteciendo de jeringas nuevas, revisando cantidad y calidad de sustancia para evitar sobredosis. Sin embargo, la JIFE condena dichas salas con el argumento de que violan las convenciones de la ONU, las que restringen el uso de drogas prohibidas a fines médicos y científicos. Para la JIFE, los gobiernos que admiten las salas para el consumo “facilitan, promueven y/o instigan los delitos relacionados con la tenencia y el consumo de drogas ilegales y otros delitos penales, incluido el tráfico de estupefacientes”. Pero esta afirmación contradice el asesoramiento legal de la ONUDC, que sostiene Jesma y Blickman (2009): “sería difícil afirmar que la creación de salas para el consumo de drogas inyectables conlleva la intención de las partes de incitar o inducir el consumo ilícito de drogas, o lo que es peor, de relacionarse con la tenencia de drogas o promoverla, instigarla o facilitarla”.

En este sentido, los gobiernos que promueven políticas de reducción de daños, por un lado, afirman que tienen un serio problema de drogas inyectables y que la mejor salida es reducir los riesgos de transmisión de enfermedades contagiosas y, por lo menos en algunos casos, acercarse a ellos mediante el uso de la terapia y otras opciones similares.

A pesar de que desde el punto de vista de la reducción de la demanda esta acción parece insuficiente, dista enormemente de la intención de delinquir de acuerdo a lo previsto en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988.

³⁰ Wolfe, D; Csete, J., (2015), Derechos Humanos y Política de Drogas, Reducción de Daños - Reporte Informativo 1, Open Society Institute.

Muchos países no posibilitan la ejecución de programas de reducción de daños, en tanto ello representará el reconocimiento (“aceptación”) de no reprimir el uso de drogas. Y como se sabe, muchos Estados, usan a la represión como medida de control y hasta de prevención del consumo, llegando a topar la conducta “ética” de los gobiernos.

Las premisas básicas que rige la reducción de daños puede resumirse (Velásquez, Friman, González, 2016):

- La persona tiene derecho a consumir drogas. A los profesionales y a las autoridades les compete disponer las condiciones que reduzcan los daños físicos, psicológicos y sociales que a la persona le puede reportar su consumo, así como, reducir la incidencia negativa sobre el resto de los individuos.
- El consumo de drogas en la sociedad en general es inevitable, a pesar de todos los esfuerzos que se realizan para evitarlo. El consumo resulta gratificante para la persona y la sociedad no tiene derecho a reprimirlo.
- El daño es lo importante, no el consumo en sí mismo.
- El ejercicio de las actividades terapéuticas es más fácil y menos costoso, pues se interviene para reducir el daño y no para dar tratamiento que modifique el comportamiento, el carácter o las actitudes de la persona.
- No se rechaza la abstinencia, como meta para el paciente que la desee.

La aplicación de los programas de reducción de daños podrían tener efectos altamente positivos sobre los países con altos índices de consumo, especialmente de las denominadas “drogas duras”³¹, tales como la reducción de morbilidad y mortalidad, disminución de delitos asociados, posibilidad de entrega de información relativa al acceso de programas para los usuarios (tratamiento, empleo, etc.).

Esta política -reducción de daños- se han ocupado no sólo de las prácticas individuales de los usuarios de drogas, sino de comprender las condiciones de vulnerabilidad de los sujetos para desarrollar intervenciones apropiadas, y establecer relaciones específicas de cuidado y reciprocidad entre los individuos y los grupos en los contextos de uso de drogas.

2.2.2.3. Legalización

El debate respecto de la legalización sigue en la escena de varios países de la región, con pequeños progresos. Legalizar -las drogas- hace referencia a volver legítimas o aceptadas las conductas dentro de la jurisprudencia y de la justicia relativas al consumo de drogas, es decir su producción, compra, posesión y consumo; claramente con las normas respectivas, en otros casos se

³¹ El término fue acuñado para referirse a sustancias que para su consumo se utilizan sustancias químicas o que están sometidas a procesos químicos.

ha optado por una legalización parcial que se dirige solamente al uso de las drogas.

La legalización se ha propuesto como respuesta a la violencia que genera el narcotráfico, la criminalización al consumidor, en el entendido de respeto que merece su decisión de usar o no sustancias.

Los autores Laurence Allen, Mike Trace y Axel Klein hacen una importante distinción entre los conceptos relacionados con un cambio legal, reglamentario, de política criminal, etc. Señalan que “cuando los gobiernos hacen cambios en su legislación y en su práctica con respecto a las ofensas relacionadas con las drogas, es importante reconocer las diferencias entre legalización, descriminalización y despenalización”.

2.2.2.4. Descriminalización

Significa la eliminación de un comportamiento o actividad del derecho penal. Por lo tanto, la descriminalización suele afectar los delitos relacionados con el consumo y/o tenencia de sustancias controladas, y que en algunos casos puede contener la imposición de sanciones no penales (administrativas) o directamente en la anulación de todas las sanciones. Por ende, es posible que otras leyes (que no son de carácter penal) regulen el comportamiento o la actividad que se ha descriminalizado. La descriminalización sería una consecuencia de un cambio de política pública, de acuerdo a la cual las autoridades deciden procesar estos delitos en sede administrativa más que en sede penal.

2.2.2.5. Despenalización

La despenalización “implica simplemente una distensión de la sanción penal”, y “suele abarcar el consumo personal y el tráfico en pequeña escala, y en general conlleva la eliminación o la reducción de las penas de prisión”, aunque la conducta o actividad siga constituyendo un delito penal. En este caso, se deja de castigar a quienes están involucrados en la posesión, uso o distribución de drogas para consumo personal. Así, aunque las leyes que prohíben estas actividades sigan existiendo y los infractores puedan ser arrestados, no podría aplicarse sanciones, penales o administrativas. Un camino similar a éste, pero que técnicamente no es la despenalización, es la política de no arrestar a los infractores.

La legalización, como se refirió, hace referencia a volver legítimas o aceptadas las conductas dentro de la jurisprudencia y de la justicia, es decir, se eliminan del ámbito del derecho penal los delitos relacionados con los estupefacientes: consumo, tenencia, cultivo, producción, tráfico, etc.

Aunque hay algunas zonas grises (mientras algunos países penalizan el uso, otros sólo la posesión; la posición sobre la posesión para el uso médico o

religioso de algunas drogas es incierto, etc.), ningún país miembro de la ONU la ha llevado a efecto, pues supone una clara contravención a sus convenciones internacionales.

Sin embargo, alrededor del mundo, colectivos, organizaciones de la sociedad civil, ONG's, académicos y otros grupos siguen abogando por legalización de las drogas, por las siguientes razones³²:

- Poner fin al lucrativo negocio del narcotráfico, y con ello la eliminación de los actos criminales conexos, y las actividades que llevan a los usuarios a delinquir o prostituirse.
- Eliminar los grados de corrupción que se ha permeado a varios niveles de las economías y gobiernos.
- Mejores usos de los recursos estatales, destinándose menos en interdicción y más en salud y bienestar social.
- La legalización reduciría el precio de las drogas, al acabar con los altísimos costos de producción e intermediación que implica la prohibición.
- Legalizar las drogas haría que la fabricación de las mismas se encuentre dentro de las regulaciones propias de un mercado legal. Bajo la prohibición, no existen controles de calidad ni venta de dosis estandarizadas, bajo un modelo de legalización es posible que se intervenga en esos sentidos, evitándose sobredosis o envenenamiento por el consumo de drogas.³³
- Usar las propiedades médicas, alimenticias o industriales de plantas que están prohibidas.
- La legalización conducirá a que la sociedad aprenda a convivir con las drogas, tal y como lo ha hecho con otras sustancias como el alcohol y el tabaco. El proceso de aprendizaje social es sumamente valioso para poder disminuir e internalizar los efectos negativos que se derivan del consumo y abuso de ciertas sustancias. Sin embargo, políticas como las de la prohibición, al convertir a los consumidores en criminales, desincentivan la aparición de comportamientos y actitudes sociales necesarios para poder lidiar con los problemas de la adicción y el consumo temprano de dichas sustancias.³⁴
- La legalización de las llamadas "drogas blandas" como el cannabis permitiría concentrar los esfuerzos interdictivos en drogas más fuertes.

La legalización ha avanzado en cuanto al cannabis, varios países han legalizado su cultivo, usos medicinales, industriales y recreativos. Las mejores experiencias al respecto están en Europa y Estados Unidos.³⁵

³² Se hace una recopilación de las principales líneas argumentales que son usadas por los diversos grupos e intelectuales que abogan por la legalización de las drogas.

³³ Hidalgo, Juan Carlos, Diez razones para legalizar las drogas, Cato Institute. Recuperado: <http://www.liberalismo.org/articulo/131/53/diez/razones/legalizar/drogas/> (2 de febrero 2018)

³⁴ Ídem

³⁵ En anexos se acompaña una tabla comparativa de los modelos sobre legalización de cannabis.

2.2.2.6. Regulación de mercados

Un hito trascendental en el camino de optar por una mirada “humanista” o alternativa de las drogas, ha sido la medida tomada por la República Oriental del Uruguay, al ser el único país del mundo que ha implementado desde el gobierno (similar a los modelos de Washington y Colorado en Estados Unidos).

En diciembre de 2013, el Senado uruguayo aprobó la ley 19.172, por la cual se legalizó y reguló la producción, distribución y tenencia, así como el consumo recreacional, médico y científico del cannabis y sus derivados. La propuesta del Uruguay cambia la prohibición por un régimen regulatorio.

Para alcanzar estos objetivos, se regula el uso recreativo, medicinal, terapéutico y científico del cannabis y sus derivados, así como del cáñamo cuando correspondiere. Cuando la finalidad sea el uso recreativo, los usuarios podrán acceder a la sustancia a través de tres modalidades distintas, con un límite de la sustancia equivalente a 40 gramos mensuales por usador, como detalla Sanjurjo (2014):

- Modelo de farmacia: El Estado otorgará licencias a privados para que realicen el cultivo, la producción y la distribución de productos de cannabis, que luego serán vendidos en farmacias seleccionadas. Los consumidores deberán estar acreditados en un Registro de Usuarios para acceder al cannabis a través de esta modalidad.
- Auto-cultivo: Los usuarios podrán poseer un cultivo propio y doméstico, para el cual deberán estar también registrados en un Registro de Cultivo.
- Clubes de Membresía: los interesados podrán asociarse en clubes de membresía autorizados, también en condición de registro, los cuales deberán contar con un mínimo de 15 y un máximo de 45 miembros.

Pese a que la medida fue aprobada en el 2013, no fue sino hasta julio de 2017 cuando las farmacias registradas iniciaron la venta legal de cannabis a los usuarios, también registrados.

Siendo que es una experiencia pionera y no ha pasado suficiente tiempo para revisar las consecuencias, se anotarán algunas de las impresiones que ha recogido Martínez (2018), al respecto.

- Uruguay es el único país del mundo en el que los telediarios anuncian el aumento del precio de la marihuana, de la misma manera que anuncian el de la leche o el pan, en un ambiente de total normalidad.
- No se registran asaltos ni hechos de violencia que puedan derivarse de la legalización, al menos hasta la fecha. Quizá por ello, un estudio acaba de revelar que la desconfianza de los uruguayos está disminuyendo: en 2012, cuando se inició el proceso, hasta un 70% de la población se declaraba contra la ley; Actualmente, un 44% está a favor y un 41% en contra, según la encuesta de Monitor Cannabis (centro de estudios de la

Universidad de Ciencias Sociales), las universidades Católica, ORT (de Uruguay) y de California, y la empresa Factum.

