

ACADEMIA DIPLOMÁTICA DEL PERÚ
“JAVIER PÉREZ DE CUÉLLAR”



PROGRAMA DE MAESTRÍA EN DIPLOMACIA Y RELACIONES
INTERNACIONALES

TESIS PARA OBTENER EL GRADO ACADÉMICO DE MAGÍSTER EN
DIPLOMACIA Y RELACIONES INTERNACIONALES

TEMA DE INVESTIGACIÓN
DEL CONSENSO AL DISENSO. RECONFIGURACIÓN DE LA DINÁMICA
TEMÁTICA DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE CONTROL DE
ESTUPEFACIENTES A RAÍZ DE LA EMERGENCIA DE ESTADOS QUE
DEFIENDEN UNA POSICIÓN ALTERNATIVA (2012 – 2016)

PRESENTADA POR
JUAN MANUEL TORRES AGURTO

ASESOR TEMÁTICO : Min. José Emilio Bustinza Soto
ASESOR METODOLÓGICO : Dra. Milagros Revilla Izquierdo

Lima, noviembre de 2017

DEDICATORIA

A Rosa y Manuel, mis padres, por sus incansables ánimos e innumerables deseos de éxito profesional y personal. Los amo.

A Freddy Salas Laqui, amigo y compañero de promoción de la Academia Diplomática del Perú. Dios te tenga en su gloria; nosotros, en nuestros corazones.

AGRADECIMIENTOS

El presente trabajo de tesis no hubiera sido posible sin la valiosa colaboración de José Bustinza, Ministro del Servicio Diplomático de la República del Perú, quien exhaustiva y progresivamente revisara y sugiriera contenidos temáticos, siempre pertinentes, al cuerpo de la investigación. Asimismo, se reconoce la activa participación de Adela Cano, Tercera Secretaria del Servicio Diplomático de la República, quien facilitara la realización de las múltiples reuniones con el asesor temático y corrigiera detalles de la investigación, siempre con la excelente disposición y carisma que la caracteriza. Además, se agradece la contribución de Aram Barra, especialista en temas globales de drogas y narcotráfico, quien brindara una extensa compilación de bibliografía pertinente para la investigación. También se reconoce el apoyo de Coletta Youngers, amiga personal y experta internacional en materia de políticas de drogas, quien tuviera la buena disposición y tiempo para brindar una entrevista para fines académicos a este trabajo.

De la misma forma, la realización de esta investigación no hubiera sido posible sin las contribuciones de Catalina Salazar y Milagros Revilla, quienes han demostrado un gran nivel de compromiso académico con los aspectos metodológicos de la tesis. Por último, pero no menos importante, se agradece el constante apoyo moral a mis amigos más cercanos: Antonio Gutiérrez, Viviana Fernández, Jorge Pérez, Diego Rodríguez, Aurora Cano, Haydée Deza, Jeancarlo Breña, Tommy Tataje y Juan Carlos Arosemena.

RESUMEN

El tráfico ilícito de drogas constituye un fenómeno de carácter transnacional con graves consecuencias para el individuo, la sociedad y el Estado. En ese sentido, el Régimen Internacional de Control de Estupefacientes ha sufrido una variedad de transformaciones a lo largo de su historia, en tanto algunos de los Estados que lo conforman han ido modificando sus estrategias y discursos con proyección al exterior. Por tal razón, a raíz de la emergencia de un bloque de Estados más orientados hacia una tendencia de flexibilización que cuestiona el antiguo paradigma del prohibicionismo, se ha producido una reconfiguración de la dinámica temática del régimen, hecho que, a su vez, ha evidenciado la existencia de disenso interestatal en cuanto a la mejor forma de abordaje del problema mundial de las drogas. En este escenario, la política exterior peruana en materia de tráfico ilícito de drogas refleja una posición nacional particular (enmarcada en la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas) y actúa de una forma determinada en la arena internacional, no formando parte de coaliciones con otros Estados pero sí alineando su discurso a posiciones más cercanas a la tendencia de endurecimiento. De esa forma, el presente trabajo de investigación analiza las dos principales tendencias internacionales del tratamiento al problema mundial de las drogas (endurecimiento y flexibilización), la reconfiguración de la dinámica temática en el régimen y la participación peruana en ese contexto.

ABSTRACT

Illicit drug trafficking represents a transnational phenomenon with severe consequences for individuals, society and the State. In that regard, the International Drug Control Regime has suffered from a variety of transformations throughout its history, while some of its State members have been modifying their strategies and outward-projection statements. For that reason, as a result of the emergence of a bloc of States questioning the former prohibitionist paradigm, there has been a regime reconfiguration of its thematic dynamics. This has, at the same time, evidenced the existence of interstate dissent regarding the best way to tackle the world drug problem. In this scenario, Peruvian foreign policy on drug trafficking reflects a particular national position (framed within the National Strategies against Drugs) and performs in a determined way, not taking part of coalitions with other States but aligning its statements to positions currently closed to the hardening trend. In such a way, the current research analyzes the main international trends and approaches to the world drug problem (hardening and relaxation), the thematic dynamics reconfiguration within the regime and the Peruvian participation within this context.

ÍNDICE GENERAL

| | |
|--|------------|
| DEDICATORIA | i |
| AGRADECIMIENTOS..... | ii |
| RESUMEN | iii |
| ABSTRACT | iii |
| ÍNDICE GENERAL | iv |
| ACRÓNIMOS..... | vi |
| INTRODUCCIÓN | 1 |
| CAPÍTULO 1. TENDENCIAS INTERNACIONALES DEL TRATAMIENTO DEL PROBLEMA MUNDIAL DE LAS DROGAS | 11 |
| 1.1 La tendencia de endurecimiento | 12 |
| 1.1.1 La guerra contra las drogas | 14 |
| 1.1.2 Prohibicionismo como principal característica de la tendencia de endurecimiento | 18 |
| 1.1.3 Las consecuencias no deseadas | 20 |
| 1.2 La tendencia de flexibilización | 25 |
| 1.2.1 Los ejes centrales de la tendencia de flexibilización..... | 26 |
| 1.2.2 Consideraciones generales sobre la tendencia de flexibilización..... | 35 |
| 1.3 Las dos principales tendencias | 38 |
| CAPÍTULO 2. RECONFIGURACIÓN DE LA DINÁMICA TEMÁTICA EN EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE CONTROL DE ESTUPEFACIENTES | 40 |
| 2.1 Recapitulando algunas ideas | 40 |
| 2.2 La consolidación estatal de una incipiente postura | 42 |
| 2.2.1 Colombia | 43 |
| 2.2.2 México..... | 46 |
| 2.2.3 Guatemala..... | 49 |
| 2.3 La iniciativa en América | 51 |
| 2.4 El salto a Naciones Unidas | 57 |
| 2.4.1 El debilitamiento del régimen: las crecientes tensiones sistémicas..... | 57 |
| 2.4.2 El 58° Período de Sesiones de la CND..... | 61 |
| 2.4.3 La prueba de fuego: UNGASS2016..... | 67 |
| 2.5 Reconfigurando las relaciones en el RICE | 89 |
| CAPÍTULO 3. EL PERÚ EN LA DINÁMICA DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE CONTROL DE ESTUPEFACIENTES | 97 |
| 3.1 Breve historia a partir de 1990 de la política exterior peruana en TID .. | 102 |
| 3.2 Legislación nacional y proyección internacional | 107 |
| 3.3 Participación peruana en el 58° Período de Sesiones de la CND..... | 115 |
| 3.4 Perú ante UNGASS2016 | 119 |
| 3.5 A modo de conclusión..... | 124 |
| CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES | 127 |
| Conclusiones..... | 128 |

| | |
|--|------------|
| Conclusiones del Capítulo 1..... | 128 |
| Conclusiones del Capítulo 2..... | 130 |
| Conclusiones del Capítulo 3..... | 134 |
| Recomendaciones..... | 136 |
| BIBLIOGRAFÍA | 139 |
| ANEXOS..... | 157 |
| Anexo 1. Matriz de consistencia | 157 |
| Anexo 2. Cuadros | 158 |
| Anexo 3. Gráficos | 160 |
| Anexo 4. Imágenes..... | 163 |
| Anexo 5. Entrevistas..... | 165 |

ACRÓNIMOS

| SIGLAS | SIGNIFICADO |
|-----------------|---|
| ACNUDH | Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos |
| ATPA | Acuerdo de Preferencias Arancelarias Andinas |
| ATPDEA | Acta de Promoción Comercial Andina y Erradicación de Drogas |
| CANZAR | Conferencia Internacional de Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Organismos Especializados contra el Problema Mundial de las Drogas |
| CELAC | Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños |
| CND | Comisión de Estupefacientes |
| CORAH | Proyecto Especial de Reducción y Control de Cultivos en el Alto Huallaga |
| DEA | Drug Enforcement Administration |
| DEVIDA | Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas |
| ECOSOC | Consejo Económico y Social |
| ENLCD | Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas |
| FLACSO | Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales |
| GRULAC | Grupo de América Latina y El Caribe |
| HRW | Human Rights Watch |
| IDPC | International Drug Policy Consortium |
| INCSR | International Narcotic Control Strategy Report |
| INPE | Instituto Nacional Penitenciario |
| JIFE | Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes |
| LGTB | Lesbianas, Gais, Transexuales y Bisexuales |
| MERCOSUR | Mercado Común del Sur |
| NIDA | National Institute on Drug Abuse |
| OEA | Organización de Estados Americanos |
| OMS | Organización Mundial de la Salud |
| ONG | Organización No Gubernamental |
| ONU | Organización de las Naciones Unidas |
| ONUSIDA | Programa Conjunto de las Naciones Unidas para el VIH/Sida |
| OTD | Organización de Tráfico de Drogas |
| PCM | Presidencia del Consejo de Ministros |
| PIDCP | Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos |
| PNUD | Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo |
| PNUFID | Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas |
| RICE | Régimen Internacional de Control de Estupefacientes |
| ROF | Reglamento de Organización y Funciones |
| SENDA | Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol |

| | |
|---------------|---|
| TID | Tráfico Ilícito de Drogas |
| UE | Unión Europea |
| UNASUR | Unión de Naciones Suramericanas |
| UNGASS | Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas |
| UNODC | United Nations Office on Drugs and Crime |
| VIH | Virus de Inmunodeficiencia Humana |
| VRAEM | Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro |
| WDR | World Drug Report |

INTRODUCCIÓN

La emergencia de nuevos fenómenos y retos transnacionales en el mundo de hoy ha llevado a que las múltiples unidades interactuantes del sistema internacional pongan en práctica el uso de herramientas multilaterales en busca de consensos normativos y de orientaciones políticas conjuntas para enfrentarlos. Los asuntos referidos al fenómeno del Tráfico Ilícito de Drogas (TID, en adelante) en consecuencia, han formado parte de esta dinámica. En tal sentido, la expansión del delito a través de las fronteras estatales y su afectación a la seguridad nacional, al bienestar y la salud de la población en general y a la estabilidad política, social, económica y cultural de los Estados han impulsado el establecimiento de mecanismos multilaterales que permitan tanto el establecimiento de normas generales de obligatorio cumplimiento como la coordinación de visiones y acciones conjuntas para reducir su incidencia. Dichos mecanismos alcanzaron su máxima expresión en la cristalización del Régimen Internacional de Control de Estupefacientes (RICE, en adelante), en el siglo pasado, específicamente durante década de los sesenta.

El modelo de citado régimen fue, en su momento, moldeado por la interacción relacional entre sus miembros, y sus disposiciones (principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión) adoptaron una dirección particular, la misma que tomó la línea del prohibicionismo como política. Por más de cincuenta años, desde la entrada en vigor de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, los Estados han preferido la utilización de mecanismos prohibitivos de control de estupefacientes, restringiendo la producción, comercialización y uso de estas sustancias a través del castigo y la sanción. Sin embargo, este modelo, “basado en el principio implícito de que la reducción de la disponibilidad para fines ilícitos solo podría lograrse a través de la aplicación penal de unas medidas fundamentalmente prohibicionistas y dirigidas al ámbito de la oferta” (Bewley-Taylor & Jelsma, 2012, p. 2), no ha logrado conseguir los resultados esperados. En efecto, los niveles de producción de drogas ilegales no han logrado

disminuirse; es más, han visto un incremento sostenido en los últimos años. Asimismo, los niveles de uso de drogas no han disminuido a pesar de los esfuerzos, en tanto que los estimados de Naciones Unidas arrojan un incremento sustancial de usuarios estimados mundiales de drogas – de 208 millones de personas en el año 2006 a 255 millones en el 2015 (United Nations Office on Drugs and Crime, 2017, p. 13). Siendo el paradigma prohibicionista el único implementado desde el nacimiento del RICE, es entonces evidente concluir que la aplicación de sus mecanismos y herramientas particulares no han sido lo suficientemente efectivos como para revertir globalmente la tendencia al crecimiento del fenómeno de las drogas.

Además, los modelos prohibicionistas de lucha contra las drogas han traído consigo una variedad de consecuencias no intencionadas. En esa línea, diversas críticas provenientes de la Academia y de la sociedad civil hacen referencia a los impactos del modelo prohibicionista:

En la capacidad de gobierno del Estado, en el funcionamiento del Estado de derecho y la aplicación de la ley, en la sobrecarga de los sistemas penitenciarios y de salud, en la competitividad de la iniciativa privada, en el deterioro del medio ambiente y en la continua violación de derechos humanos (...). (Barra, Política de drogas en América Latina: obstáculos y próximos pasos, 2015)

En ese sentido, tanto la continua evolución del fenómeno transnacional en cuestión como los limitados resultados obtenidos en cuanto a su mitigación (además de las consecuencias no deseadas) configuraron el inicio de una serie de cuestionamientos al RICE. De esa forma, y aunque los planteamientos de revisión del paradigma de la prohibición se originaron en la sociedad civil, algunos Estados han tomado la iniciativa y se han encaminado hacia la promoción de enfoques alternativos de lucha contra las drogas, toda vez que son aquellos los que han sufrido, quizá en mayor medida, los más severos efectos colaterales de las políticas prohibicionistas derivadas del tradicional consenso internacional. Así, los nuevos planteamientos sobre el abordaje del problema mundial de las drogas se han traducido en posiciones internacionales estatales que, en cierta medida, han

derivado en los albores de una reconfiguración de la dinámica temática del régimen, pero sin intención de generar una ruptura insalvable del mismo. Dicho de otro modo, la pertenencia al régimen se mantiene incuestionable (por los beneficios diferenciados obtenidos); sin embargo, la rápida expansión del fenómeno, su expedita adaptación a las nuevas estrategias de mitigación, los efectos colaterales y los limitados resultados obtenidos han planteado la existencia y diseminación de una corriente alternativa de política general sobre el tratamiento del asunto, la misma que estaría encaminada a reconfigurar dinámica temática del RICE y a alterar, de alguna forma, el consenso alcanzado hasta el momento y basado en instrumentos de corte prohibicionista.

Tomando en cuenta lo señalado en los párrafos precedentes, surge entonces el problema de investigación referido a la existencia de disenso interestatal¹. Es decir, como producto de la observación del comportamiento de los Estados en el régimen materia de análisis, resulta evidente la existencia de disenso interestatal sobre enfoque más apropiado de la lucha contra las drogas en el RICE. En ese sentido, no son pocos los Estados que han cuestionado el formato prohibicionista y que han aportado sustantivamente elementos para el debate internacional sobre la apertura de las políticas de drogas, pero tampoco conforman una mayoría determinante. Por tal motivo, dichos Estados pueden ser calificados como ‘retadores’ del régimen. Incluso, algunos han ido más allá y han sido protagonistas de algunas deserciones parciales². Sin embargo, aún persiste otro grupo grande de Estados que se mantiene en la tradicional visión del problema mundial de las drogas, argumentando la efectividad de sus resultados a costa de diversas cesiones y probables efectos adversos.

¹ Para la presente investigación, se entenderá por disenso interestatal a aquella falta de consenso entre los Estados respecto del abordaje del problema mundial de las drogas dentro del régimen del mismo nombre.