- No existe un turismo canábico, siendo que los extranjeros no residentes no pueden acceder a la marihuana legal.
- No hay una zona del vicio en Montevideo, sino que el consumo y la producción se distribuye por todos los barrios, donde proliferan los *grow shops* para vender insumos a los autocultivadores.
- Existe un control del THC³⁶, en las farmacias no supera el 9%. Los usuarios acostumbrados a fumar o inhalar consideran que, con esos niveles, esa marihuana “no pega nada”. Lo cierto es que el artesanal, producida por los autocultivadores, alcanza un THC del 20%, pero la de las farmacias es, de lejos, la más vendida.
- 12 farmacias (cinco de ellas en Montevideo) venden el producto, lo que implica problemas para cubrir el territorio nacional y reduce la cifra de los que acceden al producto.
- Hay un porcentaje que queda en manos de los narcotraficantes, como muestran las cifras de incautaciones de la policía, que se mantuvieron en 2017 en niveles similares a los de años anteriores.

Dichas apreciaciones tienen un interesante fondo, en tanto la violencia que se podría pensar en un modelo de estas características es baja. Sin embargo, y siendo que aún este campo experimenta una fase inicial, el abastecimiento, y tal vez la organización, podría ser revisados, para evitar principalmente que el mercado aún quede en manos del narcotráfico.

Por todo lo dicho, este parece ser un canal posible, no obstante, se debe tomar en cuenta que la sociedad uruguaya podría estar mejor organizada y educada que otros países de la región, lo que podría haber incidido positivamente en la aplicación del modelo.

Otras apreciaciones al respecto, no se efectuarán siendo que sobrepasan los propósitos del presente estudio.

³⁶ Tetra Hidro Cannabinol: principal sustancia psicoactiva del cannabis.

CAPÍTULO III

LAS PERSPECTIVAS REGIONALES EN DROGAS

3. Las perspectivas regionales en drogas: Revisión

En Latinoamérica la guerra contra las drogas es histórica, como se revisó la ubicación geográfica, especialmente de la región andina, sumada a la debilidad institucional de los países, volvieron a este espacio vulnerable al narcotráfico. La guerra contra las drogas no logró solucionar el problema, solamente generó un círculo de violencia mayor, abarrotó las cárceles, no redujo los indicadores de consumo, generó estigmas, violó los Derechos Humanos, y creó una burbuja prohibicionista que generó perversos incentivos económicos haciendo imposible controlar la producción y comercialización.

“En promedio, cada año cerca de mil personas ingresaron a las cárceles del país como resultado de delitos relacionados con el tráfico, fabricación o porte de estupefaciente; el agravante de esta situación radica en que países como Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay (Bolivia) no cuentan con un sistema carcelario que pueda garantizar las condiciones mínimas de salubridad de sus reclusos”.(Bedoya,2016)

El problema en crecimiento del narcotráfico, el aumento en los índices de consumo, la violencia, etc., fueron desafíos que los países no alcanzaron a responder solos, eran necesarios acuerdos y esfuerzos conjuntos. Los organismos internacionales aparecieron como la mejor respuesta para intentar crear un régimen internacional sobre drogas.

Como se revisó la ONUDC y CICAD son los espacios de diálogo más importantes a nivel internacional y en donde se concretan acciones para tratar de dar respuesta a la multiplicidad de desafíos que el mundo enfrenta sobre drogas.

Dadas las necesidades particulares y la necesidad misma de los países de la región por evaluar sus propias necesidades y enfrentar sus propios retos, los procesos de integración regionales, CAN y UNASUR, fueron incorporando a sus temas, las políticas sobre drogas.

3.1. Comunidad Andina de Naciones - CAN

La CAN incorpora el tema de drogas a partir del año 2001, en ese entonces se continuaba con el modelo prohibicionista e interdictivo sobre drogas, bajo la bandera de la guerra contra las drogas, con interesantes propuestas de reducción de daños y prevención, ciertos lugares de Europa, principalmente por los problemas de VIH y otras enfermedades relacionadas al uso de jeringuillas.

En el 2001, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores aprobó el "Plan Andino de Cooperación para la Lucha contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos", el cual se fundamentó en que la producción, tráfico y consumo ilícito de drogas tiene fuertes efectos sobre los países, limitando su desarrollo y afectando su seguridad. Sin embargo, acota el texto, que se reconoce la integralidad y comprende todos los aspectos relacionados con el problema mundial de las drogas ilícitas y delitos conexos, es decir, la prevención, interdicción, reducción de cultivos ilícitos y desarrollo alternativo.

Este mecanismo tomado por el organismo regional demuestra la convicción de los países por analizar todos los frentes del problema, esto es el reconocimiento de que el fenómeno de las drogas, no pasa, solamente, por un tema de seguridad, defensa y justicia, sino que, los ámbitos sociales son imprescindibles para la comprensión integral de las drogas y la consecuente formulación de políticas.

La voluntad de generar una política exterior común sobre drogas, más allá de alianzas militares o policiales, da cuenta de una marcada interdependencia compleja en la CAN, en tanto se han de cumplir los tres hitos que declararon los teóricos Keohane y Nye (1988), revisados al inicio de la presente tesis:

- La existencia de canales múltiples: red de agencia, instituciones y actores, pues las agencias de drogas, los Consejo de Ministros, reuniones técnicas y de alto nivel, así como la apertura de cooperación con Europa, incrementó la red de cooperación de drogas en el marco de la CAN.
- La agenda en ausencia de jerarquía de temas militares y dando paso a la cooperación. Pese a que las drogas fueron siempre consideradas como un tema netamente militar, visto con el lente realista, la CAN, a partir de su Plan de Acción y diferentes esfuerzos, como se ha mencionado, mostró que el enfoque de tratamiento a las drogas desde ese organismo fue la integralidad, por tanto su agenda de trabajo, entre otras cosas, estuvo conformado por acciones de tipo social.
- La fuerza militar no es empleada. El diálogo fue la base de los esfuerzos regionales.

Sobre la base de lo referido, es de destacar que la cooperación birregional fue trascendental para las acciones emprendidas por la CAN, puesto que los principales proyectos sobre drogas de CAN: Drosican y Pradican fueron realizados principalmente con fondos de la Unión Europea.

La plataforma de cooperación/integración en drogas, pese a la ausencia de homogeneidades regionales en la estructura social y económica, que habría identificado Hass como un riesgo para una real integración, en criterio de la autora fue consolidada, aunque temporalmente.

El contenido de las políticas andinas sobre drogas, aseguradas en la coordinación intergubernamental, la Secretaría General y comités especializados, posibilitaron posicionar una visión regional sobre drogas, que en esencia fueron de corte más progresista o social que punitivo.

En la tabla 4 se detalla en un cuadro las principales políticas y acciones emanadas de la CAN en tema de drogas, a fin de revisar la visión a la que corresponden las mismas.

La D. 505 es el primer esfuerzo regional conjunto que se emite sobre drogas, siendo que era el primer ejercicio y a la época, éste se mostraba mayormente interdictivo, desde la misma terminología usada, cuanto a sus propósitos.

Por su parte, la D. 506 fue originada con un espíritu más regionalista y pragmático, en tanto se promulgó la definición de una posición andina sobre el tema para ser elevada a otras instancias internacionales, dando cuenta de la existencia de un profundo entendimiento del problema para los países de la región, y posibilitando una negociación más fuerte en foros especializados sobre desarrollo alternativo. Lo contenido en dicha decisión denota una convicción más progresista, en tanto y en cuanto, existió el reconocimiento de que el problema del cultivo, acopio, procesamiento, especialmente en zonas rurales, no pasa por un tema de justicia o seguridad, solamente, sino por la necesidad de impulsar actividades económicas que promuevan el desarrollo social y económico de los grupos de riesgo que habitan en zonas de conflictividad o vulnerables a actividades ilícitas relacionadas a las drogas. Así uno de los objetivos de esta decisión era la de buscar mejores opciones de mercado para productos provenientes de los proyectos regionales de Desarrollo Alternativo.

Para que el CADA, creado a partir de la D. 506, opere con un plan, programas y acciones establecidas, se aprobó la D. 614 que contiene la Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible, con el mismo espíritu integrador, con la visión de generar políticas, enfoques conceptuales y metas e indicadores acordes a la realidad regional e integrales, por tanto considerado como progresista.

La D. 602 es de carácter jurídico-técnico y está construido en las disposiciones emanadas en las Convenciones Internacionales de Drogas, por lo tanto tienen una naturaleza punitiva, sin embargo, es comprensible que se incluya este hecho en tanto la corriente internacional estaba enfocada en el control puro como mecanismo idóneo para eliminar las drogas, corriente propia de la guerra contra las drogas.

El Proyecto DROSICAN, según se reporta en la Evaluación de Medio Término e Informe Final, ha logrado sensibilizar a las autoridades en relación con la importancia que debe darse al tema de las drogas de síntesis, logró capacitar a un número importante de profesionales de instituciones de diferentes sectores y de la sociedad civil, involucrados con el tema de las drogas; desarrolló sus actividades para el logro de los objetivos específicos planteados, considerando simultáneamente las características socio políticas de los PPMM, así como los antecedentes geográficos, económicos y sociales de los cuatro PPMM de la CAN. (Muxi, 2008)

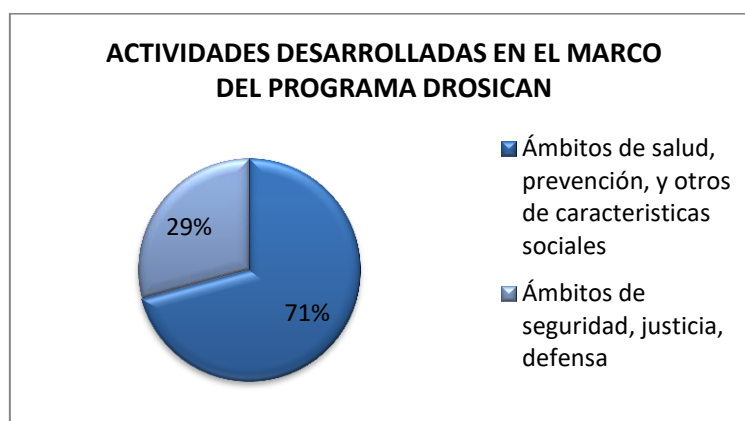
Tabla 4. POLÍTICAS Y ACCIONES DE LA CAN EN MATERIA DE DROGAS

ÁMBITO	POLÍTICA O ACCIÓN	DETALLE	VISIÓN PROGRESISTA	VISIÓN PUNITIVA	
MARCO NORMATIVO	Decisión 505: Plan Andino de Cooperación para la lucha contra las drogas ilícitas y delitos conexos	Es el eje transversal de la política de drogas, contiene componentes de control de la producción, contrabando y desvío de precursores, motiva a la erradicación de cultivos, desmantelamiento de infraestructura y organizaciones de producción y transporte de drogas; lavado de activos; y componentes de reducción de la demanda y desarrollo alternativo.		x	
	Decisión 549: Creación del Comité Andino para el Desarrollo Alternativo (CADA)	Crea un comité para el encuentro de estrategias en desarrollo alternativo, desde la promoción de mecanismos, técnicas, y acciones coordinadas e innovadoras. Así como promulgó la definición de una posición conjunta en foros internacionales especializados.	x		
	Decisión 587: Lineamientos de la Política de Seguridad Externa Común Andina	Esta no fue realizada exclusivamente para el tema de drogas, pero es transversal y sobre ella descansan otras Decisiones, por su naturaleza es primordialmente securitista.			x
	Decisión 614: Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible	Mediante esta decisión se aprueba la Estrategia Andina de Desarrollo Alternativo Integral y Sostenible, con el objetivo generar lineamientos de política, enfoques conceptuales y metas e indicadores.	x		
	Decisión 602: Normativa Andina para Control de Sustancias Químicas que se utilizan en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas	Busca el control y fiscalización de sustancias precursoras, construida sobre la base de la Convención de las Naciones Unidas Contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, de 1988.			x
PROGRAMAS	DROSICAN	Programa que buscó prevenir y controlar los efectos de la oferta y la demanda de drogas sintéticas en la región, a partir de la obtención de información –comparable a nivel regional- que permita la elaboración de políticas públicas orientadas a la reducción de la demanda de drogas sintéticas.	x		
	PRADICAN	Programa, continuidad del Drosican, que incluía el fortalecimiento de los observatorios nacionales de drogas, la ejecución de estudios, capacitación e intercambio de experiencias en salud, prevención, tratamiento, seguridad y Desarrollo Alternativo.	x		

Elaboración: Propia

A pesar de que el proyecto contiene actividades dirigidas puntalmente al tratamiento de los ámbitos de interdicción y dirigidos a fuerzas de control, que se apoyan en la D. 602, de carácter más punitivo, las acciones enmarcadas a los aspectos de salud e investigación, superan a esa visión clásica de las políticas de drogas. La relación existente es de aproximadamente un 71% de actividades consideradas más progresistas, frente a un 29% de actividades de corte más realista.

Gráfico 10. ACTIVIDADES REALIZADAS EN EL DROSICAN



Elaboración: Propia

Es de destacar la importancia que se dio al aspecto investigativo en el marco del proyecto, en tanto se considera fundamental contar con información científica cuantitativa y cualitativa, precisa, clara y comparable, para la construcción de políticas, planes y proyectos, nacionales y regionales.

La información permitirá, por tanto, conocer sobre qué ámbitos es más importante actuar, dónde aplicar la prevención, la forma de realizar tratamiento, conocer las realidades existentes que hay detrás de los consumos, y que permita optimizar recursos, muchas veces escasos en nuestros países para el tratamiento de problemáticas sociales.

Como se resalta en el Informe Final del proyecto, “los observatorios de drogas aún están en ciernes y son un tema pendiente en los países y en la región. En los cuatro países aún existe debilidad en el área de investigación, por lo cual es necesario proponer acciones de mediano o largo plazo para su fortalecimiento.”

Lo mencionado puede dar cuenta de la debilidad de la región en tanto a la producción de información científica y actualizada que limitaría el soporte para la toma de decisiones.

A continuación se desglosa un detalle de las actividades realizadas durante el DROSICAN, según el área planteada por el proyecto, y su clasificación en ámbitos de salud, prevención, y otros de características sociales, consideradas de índole integral y progresista; o en ámbitos de seguridad, justicia, defensa, clasificados como más punitivos.

Tabla 5. ACCIONES EMPRENDIDAS DESDE EL PROGRAMA DROSICAN

Área del Proyecto DROSICAN	Detalle	Ámbitos salud, prevención, y otros de carácter social	Ámbitos seguridad, justicia, defensa
Planificación	Evaluación del Estado de Situación de los Observatorios de Drogas regionales	X	
	“Estudio cualitativo sobre consumo de drogas sintéticas en población de riesgo”	X	
	“Estudio epidemiológico andino sobre consumo de drogas sintéticas en población universitaria”	X	X
Coordinación	Coordinación entre proyecto y oficinas de drogas de los 4 países.	X	X
	Abordaje del tema de las drogas de síntesis con un enfoque innovador y comunicacionalmente atrayente, emprendiendo los componentes de reducción de la oferta y de la demanda, desarrollando también investigación atingente para ambos campos.	X	
	Establecimiento de equipo interinstitucional e interdisciplinario para abordar el problema de las drogas y sustancias emergentes	X	
	Curso N° 1 de Control y Fiscalización Aduanera de Drogas Sintéticas.		X
Capacitación	Curso de Prevención de Riesgos y Reducción de Daños por abuso de drogas sintéticas.	X	
	Curso sobre Metodologías de Investigación Cualitativas aplicadas a las drogas sintéticas	X	
	Curso de técnicas y estrategias de la prevención y tratamiento de drogas.	X	
	Capacitación de los países andinos para la Planificación y elaboración de sus proyectos de Intervención temprana.	X	
	Curso N° 2 sobre Control y Fiscalización Aduanera de Drogas Sintéticas.		X
	Curso sobre Reducción de la Demanda orientado a la Prevención específica del consumo de drogas sintéticas.	X	
	Curso sobre los aspectos forenses y criminalísticos relacionados con las drogas sintéticas.		X
	Curso sobre reducción de la demanda en el área de tratamiento de las drogas sintéticas.	X	
	Curso Taller teórico y práctico sobre Metodologías Cuantitativas aplicadas a la investigación de la problemática de drogas sintéticas.	X	
	Curso de Detección y desmantelamiento adecuado de laboratorios de drogas de síntesis y manipulación adecuada de precursores químicos.		X
	Legislación y Normativa sobre drogas sintéticas		X
	Métodos Cualitativos aplicados a la investigación de problemática de drogas sintéticas.	X	
	Taller de método RAP (Rapid Assessment Procedures) para la investigación de la problemática de drogas de síntesis.	X	
Encuentro andino de expertos en drogas de síntesis con participación de expertos europeos.	X		
Taller sobre los riesgos sociosanitarios asociados a las drogas de síntesis.	X		

Fuente: Informe Final Proyecto Drosican, 2010
 Elaboración: Propia

Los estudios cualitativos de drogas sintéticas, que acompañan a los epidemiológicos, resultan de gran valor en la construcción de un enfoque integral sobre drogas. Este componente dual de investigación permite contrastar los datos con información sobre las perspectivas de uso de los sujetos, relacionados a la mecánica de compra, comportamientos y toda aquella intencionalidad del consumo.

En el detalle presentado es oportuno destacar que el proyecto DROSICAN, 16 actividades tuvieron una naturaleza más progresista, de las cuales 2 actividades cuentan con los dos enfoques. Esta calificación es dada a criterio de la autora en razón de que, en la actividad “Estudio epidemiológico andino sobre consumo de drogas sintéticas en población universitaria” es del ámbito de investigación indispensable en la construcción de miradas integrales, y es al mismo tiempo parte de un enfoque interdictivo por la naturaleza de los datos que posee. Por otra parte, la “coordinación entre proyecto y oficinas de drogas de los 4 países” resulta una actividad enmarcada en ambos enfoques en tanto las oficinas de drogas de los países analizan las dos perspectivas.

Por su parte, el Programa PRADICAN, como continuidad del DROSICAN, siguió el modelo de cooperación birregional.

Se ofrece un detalle de las actividades realizadas como parte del programa PRADICAN, y su clasificación en ámbitos de salud, prevención, y otros de características sociales, consideradas de índole integral y progresista; o en ámbitos de seguridad, justicia, defensa, que eran los enfoques usados principalmente por la “lucha contra las drogas”.

Tabla 6. ACCIONES EMPRENDIDAS DESDE EL PROGRAMA PRADICAN

Actividad	Detalle	Ámbitos de salud, prevención, y otros de características sociales	Ámbitos de seguridad, justicia, defensa
Propuesta de Estrategia Andina Sobre el Problema Mundial de las Drogas 2013-2019	En el 2012, se acuerda una nueva Estrategia Andina, que incluyó la revisión del marco de acción, y que propendía al <i>tratamiento equilibrado e integrado del problema mundial de las drogas</i>	1	
Sistematización taller de sensibilización a periodistas y columnistas sobre el problema mundial de las drogas	Exposición de temas diversos sobre el fenómeno de las drogas que tuvo como objetivo sensibilizar a agentes periodísticos de los PPM, con miras a que conozcan la multiplicidad de implicaciones del fenómeno, así como sobre las acciones que hace el organismos, así como la UNODC y COPOLAD.	1	
Estudio Epidemiológico Andino sobre consumo de drogas sintéticas	Investigación de corte epidemiológico sobre consumo de drogas sintéticas, en Bolivia, Perú, Ecuador y Colombia, en población universitaria.	1	

Investigaciones en centros de tratamiento	En este componente se incluyeron: a. Implementación del Indicador de Pacientes Atendidos en Centro de Atención en Drogadicción del Observatorio Colombiano de Drogas b. Informe Final: De consultoría Investigación Cuantitativa en Centros de Recuperación Ecuador c. Informe Final de Consultoría Investigación Sociocultural en Centros de Atención Ecuador.	2	1
Análisis de los Factores Económicos que inducen al Agricultor de las Zonas Cocaleras Peruanas a la Decisión de Cultivar o no Coca	Estudio focalizado en conocer el contexto económico -socioeconómico- de pobladores de zonas cocaleras, en relación de su decisión de cultivar o no coca.	1	
Diseño e Instalación de un Sistema de Información con Indicadores de Reducción de Demanda y Oferta de Drogas y Desarrollo Alternativo	Diseño y aplicación de un sistema virtual de 22 indicadores que reúne la información más relevante de los PPMM en Demanda, Oferta y Desarrollo Alternativo.	1	
Estudio de Línea Base Programa Familias Fuertes	El Proyecto de familias fuertes se impulsó como una estrategia preventiva en los 4 países de la región, dirigida especialmente a evitar conductas de riesgo en adolescentes relacionadas al uso de tabaco, alcohol y otras sustancias psicotrópicas. Fue realizado en coordinación entre Unión Europea (UE), la Organización Panamericana de la Salud (OPS/OMS) y la Comunidad Andina (CAN). 4 Estudios	4	
Informe sobre implementación de programas de desarrollo alternativo en zonas de influencia de la coca y sus impactos en los países de la subregión andina	Análisis de impactos de las inversiones en zonas de influencia de cultivos ilícitos en los PPMM.	1	
Talleres, capacitaciones y/o intercambios de experiencias para el fortalecimiento de los observatorios de drogas y procesos investigativos	Tres actividades relacionadas al tema de información y observatorios	3	
Talleres, capacitaciones y/o intercambios de experiencias sobre control, fiscalización e interdicción	Diez actividades sobre control, fiscalización, encuentros policiales y otros relativos al tema de oferta		10

Talleres, y/o intercambios de experiencias para el fortalecimiento de la prevención, reducción de daños y otros relacionados a la demanda	Ninguno adicional a los expuestos anteriormente.	0	
Talleres, capacitaciones y/o intercambios de experiencias sobre desarrollo alternativo	Un intercambio de experiencias sobre el tema, además de las acciones referidas	1	
TOTAL		16	11

Fuente: PRADICAN
Elaboración: propia

La Estrategia Andina Sobre el Problema Mundial De Las Drogas 2013 – 2019, realizada en el marco del PRADICAN, es uno de los productos más importantes, en razón de que su resultado fue plasmar la voluntad de los países por revisar y actualizar la normativa de drogas regional, así como el uso de una terminología más integral y abarcativa, desde el mismo nombre de la estrategia. Cabe decir que el nombre que lleva la misma es igual al del consejo de la UNASUR (CSPMD), lo que se percibe como una homologación de criterios en ambas instancias de cooperación, y dado que fue realizado en el 2012, los países tenían una mejor sintonía política e ideológica, que podría traducirse en una mayor voluntad hacia la cooperación.

La estrategia contiene además un Plan de Acción de 2013-2016, que fue diseñado con indicadores y medios de verificación, que permitiría medir los resultados reales de las acciones de cada país Miembro. Dada la reestructuración del organismo, y la eliminación de la temática de drogas como parte de la agenda regional en la CAN, dicho plan jamás fue revisado.

La actividad sobre sensibilización a periodistas realizada es una acción, novedosa y esencial para nuestra región, en tanto las noticias presentadas en radio, prensa y televisión son fundamentales para la formación de criterios de la población en general. Por tanto, los periodistas y la forma en la que se presentan las noticias, generarán las respuestas sociales sobre los diferentes hechos. El taller, pretendió mostrar la necesidad de cooperación regional, subregional e internacional como mecanismo para enfrentar los desafíos, así como la importancia de los controles y de la atención en temas de prevención y tratamiento, por tanto puede considerarse que este tipo de acciones son de corte más integral.

Las investigaciones en centros de tratamiento, se realizaron en dos países, Colombia y Ecuador, aunque tuvieron un componente especialmente epidemiológico. En el caso colombiano, el componente investigativo es puntualmente epidemiológico, incluso con un lenguaje propio de la prohibición, que puede ser estigmatizante. En el caso del Ecuador, se ejecutó también un estudio sociocultural, con el que se esperaba dar contexto al consumo, que significa un salto cualitativo hacia la comprensión del fenómeno. Por tanto esta actividad ha sido evaluada en las dos líneas.

Ello puede denotar que el enfoque que el país quiere dar a su política de drogas es primordial incluso para la recepción de cooperación, pues tal como Ecuador en su momento solicitó que se acompañe el estudio epidemiológico con uno sociocultural, los otros países también podrían haberlo realizado.