² Si bien existen múltiples Estados que han adoptado legislaciones nacionales más flexibles sobre el control de estupefacientes en sus territorios a pesar de lo dispuesto por la normativa internacional, dos casos de deserciones blandas son representativos: a) la denuncia, en el año 2011, y posterior reincorporación con una reserva sobre el masticado de la hoja de coca, en el 2013, del Estado Plurinacional de Bolivia a la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes y b) la regulación del mercado de cannabis en la República Oriental del Uruguay en el 2013.

En consecuencia, el posicionamiento estatal en los principales escenarios de debate multilateral³ (en particular, en Naciones Unidas) puede agruparse en dos tendencias internacionales, a saber: flexibilización y endurecimiento. De hecho, la coexistencia de estas dos tendencias en espacios multilaterales de debate y toma de decisión dentro del régimen materia de análisis conlleva al planteamiento del problema de investigación del presente estudio: la existencia de disenso interestatal sobre el abordaje del problema mundial de las drogas en el RICE. El período de estudio abarca los años comprendidos entre el 2012 y 2016, dada la necesidad de evaluar la dinámica de presentación de posiciones de los Estados más representativos de las tendencias descritas y la formación de coaliciones estatales en los principales ámbitos multilaterales internacionales sobre el control de estupefacientes en los últimos años. Sin embargo, para poder comprender con mayor profundidad el surgimiento de posturas particulares (estatales o regionales), es probable que se tomen eventos y discusiones de ese nivel sucedidos en años anteriores al período materia de análisis.

Frente al problema descrito, emerge la siguiente pregunta de investigación: ¿por qué ha existido disenso interestatal sobre el abordaje del problema mundial de las drogas en el RICE entre los años 2012 y 2016? La hipótesis central que brinda una primera aproximación a la respuesta hace referencia a que ha existido disenso interestatal sobre el abordaje del problema mundial de las drogas entre los años de estudio a razón de la reconfiguración de la dinámica temática del RICE, la misma que ha resultado de la emergencia de un bloque de Estados ‘retadores’ dentro del régimen que sostienen una posición divergente a la tradicional sobre el tratamiento del fenómeno en cuestión en referido régimen.

Con la finalidad de probar la validez de la hipótesis presentada, la presente investigación despliega tres subpreguntas estrechamente relacionadas: ¿cuáles han sido las tendencias internacionales predominantes sobre el abordaje del problema

³ Como en las diversas sesiones anuales de la Comisión de Estupefacientes o las Asambleas Generales Extraordinarias de Naciones Unidas dedicadas al análisis del TID, por citar dos ejemplos.

mundial de las drogas entre los años 2012 y 2016?; ¿cómo se ha manifestado la reconfiguración de la dinámica temática del RICE durante los años de estudio?; y ¿cuál ha sido la posición del Perú en materia de política exterior en el escenario de reconfiguración de la dinámica temática del RICE durante los años de estudio?

Sus respectivas subhipótesis mencionan que a) las tendencias internacionales predominantes sobre el abordaje del problema mundial de las drogas entre los años 2012 y 2016 han sido dos: endurecimiento y flexibilización; b) la reconfiguración de la dinámica temática del RICE se ha manifestado a razón de la emergencia de un bloque de Estados ‘retadores’ que sostienen una posición divergente de la tradicional, hecho que se demuestra a través del *agenda-setting* de nuevos ítems en escenarios de debate multilateral, proceso que ha sido posible debido a la formación de coaliciones por alineamiento político-estratégico; y c) la posición externa del Perú en materia de TID se ha caracterizado por una limitada participación e involucramiento temático en las diferentes aristas del debate internacional sobre el abordaje del fenómeno mundial de las drogas, hecho que ha impedido tanto promocionar su propia postura estatal como identificarse claramente con los principios y valores de alguna de las tendencias predominantes, no formando, de tal manera, coalición alguna por alineamiento político-estratégico.

Las tres subpreguntas permitirán, respectivamente, alcanzar los objetivos relativos a la comprensión de a) la existencia de las dos tendencias más relevantes del RICE sobre el tratamiento del problema mundial de las drogas durante el período de análisis a través de una exhaustiva labor descriptiva, b) la reconfiguración de la dinámica temática de referido régimen y c) la posición del Perú en materia de política exterior en el RICE durante los años de estudio. El objetivo general plantea explicar la existencia de disenso interestatal sobre el abordaje del problema mundial de las drogas en el RICE entre los años 2012 y 2016.

Las variables de la presente investigación se clasifican en dos: dependiente e independientes. La primera se deriva de la hipótesis central y hace referencia a la

reconfiguración de la dinámica temática del RICE. Esta reconfiguración es entendida como un cambio en los principales temas de agenda relativos al control del fenómeno de las drogas. Dicho cambio habría resultado de la emergencia de un bloque de Estados ‘retadores’ del régimen que sostienen una posición sobre el fenómeno de las drogas diferente a la tradicional. Esta emergencia es definida en términos de posicionamiento interestatal de apoyo, en general, a alguna tendencia internacional sobre el abordaje del problema de las drogas, y en particular, a la tendencia internacional de flexibilización. Se entiende por retadores del RICE a aquellos Estados que buscan generar un cambio de paradigma en el régimen a través de la adopción de principios y normas que difieren sustantivamente de las previamente establecidas.

Las variables independientes se clasifican, a su vez, en tres: tendencias internacionales sobre el abordaje del problema mundial de las drogas; *agenda-setting* de nuevos ítems; y posición peruana en materia de TID. Por tendencias internacionales en la materia descrita se entiende a aquellas corrientes de pensamiento que contienen un conjunto de herramientas (discursivas y aplicativas) utilizadas en el control de estupefacientes, priorizadas y explicitadas por los Estados miembros del RICE a través de declaraciones políticas, informes de organizaciones internacionales y documentos de trabajo. Por *agenda-setting* de nuevos ítems se entiende aquellos ejes temáticos propuestos por los Estados retadores del régimen, los mismos que tienen amplia aceptación entre sus pares más cercanos a la referida tendencia, pero que también ostentan indiferencia o rechazo explícito por parte de otros Estados más conservadores. Citados ítems se expresan a través de declaraciones políticas en foros especializados y en contribuciones estatales a documentos finales de reuniones multilaterales de alto nivel. La posición del Perú en materia de política exterior se explica tanto a través de los principios y valores de lucha contra las drogas que exterioriza a través de su posición gubernamental en foros especializados y debates multilaterales de alto nivel como por medio de su alineamiento político-estratégico con algún grupo de países, si es que lo hubiere.

El método elegido para el desarrollo de la presente investigación es enteramente cualitativo. De él se desprenden dos herramientas fundamentales, las mismas que tienen que ver con la consulta de fuentes (tanto primarias como secundarias) en función al análisis heurístico e interpretativo de los textos relacionados al RICE y su dinámica, por un lado, y la entrevista en profundidad a diversos actores (públicos o privados) involucrados en el planteamiento, formulación y/o aplicación de políticas públicas sobre TID, con énfasis en política exterior, por otro. El tipo de investigación propuesto es, en consecuencia, analítico–descriptivo. La sección descriptiva se centrará en la presentación de las particularidades más resaltantes de las tendencias internacionales sobre el tratamiento del problema mundial de las drogas y en la exposición de la posición peruana en el RICE, mientras que la sección analítica abordará los discursos y contribuciones de algunos Estados más involucrados en el régimen, así como también los mecanismos de formación y la participación de coaliciones derivadas del alineamiento político–estratégico en materia de control de drogas en escenarios de negociación multilateral.

La presente investigación encuentra su justificación en la necesidad de satisfacer académicamente las inquietudes propias de las dinámicas de las relaciones internacionales. En tal sentido, se busca lograr una mayor comprensión de la dinámica y el proceso político del RICE, del cual el Perú forma parte. Así, resulta importante poder conocer, en mayor profundidad, el escenario de transformaciones continuas en el que se cuestionan paradigmas y se reconfiguran las relaciones entre los Estados, a fin de profundizar sobre la teoría y la práctica de los regímenes internacionales.

Además, la investigación se justifica como insumo de toma de decisiones del Estado peruano. En efecto, el Perú forma parte del RICE y es, a su vez, junto con Colombia y Bolivia, uno de los tres principales países productores de hoja de coca y cocaína a nivel mundial, de acuerdo a los continuos informes anuales de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, en adelante). Poder contar con mayor información sobre el escenario internacional inducirá a

los tomadores de decisiones de política pública y de política exterior a una reflexión sobre las modificaciones en cuanto al tratamiento del problema mundial de las drogas, a fin de diseñar, implementar y evaluar reformas a estrategias que se consideren más pertinentes, de acuerdo a la realidad nacional.

En cuanto a la bibliografía consultada, el trabajo de investigación que el lector tiene en sus manos ha basado sus fuentes bibliográficas en diversos ensayos académicos, libros sobre la materia de estudio y documentos oficiales tanto gubernamentales como de organizaciones internacionales. Citadas fuentes son de fácil acceso en revistas indexadas, bibliotecas universitarias y páginas web.

El marco teórico elegido para el presente análisis tiene que ver con la interpretación realista de los regímenes internacionales. Largo ha sido el debate sobre las dos principales posiciones teóricas predominantes respecto de los regímenes internacionales, cuya definición más ampliamente aceptada es la presentada por Stephen Krasner, quien los precisa en torno a “principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión, alrededor de los que convergen las expectativas de los actores en un área específica de las relaciones internacionales” (Krasner, 1982, p. 186). Sin embargo, no resulta ocioso resumirlas en este apartado. Tanto para los institucionalistas liberales como para los realistas, los regímenes internacionales parten de una serie de suposiciones comunes que abarcan hechos como el reconocimiento de que los Estados operan en un sistema internacional anárquico, que estos son actores racionales y unitarios, que son las unidades responsables del establecimiento de los regímenes, que los regímenes se establecen sobre la base de cooperación en el sistema internacional y que los regímenes promueven el orden internacional. Sin embargo, difieren en ciertos aspectos. Mientras que para los institucionalistas liberales los regímenes permiten a los Estados colaborar, promueven la provisión de bienes comunes, florecen mejor cuando son promovidos y mantenidos por un hegemón benigno, y promueven la globalización y un orden mundial liberal, para los realistas los regímenes permiten a los Estados coordinar, generan beneficios diferenciados para los Estados, toman al poder como elemento central de su formación y

mantenimiento y determinan la naturaleza del orden mundial a través de sus principios y normas (Little, 2001, p. 301).

Lo central de la diferenciación entre estas aproximaciones, para efectos de la presente investigación, tiene que ver con el rol y la importancia otorgada al elemento del poder. De un lado, los institucionalistas liberales mantienen que “el poder puede ser utilizado por un hegemón para presionar a otros Estados para colaborar y conformar un régimen” (p. 313) aunque tal régimen pueda luego mantenerse sin la influencia de citado hegemón. Aquí el rol de las estrategias colaborativas resulta de suma importancia. De otro lado, la aproximación realista señala que:

El poder juega un rol crucial, no como amenaza para disciplinar a Estados que salgan de un acuerdo colaborativo, sino más bien en el proceso de negociación – para determinar la forma del régimen sobre el cual todos los Estados coordinarán sus acciones. (pp. 313, 314)

Otros autores mencionan que, para la vertiente realista de las relaciones internacionales, el régimen internacional puede comprenderse como “un medio a través del cual un hegemón (...) instrumentaliza las relaciones internacionales para mantener su poder en el ámbito internacional en detrimento de los demás” (De la Flor & Caballero, 2009, pp. 5, 6), pero esta visión resulta claramente limitante en tanto que no ofrece mayores detalles sobre la posibilidad de actores estatales no hegemónicos de lograr reformas dentro del régimen.

Si bien la disertación presentada por Little sobre el poder en las interpretaciones realistas e institucionalistas liberales es bastante más completa, resulta relevante recordar que el poder no es una constante. A medida que evoluciona el sistema internacional (o regimental) y todos sus componentes, los Estados ganan, mantienen o pierden poder e influencia sobre el resto de actores, y se reconfigura el orden internacional (o regimental) de acuerdo sus principales capacidades. En efecto, la interpretación realista de los regímenes internacionales provee un elemento central: el poder para determinar la forma del régimen. No obstante, el poder no debe entenderse como elemento estático, sino más bien dinámico.

Es en tal interpretación realista de los regímenes internacionales que los actuales retos del RICE se desenvuelven y puede ser explicados de manera convincente. Como ya ha sido advertido, el análisis se centrará en la dinámica del posicionamiento de algunos Estados en contra de una particular concepción sobre el tratamiento del problema mundial de las drogas. Estos Estados, que por sí solos no ostentan las capacidades suficientes para poder influenciar de manera significativa en el RICE, han encontrado la manera de poder plantear una agenda temática particular y establecer ciertos puntos de consenso global en declaraciones políticas no vinculantes a través de la formación de coaliciones derivadas de un alineamiento político–estratégico. Las formas a través de las cuales estos alineamientos se demuestran en la arena internacional serán abordadas de manera más exhaustiva en el capítulo dos.

CAPÍTULO 1. TENDENCIAS INTERNACIONALES DEL TRATAMIENTO DEL PROBLEMA MUNDIAL DE LAS DROGAS

Desde inicios de siglo XX, los Estados han convenido en abordar conjuntamente el problema de las drogas, en el entendido de que este se constituye como un reto de carácter transnacional que los afecta de diversas formas e intensidades. En ese sentido, el Régimen Internacional de Control de Estupefacientes (RICE, en adelante) data sus orígenes desde 1909, “cuando las principales potencias del sistema internacional del momento se reunieron en la Comisión de Opio de Shanghái para tratar de gestionar el comercio y el consumo de opio en Asia” (Sánchez, 2012, p. 1), dando luz, luego, a la Convención Internacional del Opio de 1912. Ulteriormente, el régimen fue creciendo en materia de instrumentos multilaterales regulatorios, atravesando marcos de amplio espectro como el de la Sociedad de Naciones y Naciones Unidas. A fin de cuentas, es en 1961 que se aprobó la Convención Única de Estupefacientes de las Naciones Unidas, la misma que entrara en vigencia en diciembre de 1964 tras ser ratificada por 40 Estados, y que tiene por objeto el “sustituir los diversos tratados multilaterales que existían (...) por un instrumento único, así como reducir el número de órganos internacionales creados (...) y establecer disposiciones para reglamentar la producción de materias primas para estupefacientes” (Bewley-Taylor & Jelsma, 2011, p. 1). Este instrumento fue complementado por el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y por la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. El primero de ellos prohíbe la producción, tráfico y consumo de sustancias psicotrópicas, mientras que el segundo propuso “medidas efectivas contra el lavado de dinero, el tráfico de precursores químicos y la producción de drogas” (Ekici, 2016, p. 64). En la actualidad, estos tres instrumentos normativos se constituyen como las piedras angulares del RICE, toda vez que es en base a estos que los Estados—parte del régimen concuerdan en diseñar, elaborar, ejecutar y evaluar sus políticas públicas nacionales de lucha contra este fenómeno.

Sin embargo, el RICE ha tenido ciertas características, las cuales han moldeado su forma desde su consolidación en 1961 y le brindaron una orientación o tendencia determinada; con particularidades que, si bien han generado resultados concretos y positivos en la lucha contra las drogas, no han estado exentas de críticas por parte de diversos sectores de la Academia y, más recientemente, de algunos Estados. En ese sentido, es importante hacer notar que las tendencias descritas en los siguientes apartados deben ser entendidas como conjuntos de herramientas y mecanismos priorizados de abordaje del problema mundial de las drogas, en consonancia con estrategias nacionales y concepciones particulares. Asimismo, es relevante resaltar que la primera de ellas (endurecimiento) ha sido la tendencia dominante en el RICE durante más de cincuenta años, mientras que la segunda (flexibilización) nació como respuesta a la primera y se encuentra aún en fase de posicionamiento internacional.