Pese a que fue focalizado al país sede de la Secretaría General de la CAN, Perú, el estudio para conocer el contexto económico de pobladores de zonas cocaleras y es su decisión de cultivar o no coca, representa una muestra interesante de mejorar la comprensión del fenómeno para usar mejores estrategias que la represión. Tal como ha referido el estudio la motivación económica es determinante para los agricultores, de ahí que es responsabilidad de los Estados brindar posibilidades distintas al cultivo de coca, previniendo desde ese mecanismo el cultivo ilegal de hoja de coca.

“La demanda de jornales de los cultivos presentes en cada zona, inducen en la decisión de los pobladores –agricultores, de ocupar la disposición de su tiempo, ya sea como inversión de trabajo en su parcela o cultivo, o en busca de dinero por remuneración, muchas veces no equivalente, pero necesario para cobertura de los gastos propios del hogar o como para financiar sus propias inversiones, sobre cosechas futuras de su cultivo y también por la oportunidad de ocupación por tiempo libre de falta de labor en sus cultivos y decisión de empleo en otros menesteres o los ilícitos, enterados o con conocimiento de su permanente demanda y alternativa a decidir.” (Falconí, 2012, p.52)

Habría resultado interesante que este estudio también se ejecute en Bolivia, dadas las características de productor de este país.

El diseño e instalación de un sistema de información con indicadores de reducción de demanda y oferta de drogas y desarrollo alternativo permitió la homologación de indicadores y establecimiento de criterios comunes a nivel regional, por lo tanto, comparables. Contar con información comparable, de los principales ámbitos del problema, permitiría la toma de decisiones en los diferentes niveles y es un mecanismo en sí de integralidad.

En este punto es primordial resaltar que la existencia de indicadores comunes no quiere decir que deban ser exclusivos, pues cada país, acorde a sus particularidades, debería tener otros indicadores que revelen su propia realidad, pues no hay, ni debe existir, un solo mecanismo de investigación para el abordaje de drogas.

Por su parte, el proyecto de familias fuertes fue una estrategia netamente preventiva de fortalecimiento de factores protectores a través del diálogo de familia sobre drogas. Sopesar una actividad preventiva tan amplia como la impulsada desde el PRADICAN fue un verdadero impulso para que los países continúen procesos similares, por lo que se la ha considerado como una estrategia progresista.

El Informe sobre la implementación de programas de desarrollo alternativo en zonas de influencia de la coca y sus impactos en los países de la subregión

andina, permitió revisar la corresponsabilidad a partir de los esfuerzos que realizan diversos actores, del gobierno central y de los gobiernos territoriales, por parte de la cooperación internacional, incluidos los actores multilaterales que intervienen en los países andinos y finalmente el sector privado, el cual incluye las organizaciones no gubernamentales y la responsabilidad social empresarial.

Ese estudio ha sido calificado como progresista, siendo que permite identificar los ámbitos de inversión comunes en los cuatro países y los componentes de los programas más fortalecidos o que reciben la mayor parte de los recursos. Esta evaluación, por tanto debería permitir a futuro canalizar de mejor manera los recursos y se suma al tema de darle importancia a la información como herramienta indispensable para la toma de decisiones.

Este tipo de análisis son indispensables en la construcción de miradas integrales, y se establece como un ejercicio fundamental para futuros esfuerzos que pretendan focalizar esfuerzos en el ámbito del desarrollo alternativo.

Sobre el ámbito de los talleres, capacitaciones y/o intercambios de experiencias, la mayor parte de actividades se centraron en temas de oferta, con diez actividades realizadas, seguidas de las actividades en materia investigativa, y una de desarrollo alternativo. En temas de prevención no se ejecutaron actividades de intercambios de experiencias, seguramente en razón de las acciones previas, especialmente por el proyecto “Familias fuertes”.

Por lo tanto, en cuanto al tema de mejoramiento de las capacidades, el proyecto PRADICAN dio especial atención a los segmentos considerados punitivos. No obstante, la actividad “Familias fuertes”, considerada como independiente del ámbito de capacitación, sí incluyó un componente de fortalecimiento del talento humano, por lo que se puede determinar que en este ámbito se logró equilibrar ambas perspectivas.

El último estudio Epidemiológico Andino sobre consumo de drogas sintéticas en la población universitaria realizado en el marco del PRADICAN, contempló un estudio general de drogas (no sólo sintéticas) en Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, publicado en el 2009. En dicho informe se asegura que en Bolivia, 4% de los estudiantes declara haber consumido alguna sustancia en el último año, 13,4% en los estudiantes de Colombia; 5,7% entre los universitarios de Ecuador y 5% en Perú. En todos los países, la droga de mayor consumo es marihuana.

“(…) este tipo de realidades las que han llevado a la Secretaría General de la Comunidad Andina a implementar el Plan Andino de Cooperación para la Lucha Contra las Drogas Ilícitas y Delitos Conexos, cuya finalidad es contribuir con acciones comunitarias y complementarias al fortalecimiento de las iniciativas nacionales en su lucha contra las drogas”. (CAN,2009, p.5)

Cómo se lee, en el manejo de términos, se denota aún una naturaleza punitiva, pues se hace alusión la lucha contra las drogas como referencia a la totalidad

del fenómeno. El mismo lenguaje ayuda, especialmente a nivel social, a institucionalizar un determinado enfoque, a evitar estigmas y a hacer inclusivos; así si desde los espacios regionales se procuran el uso de términos más conciliadores e integrales será más fácil adscribir conceptos.

En total, en el marco del PRADICAN, se ejecutaron 16 grandes actividades relacionadas a los ámbitos de prevención, investigación y desarrollo alternativo, que han de considerarse dentro de un enfoque más social; en contraste, se han considerado 11 acciones relacionadas al ámbito de la oferta. Ello da cuenta de que el proyecto PRADICAN mantuvo equilibrio en la asignación de presupuestos para la ejecución de actividades, privilegiando a los ámbitos de demanda.

Es oportuno considerar que los intentos por mantener la integralidad en la disposición de recursos se denota en la cantidad de actividades ejecutadas, lo que se resalta como un ejercicio positivo a nivel regional. Asimismo, es prudente puntualizar que una visión absolutamente progresista no fue implementada en su totalidad, puesto que algunas de las actividades guardaron posiciones menos ambiciosas.

Por ejemplo, y como se anotó previamente, aunque considerar un componente de investigación (datos sobre demanda) es necesario, contar con información solamente epidemiológica puede resultar ambiguo, en tanto no se han considerado los factores sociales detrás de los usos, pues si se leen los simples datos de prevalencias, por ejemplo, sin una adecuada categorización y frecuencias del consumo, puede resultar en una cifra alarmante para un país, provocando un círculo de estigma (propio de la guerra contra las drogas) e incluso “malas decisiones” a nivel de la política pública.

Con “malas decisiones” en política pública, se refiere a crear un problema, donde tal vez no lo hay. Si se toma un dato cuantitativo de carácter epidemiológico, por ejemplo en “Bolivia, 4% de los estudiantes –universitarios– declara haber consumido alguna sustancia en el último año” puede ser mal interpretado política y socialmente, aduciéndose que el 4% de la población universitaria “consume” drogas. Sin embargo, atrás de esa cifra están aquellos que consumieron alguna vez, y nunca más lo hicieron, otros que lo hicieron dos veces o tres, o cinco, y, habrá otros, tal vez una muy pequeña porción, serán aquellos que usan la sustancia cotidianamente, y que podría resultar en un problema de salud pública, y además de ello existe una enorme diferencia entre sustancias y formas de consumo.

Por lo tanto, se estimaría oportuno que las intervenciones investigativas cuantitativas propias del sector salud, como las epidemiológicas, considerando las diferentes características del fenómeno de las drogas, se acompañen de estudios cualitativos de tipo sociocultural que permitan contextualizar los datos, y den cuenta de la percepción de los usos, las características del consumo, la mecánica y las motivaciones.

Esto permitiría facilitar la toma de decisiones, en tanto se pueden generar estrategias más puntuales, a nivel de prevención y tratamiento, focalizado los recursos, tal como se consideraron en el programa que le antecedió.

Un aspecto a destacar es que dado que no se incluyó al tema de drogas en la CAN, tras la reingeniería del organismo, no se logró hacer una evaluación de impacto, especialmente de los programas de prevención, con miras a revisar los resultados.

Sin duda, ejecutar una evaluación de impacto significa un presupuesto alto y requiere de tiempo, por lo que ejecutar un esfuerzo evaluativo no resulta una prioridad, aun cuando su importancia resulta fundamental para tomar decisiones a favor del mejoramiento, la pertinencia y el enfoque de recursos.

Se resalta que si existió una evaluación del programa “familias fuertes”, sin embargo, se dirigió a conocer el número de personas a las que llegó el proyecto, las capacitaciones realizadas, el número de padres de familia asistentes a talleres, etc., cuyos indicadores parecen tender a justificar los recursos.

Siendo que los fondos utilizados, tanto en el DROSICAN como PRADICAN provienen de una fuente de financiamiento externo que fue la Unión Europea, apoyando con un 83% y 81% de los fondos, respectivamente, es claro que había que justificar el uso de los mismos, por lo que se estima que no existió entera libertad para el uso de los recursos. No obstante, se conoce que los países podían, en el marco de los ámbitos que perseguían los proyectos, solicitar una determinada acción.

Como se ha reiterado ver el fenómeno de las drogas con una visión progresista, no implica la eliminación del control o la punición, sino que éstos se apliquen de manera adecuada, evitando la criminalización del consumo, el prohibicionismo absoluto y la imposición de penas incoherentes. Así también debe puntualizarse que no necesariamente hablar de demanda, o hacer actividades de prevención, aseguran una mirada progresista, puesto que, desde muchos esfuerzos preventivos, se escondieron crueles estrategias estigmatizadoras, intolerantes, prohibicionistas y que se alinearon a la lucha contra las drogas.

Sin embargo, para efectos del presente estudio, y partiendo desde el hecho que a nivel regional se reconoció la integralidad como mecanismo de abordaje a las drogas, las actividades de corte preventivo se consideraron como progresistas.

3.2. Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas

Con el mismo ímpetu y coincidencia de ideales políticos, con el que se originó la UNASUR, el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD) se crea para dar un abordaje integral al tema de drogas en el marco del referido proceso de integración. Pese a que el CSPMD originalmente nació bajo el nombre de Consejo Suramericano de Lucha contra el

Narcotráfico; al poco tiempo fue modificada su denominación en razón de que hablar de lucha contra el narcotráfico implicaría restarle importancia a la mirada de salud pública y seguirían centrándose las ideas en temas de seguridad.

Dados los aparentes impulsos progresistas que abanderaban los discursos de los presidentes de la región la década pasada, se esperaba que el CSPMD propendiera miradas más conciliadoras, integrales y *progresistas* sobre drogas, que se plasmaron en su Estatuto Constitutivo y Plan de Acción, en las que se preveían, la armonización de las legislaciones de los Estados en relación con el tema de las drogas, el fortalecimiento de las capacidades institucionales, el impulso de estrategias para evitar la producción y tráfico, la generación de proyectos de inclusión social y desarrollo rural integrado, la implementación de mecanismos de intercambio para los productos resultantes de los programas de desarrollo alternativo, programas de protección y recuperación del medio ambiente, entre otros que serían referente en el abordaje de las drogas.

En el marco de la UNASUR, se había reconocido que era imperante encontrar una identidad sudamericana en materia de drogas que, a partir de la cooperación regional, genere mecanismos alternativos para abordar el problema de drogas, desde los consensos, la integralidad, equilibrio entre miradas, y muy lejos de la guerra contra las drogas. Sin embargo, no se ejecutaron acciones con resultados plausibles. El Estatuto Constitutivo sentó la intención política de la cual se originó el CSPMD, su Plan de Acción sería el instrumento que determinaría las líneas de trabajo para el abordaje regional del fenómeno, a través de sus grupos de trabajo.

Los esfuerzos realizados en el marco del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de UNASUR, no han sido suficientes para cumplir los mandatos del Plan de Acción, al tiempo que el Plan no ha reflejado en su totalidad la visión de todos los países, así como carece de una estrategia consolidada que haya permitido su seguimiento y evaluación.

La necesidad de revisar dicho Plan era necesaria para los Estados Miembros, por lo que se conformó un Grupo de Trabajo *Ad Hoc*, exclusivamente para este fin. El trabajo ejecutado por la comisión creada, bajo modalidad virtual, poco o nada logró avanzar para concluir con el objetivo, finalmente se decidió ejecutar una evaluación final que no se ejecutó en el 2015, dada la cercanía de la reunión UNGASS 2016.

En el texto “El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR ¿En el limbo?”, publicado por IDPC en 2014, se avizoraba una desaceleración, en relación a los años anteriores y a su impulso inicial. En el texto, su autora asegura que el dinamismo de los primeros años, ya no se iban sintiendo, tal es así que para el “2013 las máximas autoridades del CSPMD no celebraron su reunión anual; adicionalmente, se registraron modestos avances en los diferentes grupos de trabajo; no se realizó la evaluación de medio término de Plan de Acción”. (Álvarez, 2013, p.4)

Existía una lectura regional distante sobre este consejo, es decir que los esfuerzos de cada miembro fueron disminuyendo. Sin embargo, en las

reuniones de las instancias ejecutiva y de consejo, la voluntad política siempre estuvo dispuesta.

En el año 2015, la Secretaría General de UNASUR tenía como máxima autoridad al expresidente colombiano Ernesto Samper, quien siempre había manifestado su interés por el tema de las políticas de drogas, y su disposición a la búsqueda de soluciones alternativas al problema. Asimismo, para ese año, Uruguay se encontraba como Presidencia Pro Témpore del bloque, lo que parecía dar un nuevo impulso al tema de drogas, puesto que con E. Samper y su interés por el tema y la coyuntura uruguaya en favor de políticas reformistas sobre drogas, especialmente dirigidas a la regulación del cannabis con fines recreativos, la plataforma de interacción se avizoraba reactivada.

Dada esta coyuntura, en la Sexta Reunión del CSPMD (Uruguay, 2015) se había retomado ese impulso añorado por este bloque de integración. De hecho, este se constituye como el esfuerzo final plausible del organismo regional.

En el marco de dicha reunión se produjo la “Visión Común del CSPMD de UNASUR – UNGASS 2016”, en el que se plantea un enfoque en el abordaje de la problemática mundial de las drogas con una visión en Derechos Humanos que fue elevada a la comunidad internacional desde la reunión de la UNGASS en 2016.

Lo más relevante de dicha posición, es la preponderancia que se da al enfoque integral, equilibrado, multidisciplinario y sostenible, el enfoque transversal de los DDHH que promueve la abolición de la pena de muerte por delitos relacionados con drogas, la proporcionalidad de las penas, la sustitución social de los cultivos con la presencia del Estado, sin olvidar los mecanismos de control, fiscalización y seguridad contra el narcotráfico y el crimen organizado.

Esto se traduce en el impulso más importante a nivel regional de la proclamación de la integralidad en el afrontamiento del problema de drogas. Elevar al foro internacional más importante sobre drogas un esfuerzo conjunto, como bloque subregional, además de histórico, ha sido la declaratoria oficial de la región para eliminar la “guerra contra las drogas” y propender a la búsqueda de políticas alternativas, que la misma región ya puso en marcha, tales como:

- Despenalización del consumo de drogas.
- Iniciativa de la República Oriental del Uruguay, como primer país del mundo, en regular desde el Estado el cannabis de uso recreativo.
- Reconocimiento del uso tradicional de la hoja de coca en Bolivia,
- Intento chileno por despenalizar el cultivo doméstico y el uso medicinal del cannabis
- Indulto del Ecuador a "microtraficantes".
- Escalas de sanción para delitos de posesión de drogas.

El gigante aparataje de las Naciones Unidas a nivel mundial se muestra como indestructible e imponente, grandeza que le ha servido de respaldo para formular y reformar regímenes internacionales sobre drogas, y, por tanto fundamentales en la definición de las políticas sobre drogas en países como los

latinoamericanos, de ahí que elevar a un espacio tan grande, la consolidación de una posición regional sobre drogas, con un espíritu “alternativo”, ajeno al prohibicionismo, integral y, sobre todo, conjunto, fue una clara demostración política de que los países suramericanos no se adscribirían a ningún régimen sobre drogas que no esté acorde a sus intereses progresistas.

El espíritu constructivo que tuvo la UNASUR en el tema de drogas, a través de su CSPMD, permitió a los países avanzar en la determinación de una dinámica política y social sobre drogas, los autores de “EXPERIENCIAS COMPARADAS: Microtráfico y umbrales legislativos de Bolivia – Ecuador: avances en torno a la perspectiva de la UNASUR”, permiten inferir que además de las experiencias propias de las naciones, Bolivia y Ecuador, pudieron avanzar en la modificación de sus legislaciones penales sobre drogas gracias al impulso otorgado por este proceso de integración.

“Estos cambios en la legislación penal sobre el problema de las drogas, no se respaldan exclusivamente en la experiencia específica y las características particulares de cada país, sino que se sustentan en una perspectiva de consenso internacional sobre la problemática... el marco regional de este esfuerzo por construir un consenso tiene avances importantes en la posición de la UNASUR con respecto a la problemática de las drogas.” (Jurado, et al, 2018)

3.2.1. Nuevo Plan de Acción y Plan Operativo Bienal 2018-2019

La implementación del nuevo eje temático “Nuevos retos, realidades cambiantes y tendencias”, enfocado principalmente al tema de nuevas sustancias psicoactivas, tal como los estimulantes de tipo anfetamínico, el uso inadecuado de los productos farmacéuticos, la desviación de precursores químicos y la aparición de pre precursores, daba cuenta que los países estaban volcando sus miradas hacia la oferta, por lo que podría estimarse que la visión progresista que dominaba la escena de años pasados, estaba siendo parcialmente alterada.

Pues si bien no era total la pretensión de ir hacia la oferta, en tanto no se cambió el espíritu de los otros ejes temáticos, puede inferirse que existió una disposición hacia incorporar más temas propios del control, en su lugar se pudieron incorporar ejes temáticos más progresistas, que aborden más de cerca temas como la legalización del cannabis para fines médicos, reducción de daños, etc.

Si bien el tema de la oferta es indispensable en el abordaje regional sobre drogas, como se revisará en la tabla siguiente, las perspectivas en temas de oferta que se incorporaron no solamente se centraron en los temas propios del control, sino que además se incluyó una actividad en la que específicamente se hace referencia a la disposición del cumplimiento de las Convenciones internacionales, que habrían sido ampliamente criticadas por los países de la región. Asimismo, se planeó una tarea relativa al entendimiento de los *efectos*

adversos del tráfico de drogas en pequeñas cantidades o microtráfico, para la salud, sociedad, economía y seguridad.

Dicha actividad, podría ser interesante como un tema de investigación para la región, sin embargo, parece ser que tiene escondido, detrás de la connotación de efectos adversos, una estigmatización a las políticas relacionadas a la disminución de penas o umbrales de sanción al tráfico de pequeñas cantidades. En este caso, y como se habría referido en el texto, el mismo lenguaje usado por la visión punitiva era estigmatizante, en este caso el CSPMD, usó este tipo de connotaciones.

Pese a lo anterior, es meritorio resaltar que la mayor parte de actividades planificadas se centraron en el enfoque progresista, tal es así que incluso se incorporaron en muchas de ellas perspectivas de género.

Tabla 7. ACTIVIDADES PLANIFICADAS EN EL PLAN OPERATIVO BIENAL 2018-2019 DEL CSPMD DE LA UNASUR

Ámbitos de salud, prevención, y otros de características sociales	Ámbitos de seguridad, justicia, defensa
Realizar seminarios de capacitación y actualización, con colaboración de la comunidad científica, expertos en política pública, sobre la base de las lecciones aprendidas, buenas prácticas y últimos conocimientos científicos a fin de contribuir en la implementación y evaluación de políticas sobre drogas	Impulsar, en coordinación con el Consejo Suramericanos en Materia de Seguridad Ciudadana, Justicia, talleres, entre organismos policiales, de investigación y judiciales del delito de tráfico de drogas y delitos conexos
Promover la creación de un Centro Suramericano de Formación en Materia de Drogas, teniendo en cuenta la posibilidad de financiamiento de largo plazo de la organización	Desarrollar un código de conducta modelo de la UNASUR para la interacción con órganos de control de drogas con la industria química
Realizar talleres con enfoques de Derechos Humanos y género, incluyendo el tratamiento de grupos vulnerables.	Realizar una red de intercambio de información de inteligencia de forma regular
Impulsar y fortalecer proyectos de investigación, reflexión y análisis de la realidad de las mujeres en relación con cultivos ilícitos.	Identificar necesidades de fortalecimiento de capacidades institucionales para la detección de sustancias psicoactivas
Realizar levantamiento de información de necesidades y experiencias locales de capacitación relacionadas a políticas de reducción de la demanda (prevención, tratamiento, atención, rehabilitación e inclusión social), para diseñar capacitaciones apropiadas al contexto regional	Generar evidencia científica en materia de nuevas tendencias, retos y amenazas, incluidas las nuevas sustancias psicoactivas y desviación de precursores químicos, que permitan definir medidas a fin de abordar la problemática
Definir guías de buenas prácticas de promoción, implementación y supervisión de la integración de la perspectiva de género y Derechos Humanos en políticas e intervenciones de reducción de la demanda	Elaborar un diagnóstico regional sobre oferta de estimulantes de tipo anfetamínico
Promover investigaciones y talleres con el apoyo del Consejo de Salud Suramericano, relativas a prevención y reducción de efectos adversos	Promover el intercambio de información para entender mejor el alcance de los efectos adversos del tráfico de drogas en pequeñas cantidades o microtráfico, para la salud, sociedad, economía y seguridad
Diseñar una campaña de sensibilización a fin de fomentar buenas prácticas en la prescripción de sustancias controladas	Establecer una agenda conjunta entre UNSAUR, la ONUDC, y otras entidades de ONU, en temas de interés regional, procurando la participación de diversos actores sociales, para el cumplimiento de las Convenciones

	internacionales
Establecer sistemas nacionales de alerta temprana que facilite el intercambio de información con otros sistemas nacionales, regionales e internacionales	
Promover intercambios de experiencias, buenas prácticas y lecciones aprendidas en la formulación e implementación de programas de desarrollo alternativo, integral y sostenible, incluyendo el preventivo	
Formalizar la Red de Observatorios Nacionales de Drogas mediante la aprobación de un reglamento	

Fuente: Plan Bienal CSPMD 2018-2019

Elaboración: Propia

Dada la naturaleza de la UNASUR, y los principios por los cuales nació el CSPMD, las acciones y actividades de este Consejo tendieron hacia los dos enfoques con un importante equilibrio. Desde la declaración misma del organismo se previó la búsqueda de la integralidad, equilibrio y respecto de los DDHH, demostrando que la UNASUR fue en esencia progresista en materia de drogas.

El trabajo lamentablemente operativo que ejecutó el organismo logró ser consistente por la pérdida de tiempo entre el cambio de las PPTs, así como la asimilación del trabajo con los grupos temáticos.

“En líneas generales, el trabajo de la UNASUR siguió los mismos ejes programáticos planificados; no obstante, a nivel operativo la transición fue muy difícil porque la falta de celeridad en la transferencia de información de un país a otro provocó un cambio en el ritmo ganado en las actividades del grupo, lo que se puso en evidencia en varias instancias como en el Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas (CSPMD)” (Álvarez, 2013, p.3)

En consecuencia, el CSPMD con el paso del tiempo fue paulatinamente perdiendo su vitalidad, lo que le restó importancia a nivel regional, así como dejó de ser prioritario para los mismos países Miembros, tal es así que en el seno de la última reunión (VI) reunión del Consejo, no estuvieron presentes los representantes de las oficinas de drogas, en muchos casos asistieron funcionarios diplomáticos de las misiones acreditadas en la sede de dicha reunión, lo que bajó el nivel técnico de las discusiones.