1.1 La tendencia de endurecimiento

Con la finalidad de llegar al acuerdo consensual que derivaría en la Convención Única de Estupefacientes 1961, el Convenio de 1971 y la Convención de 1988, los Estados – parte de dichos instrumentos entraron en una serie de debates y negociaciones sobre cómo debería ser tratado el problema mundial de las drogas. En efecto, y como suele suceder en este tipo de espacios multilaterales donde la finalidad es la adopción de un texto común vinculante, los Estados tienden a velar por sus propios intereses, y son, eventualmente, los más poderosos los que terminan moldeando los elementos del régimen (principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión). En ese sentido, para la vertiente realista de las Relaciones Internacionales, “el poder juega un rol crucial (...) en el proceso de negociación – para determinar la forma del régimen sobre el cual todos los Estados coordinarán sus acciones” (Little, 2001, p. 314). Es en tal forma que el RICE, en sus inicios, adquirió una connotación de corte prohibicionista, toda vez que los Estados más poderosos enfatizaron el uso regimental consensuado de mecanismos de sanción penal y control con la finalidad de acabar con el

fenómeno (en el entendido de que tal objetivo pueda ser mensurablemente alcanzable).

En efecto, al referirse a la Convención de 1961, Bewley-Taylor & Jelsma (2011) señalan que su adopción representó un “viraje notable, por el que se pasó de un sistema fundamentado (...) en ‘acuerdos para la restricción de materias primas’ a un marco multilateral de mayor severidad y alcance que, si bien mantenía esta función, adoptaba un acento más prohibitivo” (p. 17). En esa línea, los autores señalan que se introdujo obligaciones penales para que los Estados signatarios criminalizaran, en el marco de su legislación nacional, la producción y el comercio no autorizados, por lo que citada convención proporcionó al derecho internacional los cimientos para el posterior desarrollo de la ‘guerra contra las drogas’, concepto que se desarrollará con mayor amplitud en el siguiente apartado.

En ese sentido, se ha tendido a categorizar a los Estados que se ubican en la tendencia de endurecimiento como prohibicionistas, en el entendido de que defienden posiciones a nivel internacional que priorizan la ‘prohibición como política’ y que mantienen una interpretación bastante literal de las tres convenciones marco de Naciones Unidas sobre el control de estupefacientes. En materia conceptual, resulta significativo hacer algunas diferenciaciones entre la prohibición como política y la prohibición como herramienta de regulación. En el primer caso, la prohibición como política termina siendo una postura absolutista “que impone un bloqueo absoluto de la producción, suministro y consumo de ciertas sustancias para el consumo no médico o el uso no científico” (Rolles, Sánchez, & Powell, 2013, pp. 24, 25); para el segundo caso, la prohibición “no es más que una herramienta para controlar actividades como, por ejemplo, la venta a menores de edad y la compra fuera de establecimientos autorizados” (p. 25). Es entonces relevante tomar en cuenta esta diferenciación a efectos de que, para la presente investigación, se utiliza el concepto de prohibición como política como una de las características centrales de la tendencia de endurecimiento del RICE. De esa forma, y aunque definido como “prohibición punitiva”, ya desde el 2012

sectores de la sociedad civil mencionaban que ese enfoque “es el que sigue primando o, dicho de otro modo, es el que define el espíritu del marco internacional vigente” (Bewley-Taylor & Jelsma, 2012, p. 4) de control de estupefacientes.

Sin embargo, es pertinente mencionar que el debate general sobre la implementación del marco normativo del RICE estuvo enmarcado en una lógica de países de mayor y menor desarrollo. De esa manera, para la segunda mitad del S. XX, la Convención de 1961 encarnaba la estrategia general de los países consumidores desarrollados de reducir y eliminar el cultivo de plantas para la producción de estupefacientes, “objetivos que sólo (*sic.*) se podían alcanzar a un cierto coste para los países en desarrollo en que se cultivaban estas plantas” (Bewley-Taylor & Jelsma, 2011, p. 12). En ese sentido, el contexto también aludía a un proceso de descolonización global “que se traducía en la dicotomía política entre Estados productores en desarrollo y Estados consumidores desarrollados”, la misma que aún puede ser percibida en nuestros días (p. 12).

1.1.1 La guerra contra las drogas

En relación a lo mencionado anteriormente, y dado el incremento del problema del consumo de drogas en su territorio, desde 1971 (bajo la administración de Nixon) Estados Unidos desarrolló una política interna y exterior agresiva en torno al control de estas sustancias ilegales. En su proyección externa, lanzó la retórica de la ‘guerra contra las drogas’, entendida como un discurso de política exterior (de aplicación práctica, en muchos casos) que enfatizaba en estrategias de carácter represivo en materia de control de la oferta y demanda de estupefacientes. Posteriormente, en abril de 1986, Reagan publicó la Directiva de Seguridad Nacional 221, la misma que, entre otras acciones, priorizaba detener la producción y el flujo de narcóticos ilícitos a través de acciones dirigidas por el Presidente, e implicaban:

La completa consideración de las actividades de control de drogas en el planeamiento de ayuda externa, una expansión del rol de las Fuerzas Armadas

para apoyar los esfuerzos contradrogas y (sobretudo) un énfasis adicional en el tema “narcóticos” como un asunto de seguridad nacional en la discusión con otras naciones. (Torres, 2013A, pp. 15, 16)

En consecuencia, la gravedad del fenómeno del Tráfico Ilícito de Drogas (TID, en adelante) (en especial, el consumo y el micro tráfico) en Estados Unidos llevó no solo a un reconocimiento de la necesidad de trabajar herramientas multilaterales de lucha contra las drogas sino también a un apremio por sentar en aquellos espacios de diálogo y concertación cierto tipo de lineamientos que, en ese entonces, la potencia veía como prioritarios a sus intereses particulares. Dichas estrategias han tenido a expandir el prohibicionismo como una política general en el abordaje al problema mundial de las drogas, en tanto que ya desde 1961 (con la adopción de la normatividad derivada de la Convención Única de Estupefacientes), la plataforma regimental se configuraba un terreno fértil para el cultivo de esta tendencia. En ese sentido, por ejemplo, con una inicial reticencia a adherirse al tratado de 1961 (por considerarlo un poco laxo en materia de fiscalización), Estados Unidos trabajó duro, diplomáticamente, para llevar a cabo una Conferencia de Plenipotenciarios para modificar la Convención Única, la misma que llegó a realizarse en 1972. Su resultado fue el Protocolo de modificación de citada convención, se firmó el 25 de marzo de 1972, entró en vigencia en 1975 y “afinó las disposiciones existentes en relación con el sistema de previsiones y la recopilación y notificación de datos, a la vez que reforzó las medidas de aplicación de la ley y extradición (...)” (Bewley-Taylor & Jelsma, 2011, p. 14). Este esfuerzo de Estados Unidos se enmarcaba en la lógica particular de reforzar el carácter punitivo del control de drogas (oferta, sobretudo) en países productores, toda vez que “los países desarrollados de occidente deseaban imponer estrictos controles sobre el cultivo, la producción y el tráfico de estupefacientes naturales que procedían de los países en desarrollo” (p. 15).

Siguiendo esa misma línea, “Estados Unidos, principal promotor de la guerra contra las drogas, ha gastado un enorme capital diplomático, militar y económico para preservar este sistema, (...) con el fin de emplearlo como un instrumento para perseguir metas más amplias de política exterior” (Rolles, Sánchez, &

Powell, 2013, p. 27). Como ejemplo de lo anterior, puede citarse tanto la publicación anual de la “Certificación Antinarcoóticos”⁴ como los diversos planes de cooperación bilateral de Estados Unidos con algunos países de la región (el Plan Colombia o la Iniciativa Mérida –este último para el caso mexicano– son ejemplos representativos). En un análisis propio sobre los énfasis de la cooperación estadounidense con Colombia en el marco del plan del mismo nombre, se determinó que “gran parte de los montos destinados a la cooperación anual se (iban) a los rubros como policía y fuerzas armadas” (Torres, 2012, p. 50). En cuanto a la Iniciativa Mérida, esta se configuraba como un esfuerzo de cooperación entre Estados Unidos y México que involucraba la “asistencia a México para la profesionalización de la policía, la reforma judicial y penitenciaria (...), la seguridad fronteriza” (p. 52), entre otros. Las citadas metas más amplias de política exterior, en estos dos casos, podrían referirse a la consecución de aliados políticos regionales en materia de seguridad. En ese sentido, el énfasis tradicional de Estados Unidos y su cooperación técnica y asistencia financiera como herramientas de política exterior en el marco de la lucha contra las drogas han tenido un marcado componente de control de la oferta a través de herramientas como interdicción y sanción (en su momento, no tan bien focalizadas), hecho que llegó a configurar parte de la caracterización prohibicionista del RICE.

No obstante, resulta pertinente mencionar que, en los últimos años, Estados Unidos se ha ido alejando de su tradicional postura de “guerra contra las drogas”, toda vez que su tradicional política exterior prohibicionista de lucha contra las drogas se ha venido contradiciendo con la política interna de algunos de sus estados federados, los mismos que han adoptado legislaciones más flexibles en torno a la permisividad de la comercialización y consumo de sustancias psicoactivas (como el cannabis) tanto para fines medicinales como para

⁴ Instrumento de elaboración unilateral por determinación presidencial de Estados Unidos, en el cual, “la certificación positiva de un país implica la continuidad o incremento del apoyo económico al país certificado por cooperación internacional para la mitigación de este fenómeno” (Torres, 2012, p. 56).

recreativos. Para Sánchez (2012), la inclusión del tema de la decriminalización de drogas fue uno de los puntos centrales de la agenda de la Cumbre de las Américas, en Cartagena, el 2012, reunión en la que se percibió “una ligera aunque perceptible apertura por parte de Estados Unidos, país impulsor del régimen prohibicionista, y de una mayor confianza e independencia por parte de los líderes latinoamericanos” (p. 26). De esa forma, Estados Unidos “abandonó la etiqueta de la guerra contra las drogas y comenzó a aproximarse más activamente a las drogas en su relación a la salud pública (...)” (Szabó de Carvalho, 2013, p. 2). En ese sentido, en el marco de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA, en adelante) de 2013, el entonces secretario de Estado de Estados Unidos, John Kerry, sentenció que también había que prestarle atención a las políticas sociales de reducción de la demanda y dio la bienvenida a una discusión abierta sobre el tema de las drogas. Referida autoridad mencionó en ese entonces que “Estados Unidos no puede pretender tener el monopolio sobre la mejor manera de luchar contra las drogas. No hay respuestas sencillas ni soluciones definitivas (...)” (El País, 2013). En la actualidad, no obstante, la política exterior de la gestión de Donald Trump en materia de control antidrogas resulta aún difícil de predecir o de caracterizar, aunque pareciera que su lineamiento político desconfía de los sistemas multilaterales de negociación y búsqueda de consenso, por lo cual preferiría actuar de manera unilateral para ciertos asuntos de escala global. En su primera determinación presidencial sobre países mayores de tránsito y producción de drogas para el año 2018, Trump designó a Bolivia y Venezuela como países que no han conseguido demostrablemente adherirse a sus obligaciones bajo acuerdos internacionales antidrogas (aunque ya se los había designado en las anteriores determinaciones presidenciales de Obama). Lo novedoso de esta determinación es que se explicita que se pensó en designar a Colombia, a razón del “extraordinario crecimiento del cultivo de coca y la producción de cocaína en los últimos tres años (...)” (White House, 2017). Lo anterior podría estar demostrando una cierta incomodidad por parte de Estados Unidos para con Colombia, a razón no solo del incremento cuantitativo del fenómeno de las drogas en este país sino también, probablemente,

a razón del posicionamiento político que, en los últimos años, ha tenido Colombia respecto del RICE (en el capítulo dos, este asunto se abordará con mayor detalle).

1.1.2 Prohibicionismo como principal característica de la tendencia de endurecimiento

El prohibicionismo como política, entonces, ha marcado la tendencia en la mayoría de comportamientos estatales en las últimas décadas. Las bases del andamiaje normativo del RICE y la proliferación discursiva de la ‘guerra contra las drogas’ han facilitado una interpretación de corte punitivo del régimen que ha derivado en la aplicación de ciertas estrategias que, hoy en día, son cuestionadas a todo nivel. En ese sentido, Estados como Rusia, China, Irán, Pakistán, Singapur, Filipinas, Egipto, los Estados árabes y varias naciones asiáticas son conocidas por la rigidez y el tono prohibitivo de su legislación nacional en materia de lucha contra las drogas. De tal forma, la criminalización de cultivadores, productores, traficantes y hasta usuarios de sustancias psicoactivas han sido algunos de los mecanismos predilectos que los Estados que se han alineado a esta tendencia han utilizado en sus respectivas circunscripciones. Por demás, y en tanto que la actual normativa del RICE se sustenta principalmente en la reducción de la oferta, los Estados catalogados como “productores” y “de tránsito” han utilizado herramientas de interdicción (aérea, marítima, fluvial o terrestre), erradicación forzada y aspersión área de cultivos y una diversidad de sanciones penales para productores, mulas (individuos que suelen llevar pequeñas cantidades de droga de un lugar a otro) y usuarios, hecho que ha derivado en la generación de consecuencias no deseadas que podrían estar resultando en la elevación de costos por sobre los beneficios obtenidos. Otros Estados, principalmente los de la región asiática, han optado por sanciones penales más duras, incluida la pena capital por delitos relacionados al TID. Filipinas, en ese sentido, no deja de ser una figura representativa, al contarse por más de 7 000 los muertos, a enero de 2017, los que deja la guerra contra las drogas impulsada por Rodrigo Duterte, su presidente (El País, 2017). En Tailandia, bajo la gestión del primer ministro Thaksin Shinawatra, también se lanzó, en febrero de 2003, una iniciativa de lucha contra las drogas de

extrema dureza que terminó con, por lo menos, alrededor de 2800 ejecuciones extrajudiciales en sus primeros tres meses (Human Rights Watch, 2008). En estos casos, sí existe un vínculo claro entre el prohibicionismo como política y las ejecuciones asociadas (perpetradas por actores de *law enforcement* del gobierno o terceros encargados por este): al ser el prohibicionismo como política una filosofía absolutista, incluso los medios más radicales tienden a legitimarse en aras de la consecución de una retórica de bienestar superior (la idea de un mundo sin drogas, por ejemplo).

La tendencia de endurecimiento, entonces, gira en torno a un prohibicionismo como política como principal característica, en el entendido que la imposición de bloqueos absolutos a la producción, tráfico y consumo de sustancias psicoactivas (para el uso no médico ni científico) ha derivado en la aplicación de mecanismos y herramientas de control de la oferta y demanda con características punitivas y represivas: la aplicación inflexible (y muchas veces indiscriminada) de la ley, la severidad draconiana de sanciones (que van desde penas privativas de libertad hasta ejecuciones sentenciadas) y la reclusión forzosa (en contra de la voluntad) de usuarios con problemas de adicción son algunos ejemplos. El prohibicionismo de la tendencia de endurecimiento también ha puesto un sobredimensionado énfasis en la reducción de la oferta, la misma que se constituye como un eje central que, tras ser alcanzado, “dará lugar a un incremento sostenido de los precios, lo cual debería reducir el consumo de drogas y, por tanto, rebajar la incidencia del ‘abuso’ de drogas” (Garzón, 2014, p. 3). Tras esta lógica economicista, existe un razonamiento que parte del hecho de que, al eliminar la oferta, la demanda también dejará de existir. No es más que lógico. Es más, las justificaciones de la utilización priorizada de herramientas de reducción de la oferta involucran el ataque a la rentabilidad del negocio ilícito, aumentando, de esa forma, los costos de producción de drogas ilegales y trasladando la actividad ilícita hacia fuera de las fronteras nacionales. En efecto, el problema podría verse ‘solucionado’ en el corto plazo en territorio nacional. El reto real surge cuando, tratándose de un problema transfronterizo, se busca llevar el modelo

microeconómico a gran escala, pasando por alto criterios relevantes a ser tomados en cuenta, como institucionalidad, capacidad estatal, recursos humanos y financieros, soberanía e incluso derechos humanos, entre otros. Incluso, si medidas unilaterales buscaran atacar la rentabilidad del negocio ilícito dentro de un país, la actividad ilícita buscaría territorios de mayor fragilidad institucional para desarrollarse. Es más, existe un conjunto de trabajos basados en la microeconomía ortodoxa que demuestran que la represión de la oferta de los bienes ilegales y, específicamente de las drogas ilícitas, “es contraproducente en la medida en que induce incrementos de sus precios, y activa incentivos y mecanismos que permiten expandir las actividades ilegales”. (Raffo, 2011, p. 308). Bajo este supuesto, un enfoque centrado en la sola represión indiscriminada de la oferta no tendría resultados positivos a largo plazo.