Con el reciente retiro de algunos Estados Miembros, la UNASUR ha quedado minimizada, por lo que el Consejo de drogas, así como otras instancias regionales con las que el CSPMD tenía relación, se vieron forzadas a detener su operatividad, por lo que se estima que el último Plan de Acción y el Plan Bienal será parcialmente ejecutado, o simplemente no ejecutado.

3.2.2. Comentarios finales

En los dos bloques de integración uno de los grandes faltantes son los presupuestos, si bien la CAN había destinado un monto por parte del organismo y otra de la cooperación europea, los valores son inconstantes y dependen de una fuente externa, lo que limita la actuación de los interesados.

La UNASUR, de lo que se ha revisado, destinó un solo monto importante que fue para la Red de Observatorios, por lo que ejecutar acciones puntuales en las otras áreas era improbable.

Esta falta de presupuesto denota que la voluntad de los países de cooperar no ha llegado a concretarse en el ámbito económico, en tanto no destinaron fondos exclusivos para el tratamiento del tema de drogas.

Los dos bloques de integración, en general, apostaron a contener una mirada más progresista en sus esfuerzos en materia de drogas. La CAN resultó más operativa en tanto pudo financiar dos proyectos, los únicos en ese tema que se han ejecutado a nivel de región andina y que terminó en el 2013.

El CSPMD de la UNASUR tuvo una naturaleza sobre drogas que aspiraba a la integralidad y que se proponía como la plataforma ideal para plantear propuesta alternativas en políticas de drogas, sin embargo, la falta de concreción de las propuestas, una aparente desorganización en el seno del Consejo, la falta de presupuesto, y la pérdida de afinidades políticas, lo ha eliminado prácticamente de la escena internacional.

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La “guerra contra las drogas” dominó la escena internacional, y creó un régimen basado en la punición y el prohibicionismo absoluto, que estableció esquemas sociales estigmatizadores y discriminatorios que influenciaron hasta el uso del lenguaje, y lo que es peor, criminalizando un posible problema de salud.

Esa guerra lanzada por los Estados Unidos fue constituyéndose en un régimen internacional en la medida en que desde las plataformas internacionales, a través de los nuevos y posicionados actores en la arena mundial: los Organismos Internacionales, se motivaron acciones bajo la línea de la tolerancia cero, que se replicaron a nivel internacional desde las agencias de drogas de la ONU y la OEA.

Después de casi 50 años, muchos grupos abogaban internacionalmente por un cambio de paradigma, de ahí que se motivó una visión más progresista para abordar este fenómeno.

Algunos países europeos comenzaron a hacer interesantes propuestas para afrontar los desafíos de las drogas, se comenzaron a realizar proyectos en temas de tratamiento, despenalización y toda la serie de acciones que en el estudio se han calificado como progresistas. Dichas medidas, se han ido incorporando de forma paulatina en las discusiones de los más importantes foros internacionales sobre drogas, así como en los debates internos de muchos países latinoamericanos.

Para los países de la región, la cooperación internacional y los debates a nivel de Organismos Internacionales, han representado importantes plataformas de aprendizaje, y es a partir de éstos, que se han tomado diversas cuestiones para diseñar la política doméstica. Aun cuando los organismos internacionales han permitido construir escenarios de cooperación para afrontar la problemática de las drogas, y la instauración de regímenes internacionales, que con el tiempo han legitimado visiones más integrales o “progresistas”, es necesario que los países de la región compartan sus propias realidades para el diseño de políticas propias, asegurando el reconocimiento de la complementariedad en la diversidad, tomando en cuenta lo particular de cada país y su cultura en el campo de la integración.

La integración regional, la disposición a la cooperación por parte de los países, y la voluntad política son mecanismos indispensables para ahondar en los análisis necesarios para comprender la complejidad y alcances del fenómeno de las drogas, para repensar las políticas regionales y para definir estrategias integrales, que correspondan a una mirada más completa, que alcance a reducir los efectos del problema.

Dado este contexto, las corrientes teóricas de la Geopolítica de las Drogas, Regímenes Internacionales e Integración resultan de gran utilidad para hacer ejercicios analítico sobre la política de drogas.

Las propuestas y acciones desarrolladas por CAN en materia de drogas se concentraron en: normativa regional (Decisiones) y dos proyectos.

La normativa institucional generada sobre drogas resultó ambiciosa pese a que en su origen primó una mirada punitiva, que con el tiempo se especializó especialmente en el tema de desarrollo alternativo.

Los dos proyectos emprendidos por la CAN (Drosican y Pradican) promovieron la realización de actividades desde los enfoques de prevención, investigación y control, conteniendo varias aristas del fenómeno, y procurando equilibrar los enfoques, lo que permite reconocer la integralidad en la visión del problema.

Las acciones de los proyectos se centraron especialmente en drogas sintéticas, incluyéndose otras drogas. No obstante, se omitió un enfoque, que a criterio de la autora es esencial para el entendimiento del problema de drogas, principalmente en la región, es el uso por inhalación de pegamentos (tolueno). Este escenario, a veces propio de la situación de calle, fue omitido en los esfuerzos regionales, y no fue citado en los documentos a los que la autora tuvo acceso.

Los recursos estuvieron limitados prácticamente a la cooperación de la Unión Europea lo que se estima pudo limitar los ámbitos a tratar.

Sería muy osado decir que existió una política exterior común andina en el tema de las drogas ilícitas, pero sí se efectuaron interesantes acciones coordinadas de los países Miembros.

Por su parte, las propuestas y acciones desarrolladas por el CSPMD se concentraron en declaraciones de voluntades. Dado el ímpetu y coincidencia de voluntades políticas e ideológicas de sus miembros, nació con una naturaleza más progresista, por tanto más humana e integral.

El trabajo operativo fue limitado, en razón de que no fue posible el traspaso rápido de acciones de una PPT a otra, y, especialmente, por la comprensión misma que daba cada país al problema de las drogas. Pese a la voluntad política del organismo por replantearse los enfoques sobre drogas, a la hora de plasmarlas en realidad, las ideas se quedaron en anhelos.

No se ejecutaron plenamente el primer Plan de Acción y no se completó la evaluación de la evaluación correspondiente por lo que no existe conocimiento real de los logros conseguidos.

Pese a que se buscó la armonización de legislaciones en materia de drogas (e incluso existía como antecedente la legislación “común” de la CAN) la

ejecución de este hito fue escasa. Los avances en materia normativa sobre drogas fue producida por cada país.

El modelo de acción en materia de drogas seguido por la CAN fue mayoritariamente de perspectiva progresista, con actividades consideradas del ámbito punitivo, pero que en general trató de superar la lógica criminalista sobre drogas. Estos permitieron que en las actividades programadas no se diera peso exclusivo a temas relacionados a la interdicción, sino que en su gran mayoría, procuraron centrarse en actividades sobre prevención, tratamiento, desarrollo alternativo e investigación, que ha sido calificado como progresista.

Las acciones resultaron exitosas en tanto sus proyectos permitieron la generación de información, a partir de estudios cualitativos y cuantitativos, así como por promover la ejecución de encuentros entre especialistas (capacitaciones), constituyéndose como una importante plataforma de avance en materia de políticas drogas.

El modelo seguido por el CSPMD fue de naturaleza progresista, que resultó exitoso mientras hubo coincidencias ideológicas entre sus Miembros, siendo el producto más importante el documento que recoge la posición regional de drogas elevado a la UNGASS 2016.

Por lo tanto, los dos bloques de integración regional, CAN y UNASUR, en sus abordajes sobre políticas de drogas se centraron en un enfoque progresista.

A la fecha, tras la reingeniería de la CAN, la pérdida de impulso del CSPMD y el reciente retiro de dos países de la UNASUR, más la suspensión de participación de otros cinco, es evidente que no se ha logrado consolidar totalmente un espacio específico para el tratamiento de las drogas en la región andina o suramericana. Los esfuerzos realizados en la CAN y UNASUR, han sido condicionados a la disposición de presupuesto y la voluntad ideológica y política de las naciones.

La gran pérdida para la región de todo ello es que no existan estrategias, planes y mecanismos de coordinación y cooperación para incidir en la problemática; no se ha logrado construir una identidad suramericana real para afrontar el problema mundial de las drogas, la existencia visible de un debilitamiento subregional y agrietadas relaciones de confianza y cooperación en esta materia.

Asimismo, y considerando la importancia del Desarrollo Alternativo para la región, el hecho de que no exista un bloque regional puede limitar la concreción de mejores resultados para proyectos de Desarrollo Alternativo, pese a que los países por sí mismos podrían buscar nuevos mercados o cooperación, para sus proyectos y productos, la “presión” internacional que se estuvo promoviendo y logrando, para comprometer el apoyo de países desarrollados, era mayor desde una posición regional.

Pese a que no resultaron efectivos los planteamientos en materia de drogas de la CAN y la UNASUR, fueron un ejercicio importante que dejó abierto el camino

para nuevas iniciativas. Será menester de los Estados continuar promoviendo el abordaje regional del problema, a través de la cooperación, el diálogo y la búsqueda de consensos.

La reciente creación del Foro para el Progreso y Desarrollo de América Latina (Prosur) en marzo de 2019, conformado justamente por los países que anunciaron su salida de UNASUR, Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú, más Guayana, deja abierta una interesante puerta de integración.

Siendo que el Foro ha sido constituido con miras a consolidar un espacio regional de coordinación y cooperación que contribuya al crecimiento, progreso y desarrollo de los países de Sudamérica, bien podría asumir la responsabilidad de diseñar e implementar una política regional de drogas.

Sigue siendo necesario que se retome o se apertura una plataforma de integración regional sobre drogas, que permita seguir fortaleciendo las miradas progresistas sobre drogas.

PROPUESTA

Por lo expuesto en la presente tesis, la autora propone para los análisis futuros, lo siguiente:

a) Establecer una instancia regional para el abordaje del problema de las drogas

Los países de la región, no deben desestimar la importancia de contar con una instancia real de tratamiento de drogas a nivel regional. En este mecanismo los países deben estar dispuestos a ceder sus voluntades por un fin común, superar las discrepancias políticas o ideológicas y que no manifiesten los desatinos políticos que han aquejado históricamente a la región.

Un bloque regional sobre drogas es un elemento clave que permitirá a los países de la región tener peso internacional frente a disposiciones que atenten contra los interés nacionales, como la calificación negativa que da el GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional), o para presionar la actualización de las Convenciones Internacionales de drogas, a fin de conducir a un mejoramiento de las estrategias en torno al fenómeno de las drogas.

Dadas las características del fenómeno, los países de la región podrían solicitar que en el marco de la CAN se retome la temática, considerando las lecciones aprendidas de lo descrito en este documento.

De ser el caso, el mecanismo de drogas en la CELAC, podría ser fortalecido, sin embargo, se resalta que la existencia de los países centroamericanos y el Caribe amplía la complejidad del fenómeno, y las

características de cada región podría hacer más complicado llegar a acuerdos.

b) Fortalecer múltiples enfoques para ver el problema de drogas

En caso de la existencia de un futuro bloque regional sobre drogas, es importante reconocer que no deberá imponerse un criterio monolítico, pues no existe un problema único de drogas. La homogeneidad de una política, no es adecuada para todos los países, como tampoco lo serán los programas de tratamiento, desarrollo alternativo, seguridad o prevención, lo que se debería promover son líneas base de criterios y mecanismos.

Es fundamental superar la noción de la lucha contra las drogas en la región, y hablar del fenómeno de las drogas; no militarizar los enfoques de las políticas y abrir paso al debate abierto que permita generar estrategias adecuadas, con respeto de las soberanías y los Derechos Humanos. Propender a la integralidad y equilibrio de disposición de recursos de acuerdo a las realidades de cada Estado.