1.1.3 Las consecuencias no deseadas

Las críticas al paradigma prohibicionista han sido diversas. Partieron, en su momento, de la sociedad civil, a raíz de las consecuencias no deseadas del enfoque de la “guerra contra las drogas” que se venía consolidando dentro del RICE. Sin embargo, tras un impresionante esfuerzo de lobby internacional (mayormente de Organizaciones No Gubernamentales – ONG, en adelante) algunos Estados terminaron adoptando sus posturas, en el entendido de que las consecuencias no deseadas del prohibicionismo han rebasado sus capacidades estatales de mitigación, mientras que la naturaleza del TID como fenómeno social (y las organizaciones criminales detrás) ha ido evolucionando y también adaptándose a las herramientas de control impartidas.

Las consecuencias no deseadas de las políticas prohibicionistas han sido ampliamente descritas por una multiplicidad de autores. En esencia, los defensores de una política más flexible de lucha contra las drogas hablan de un “fracaso” de la guerra global contra las drogas, a razón de que “los (...) recursos destinados a la criminalización y a medidas represivas orientadas a los productores, traficantes y consumidores de drogas ilegales, han fracasado en reducir

eficazmente la oferta o el consumo” (Comisión Global de Políticas de Drogas, 2011, p. 2). La cita anterior no deja de ser cierta, pues, en materia de consumo global, cifras de Naciones Unidas arrojan un aumento en el número estimado de usuarios globales de drogas desde el 2006 (208 millones) hasta el 2015 (255 millones) (United Nations Office on Drugs and Crime, 2017, p. 13). Lo interesante de estas estadísticas es que, salvo en 2008, la tendencia de consumo ha ido incrementándose ininterrumpidamente, pese a los esfuerzos gubernamentales para la mitigación del uso de drogas ilegales. Asimismo, en materia de oferta, el número de hectáreas destinadas al cultivo de coca global ha vuelto a dispararse a partir del año 2013, año en que alcanzó su menor nivel en más de un quindenio⁵. En efecto, al 2015, y alcanzando las 156 500 hectáreas, “el área global bajo cultivo de coca era más o menos la misma que en el 2010, pero aún 29% menor que su pico en el 2000” (p. 40). Asimismo, el cultivo de amapola ha estimado un crecimiento sustancial en los últimos años, alcanzando las 305 000 hectáreas al 2016 y representando “cerca del doble del tamaño del área total bajo cultivo de coca” (p. 39). Por su lado, el cannabis continúa siendo la droga ilegal más producida en el mundo, “tanto en términos de tamaño y esparcimiento geográfico de área bajo cultivo y volumen producido” (p. 39). En consecuencia, parece ser que las estrategias globales enfocadas en la represión indiscriminada y la sanción penal para la reducción de la oferta no han conseguido los resultados generales esperados de disminución ni de la producción de drogas ilegales ni de su consumo.

Este denominado fracaso, sin embargo, no debe considerarse como tal, dado que, aunque resulta imposible realizar medición alguna sobre supuestos, es altamente probable que la situación global del consumo y la producción estuviese en peores condiciones si es que nada se hubiera hecho desde la implementación de las tres principales convenciones de Naciones Unidas sobre el control de estupefacientes. Sin embargo, lo que podría concluirse, a este punto, es que, si bien los esfuerzos gubernamentales enmarcados en la tendencia prohibicionista del RICE han

⁵ Debido, esencialmente, al incremento producido en Colombia.

conseguido numerosos resultados en materia de incautación, erradicación y sanción penal, estos no han conseguido los resultados esperados a la fecha. Es más, hay una alta probabilidad de que la meta global de “fijar el año 2019 como objetivo para que los Estados eliminen o reduzcan considerable y mensurablemente a) el cultivo ilícito de adormidera, arbusto de coca y planta de cannabis y b) la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (...)” (United Nations Office on Drugs and Crime, 2009, p. 15)⁶ no se cumpla en lo absoluto, si se mide de forma conjunta y no tomando como referente resultados de casos probablemente aislados.

En adición al altamente probable incumplimiento de la reducción significativa antes mencionada, las políticas prohibicionistas de la tendencia de endurecimiento han producido una serie de consecuencias no deseadas. En efecto:

La misma Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), (...) reconoce cinco consecuencias no intencionadas del régimen de drogas, a saber: a) la creación de un mercado ilegal y criminal que ofrece atractivas ganancias; b) el desplazamiento de políticas de salud a un segundo término, por detrás de la justicia penal; c) el desplazamiento geográfico de los centros de producción y distribución de drogas, también conocido como efecto globo⁷ (porque cuando se presiona en una parte, el aire va hacia otra); d) el desplazamiento de sustancias, de una controlada a otras con efectos similares para el usuario; e) la mala percepción por parte de las autoridades nacionales de las personas que usan drogas, quienes a menudo son excluidas y marginalizadas y son víctimas de un estigma moral que las aleja del sistema de salud. (Barra, 2015, p. 85)

El reconocimiento de Naciones Unidas de estas consecuencias no deseadas se llegó a configurar, en su momento, como un éxito de los esfuerzos de la sociedad

⁶ Meta establecida en 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, resultante de la serie de sesiones de alto nivel del 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, en la que “participaron jefes de Estado, ministros y representantes de Gobiernos de 132 Estados” (United Nations Office on Drugs and Crime, 2009, p. iii).

⁷ Frente al ‘efecto globo’, existen posiciones que refieren que una posible solución podría tener que ver con la realización de esfuerzos concertados de presión en todos los escenarios al mismo tiempo y con similar intensidad. Lo que esta posición descuida es la naturaleza diferenciada de las capacidades institucionales de Estados colindantes al fenómeno de las drogas, las prioridades y costos político-ideológicos y la realidad geográfica y social, por mencionar algunos aspectos que harían inviable esta solución.

civil para reformar las políticas de drogas a nivel internacional y orientarlas hacia una tendencia de flexibilización (que será descrita más adelante) en el RICE. Sin embargo, para el caso particular de América Latina, “cabe considerar no solo estas consecuencias imprevistas, sino también cómo la exacerbación de la violencia y la corrupción socava las capacidades del Estado” (Garzón, 2014, p. 4). En efecto, en algunos Estados latinoamericanos, la política prohibitiva y de represión contra las drogas no ha hecho más que aumentar la violencia de la criminalidad organizada que gira en torno a este delito. Por ejemplo, en México, al finalizar el año 2010, la guerra contra las drogas iniciada por la administración Calderón sumaba “miles de millones de dólares en inversión armamentística y (...) catastróficas pérdidas de más de 30 000 muertos” (Barra, 2010, p. 5). Para el caso de la región centroamericana, cuyos índices de violencia generalizada han aumentado en los últimos años, Naciones Unidas refiere que los esfuerzos contra el crimen se han concentrado en un “enfoque cada vez más militarizado y represivo de la labor policial. Este enfoque conlleva el riesgo de dañar aún más la gobernanza a través de la erosión de los derechos civiles, y hasta ahora ha demostrado gran ineffectividad (...)” (United Nations Office on Drugs and Crime, 2012, p. 13). Sin embargo, y aunque el tráfico de cocaína es la actividad más lucrativa de la delincuencia organizada en Centroamérica (no es la única), es el cambio en las relaciones de poder negociadas entre los grupos, en su interior y con el Estado el principal motivo de la violencia en esta región (p. 13).

Asimismo, el impacto generado por las políticas prohibicionistas de la tendencia de endurecimiento del RICE ha sido tal que ha generado consecuencias en los sistemas penales y carcelarios de los diversos países con algún nivel de involucramiento en el fenómeno del TID. En efecto, un informe comparado de ocho países latinoamericanos en el año 2010 sobre la relación entre la legislación de drogas y su situación carcelaria esbozó una serie de conclusiones más que interesantes. En todos ellos, por ejemplo, se observaba la introducción de leyes punitivas para enfrentar los delitos asociados a las drogas, cuyas penas terminaban siendo desproporcionadas con respecto a otros delitos. Además, se concluyó que

la legislación no distinguía entre niveles de involucramiento en el negocio, tratando igual a pequeños vendedores, mulas o transportistas, y grandes narcotraficantes. También se observó que la severidad de las leyes de drogas contribuyó significativamente al aumento de encarcelamientos y, en consecuencia, el despegue de índices de hacinamiento carcelario. Igualmente se subrayó la existencia de abusos de la figura de la detención preventiva, el encarcelamiento por simple posesión de drogas, el enfoque represivo hacia los sectores más vulnerables de la cadena del TID (usuarios, cultivadores o mulas) y un aumento de la participación de la mujer y de extranjeros en el delito materia de estudio, entre otros (Metaal & Youngers, 2010). A este punto, no resulta ocioso mencionar que algunas de las consecuencias mencionadas en este párrafo han terminado lesionando derechos humanos, en el entendido que se han producido diversas violaciones a libertades fundamentales y principios como el de debido proceso.

Las políticas de erradicación forzada de cultivos ilícitos también han generado consecuencias negativas. En esencia, se habla del “efecto globo”; que describe una situación en la cual las hectáreas de cultivos ilícitos erradicadas en un lugar determinado tienden a volver a crecer en otro tras un periodo de tiempo variable. Lo curioso de este asunto es que, estos otros lugares pueden pertenecer a países distintos (sobretudo aquellos en los que existe debilidad institucional, baja capacidad de *enforcement*, geografía de difícil acceso y bajos recursos), hecho que difumina aún más el objetivo de erradicar por completo los cultivos ilegales de una país entero. Asimismo, la erradicación forzada de cultivos ha traído consigo un alto nivel de conflictividad social, la misma que termina repercutiendo en la estabilidad del sistema político de turno. En el Perú, por ejemplo, los cocaleros del Valle de Aguaytía “protestaron contra la erradicación de la hoja de coca (...) (y pidieron) la suspensión de la erradicación de la coca, el retiro de los trabajadores del CORAH⁸ (y la reanudación de) la mesa de diálogo” (Correo, 2011). En el mismo país, en julio de 2017, se llevó a cabo ‘una marcha de

⁸ El Proyecto Especial de Reducción y Control de Cultivos en el Alto Huallaga (CORAH, en adelante) realiza las labores de erradicación de cultivos ilícitos de coca y depende del Ministerio del Interior.

sacrificio' de cocaleros del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM, en adelante) que se oponen a la “erradicación compulsiva de cultivos de coca (y protestan por) el incumplimiento del gobierno de impulsar las mesas de trabajo para la reconversión productiva” (La República, 2017). Además, como consecuencia de la represión amparada en el control de la oferta, hay algunos que hablan del efecto cucaracha, que tiene la misma lógica del efecto globo solo que aplicada a organizaciones criminales dedicadas al TID. En tal sentido, el efecto cucaracha “se refiere específicamente al desplazamiento de redes criminales de una ciudad/estado/región a otra dentro de un país determinado o de un país hacia otro, en busca de paraísos más seguros y autoridades estatales más dóciles” (Bagley, 2013, p. 113). A fin de cuentas, estos desplazamientos terminan incidiendo en un menor impacto general de los esfuerzos gubernamentales para lidiar con el fenómeno materia de análisis, toda vez que solo generan una “eliminación temporal” (en caso el desplazamiento sea transfronterizo) o un retraso en operaciones ilícitas (cuando el desplazamiento es al interior de un país).

1.2 La tendencia de flexibilización

Frente al relativo fracaso (dependiendo de la óptica con la que se analice) de la guerra contra las drogas, diversas organizaciones progresistas de la sociedad civil centraron sus esfuerzos en la producción de ideas y de diseños de política pública para establecer un enfoque menos represivo de lucha contra las drogas y más respetuoso de los derechos humanos, con altas expectativas de conseguir mejores resultados sin consecuencias no deseadas. Algunas de esas ideas tienen que ver con la implementación de modelos de reducción de daño para el tratamiento del consumo en circunscripciones donde este se constituye como el problema principal asociado al TID. Otras se enfocan en la observancia de los derechos humanos para evitar consecuencias como la criminalización y privación de libertad de los actores más vulnerables de la cadena del TID, a saber: cultivadores (que realizan esta actividad a razón de carencia de alternativas lícitas que puedan aliviar su precaria economía familiar), *mulas* (transportistas de droga quienes tienden a ser actores fácilmente intercambiables en la citada cadena) y usuarios de

drogas (quienes muchas veces se han constituido como el principal objetivo de las políticas prohibicionistas). Sin embargo, más allá de las priorizaciones de algunas herramientas por sobre otras de la tendencia de flexibilización, el eje transversal siempre ha tenido en cuenta el hecho de marcar distancia del enfoque punitivo de lucha contra las drogas, toda vez que las consecuencias no deseadas, para los principales defensores de esta tendencia, han sobrepasado las capacidades estatales y han generado un clima de violencia generalizada e irrespeto por los principios generales de derechos humanos.

1.2.1 Los ejes centrales de la tendencia de flexibilización

1.2.1.1 Derechos humanos

Las políticas públicas derivadas del enfoque punitivo y de “guerra contra las drogas”, para los principales defensores de la tendencia de flexibilización, generaron una serie de lesiones a los derechos humanos de las personas involucradas en el delito, en general, y de los usuarios de drogas a nivel global, en particular. Para el Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas (IDPC, en adelante), las violaciones a derechos humanos en nombre de la fiscalización de estupefacientes se demuestran a través del uso de la pena capital por delitos de drogas y los asesinatos extrajudiciales por parte de organismos de aplicación de la ley (ambos sobre derecho a la vida), la detención arbitraria de consumidores y los abusos en centros de tratamiento obligatorio para personas que consumen drogas (ambos sobre el derecho a no ser sometido a torturas ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes), el acceso limitado a medicamentos esenciales para el alivio del dolor y a medidas de prevención, tratamiento y atención en materia de drogas y VIH (sobre el derecho a la salud), la puesta en marcha de actividades de erradicación forzada que deja a muchos campesinos sin medios de subsistencia⁹ (en materia de derechos económicos y sociales) y la aplicación discriminatoria de leyes de control de drogas para con minorías étnicas, indígenas, jóvenes y mujeres

⁹ La organización social de campesinos cultivadores y posterior puesta en marcha de mecanismos de protesta social reflejan aspiraciones frustradas de subsistencia, en la mayoría de los casos.

(relativo al derecho de no sufrir ningún tipo de discriminación) (Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas, 2012, p. 7), entre otros.

Estas violaciones se han producido (y continúan re-produciéndose) en los diversos países que forman parte de las tres grandes convenciones de control de estupefacientes de Naciones Unidas, en mayor o menor medida. Los casos más severos (si es que existe alguna gradualidad en materia de diferenciación de derechos humanos) involucran la pena de muerte para delitos relacionados al TID, como aquella aplicada en Estados como China, Singapur o Filipinas. Los casos menos severos involucran prácticas de detención arbitraria por consumo y porte de drogas, como el caso mexicano¹⁰ y el peruano¹¹ en su momento.

En consecuencia, el objetivo final de la tendencia de flexibilización en materia de derechos humanos es observar el régimen internacional del mismo nombre y establecer los pilares de su normativa como ejes transversales en RICE, con la finalidad de proteger al individuo y salvaguardar sus más básicos derechos. En efecto, esta aseveración deriva del reconocimiento de la existencia de “tensiones legales (*del RICE*) con otras obligaciones jurídicas internacionales, como las derivadas de los derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas” (Bewley-Taylor & Jelsma, 2012, p. 1). La idea subyacente hace referencia a que, si las políticas antidrogas de los diferentes Estados—parte del RICE contemplaran y cumplieran estrictos parámetros de respeto a derechos humanos, no se producirían violaciones en esta materia en nombre de la lucha internacional contra las drogas. Al respecto, se menciona que el Estado no tiene control sobre las violaciones a derechos humanos producidas por grupos criminales; no obstante, sí tiene control sobre las violaciones producidas por sus propias agencias de *law*

¹⁰ Al 2008, en México, el delito más perseguido continuaba siendo el de “posesión, con un número de detenidos mucho mayor que el de los detenidos por otros delitos. (Por tanto), queda claro que la posesión simple representa el mayor número de detenidos y consignaciones en los últimos 10 años” (Metaal & Youngers, 2010, p. 67).

¹¹ Al 2008, también, la información disponible sobre los intervenidos por delitos relacionados al TID daba cuenta de un mayor número de intervenciones por consumo (7 466), en contraposición a un menor número de intervenidos por microcomercialización (2 495) y por tráfico (2 373) (Soberón, 2010, p. 20).

enforcement, las mismas que han generado una diversidad de afectaciones a individuos y grupos de individuos en nombre de la lucha contra las drogas¹².

1.2.1.2 Reducción de daños

Las herramientas de reducción de daños parten del reconocimiento que el consumo de drogas es una realidad, y que más que eliminar completamente el consumo, persiste la imperiosa necesidad de atacar sus efectos colaterales hacia la salud de las personas. En tal sentido, “se comprende como un cúmulo de criterios para tomar decisiones con respecto a cómo reducir los efectos adversos del uso de drogas y de la guerra contra ellas” (Barra, 2010, p. 7). Asimismo, para algunas organizaciones, la reducción de daños “se refiere a las políticas, los programas y los proyectos que tienen como objetivo mitigar los daños sociales, económicos y de salud pública asociados con las sustancias psicoactivas” (Transnational Institute, 2008, p. 21). Sin embargo, y aunque en sus inicios las herramientas de reducción de daños se concentraron en la disminución de riesgos entre el uso de drogas y el VIH, “hoy las estrategias se dirigen a los daños sociales, económicos y legales asociados con las drogas legales e ilegales” (Barra, 2010, p. 7).

Dado que las herramientas de control de daños parten del reconocimiento de que el consumo de drogas es imposible de ser erradicado, los defensores de este tipo de políticas han sido señalados como desestabilizadores del régimen, toda vez que en vez de prohibir el consumo de sustancias psicoactivas, lo mantienen (aunque muchas veces intentan reducirlo) con mecanismos más seguros para la salud del usuario y aquellos que lo rodean. La idea general es reducir las consecuencias sociales y económicas adversas “sin necesariamente reducir el consumo de drogas” (International Harm Reduction Association, 2010). Algunos de estos mecanismos involucran programas y servicios como:

¹² La ‘siembra’, por ejemplo, es un conocido mecanismo de intimidación y violación de derechos de libertad a usuarios de drogas en distintos países. La falta de información sobre derecho penal por parte de los intervenidos por consumo de drogas y el abuso policial (derivado de la corrupción institucional) facilitan este tipo de prácticas.

Terapias de sustitución con metadona o buprenorfina para personas con uso problemático de heroína, los programas de intercambio de jeringas para usuarios de drogas de forma inyectada, programas de sexo seguro, y más recientemente equipos portátiles y de fácil uso para hacer cromatografías de ácidos en fiestas masivas, inhalar cocaína por medio de pajillas o fumar crack con pipas especiales en vez de en latas de refresco cortadas. De igual forma, la política de drogas en varios países se ha modificado para que los centros de salud puedan ofrecer naloxona para tratar casos de sobredosis por opiáceos; venta de cigarros de marihuana en cafés (coffee shops); la posibilidad para mujeres arrestadas por drogas con hijos menores de edad de cumplir prisión domiciliaria, y la confiscación y deportación de “mulas” en lugar de largos encarcelamientos en países extranjeros. (Barra, 2010, p. 7)

La reducción de daños, entonces, se constituye como una de las principales herramientas para la mitigación de los efectos del consumo de sustancias psicoactivas de la tendencia de flexibilización del RICE, y varios países han adoptado esta postura. Por ejemplo, durante el período de sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas (CND, en adelante), en 2005, fue evidente el apoyo de varios Estados a las políticas de reducción de daños. En tal sentido, “la Unión Europea (...) presentó una posición unificada sobre el tema y respaldó con firmeza los enfoques de reducción de daños” (Jelsma M. , UNGASS 2016: perspectivas para la reforma de los tratados y la coherencia de todo el sistema de la ONU en materia de políticas de drogas, 2015, p. 13).

Además, diversos países y ciudades han documentado casos exitosos de reducción de daños asociados al consumo de drogas. Por ejemplo, Australia consiguió un ahorro neto en los costos de atención de la salud de más de 820 millones de dólares solo en los años 2000 – 2009, a razón del mantenimiento de bajos niveles de epidemia de VIH entre personas que consumen drogas intravenosas. Nueva York, en el 2009, tras 20 años de apoyo a los servicios de reducción de daños, notificó solo un 5% de nuevos casos de VIH transmitido por el uso de drogas inyectadas. Asimismo, Reino Unido, Países Bajos, Francia, España y otros países europeos también han tenido éxitos significativos en la materia, a diferencia de otros países como Rusia y Tailandia, que han rechazado este tipo de herramientas y ostentan una alta prevalencia de infecciones de VIH entre personas que

consumen drogas inyectadas (Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas, 2012, p. 80). Jelsma y Blickman (2009) documentaron, en su momento, que:

Actualmente, 77 países implementan programas de intercambio de jeringas y agujas y alrededor de un millón de personas recibe tratamientos de sustitución de heroína con metadona y buprenorfina. Este tipo de programas se implementan en Canadá, Australia, casi todos los países de Europa y, en los últimos años, también en Asia y algunas ciudades de EEUU. Los programas de reducción de daños han avanzado en algunas naciones de América Latina, en especial en Brasil¹³, Argentina y Uruguay. (Jelsma & Blickman, 2009)

La evidencia parece demostrar que, aunque el objetivo primario no sea la eliminación total del consumo, los programas y proyectos globales (que mueven ingentes recursos por cooperación privada, en especial) en materia de reducción de daño han ido en aumento, toda vez que su eficacia para controlar efectos colaterales ha sido documentada y probada en diversos casos.

1.2.1.3 Despenalización, decriminalización y modelos de regulación

La despenalización es definida, según Cervini, como “el acto de disminuir la pena de un ilícito sin descriminalizarlo, es decir, sin retirar del hecho el carácter de ilícito penal” (Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, 2009, p. 31). Sin duda alguna, para los principales defensores de la tendencia de flexibilización, la despenalización constituye un paso positivo orientado a una política de drogas integral y más consciente de los derechos de los usuarios de sustancias psicoactivas, al eliminar la opción de establecer sanciones como penas privativas de libertad a usuarios, en el entendido que más que un problema de seguridad, el TID debe ser catalogado como un asunto de salud pública. Sin embargo, sin un proceso de decriminalización, aún pueden presentarse algunos inconvenientes en materia de violación de derechos y libertades fundamentales. En ese sentido, “el problema presentado por la despenalización del consumo, manteniendo su criminalización, es que ella todavía otorga a la autoridad policial

¹³ En Brasil, no obstante, el consumo de cocaína es el más alto en la región. Dicho país se configura, para Estados Unidos, como “el segundo mayor consumidor de clorhidrato de cocaína y probablemente el mayor de cocaína base del mundo” (El Universal, 2017).

un alto poder discrecional” (p. 31). Es por ello que, en este enfoque de flexibilización (con sus respectivas gradaciones), tanto la despenalización como la decriminalización son elementos que deben ser tomados en cuenta por las políticas de lucha contra las drogas.

Sin embargo, muchos han calificado a los defensores de la tendencia de flexibilización como grupos humanos prolegalización de las drogas, en el entendido que el único objetivo de su intensa campaña social y política a nivel internacional busca otorgarle un estatus legal a lo que antes se encontraba prohibido, estableciendo así un proceso que, una vez finalizado, carecería de futuro alguno en materia de regulación estatal o privada. No obstante, en vez de centrarse en un proceso de legalización, muchos de los abanderados de la flexibilización buscan establecer diversos modelos de regulación legal de sustancias psicoactivas, los mismos que implican un diseño, elaboración y puesta en marcha de un entramado de políticas públicas. Es por eso que, para Barra, “el término legalización describe un proceso y no un modelo de política pública. De ahí que la legalización de una o todas las drogas actualmente controladas pueda derivar en la instrumentación de políticas públicas distintas” (2015, p. 86). En efecto, un planteamiento gubernamental de política pública en materia de regulación de la producción, distribución, comercialización y uso de drogas involucra la existencia previa de un proceso de reforma legal que “legalice”, o cambie la situación legal de las sustancias psicoactivas, permitiendo su existencia bajo una serie de condiciones y reglamentaciones particulares. Sin embargo, a nivel global, el marco normativo del actual RICE de Naciones Unidas prohíbe expresamente el uso de sustancias psicoactivas que no estén destinadas a las necesidades médicas y de investigación científica, hecho que ha terminado generando más de un entrapamiento legal para los Estados más cercanos a la tendencia de flexibilización. A pesar de esta prohibición, no obstante, algunos de estos Estados han optado por mecanismos particulares y políticas públicas especiales de regulación de drogas (cannabis, en concreto) consideradas como ilegales para la comunidad internacional, toda vez que confían en que la

regulación estatal de este tipo de sustancias traerá consigo beneficios que superan los costos asociados a su prohibición¹⁴, en especial en el campo de lucha contra el crimen organizado y su inseguridad derivada. Las consecuencias para estos Estados en materia regimental no han sido significativas, ya que mantienen su pertenencia al RICE y a los instrumentos normativos que lo sustentan. Sin embargo, para el régimen, las consecuencias sí han sido monumentales, en el sentido de que estos Estados se han configurado como la punta de lanza de un esfuerzo conjunto de reforma del régimen, hecho que ha derivado en un debilitamiento del mismo (este punto será abordado con mayor detalle en el siguiente capítulo).

Los modelos de regulación, en todo caso, pueden llegar a ser diversos y aplicarse de acuerdo a las realidades particulares de cada circunscripción que lo implementa. Para Barra, la disponibilidad de drogas se puede controlar a través de “a) esquemas de receta médica o en lugares de consumo supervisado; b) venta en farmacias; c) puntos de venta autorizados; d) establecimientos con licencia para la venta y el consumo; e) venta por proveedores no autorizados en algunos casos únicos” (Barra, 2015, p. 86). En efecto, y más allá de estos modelos particulares, una política de regulación de sustancias (hasta ahora consideradas como ilegales) debería ser capaz de descansar en una institucionalidad fuerte y desarrollada que pueda controlar cualquier tipo de posibles efectos adversos, en especial aquellos relacionados al aumento de la demanda, a la generación de mercados ilícitos alternativos (a raíz de los distintos niveles de pureza de la droga regulada), al

¹⁴ El caso uruguayo resulta más que representativo. En diciembre de 2013 fue aprobada por el Senado de ese país una ley que buscaba regular la producción, venta y consumo de cannabis no solo con motivos medicinales o de investigación sino también recreativos. Ante esta decisión, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE, en adelante) ha emitido severas críticas y cuestionamientos sobre el nivel de vulneración a los acuerdos internacionales sobre drogas que esta política representa, en especial a la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961. En el año 2014, en la presentación de su informe anual, la JIFE señaló que “la ley uruguaya que regula la producción, venta y consumo de marihuana vulnera los tratados internacionales sobre drogas y marca una tendencia peligrosa” (El País - Uruguay, 2014). En el año 2017, en su informe anual de 2016, mencionado órgano volvió a hacer referencia a las violaciones de tratados internacionales por parte del Estado uruguayo en torno a su decisión de no respetar medidas para limitar exclusivamente a propósitos médicos y científicos, el cultivo, la producción, manufactura, exportación, importación, distribución, comercio y uso y posesión de drogas, incluyendo el cannabis (El Observador, 2017).

acceso de menores de edad a las sustancias psicoactivas e incluso a la corrupción estatal, entre otros.

1.2.1.4 ¿Inflexibilidad de las normas?

En las diferentes gradaciones de la tendencia de flexibilización, existen posturas que abiertamente llaman a la revisión y actualización de los tratados internacionales de fiscalización de drogas. En el entendido que estos se concibieron en una época distinta y cristalizaron diversas cargas conceptuales (y hasta morales) particulares, los principales defensores de esta tendencia hacen referencia a una necesidad imperante de reformar los tratados internacionales sobre la materia con la finalidad de poder dar mayor cabida y más legitimidad a nuevas prácticas que puedan mitigar el fenómeno del TID y sus externalidades negativas. Incluso, durante la realización de la Asamblea General Extraordinaria de Naciones Unidas sobre el problema mundial de las drogas (UNGASS2016, en adelante), por lo menos dos Estados llamaron abiertamente a la revisión del andamiaje global normativo de control de estupefacientes (Argentina y Ecuador). En ese sentido, se habla de menores o mayores grados de inflexibilidad de la normativa del RICE, toda vez que se sustenta que sus orígenes ostentan cortes prohibicionistas y que aquellos que intervinieron en su formación y consolidación “tenían concepciones ideológicas muy fuertes sobre el consumo de drogas y sobre la estructura y evolución de las sociedades que han sido ampliamente revaluadas por la ciencia” (Thoumi, 2011, p. 4), como la afirmación de que el *akulliku*, o mascado de coca, “degeneraba la raza” (p. 4), por ejemplo.

El corte moral del RICE puede ser explicitado en el preámbulo de la Convención Única de Estupefacientes de 1961. En efecto, el texto “comienza señalando la preocupación de las partes por la salud física y moral de la humanidad” (Bewley-Taylor & Jelsma, 2011, p. 6). El lenguaje de este inicio del documento vinculante en cuestión no solo marca una suerte de consenso que deriva en una asociación de palabras: drogas y mal moral, sino que también “tiene fuerza legal desde el punto de vista interpretativo” (p. 6), según el Bittencourt, delegado brasileiro, en opinión

sobre el preámbulo en la sexta sesión plenaria celebrada en Nueva York en 1961. Es más, según los autores citados líneas arriba, durante las negociaciones de tratados anteriores y de la misma Convención Única, se había manifestado una terminología parecida, pero esta “fue la primera vez que llegó hasta el documento final el emotivo término ‘mal’” (p. 7). De hecho, la moralidad es uno elemento poderoso en la psicología del comportamiento humano, y por qué no, estatal. La mayoría de las personas ‘funcionan bien’ haciendo lo que ellos consideran como moralmente correcto y evitando lo que creen que es moralmente incorrecto. En la lógica estatal, la inicial asociación de los términos drogas y ‘mal moral’ termina constituyéndose como un aliciente para la construcción del concepto absolutista del prohibicionismo como política que se ha analizado en apartados anteriores, en el supuesto errado de que todo lo relacionado a drogas, ya de por sí, tiene una connotación que no es positiva. Por tanto, es altamente probable que la cuestión moral incluida en el marco normativo del RICE tenga algo que ver con la preferencia estatal de implementación de mecanismos represivos en la lucha contra las drogas.

Sin embargo, Bewley-Taylor y Jelsma (2012) concluyen, en relación a los límites de la flexibilidad del marco normativo del RICE, que aún existe algún nivel de permisividad de las convenciones internacionales sobre drogas, hecho que permite que algunos modelos de despenalización y decriminalización orientados al consumo funcionen perfectamente en este ámbito. Es más, Youngers (2017), entrevistada para esta investigación, señaló que hay muchas cosas que se pueden hacer dentro de las convenciones, por lo que no se necesita de revisión alguna; como por ejemplo, el tema de proporcionalidad de las penas, la decriminalización o el tema de la despenalización del porte para el consumo. Sin embargo, el tema crucial es el uso recreacional del cannabis, pues el uso médico sí cabe dentro de las convenciones.