El enfoque que guíen las políticas de drogas deberá ser integral y abarcar los diferentes tipos de sustancias y formas de consumo; estableciéndose políticas dirigidas también hacia sustancias contenidas en pegantes y disolventes, usualmente consumidos por inhalación por parte de las poblaciones más vulnerables.

c) La información como base para la toma de decisiones

Las políticas regionales sobre drogas deben ser construidas sobre una sólida base científica, por lo que será oportuno continuar con el fortalecimiento de los procesos investigativos, cuantitativos y cualitativos, en la región.

En este sentido, y sobre la semilla puesta en el CSPMD, la idea de una red de observatorios de drogas y un observatorio regional puede resultar efectivo para proporcionar a nivel regional información sólida y comparable sobre la situación de las drogas.

Esta oficina de investigación, por tanto, podría hacer seguimiento de la situación de consumo de drogas; la disponibilidad de drogas y sustancias que contengan estupefacientes y psicotrópicos; delincuencia relacionada con las drogas; seguimiento de las intervenciones en reducción de la demanda; control de precursores; incautaciones y destrucciones de drogas; situación de las cárceles y aplicación de la justicia; desarrollo alternativo; costos asociados a las drogas; lavado de activos asociados al narcotráfico y delitos conexos.

d) Darle espacial atención a las estrategias de Desarrollo Alternativo

Fortalecer las estrategias en el marco del Desarrollo Alternativo, siendo que potenciar la incorporación de grupos sociales a programas y proyectos productivos con ingresos sostenibles permitiría reducir su vulnerabilidad al involucramiento en actividades ilícitas relacionadas con las drogas.

Las estrategias a desarrollar deberán fomentar el desarrollo local y la inclusión social, por lo que será importante evitar programas regionales de solo eliminación de cultivos ilícitos o el mero remplazo de un cultivo por otro, pues los beneficios económicos son escasos.

Asimismo, deberán considerarse como parte de los beneficiarios de los programas aquellas localidades y zonas que por sus condiciones son vulnerables a la producción, acopio y tráfico de drogas.

Lo ideal será promover la gestión de programas o estrategias que incluyan la producción de productos terminados o bienes intermedios, o de prestación de servicios.

4. ANEXOS

TABLA COMPARATIVA DE LA REGULACIÓN EN EL MERCADO DE MARIHUANA

	COLORADO	ESTADO DE WASHINGTON	URUGUAY
LEGISLACIÓN	Ley estatal (Enmienda 64) y reglamentos (en conflicto con la ley federal de EE.UU)	Ley estatal (Iniciativa 502) y reglamentos (en conflicto con la ley federal de EE.UU)	Ley Nacional
ÓRGANO REGULADOR	Departamento de Ingresos de Colorado (CDR)	Junta de Control de Bebidas Alcohólicas del Estado de Washington (LCB)	Instituto de Regulación y Control de Cannabis (IRCCA)
ÓRGANO DE CONTROL	Control estatal a través de la División de Control de Marihuana (MED: Marijuana Enforcement Division).	Control estatal a través de la Junta de Control de Bebidas Alcohólicas del Estado de Washington (LCB)	Control estatal a través de la Instituto de Regulación y Control de Cannabis (IRCCA)
DEFINICIÓN DEL CANNABIS (por menor)	Todas las partes de la planta, semilla, resina extraída de cualquier parte de la planta, y cada compuesto, fabricación, sal, derivado, mezcla, o preparación de la planta, sus semillas, o su resina, incluyendo concentrado de marihuana, que se cultiva, fabrica, distribuye o comercializa por un establecimiento de marihuana al por menor con licencia. No incluye el cáñamo industrial.	Todas las partes de la planta con una concentración de THC mayor que 0,3% en una base de peso seco; las semillas; la resina extraída de cualquier parte de la planta, y cada compuesto, fabricación, sal, derivado, mezcla, o preparación de la planta, sus semillas o de resina.	Las sumidades floridas con o sin fruto de la planta hembra del cannabis, exceptuando las semillas y las hojas separadas del tallo, incluidos sus aceites, extractos, preparaciones de potencial uso farmacéutico, jarabes y similares, cuyo contenido de THC natural, sea igual o superior al 1% de su volumen
DEFINICIÓN DE PRODUCTOS DERIVADOS DE CANNABIS (al por menor)	La marihuana concentrada y los productos con extracción de marihuana al por menor y otros ingredientes, y que se destinen al uso o consumo, tales como, productos comestibles, pomadas y tinturas	Los productos que contienen extractos de marihuana o marihuana, y están destinados para el uso humano. El término "productos de la marihuana con infusión" no incluye a la marihuana usable.	No definido.
Cantidad de tenencia definida para uso personal	28,5 gramos	28,5 gramos	40 gramos
Las penas por posesión personal no	Delito del nivel más bajo multa hasta US\$100.	Delito menor, multa hasta US\$1000 o hasta 90 días de	Ninguna

autorizado		encarcelamiento.	
Autocultivo de cannabis	6 plantas, 3 en flor	No permitido	6 plantas
Edad mínima	21 años	21 años	18 años
Limitación de transacciones al por menor	28,5 gramos de marihuana o su equivalente en los productos de marihuana a los residentes de Colorado. Hasta una cuarta parte de esa cantidad para residentes fuera del estado.	28,5 gramos de marihuana usable, 453,5 gramos de un producto con extractos de marihuana en forma sólida, 7 gramos de productos con extracto de marihuana para la inhalación, y 2,13 litros de productos con extractos de marihuana en forma líquida.	40 gramos al mes.
Requisitos de residencia	Algunos para el consumo. Sí por licencias (mínimo 2 años)	Ninguno para el consumo. Sí por licencias (mínimo 3 meses)	Sin especificar
Registro de usuarios para el uso no médico	Ninguno	Ninguno	Si, se establecerán parámetros en reglamento.
Consumo público	Consumo no "abierto y público". Zonas libres de humo incluidos. Delito del nivel más bajo US\$ 100 y 24 horas de servicio comunitario.	No se puede usar marihuana en vista de público general. Infracción civil y multa de US\$50.	Serán de aplicación al consumo de cannabis psicoactivo las medidas de protección de espacios establecidas por la Ley N° 18.256. Es de suponer que se aplican las sanciones relacionadas con el consumo de tabaco en público.
Cultivo al aire libre	Permitido	Permitido	No especificado
Cultivo comercial	Instalaciones de cultivo de marihuana autorizadas con licencia	Productores de marihuana autorizados con licencia	Autorizado y regulado por los reglamentos del IRCCA.
Procesamiento comercial	Instalaciones de cultivo de marihuana autorizados e Instalaciones de fabricación de productos de marihuana para la venta al por menor con licencia	Procesador de marihuana con licencia para la venta de cannabis a los minoristas	Autorizado y regulado por los reglamentos del IRCCA.
Venta comercial minorista	Tienda de marihuana al por menor autorizado con licencia	Minorista autorizado con licencia	Farmacias autorizadas
Trazabilidad	Desde la siembra hasta la	Desde la siembra	Registros del

	venta	hasta la venta	cultivo
Impuestos	15% de impuesto especial desde el cultivo hasta el procesamiento, o al por menor. 10% impuesto especial a la venta, además de cualquier impuesto sobre la venta local o estatal existente.	25% de impuestos especiales en cada fase de ventas (productor al procesador al minorista al cliente)	No se especifica
Límites de Producción y Distribución	Los establecimientos deben crecer al menos un 70 por ciento de la marihuana que venden, y vender no más del 30 por ciento de lo que crecen, a otras tiendas o establecimientos de venta.	Los productores, los procesadores y los minoristas están limitados a 3 licencias, sin la autorización a poseer más del 33 por ciento de las licencias permitidas en cualquier condado o ciudad. El cultivo máximo en todo el estado es limitado a 185806 metros cuadrados. Límite máximo de licencias para los establecimientos de venta emitidas por LCB basado en la población. Actualmente 334.	No se especifica
Normas de empaquetado y etiquetado	Sí: la cantidad, tamaño de las porciones, los ingredientes, la potencia	Sí: la cantidad, tamaño de las porciones, los ingredientes, la potencia	No se especifica
Publicidad	Permitida pero restringida para evitar llegar a los menores de 21 años para los establecimientos minoristas. Se permitan los letreros en el lugar de negocios en el cumplimiento de las ordenanzas locales.	Restringido a no más de un letrero para los minoristas en el lugar de negocios. Prohibido a los productores y procesadores.	Prohíbese toda forma de publicidad, directa o indirecta, promoción, auspicio o patrocinio de los productos de cannabis psicoactivo y por cualesquiera de los diversos medios de comunicación listados.
Venta por internet	Prohibida	Prohibida	No se especifica
Clubes de cannabis	No permitido	No permitido	Permitidos. Regulados por el IRCCA. Pueden tener entre 15-45 socios y cultivar hasta 99 plantas.
Marihuana	Sí, sigue existiendo con las	Sí, sigue existiendo	Permitida con

medicinal	nuevas leyes y está exenta a impuestos. Gastos prorrateados al convertir al minorista de la marihuana medicinal a no medicinal.	con las nuevas leyes.	receta médica.
Prevención y tratamiento	Sí, la ley exige que la agencia estatal encargada de salud establecerá los materiales educativos sobre el uso de la marihuana apropiado y prevención del consumo de marihuana entre los menores de 21.	Sí, los impuestos generados se destinarán al tratamiento y la prevención.	El Sistema Nacional Integrado de Salud y el Sistema Nacional de Educación Pública deberán disponer de las políticas y dispositivos pertinentes para la promoción de la salud, la prevención del uso problemático de cannabis, así como disponer de los dispositivos de atención adecuados para el asesoramiento orientación y tratamiento de los usuarios problemáticos de cannabis que así lo requieran.
Monitoreo y evaluación	Sí, requerido por la ley para el Departamento de Salud para monitorear los efectos de salud de la ley cada dos años a partir de 2015.	Sí, requerido por la ley para evaluar de forma independiente la aplicación de la ley por el instituto del estado de Washington para la política pública para evaluar las políticas y los impactos relacionados con la salud, la seguridad, los impactos económicos, etc. a partir de 2015 hasta 2032.	Sí, dentro del Ministerio de Salud Pública una unidad especializada es requerida por la ley para evaluar en una manera independiente la ejecución de la ley y emitir informes anualmente al respecto.