A este punto es preciso recordar que la Convención de 1988 introdujo un elemento fundamental: la capacidad de los Estados de adoptar “las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos (...) la posesión, la adquisición o el

cultivo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas” (Bewley-Taylor & Jelsma, 2012, p. 6). Sin embargo, esta posibilidad se deja abierta a los Estados de acuerdo a su ordenamiento jurídico interno y a sus principios constitucionales, hecho que representa una “cláusula de escape. Esto implica que cualquier flexibilidad de la Convención no proviene exclusivamente de la Convención, sino también de los principios constitucionales y jurídicos de cada país” (p. 6). En otras palabras, la quienes definen la aplicación de herramientas más duras de lucha contra las drogas son los Estados, en base a su discrecionalidad y sus prioridades estratégicas. La normativa establece la apertura de la posibilidad, pero los Estados definen la realidad. Además, los mismos autores señalan que las intervenciones de reducción de daños también pueden operar con facilidad dentro del marco normativo del RICE, toda vez que su práctica se ha masificado y se ha documentado evidencia científica de su éxito en cuanto a la disminución de efectos colaterales del consumo de drogas consideradas como ilegales.

Asimismo, la Convención de 1988 establece la previsión de “prestación de servicios sanitarios o sociales para sustituir la declaración de culpabilidad o la condena por los delitos de carácter leve” (p. 17), hecho que alivia, de alguna forma, la carga procesal de los sistemas judiciales y penitenciarios. En consonancia con los autores citados previamente, y no obstante algunas características de flexibilidad de los tratados en cuanto al control de drogas, es pertinente mencionar que las críticas a la inflexibilidad de los tratados también abordan asuntos como los conflictos legales con otros regímenes y obligaciones jurídicas internacionales (como las de derechos humanos, salud, pueblos indígenas); las disposiciones científicas obsoletas o incoherentes (con respecto al sistema de clasificación), los principios punitivos y de tolerancia cero de la normativa, entre otros (p. 18).

1.2.2 Consideraciones generales sobre la tendencia de flexibilización

En líneas generales, los defensores de la tendencia de flexibilización abogan por una política pública de lucha contra las drogas más innovadora, con un profundo

respeto por los principios de derechos humanos (que deben ser tomados como ejes transversales a las políticas nacionales derivadas del RICE) y basada en evidencia científica y documentada. En tal sentido, el IDPC ha establecido cinco principios para una política de drogas eficaz:

- a) Basarse en una evaluación objetiva de prioridades y pruebas empíricas, b) cumplir plenamente con las normas internacionales de derechos humanos, c) centrarse en reducir las consecuencias nocivas del consumo y de los mercados de drogas, d) fomentar la integración social de grupos marginados, y e) trabajar para construir relaciones abiertas y constructivas entre gobiernos y sociedad civil. (Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas, 2012, p. 1)

En su aspecto más propositivo, algunos impulsores de esta tendencia han diseñado modelos de regulación de la producción, comercialización y consumo de sustancias ilegales (sobretudo cannabis), con la finalidad de arrebatarle el mercado, o el negocio, a las organizaciones criminales detrás del tráfico de estupefacientes. Asimismo, al abogar por una política más humana, también buscan la proporcionalidad de penas para delitos menores de TID, la reducción del hacinamiento carcelario, una erradicación (no forzada –quizá consensuada tras empadronamientos para evitar los altos niveles de conflictividad social–) acompañada de programas de desarrollo alternativo sostenible a largo plazo, la masificación de programas de reducción del daño, el correcto enfoque de las actividades de represión (que, para ellos, debería ir dirigido a los grandes narcotraficantes más que a los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico) y el desarrollo de una sólida institucionalidad que permita todas estas reformas, entre otras.

Youngers (2017), en entrevista concedida para esta investigación, especificó que uno de los puntos centrales de la tendencia de flexibilización es el “reconocimiento de la necesidad de enfocar políticas de drogas desde una perspectiva de protección a los derechos humanos y de salud pública”. Asimismo, planteó que los debates actuales que han surgido de los principales países que forman parte de esta tendencia se concentran en la humanización de las políticas de drogas, en el entendido de evitar las violaciones a derechos humanos, al mismo

tiempo de buscar eficacia en su puesta en marcha. Señaló también que las propuestas de flexibilización parten del “reconocimiento de que las políticas de drogas actuales no han logrado tener el efecto que querían. No han logrado sus objetivos”.

Es en ese sentido que la tendencia de flexibilización debería ser entendida como un conjunto de herramientas y mecanismos que buscan frenar o revertir las consecuencias adversas del modelo prohibicionista del tratamiento del problema mundial de las drogas. También es importante mencionar que estas herramientas, dependiendo de qué actor las proponga y de su realidad particular (Estados o sociedad civil, por un lado, y realidades de mayor demanda, oferta o efectos adversos – violencia, crimen organizado, precariedad de situación carcelaria, corrupción, etc., por otro), serán priorizadas en mayor o menor medida, habida cuenta de la existencia de intereses particulares y de necesidades concretas a ser satisfechas. Es por eso que no resulta tan adecuado hablar de una sola tendencia de flexibilización, sino de varios modelos ‘flexibilizadores’ de lucha contra las drogas que son más (o menos) aplicables a distintas realidades geográficas y sociales.

Sin embargo, frente a los postulados de los principales defensores de la tendencia de flexibilización, surgen algunas interrogantes pertinentes. Por ejemplo, podría cuestionarse el hecho de que la corriente de flexibilización desarrolla muy poco el aspecto del control de la oferta en contraposición al de la demanda. En el entendido de que las distintas realidades de los países obligan a los principales tomadores de decisiones a priorizar diversos mecanismos por sobre otros, ¿cómo debería llevarse a cabo una correcta aplicación de medidas de control de la oferta en países que realmente lo necesitan?, ¿qué elementos deberían reforzarse y qué aspectos deberían evitarse?, ¿cómo la sanción penal y los mecanismos punitivos deberían replantearse?, ¿en qué aspectos particulares?, ¿cuál de los cinco principios de una política de drogas eficaz del IDPC contribuye en mejor medida a la reducción efectiva del problema de la oferta?, ¿de qué manera lo hace?

También resulta apropiado mencionar que las distintas herramientas de flexibilización aquí descritas no están exentas de posibilidades de fracaso. Chile, por ejemplo, país que ha adoptado una postura un poco más flexible en relación al uso de cannabis, ha registrado un aumento del 7.1% observado en el 2012 a un 11.3% en el 2014, según datos del Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA, en adelante) (La Prensa Austral, 2017), lo cual no indica necesariamente una relación causal, pero sí podría estar demostrando algún nivel de asociación entre flexibilización de políticas y aumento del consumo. Es más, algunas posturas en contra de modelos de regulación y legalización buscan respaldarse en evidencia científica. Carmen Masías, ex presidenta ejecutiva de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA, en adelante), mencionó en una entrevista en el 2014 que, aunque respeta lo hecho por Mujica en Uruguay (inicio de regulación del mercado de cannabis), su oposición a la legalización de drogas no es moral sino científica, en tanto justificaba la existencia de estudios científicos del Instituto Nacional para el Abuso de Drogas (NIDA, en adelante) que mostraban fehacientemente los daños cerebrales causados por esta planta (Perú 21, 2014). De hecho, es necesario que exista una mayor cantidad de estudios científicos tanto sobre sustancias psicoactivas y sus efectos en la salud como de modelos de política y resultados particulares, los mismos que que provengan de organismos internacionales autorizados y despolitizados, con la finalidad de poder brindar mayores luces a los Estados en sus decisiones concertadas de enfrentamiento al fenómeno del TID.

1.3 Las dos principales tendencias

Tanto la tendencia de endurecimiento como la tendencia de flexibilización, de acuerdo a lo descrito en el presente capítulo, se presentan como dos opciones particulares que pueden contemplar la inclusión de una multiplicidad de herramientas y mecanismos para la lucha contra las drogas. La calificación de tendencias va, entonces, a depender de qué se priorice dentro de una política pública antidrogas determinada (o dentro de un discurso sobre la mejor forma de lucha contra este fenómeno). En tal sentido, los países que han marcado un

distanciamiento de la tendencia de endurecimiento en los últimos años, al menos en aspectos discursivos, pueden ser calificados como “flexibilizadores” o defensores de la tendencia de flexibilización, en el entendido que buscan renunciar a las herramientas prohibicionistas que han marcado una línea tradicional en su política antidrogas.

Por su parte, no son pocos los países conservadores que niegan cualquier supuesto e interpretación de la tendencia de flexibilización, y prefieren continuar con las estrategias de represión y prohibición características del tradicional RICE. Además, se oponen a cualquier intento de reforma o discusión orientada a la revisión de tratados internacionales sobre drogas¹⁵. En ese sentido, se produce un disenso (o ruptura consensual) a nivel internacional sobre la mejor forma de tratar el problema. De hecho, algunos países de América Latina han ejercido un liderazgo particular que cuestiona la tradición prohibicionista del régimen y, para tal efecto, han utilizado los espacios multilaterales disponibles con la finalidad de lograr algún cambio significativo en la forma de abordaje del problema mundial de las drogas, enfrentándose a posiciones más tradicionales y generando, de esa forma, un entrapamiento consensual interestatal. El capítulo siguiente mostrará la dinámica particular de la reconfiguración del RICE a raíz de, precisamente, el posicionamiento político internacional de estos países retadores (algunos se sitúan más allá de América Latina) en defensa de una mayor apertura del debate sobre las drogas.

¹⁵ En una entrevista concedida para la presente investigación, Youngers mencionó que “el principal punto de los países más duros (*o conservadores*) es que no quieren ninguna discusión que podría llevar a modificaciones de las convenciones” (Youngers, 2017).

CAPÍTULO 2. RECONFIGURACIÓN DE LA DINÁMICA TEMÁTICA EN EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE CONTROL DE ESTUPEFACIENTES

2.1 Recapitulando algunas ideas

Como fue descrito en el capítulo precedente, el Régimen Internacional de Control de Estupefacientes (RICE, en adelante) tuvo sus orígenes en la primera década del siglo XX. Los Estados, en ese entonces, intentaron normar los mecanismos de lucha contra las drogas (en particular, el opio) para hacer frente a un reto que, ya desde aquellos tiempos, mostraba su carácter transnacional. Sin embargo, no fue sino hasta 1961 que, tras una serie de instrumentos multilaterales puestos en marcha a lo largo del citado siglo, el RICE se consolidó gracias a la Convención Única de Estupefacientes de Naciones Unidas. Posteriormente, dicho instrumento fue complementados con el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971 y con la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988. En la actualidad, existe todavía un amplio consenso en que esas tres convenciones se constituyen como los pilares más importantes de la lucha contra el fenómeno del Tráfico Ilícito de Drogas (TID, en adelante) a nivel global.

En estos esfuerzos de consolidación normativa, Estados Unidos, como superpotencia global, ejerció su poder, en buena medida, a través de múltiples grados de influencia (aunque no siempre con éxito), lo que derivó en una configuración consensual particular del RICE desde sus inicios. Dicha configuración colocó el énfasis en la reducción de la oferta y la aplicación de la ley con modelos de política de carácter prohibitivo y represivo. En efecto,

El acento del sistema sobre la oferta y la aplicación de la ley en general y, entre otras cosas, la organización de su estructura de supervisión, la creación de listas y la inclusión de cuotas de producción, en particular, eran reflejo de la internacionalización de las concepciones estadounidenses sobre el tema. (Bewley-Taylor & Jelsma, 2011, p. 8)

Aunque esta internacionalización de concepciones estadounidenses sobre cómo abordar el problema mundial de las drogas marcó la forma de un paradigma

particular dentro del régimen internacional en cuestión, Estados Unidos no dudó en utilizar su política exterior como un medio para, de la misma forma, generalizar sus prácticas en materia de lucha contra las drogas. El apartado 1.1.1 de la presente investigación ahonda en la denominada “guerra contra las drogas” estadounidense, la misma que debería ser entendida tanto como retórica discursiva internacional así como herramienta instrumental de política exterior, en el entendido que fue en nombre de dicha guerra que se establecieron múltiples programas de cooperación internacional con diversos Estados afectados por el fenómeno. Frecuentemente, citados Estados adoptaron un lineamiento de política pública particular (usualmente, de carácter *criminalizador* y represivo) a cambio del establecimiento de estrechos vínculos de cooperación financiera no reembolsable con la potencia mundial, por lo que puede hablarse de una suerte de instrumentalización de la cooperación internacional.

El carácter prohibicionista del marco normativo del RICE (específicamente, de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 que contempló medidas de tipificación penal de delitos relacionados al tráfico de drogas) y el énfasis punitivo de la “guerra contra las drogas” abrieron, sin embargo, una caja de pandora que arrojó desde loables victorias pírricas¹⁶ en materia de interdicción y reducción de áreas destinadas a cultivos ilícitos hasta condenables violaciones de alta gravedad a derechos fundamentales (descritas en el capítulo anterior). De hecho, estas consecuencias no deseadas de la forma cómo se estaba llevando a cabo la lucha internacional contra las drogas generó una reacción particular en algunos actores de la sociedad civil, sobretodo aquellos vinculados a la defensa de principios de derechos

¹⁶ Según datos del INPE, con cifras a julio de 2017, el tráfico ilícito de drogas es el segundo delito con la mayor frecuencia de privados de libertad en el Perú, solo después del robo agravado. El considerable aumento de población penitenciaria reclusa por delitos de drogas en el país a través de los años ha traído consecuencias no solo al sistema judicial (en cuanto a cargas procesales de la institución responsable) sino también al propio sistema carcelario (en cuanto a hacinamiento y provisión de derechos a internos). Específicamente, en materia de hacinamiento, el INPE registra cifras, a julio de 2017, de un total de población penal de 85 175 internos frente a una capacidad de albergue limitada a 36 957 internos. Las cifras mostradas dan cuenta de 130% de sobrepoblación nacional carcelaria (INPE, 2017).

humanos. Por ejemplo, en el año 2011, la Comisión Global de Políticas de Drogas (integrada, en su mayoría, por ex funcionarios y personalidades de alto nivel, como el ex presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso, el ex presidente colombiano César Gaviria, el ex secretario general de Naciones Unidas Kofi Annan y el escritor peruano Mario Vargas Llosa, entre otros) publicó un informe en el que se mencionó que el fracaso de la guerra contra las drogas y la falta de liderazgo en ese tipo de políticas motivó su establecimiento como organización, toda vez que era “el tiempo correcto para una revisión seria, exhaustiva y de gran alcance de las estrategias para responder al fenómeno de las drogas” (Comisión Global de Políticas de Drogas, 2011, p. 4). En adición a citada Comisión Global, también se suele hacer referencia a la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia como una organización que ha impulsado también el debate de políticas alternativas en la materia. De tal forma, “ambas comisiones han enfatizado un cambio de paradigma de aproximaciones represivas a intervenciones más preventivas que se enfocan en reducción de daños y seguridad ciudadana” (Szabó de Carvalho, 2013, p. 1). Pero, estas voces y corrientes de pensamiento no encontraban respaldo en las posturas estatales, en el entendido que los Estados más involucrados en el fenómeno de las drogas aún mantenían como referente el paradigma de la prohibición y, probablemente, el costo político del viraje hacia la reforma sugerida era sumamente alto para sus ordenamientos políticos internos.

2.2 La consolidación estatal de una incipiente postura

Sin embargo, la presión ejercida por los sectores de la sociedad civil (muchas de ellas, Organizaciones No Gubernamentales –ONG, en adelante– financiadas desde fuera de la región) sí llegó a tener impacto en algunas posiciones gubernamentales sobre el abordaje del problema mundial de las drogas en la región americana. Estos países, tras reconocer el daño colateral de las políticas prohibicionistas de la tendencia de endurecimiento, elevaron sus voces a través de declaraciones políticas unilaterales, en primera instancia, y a través del establecimiento de posiciones conjuntas, posteriormente. Asimismo, expresaron sus voces en debates

abiertos multilaterales, primero regionales y luego mundiales. No obstante, su influencia en los procesos de reforma de las políticas de drogas del RICE, a la fecha, es aún limitada, toda vez que no han sido muchos los espacios de discusión multilateral y su posición particular no goza, todavía, de una amplia aceptación y respaldo por parte del conjunto del sistema internacional y sus unidades interactuantes (en los siguientes apartados se discutirá este asunto con mayor profundidad).

En ese sentido, y partiendo del supuesto de que “América Latina encabeza en la actualidad el movimiento por la reforma de las políticas que regulan las sustancias psicoactivas (...)” (Barra, 2015, p. 1), resulta de valiosa importancia mencionar qué actores estatales principales han sido los más activos en cuanto a la promoción de una postura crítica de revisión del tradicional paradigma prohibicionista derivada del RICE. Sin embargo, es pertinente también recordar que no todos los países de América Latina comparten una misma posición frente al problema mundial de las drogas, pero algunos de sus Estados sí han sido enfáticos en torno a la búsqueda de reformas en la materia.

2.2.1 Colombia

El caso colombiano es representativo. El *International Narcotic Control Strategy Report* (INCSR, en adelante)¹⁷ del año 2017 determinó que Colombia se mantiene como el más grande productor mundial de cocaína, así como también fuente de heroína y marihuana. Además, menciona que la cantidad de cultivo de coca se incrementó un 42% en el 2015 a 159 000 hectáreas respecto de las cifras del 2014 (112 000). También da cuenta de que, según la oficina de la DEA, aproximadamente un “90% de las muestras de cocaína incautadas en Estados Unidos en el 2015 y sujetas a análisis de laboratorio fue de origen colombiano” (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2017, p. 132). Las cifras mostradas dan cuenta de un incremento de la actividad ilícita relacionada al tráfico de drogas

¹⁷ Instrumento de análisis unilateral del Departamento de Estado de Estados Unidos, con sus propias herramientas de medición de la problemática relacionada al TID.

en Colombia, pese a los ingentes esfuerzos gubernamentales de lucha contra este fenómeno. Este incremento cuantitativo se suma a los escasos resultados de la política empleada para la lucha contra las Organizaciones de Tráfico de Drogas (OTD, en adelante), toda vez que las políticas estatales de represión contra ellas “han causado una reorganización de sus estructuras y un desplazamiento geográfico de su producción, pero no una disminución significativa de la misma” (Páez, 2012). Por demás, otros efectos negativos de la denominada “guerra contra las drogas” se han sentido fuertemente en este país. Al respecto, el informe del Transnational Institute sobre leyes de drogas y cárceles en América Latina concluyó que, para el caso colombiano, las consecuencias de las políticas represivas en el sistema carcelario son muy representativas, en cuanto los delitos relacionados con drogas constituyen la tercera causa por la que las personas son privadas de su libertad y gran porcentaje de ellas “tiene una participación menor en el ciclo de la droga, pudiendo ser fácilmente sustituibles en las redes de fabricación y tráfico” (Metaal & Youngers, 2010, p. 50).

Lo descrito en el párrafo anterior ha hecho evidente el hecho de que este país necesita, de forma urgente, un replanteamiento de su política de lucha contra las drogas. Pero, para llevar a cabo tal emprendimiento, necesita también de una reestructuración global más general, que enmarque y le brinde un respaldo jurídico a sus nuevos posibles intentos alternativos. Si bien otros países (Uruguay, por ejemplo) han emprendido reformas internas sin esperar cambios sustantivos en la arena regimetal, pareciera que Colombia prioriza la aceptación internacional antes que realizar cualquier medida de corte unilateral. Esto se debería, probablemente, a la búsqueda de un componente de legitimidad en el exterior enmarcada en el respeto al derecho internacional. Por tanto, cierto sector de la clase política de ese país ha respaldado a Juan Manuel Santos en este proceso, y este se ha constituido como el primer presidente colombiano que “abiertamente ha retado el régimen y ha llamado a un replanteamiento de la guerra contra las drogas” (Szabó de Carvalho, 2013, p. 5). Por su lado, la sociedad civil colombiana parece haber impulsado este discurso, o al menos no se ha constituido como un

objeto que dificulte la política exterior en esta materia. En un interesante *paper* sobre el análisis histórico de los discursos sobre las drogas ilegales en columnas de opinión y editoriales de cuatro periódicos y revistas impresas influyentes en la sociedad de ese país durante tres momentos coyunturales (1986, 1996 y 2009) se aprecia una evolución liberal en los aspectos discursivos de los líderes de opinión respecto de la problemática del TID. En ese sentido, por ejemplo, “mientras en el primer período se cuestionan las débiles medidas tomadas por el Estado contra el tráfico de drogas y (...) se pide una acción más eficaz, (en el tercer período) se cuestiona (...) el modelo general de lucha contra las drogas” (Pérez & Acevedo, 2013, p. 175). Las autoras concluyen, asimismo, que la transformación discursiva se constata también en el tipo de calificativos que se da a la cuestión de las drogas, “pasando de demonizar la actividad de las drogas a pedir que se le de otro tratamiento y hasta que se legalice, como llegan a plantearlo algunos” (p. 175). Es altamente probable entonces que, en el caso colombiano, el cambio discursivo hacia una mayor apertura del debate sobre el problema mundial de las drogas se haya presentado desde ‘abajo’ (como planteamiento de la sociedad civil) y que haya tenido un impacto positivo en ciertos sectores de la clase política, hecho que podría haber derivado en la generación de legitimidad suficiente para actuar en el escenario internacional como uno de los principales retadores del RICE. De hecho, pareciera que la legitimidad interna conseguida es suficiente para liderar un esfuerzo internacional de reforma del RICE, pero no lo es tanto para emprender, a nivel interno, una serie de cambios sustantivos de corte ‘flexibilizador’ en materia de política pública contra las drogas (probablemente por el costo político asociado).

Pero, ¿qué tipo de declaraciones ha brindado, específicamente, Juan Manuel Santos y su gobierno? En el 2011, casi un año después de haber iniciado su gestión, el actual presidente colombiano brindó una declaración al diario *The Guardian* en la que invitó a la comunidad internacional a una reflexión sobre la guerra contra las drogas. En ese entonces, Santos “se mostró a favor de la legalización de ciertas drogas e invitó al resto de los gobiernos del mundo a

repensar cómo enfrentar el tráfico mundial de drogas” (Semana, 2011). Posteriormente, en enero de 2012, en un conversatorio con el escritor mexicano Carlos Fuentes y el ex vicepresidente de Nicaragua Sergio Ramírez, Santos declaró que aceptaría despenalizar la droga si es que el resto del mundo hiciera lo mismo. Asimismo, en agosto de 2014 comentó que “mientras no haya un consenso global, mantendremos la política de atacar esos sectores criminales fuertes” (El Espectador, 2016), en clara alusión a la necesidad de una revisión global sobre las políticas de drogas y las consecuencias negativas que el enfoque prohibicionista ha traído consigo para el mundo, en general, y para su país, en particular. En realidad, estas declaraciones no son más que eso: declaraciones. Y es que, sustantivamente, Colombia ha hecho poco por mantener algún nivel de congruencia entre su política interna sobre drogas y su política exterior en la misma materia. Aún así, las declaraciones sientan posiciones a nivel internacional, lo cual es interesante para la formación de nuevas agendas temáticas y coaliciones, sobretodo en el marco de un proceso de reforma más grande como lo fue Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS2016, en adelante).

En ese sentido, el aspecto discursivo resulta claramente importante a nivel internacional, pues posiciona a Colombia en un escenario de liderazgo a nivel regional (y a nivel global, en alguna medida) e invita a otros países a sumarse a esa iniciativa, toda vez que se encuentre coincidencia de intereses con otros actores estatales que han sufrido las mismas consecuencias negativas del fenómeno del TID. De hecho, la coincidencia y complementariedad de intereses son clave para determinar la formación de coaliciones que refuercen una posición determinada ante escenarios globales sobre temas altamente controversiales (asunto que será abordado con mayor profundidad en los subsiguientes apartados).

2.2.2 México

México es un Estado que ha alcanzado niveles de violencia asociada al TID incomparables y que ha sido ampliamente calificado como un narco-Estado, a

razón de los altos grados de corrupción institucional y política derivada del dinero proveniente de este tipo de actividad ilícita. Para el Departamento de Estado de Estados Unidos, México se constituye como un país de origen y de tránsito de heroína, marihuana y drogas sintéticas con destino a Estados Unidos, y un país de tránsito importante de cocaína proveniente de América del Sur. Además, reconoce que el tráfico de drogas y la violencia asociada a este fenómeno derivan en problemas considerables para la seguridad ciudadana y para el desarrollo económico. Asimismo, de acuerdo al Ministerio del Interior mexicano, los asesinatos se incrementaron un 20% en los primeros 9 meses del 2016, comparado al mismo período en el 2015 (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2017). Un informe de *Human Rights Watch* (HRW, en adelante) daba cuenta de más de 60 000 personas muertas desde el 2006 al 2012 debido a la violencia relacionada con las drogas durante los seis años de gobierno del ex presidente Felipe Calderón (CNN, 2016).

Por otro lado, la fragmentación de organizaciones criminales también ha sido una de las consecuencias de la política represiva implementada por largo tiempo en México. En esencia, después del 2000, año en que el cártel de Tijuana y de Juárez eran las organizaciones criminales dominantes, y tras grandes esfuerzos de represión policial y militar, México fue testigo del “incremento de, por lo menos, cinco nuevas grandes organizaciones de tráfico (...): Sinaloa, Golfo, Familia Michocana (*sic.*), Beltrán-Leyva y Zetas. Esta dispersión de redes criminales en México bien puede representar el comienzo del tipo de fragmentación observada en Colombia en la década de 1990” (Bagley, 2013, p. 109). Esta fragmentación resulta indeseable en razón al aumento del número de organizaciones criminales dedicadas al tráfico de drogas, a la violencia generada por sus enfrentamientos, y a la multiplicación de mecanismos y estrategias innovadoras de tráfico de drogas, por mencionar algunos aspectos. Respecto del sistema carcelario en México, se ha concluido que un “un gran número de quienes sí terminan en la cárcel son aquellos cuya peligrosidad y papel en el tráfico de drogas no es significativo” (Metaal & Youngers, 2010, p. 71), hecho que ha reforzado la idea de que la

criminalización de actores menores en la cadena del narcotráfico se ha vuelto una tendencia en América Latina, la misma que encuentra su base en políticas que priorizan estrategias de sanción penal indiscriminada y no focalizada (elemento que se cuestiona al paradigma prohibicionista). A este punto habría que recordar, de la misma forma, la confluencia de estas políticas con un sistema de corrupción latente en la región, el mismo que facilita, muchas veces, la impunidad de actores con altos niveles de poder político o adquisitivo.

El incremento de las actividades delictivas relacionadas al TID en México ha determinado un cambio significativo en la posición gubernamental sobre esta materia, tanto en el ámbito real (política pública) como en el discursivo. Respecto del primero de ellos, en noviembre de 2015, por ejemplo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación aprobó el cultivo y consumo de marihuana con fines lúdicos y sin ánimos de lucro (La Mula, 2015). Aunque solo era una medida que amparaba a cuatro personas, la sentencia fijó un precedente importante con miras hacia la apertura política en esta materia. Además, en 2016, Peña Nieto emprendió una serie de cambios radicales en su política contra las drogas, que incluía mayores énfasis en prevención de adicciones en poblaciones vulnerables, la decriminalización del consumo y el aumento del gramaje de marihuana permitido por ley (de 5 a 28 gramos de dosis personal). La idea bajo este nuevo enfoque era “resolver la injusticia que padecen miles de personas, especialmente mujeres, muchas de ellas madres de familia, a los que se les ha criminalizado por consumir marihuana y hoy se encuentran purgando condenas auténticamente desproporcionadas” (BBC, 2016).

En materia discursiva, el actual presidente mexicano, Enrique Peña Nieto, aunque con una inicial reticencia personal al tema de legalización de la marihuana, llegó a reconocer en el 2014 “en una entrevista con el diario español El País que se trata de un fenómeno creciente y que es necesario revisar la política al respecto porque solamente ha arrojado mayor consumo y mayor producción de drogas” (BBC, 2015). En el 2015, ante la Asamblea General de Naciones Unidas, el presidente mexicano señaló que “los escasos resultados obtenidos en décadas obligan a

replantear la visión sobre este asunto. En México consideramos indispensable una respuesta internacional más eficaz, más justa y más humana” (Telam, 2015).

En efecto, la evolución discursiva de las autoridades mexicanas y las (aún pocas) acciones concretas de política pública a nivel interno orientadas a una flexibilización del abordaje sobre el problema mundial de las drogas han dado cuenta de un cambio significativo en comparación con la tradicional política mexicana de guerra contra las drogas enmarcada en la Iniciativa Mérida, plan de cooperación bilateral con Estados Unidos en materia de seguridad y drogas. El cambio ha respondido, en una alta probabilidad, a los escasos resultados obtenidos en citada guerra y a las distintas presiones de las organizaciones de la sociedad civil (nacionales y extranjeras), en el entendido de que las consecuencias no deseadas han sobrepasado las expectativas generales sobre la materia y las capacidades estatales para controlarlas. Aunque resulta aún muy pronta la evaluación de resultados a nivel interno en las pocas políticas de flexibilización emprendidas, sí es destacable el esfuerzo de retórica hacia el exterior en materia de reforma del RICE.

2.2.3 Guatemala

Calificada por el Departamento de Estado estadounidense como un país de suma importancia para el tránsito de drogas ilegales (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2017), Guatemala se constituye como un Estado importante a ser considerado en el presente análisis, toda vez que ha adoptado, en los últimos años, una postura de mayor flexibilidad en el RICE, pese su tradicional enfoque represivo en la materia. De acuerdo a la fuente citada anteriormente:

Un estimado de 1 000 toneladas métricas de cocaína son contrabandeadas a lo largo del país cada año, la gran mayoría destinada al mercado estadounidense. Las organizaciones criminales aprovechan las porosas fronteras guatemaltecas y las sobrecargadas agencias de aplicación de la ley para traficar narcóticos, cultivar marihuana y amapola, producir heroína y metanfetamina y traficar precursores químicos. La virtual ausencia de una presencia permanente de la aplicación de la ley en muchas áreas del país facilita la existencia de otras formas de crimen transnacional (...), incluidas el contrabando de inmigrantes y

el tráfico de personas, armas, bienes falsificados y otros tipos de contrabando. (Departamento de Estado de Estados Unidos, 2017)

La difícil situación que tuvo que enfrentar el ex presidente Otto Pérez Molina lo llevó a cuestionar, quizá desde el primer momento y a nivel internacional, el modelo prohibicionista y los efímeros resultados de las políticas adscritas a la tendencia de endurecimiento del RICE. Para Giacomello, “desde el comienzo de su mandato en enero de 2012 (...), asumió un lugar prominente en el escenario latinoamericano y mundial por sus críticas al marco internacional de control de drogas emanado de las tres convenciones (...)” (2015). Sin embargo, su acucioso cuestionamiento del régimen materia de análisis no guarda coherencia alguna con sus políticas internas de tratamiento del problema contra las drogas. Así, mientras por un lado Pérez Molina apuesta por la legalización de las drogas en un nivel discursivo internacional y busca invitar “públicamente a los países del mundo a explorar nuevas rutas para combatir el problema del narcotráfico” (El Universal, 2012), sus acciones de política pública en el marco de su competencia interna continúan teniendo un carácter represivo, en el entendido de que “en Guatemala se implementa a ultranza un marco punitivo que no está compensado por políticas de prevención y tratamiento que garanticen el derecho a la salud” (Giacomello, 2015). Pero es válido mencionar que no siempre los discursos de política exterior encuentran congruencia en la práctica a nivel interno, sobretodo cuando los se trata de temas sensibles que pueden generar desaprobación en la arena política y por parte de la opinión pública. Por ejemplo, Colombia mantuvo políticas de erradicación forzosa a lo largo del tiempo, y también ha utilizado mecanismos de aspersión aérea¹⁸ que han traído consecuencias nocivas para la salud y el medio ambiente, al mismo tiempo que solicitaba a la Organización de Estados Americanos (OEA, en adelante) y a Naciones Unidas un cambio en la aproximación mundial sobre el tratamiento del problema de las drogas.