Fuentes: Pardo, B. OEA, 2014

Elaboración: Propia

5. GLOSARIO

ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALBA-TCP	Alianza Bolivariana para los Pueblos de nuestra América – Tratado Comercial al delos Pueblos
ARQ	Cuestionario del Informe Anual
ATPDEA	Ley de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Droga
CADA	Comité Andino para el Desarrollo Alternativo
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CARICOM	Asociación de Libre Comercio del Caribe
CEDD	Colectivo de Estudios Drogas y Derecho
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CICAD	Comité Interamericano Contra el Abuso de las Drogas
CICTE	Comité Interamericano Contra el Terrorismo
CONHU	Convenio Hipólito Unanue
CONSEP	Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas
COPOLAD	Programa de Cooperación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en Políticas sobre Drogas
CSPMD	Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas
DAP	Desarrollo Alternativo Preventivo
DROSICAN	Programa Drogas Sintéticas de la CAN
EE.UU	Estados Unidos de Norteamérica
FOL	Forward Operating Location
GAFI	Grupo de Acción Financiera sobre el Blanqueamiento de Capitales
IDS	Informes de Confiscación de Drogas Individual
INREDH	Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos
JIFE	Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes
LCIF	Fundación Internacional Club de Leones
MCCA	Mercado Común Centroamericano
MEM	Mecanismo de Evaluación Multilateral de la CICAD
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
NADCP	Asociación Nacional de Profesionales de Tribunales de Drogas
NDCI	Instituto Nacional de Tribunales de Drogas
NIDA	Instituto Nacional contra el Abuso de Drogas
OCO	Observatorio del Crimen Organizado
OEA	Organización de Estados Americanos
OGD	Observatorio Geopolítico de las Drogas
OID	Observatorio Interamericano sobre Drogas
OMICRON	Observatorio Milanés del Crimen Organizado
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDD/ONUDC	Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito
ONUSIDA	Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida
OSD	OSD Observatorio Suramericano de Drogas

PC	Plan Colombia
PRADICAN	Programa Anti-Drogas Ilícitas de la CAN
PRELAC	Proyecto Prevención del Desvío de Sustancias Precursoras de Drogas en los Países de América Latina y el Caribe
RICD	Régimen Internacional de Control de Drogas
SAI	Sistema Andino de Integración
SICA	Sistema de Integración Centroamericana
SIDUC	Datos Uniformes sobre Consumo de Drogas
TNI	Transnational Institut
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNGASS	UNGASS Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas Drogas
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional

6. BIBLIOGRAFÍA

- Acta de la Primera Reunión de la Instancia Ejecutiva. Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas. Diciembre 4 de 2012.
- Acta VI Reunión Del Consejo Suramericano Sobre El Problema Mundial De Las Drogas (CSPMD), Unión De Naciones Suramericanas, Montevideo.
- Acuerdo de Acuerdo de Cooperación entre el Gobierno de la República del Ecuador y el Gobierno de los Estados Unidos de América concerniente al acceso y uso de los Estados Unidos de América de las instalaciones en la base de la Fuerza Aérea Ecuatoriana en Manta para actividades aéreas antinarcóticos. Registro Oficial 326.
- AFP. (11 de junio de 2015). Estudio confirma que consumo de marihuana no aumentó en Uruguay tras su regulación. T13. Disponible en: <http://www.t13.cl/noticia/mundo/estudio-confirma-que-consumo-de-marihuana-no-aumento-en-uruguay-tras-su-regulacion>
- Altmann, J & Rojas, F. (2008). Multilateralismo e integración en América Latina y el Caribe. En: Las paradojas de la integración en América Latina y el Caribe. Fundación Carolina y Siglo XXI, Madrid.
- Álvarez, C. (2013) El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR Logros y desafíos 2012 – 2013, IDPC, 2013. Pág. 4.
- Amigó, S. (2017), Manual para el Consumo Moderado y Responsable de las Drogas, ACCI Ediciones, Madrid.
- Araneda, J. Informe Final ATI DROSICAN (Agosto de 2008 - Marzo de 2010), Proyecto de Apoyo a la Comunidad Andina en el Área de Drogas Sintéticas, Convenio N° ALA/2005/017-652 (DROSICAN), Lima.
- Arriagada, I. Hopenhayn, M., (2000) Producción, Tráfico y Consumo de Drogas en América Latina, CEPAL, Santiago.
- Bedoya, M. A. (2016). La lucha contra las drogas: fracaso de una guerra, comienzo de una nueva política. *Drugs and Addictive Behavior*, 1(2), 237-254.
- Benítez, R. (2005) Las drogas vs. La democracia en América Latina, *Foreign Affairs*, N°2.
- Bewlwy-Taylor, D., JELSMA, M. (2016), UNGASS 2016: ¿Un consenso roto o a-m-p-l-i-o?, Global Drug Policy Observatory, Transnational Institute. Recuperado de <https://www.tni.org/es/publicacion/ungass-2016-un-consenso-roto-o-a-m-p-l-i-o>
- CAN, (2009) Estudio Epidemiológico Andino sobre consumo de drogas sintéticas en la población universitaria de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú.
- CAN, (2013), Propuesta de Estrategia Andina sobre el Problema Mundial de las Drogas, Lima.
- CAN, Informe de Misión de corto plazo, EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO DEL PROYECTO DROSICAN, Lima.
- Chaparro, S., C. Perez; Youngers, C., (2017), Castigos Irracionales: Leyes de Drogas y Encarcelamiento en América Latina, CEDD, Colectivo de estudios Drogas y Derecho (CEDD), México D. F.
- Comunidad Andina de Naciones (2010). La Ley de Preferencias Comerciales Andinas y de Erradicación de Drogas: Impacto Económico en los Estados Unidos y los países Andinos, Lima.
- Comunidad Andina, (2009), Estudio Epidemiológico Andino sobre consumo de drogas sintéticas en la población universitaria de Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, Lima.
- Comunidad Andina, (2012), Diseño e Instalación de un Sistema de Información con Indicadores de Reducción de Demanda y Oferta de Drogas y Desarrollo Alternativo, Lima.
- Comunidad Andina, CONVENIO N° ALA/2005/17-652

- Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, (2014), Revista de Desarrollo Alternativo Preventivo, Quito.
- Córdova, J., La lucha contra las drogas en América Latina y las iniciativas generadas desde la UNASUR y la OEA, Revista Científica General, Vol. 11, Bogotá.
- Cortés, P. (2003) Las drogas cada vez cuestan menos y son más fáciles de conseguir. Recuperado de: <http://www.drogasmexico.org/index.php?nota=8>
- Declaración de Antigua Guatemala. Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas, AG/DEC. 73 (XLIII-O/13). Asamblea General. Organización de Estados Americanos. Junio 6 de 2013
- Del Prado, Josefina. (2006), Globalización, interdependencia e integración, *Derecho y Sociedad*, 24, Lima.
- Dirección Nacional de Planeación de Colombia, (2016), Plan Colombia: Balance de los 15 Años.
- Dougherty, J., Pfaltzgraff, R., (1993), Teorías en Pugna de las Relaciones Internacionales, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.
- Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas. (2010), Unión de Naciones Sudamericanas, UNASUR.
- Falconí, J., (2012) Informe Final Análisis de los Factores Económicos que Inducen al Agricultor de las Zonas Cocaleras Peruanas a la Decisión Cultivar o No Coca, Comunidad Andina de Naciones.
- Guerrero P., R., (2013), Informe sobre la implementación de programas de desarrollo alternativo en zonas de influencia de la coca y sus impactos en los países de la subregión, Comunidad Andina de Naciones, Lima.
- Guzmán, E. (2005) *Logros y retos del Frente Indígena Oaxaqueño Binacional: una organización para el futuro de los migrantes indígenas*, Universidad Autónoma de México, D.F. Recuperado de: http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/lri/guzman_c_e/capitulo1.pdf
- Hasenclever, A., Mayer, P., Rittberger, V., (1997), *Las Teorías de los Regímenes Internacionales: Situación actual y propuestas para una síntesis*.
- Hersaw, Eva. (21 de diciembre de 2015). La Guerra contra las Drogas Destruye Vidas y También el Medio Ambiente. Vice News. Recuperado de: https://www.vice.com/es_co/article/la-guerra-contra-las-drogas-destruye-vidas-y-tambin-el-medioambiente
- Insulza, J. M. (2013). El problema de las drogas en las Américas. Washington: OEA.
- Jesma, M., Blickman, T. (Julio-agosto 2009), La reforma de las políticas de droga: Experiencias alternativas en Europa y Estados Unidos, *Nueva Sociedad*. No 222.
- Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, JIFE. (2013). Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2012, Nueva York.
- Jurado, M., Centellas, E., Puleri, E., Chulver, P. (2018), EXPERIENCIAS COMPARADAS: Microtráfico y umbrales legislativos de Bolivia – Ecuador: avances en torno a la perspectiva de la UNASUR, La Paz: Friedrich Ebert Stiftung – Acción Semilla.
- Keohane, R & Nye, J. (1977). Power and interdependence. World politics in transition, Little Brown, Boston.
- Keohane, R., Nye, J., (1988), Poder e interdependencia: La política mundial en transición, Grupo Editorial Latinoamericano, Buenos Aires.
- Krasner, S. (1983) Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables, Massachusetts: Cornell University Press.
- Ley 1340 de drogas de Paraguay. Recuperado de: https://www.imolin.org/doc/amlid/Paraguay/Paraguay_Ley_1340_enmendada_por_Ley_1881_Drogas1.pdf

- Ley 20000 de drogas de Chile. Recuperado de: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=235507&idParte=0>
- Ley orgánica de drogas Venezuela. Disponible en: <http://www.mp.gob.ve/LEYES/Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20Drogas/Ley%20Org%C3%A1nica%20de%20Drogas.html>
- Lopez, A. (2013). Proyecto PRADICAN: Lecciones Aplicadas, Lima.
- Marínez, M. (26 de abril de 2018). La demanda de marihuana legal en Uruguay desborda la oferta. El País. Recuperado: https://elpais.com/internacional/2018/04/16/mundo_global/1523868317_283821.html Acceso: julio, 2018
- Mejía, CSETE, J. (2016), Economía de la Guerra Contra las Drogas: Costos No Contabilizados, Vidas Perdidas, Oportunidades No Aprovechadas, Open Society Foundation.
- Muxi, C., (2008) EVALUACIÓN DE MEDIO TÉRMINO DEL PROYECTO DROSICAN - Apoyo a la Comunidad Andina en el Área de Drogas Sintéticas CONVENIO N° ALA/2005/17-652
- Negocios (24 de junio de 2014). Un año sin ATPDEA sí impacto en los exportadores. El Comercio. Recuperado de <http://www.elcomercio.com/actualidad/atpdea-exportadores-comercio-aranceles-ecuador.html>
- Observatorio Latinoamericano de Políticas de Drogas y Opinión Pública, (2014), Estudio 2013- 2014. Política de Drogas, Reformas y Nuevos Lenguajes. Santiago de Chile.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2017), *Informe Mundial de Drogas 2017*, RESUMEN, CONCLUSIONES Y CONSECUENCIAS EN MATERIA DE POLÍTICAS, Viena.
- Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito (2017), *Informe Mundial de Drogas 2017*, Viena.
- Organización de Estados Americanos (2013), *El Problema de las Drogas en las Américas*, Capítulo 2: Drogas y Salud Pública, (1ra ed.) Washington.
- Organización de Naciones Unidas, (1961), *Convención Única de 1961 sobre estupefacientes*. Recuperado de: https://www.incb.org/documents/Narcotic-Drugs/1961-Convention/convention_1961_es.pdf
- Oyarzún, Lorena. (2008) Sobre la naturaleza de la integración regional: teorías y debates, *Revista de Ciencia Política*, 28 (2).
- Paladines, J. (2012). La (Des) proporcionalidad de la ley y la justicia de drogas en el Ecuador, *Defensoría Pública del Ecuador y Colectivo de Estudios Drogas y Derechos*, Quito.
- Parra, J., Tres fallas de la JIFE al debatir sobre drogas, revista digital *Semana*. Disponible en: <https://www.semana.com/opinion/articulo/tres-fallas-jife-debatir-sobre-drogas/354983-3>
- Saavedra, L., Coba, L. (2007). ¿OPERACIONES DE AVANZADA O BASE MILITAR OPERATIVA? Un análisis de la Base de Manta, Ecuador.
- Samper, E. (2013). *Drogas: prohibición o legalización: una nueva propuesta*. Penguin Random House, Bogotá.
- Sanjurjo, D., (2014), *La regulación del mercado de marihuana en Uruguay: Resultados y proyecciones*.
- Secretaría General de UNASUR, (2014), *Proyectos Iniciativas Comunes*, Quito.
- Solares, A. (2009) *Integración, teoría y procesos, Bolivia y la integración*, Instituto Boliviano de Comercio Exterior, La Paz.
- Transnational Institute, Oficina en Washington para asuntos Latinoamericanos (2011, *DIALOGO INFORMAL SOBRE POLÍTICAS DE DROGAS*, Montevideo. Recuperado de: <https://www.wola.org/wp-content/uploads/2017/02/Informal-Dialogue-Montevideo-2011-Spanish.pdf>

-
- Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR.
 - United Nations Office on Drugs and Crime (2013), Contribución del Director Ejecutivo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito al examen de alto nivel de la aplicación de 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. Recuperado de: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_57/_U_NODC-ED-2014-1/UNODC-ED-2014-1_V1388517_S.pdf
 - United Nations, (2012) World Drug Report 2012. 1st ed, New York.
 - Waltz, Kenneth, (1979) Theory of International Politics, McGraw Hill.
 - Wolfe, D., Csete, J. (2015), *Derechos Humanos y Política de Drogas, Reducción de Daños - Reporte Informativo 1*, Open Society Institute.