¹⁸ Aunque oficialmente fue suspendida en octubre de 2015 (Agencia EFE, 2015), en abril de 2017 la Corte Constitucional colombiana emitió un fallo en el que prohibió cualquier posibilidad de utilizar la herramienta de aspersión aérea con glifosato, en el entendido de que “puede afectar la salud humana y poner en peligro no solo a las comunidades donde hay cultivos de hoja de coca, sino al medio ambiente en su conjunto” (El Colombiano, 2017).

Regresando al caso guatemalteco, los esfuerzos discursivos de Pérez Molina sobre flexibilización del abordaje del problema mundial de las drogas a nivel internacional encontraron eco y continuidad relativa (a pesar de su reiterada negativa a herramientas como despenalización o legalización) en el actual presidente de ese país, Jimmy Morales, quien antes de brindar su discurso ante UNGASS2016 declaró que “no debemos cerrar los ojos a algunas posturas que en determinado momento puedan aportar algo a una idea de solución” (El Diario, 2016). Su posición, en realidad, refleja una aproximación más cautelosa que la del ex presidente Pérez Molina. Sin embargo, evidencia al mismo tiempo una disposición al debate internacional sobre la materia, hecho que se verá reflejado en la conformación de coaliciones en Naciones Unidas, precisamente de cara al debate global en UNGASS2016.

2.3 La iniciativa en América

Al constituirse como los principales países que sufren las consecuencias negativas del enfoque predominante de la lucha contra las drogas a nivel mundial, los tres Estados citados anteriormente y algunos otros Estados americanos realizaron intentos de apertura de debate político en el nivel más cercano: la OEA. Para tal efecto, en el 2012, la VI Cumbre de las Américas se consolidó como un espacio propicio para un ejercicio multilateral de debate y búsqueda de consenso sobre la posibilidad de explorar nuevas alternativas en la mitigación del fenómeno de las drogas, sentando posiciones estatales explícitas sobre la materia. De hecho, en materia discursiva, el presidente colombiano, Juan Manuel Santos, declaró que citada cumbre “no se trataba sobre un debate de la legalización de las drogas, (sino) de estudiar el problema como tal en América (...) (y) explorar nuevos enfoques, más económicos y más efectivos” (El País - Colombia, 2012). Asimismo, expresó que “hubo coincidencia en la necesidad de analizar los resultados de la actual política que se lleva adelante en la región y de explorar nuevos enfoques para ser más efectivos” (América Economía, 2012).

Por su parte, Guatemala emprendió un proceso de propuesta y búsqueda de consenso entre los países centroamericanos para, de cara a la VI Cumbre, llevar una propuesta en conjunto que girase alrededor de la despenalización de las drogas, herramienta progresista de la tendencia de flexibilización previamente descrita. Sin embargo, sus esfuerzos no tuvieron los resultados esperados, en el entendido que su propuesta no llegó a generar apoyo alguno en países como El Salvador, Nicaragua u Honduras, quienes decidieron, en su momento, no asistir a una reunión (previa a la VI Cumbre) citada por Pérez Molina para debatir sobre seguridad y narcotráfico. Para Urrutia, especialista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO, en adelante), para estos países pesaba “mucho la opinión de Washington a la hora de hablar de legalización de drogas, ya sea porque prefieren evitar un enfrentamiento (...) con la Casa Blanca (...) o porque (...) consideran que (...) cualquier iniciativa de este tipo, no es viable” (Semana, 2012). De hecho, Estados Unidos dejó en claro, durante el discurso de Obama en la VI Cumbre, que por la salud y seguridad de sus ciudadanos, no irían en la dirección de la legalización a pesar de las frustraciones que puedan generar las estrategias en materia de seguridad regional y narcotráfico (Organización de Estados Americanos, 2012A). Por su parte, sin mayor posicionamiento alguno (en materia del debate sobre las nuevas aproximaciones al fenómeno de las drogas), Perú recordó su convocatoria a una Conferencia Internacional de Ministros de Relaciones Exteriores y de Jefes de Organismos Nacionales Especializados contra el Problema Mundial de las Drogas ese mismo año. No obstante, sus resultados (Declaración de Lima) se limitaron a reafirmar compromisos declarativos de los países para la lucha contra el fenómeno, no se llegó a discutir “las alternativas de lucha contra las drogas y no se cuestionó el régimen internacional del mismo” (Torres, 2013A, p. 43).

Pero, a pesar de las divergencias, citado ejercicio multilateral a nivel regional estableció un precedente esencial sobre la materia, pues fue la primera vez que se abrió el debate público–estatal sobre posiciones alternativas al tradicional enfoque. La iniciativa derivó en la entrega de un mandato a la OEA para que

prepare un informe sobre el problema de las drogas en las Américas, centrándose en las políticas actuales hemisféricas y en los nuevos enfoques para responder más efectivamente al fenómeno. En tal sentido:

Bajo el liderazgo del Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, el estudio realizó un análisis exhaustivo de las políticas aplicadas en las Américas, que, basado en la evidencia, destacó las fortalezas, debilidades y desafíos en la implementación de dichas políticas. Con base en los resultados del estudio se llevó a cabo un análisis de escenarios que permitió abordar nuevos enfoques en la materia. (Organización de Estados Americanos, 2014A)

Y es que, aunque la VI Cumbre de las Américas concluyera sin una declaración final por falta de consenso entre América Latina y Estados Unidos y Canadá sobre temas como Cuba y Malvinas, esta sirvió de plataforma para posicionar el descontento de los Estados sobre los ínfimos resultados de la lucha contra las drogas. El mandato de los presidentes a la OEA, entonces, derivó en la elaboración del informe institucional “El problema de las drogas en las Américas”, del año 2013. Dicho informe contenía dos partes, una analítica y una sobre escenarios al 2025. Lo relevante para la presente investigación es que dicho informe refleja la apertura de la organización regional a discutir nuevos enfoques de lucha contra las drogas, abordando algunas de las herramientas planteadas por los defensores de la tendencia de flexibilización en el RICE.

En su informe sobre escenarios, la OEA planteó la existencia de cuatro de ellos, los mismos que implicaban el desarrollo de políticas públicas y un set de herramientas particulares. En tal sentido, el primero de ellos (*Juntos*) entendía el problema de las drogas como asunto que forma parte de un problema mayor de inseguridad, con instituciones estatales débiles e incapaces de controlar las consecuencias como el crimen organizado, la violencia o la corrupción. La solución planteada hacía referencia al fortalecimiento de capacidades de instituciones judiciales y de fuerzas armadas, entre otros. El segundo (*Caminos*) planteaba que el problema era el régimen legal y regulatorio actual, cuyas sanciones penales (encarcelamientos) generaban altos daños. Aquí la respuesta planteaba experimentar con regímenes legales y regulatorios alternativos. El

tercero (*Resiliencia*) hacía referencia a que el problema de las drogas era una manifestación de disfunciones sociales y económicas subyacentes que generan violencia y adicción. Para enfrentarlo, se buscan programas para el fortalecimiento de comunidades y mejoramiento de la seguridad y la salud públicas, creados desde abajo hacia arriba. El último (*Ruptura*) entendía que el problema era que los países donde se producen drogas y aquellos por donde se hace el tránsito están pagando costos insostenibles e injustos. En este escenario no se plantea ninguna acción concreta, y se menciona que algunos países abandonan unilateralmente la lucha contra las drogas, o hasta la llegan a tolerar (Torres, 2013B).

Sin duda alguna, el peor de los escenarios para los Estados es el cuarto, en el entendido que no existiría política pública alguna para la mitigación del fenómeno de las drogas, y se dejaría la actividad ilícita a organizaciones criminales sin control, regulación o mecanismos de *law enforcement* alguno. Sin embargo, para alcanzar los objetivos de la presente investigación, del presente apartado es relevante mencionar que el escenario regional multilateral de debate y negociación de la OEA se llegó a constituir como la primera oportunidad de los Estados disconformes de las políticas de corte prohibicionista para poner en agenda, a este nivel, un tema bastante controversial que ha generado tanto aceptación como rechazo.

Por otro lado, aprobada el 6 de junio de 2013 en Guatemala, la Declaración de Antigua “Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas” también se constituyó como un documento de avance progresista de la OEA, en el que los países de la región americana establecieron el planteamiento de un nuevo direccionamiento en torno al abordaje regional del problema mundial materia de estudio. En tal sentido, si bien se reconoció la importancia de implementar plenamente las tres convenciones internacionales de fiscalización de drogas, la Declaración hizo énfasis en el aliento a nuevos enfoques sobre el tratamiento del problema de las drogas en las Américas basados en el conocimiento y la evidencia científica. Asimismo, recordó que la evaluación de

las políticas de control de drogas debía ser un ejercicio multilateral y que estas últimas debían contener una perspectiva transversal de derechos humanos. Tampoco dejó de lado asuntos como proporcionalidad de las penas y alternativas al encarcelamiento, toda vez que alentó a los Estados a que continuasen fortaleciendo sus acciones y políticas en materia de reducción del hacinamiento carcelario, “con la promoción del mayor acceso a la justicia para todos, respetando la proporcionalidad entre el daño y la pena y el apoyo de alternativas al encarcelamiento, cuando corresponda” (Organización de Estados Americanos, 2013).

En esa misma línea, la 46^o Asamblea General Extraordinaria de la OEA, celebrada en Ciudad de Guatemala en 2014, concertó el documento “Reflexiones y lineamientos para formular y dar seguimiento a las políticas integrales frente al problema mundial de las drogas en las Américas” (Organización de Estados Americanos, 2014B). Dicho producto regional reafirmó tanto los compromisos de los Estados en el marco del sistema de fiscalización internacional de drogas como la necesidad de abordar la problemática desde una perspectiva transversal de derechos humanos. Asimismo, centró su atención en la idea de priorizar el bienestar de la persona, dándole un enfoque más humano a la política general de lucha contra las drogas a través de la mención al establecimiento de alternativas al encarcelamiento, la perspectiva de género, la proporcionalidad entre daños y penas, la reducción del hacinamiento carcelario, entre otros asuntos. Para el entonces Secretario General de la OEA, José Miguel Insulza, se esperaba que, tras una activa discusión, los resultados de esta Asamblea General Extraordinaria “permitan a los países de América acudir con una sola voz a la sesión especial que se llevará a cabo en la Asamblea General de la ONU en 2016 para analizar las reformas a la política contra las drogas a nivel mundial” (El Nuevo Herald, 2014). Sin embargo, si bien destacaron la realización de dicha reunión y la relevancia que se le otorgó al asunto de los derechos humanos, algunos actores de la sociedad civil reconocieron que el avance fue limitado, en el entendido de que no se planteó la necesidad de revisar las convenciones internacionales de fiscalización

de drogas y tampoco se hizo referencia a la despenalización del porte para el consumo ni a las políticas de reducción de daños (Intercambios, 2014).

A nivel subregional, también es importante destacar la formación de posiciones conjuntas en espacios como la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac, en adelante) y la Unión de Naciones Sudamericanas (Unasur, en adelante). El primero auspició “dos reuniones de nivel Ministerial (Quito y Santo Domingo) para discutir sobre drogas y proveer insumos para el debate global”, mientras que en el segundo, “se adelantó un proceso de consultas y negociaciones que se consignaron en un Documento de Visión Común para la UNGASS, que fue remitido como insumo a la CDE (Comisión de Estupefacientes – CND)” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, 2016). Entre otros asuntos, este Documento de Visión Común de Unasur hizo referencia a asuntos en materia de responsabilidad común y compartida, enfoque integral y sostenible, enfoque transversal de derechos humanos (que promueve la abolición de la pena de muerte por delitos relacionados con las drogas) y proporcionalidad de penas. Al respecto, el entonces Secretario General, Ernesto Samper, mencionó que la idea era trabajar “en una política alternativa, que de alguna forma nace de las distintas experiencias que se están viviendo en la región”, en clara alusión a la iniciativa uruguaya con el cannabis, al consumo ancestral de la hoja de coca en Bolivia y al intento chileno de despenalización del cultivo doméstico y de uso medicinal del cannabis, entre otros (Unasur, 2015).

Sin duda alguna, lo descrito en los párrafos anteriores da cuenta de una naciente voluntad de la región americana por abrir el debate internacional sobre la mejor forma de abordar el problema mundial de las drogas, toda vez que ha reconocido que la lucha contra este fenómeno, hasta ahora, no ha producido los resultados esperados. En esa línea, el intento de coordinación hemisférica para lograr un posicionamiento común de cara al siguiente nivel (Naciones Unidas) también debe ser entendido como un valioso esfuerzo interestatal de formación de coaliciones y adquisición de mayor poder para la negociación, toda vez que una posición regional resulta siendo más sólida que una posición estatal particular.

2.4 El salto a Naciones Unidas

2.4.1 El debilitamiento del régimen: las crecientes tensiones sistémicas

El artículo 20 del capítulo IV de la Carta de Naciones Unidas sanciona que la Asamblea General se reunirá anualmente en sesiones ordinarias y, cada vez que las circunstancias lo exijan, en sesiones extraordinarias. Además, establece que el Secretario General convocará a sesiones extraordinarias a solicitud del Consejo de Seguridad o de la mayoría de los miembros de las Naciones Unidas (Naciones Unidas, 1945). A lo largo de la historia de esta Organización Internacional (OI, en adelante) se han celebrado treinta Sesiones Especiales de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS, en adelante), toda vez que la coyuntura mundial y la evolución de la temática específica así lo han requerido. No obstante, para el tema específico del problema mundial de las drogas, solo se han celebrado tres (1990, 1998 y 2016).

El principal objetivo de UNGASS1990 era “promover la aplicación de la Convención de (...) 1988, (que buscaba) corregir algunas lagunas jurídicas que habían dejado los dos instrumentos anteriores” (Jelsma M. , 2015, p. 3). Su resultado se centró en la adopción de una Declaración Política (como tal, sin carácter vinculante) y la adopción de un Programa Mundial de Acción de 100 puntos, el mismo que incluía la revisión de la estructura de Naciones Unidas para el control de drogas. Como consecuencia, se creó, en 1991, el Programa de las Naciones Unidas para la Fiscalización Internacional de Drogas (PNUFID, en adelante), que incorporó a la Comisión de Estupefacientes (CND, en adelante) y a la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE, en adelante). Posteriormente, el programa se fusionó con la División de Prevención del Delito y Justicia Penal, para luego dar lugar a la actual Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC, en adelante) (p. 4). Sin embargo, tras diferencias sustanciales¹⁹ entre los países involucrados en la lucha mundial contra las drogas

¹⁹ Mencionadas diferencias, según Jelsma (2015, p. 5) hacían referencia a aspectos de cooperación, voluntad política, corresponsabilidad, controles sobre insumos químicos, sobre mercados financieros, comercio de armas y medios alternativos de cultivos ilícitos, entre otros.

(esencialmente los tradicionalmente enfrentados bajo la escisión norte – sur), se convocó a una segunda reunión de UNGASS para abordar estos asuntos en 1998. El resultado estableció, entre otros temas específicos, el deseo de los países firmantes de lograr un mundo sin drogas en un plazo de 10 años, “al mismo tiempo que se reconocía la necesidad de un enfoque más equilibrado y de una responsabilidad compartida” (Jelsma M. , 2015, p. 5). En el 2008 el plazo citado se cumplió, y basta mirar la realidad actual para esbozar algunas propias conclusiones.

Calificado por Bewley-Taylor (2012) como una década de “crecientes tensiones sistémicas”, el período comprendido entre los años 1998 y 2009 representó, para el sistema de Naciones Unidas de control de drogas, un “incremento de tensiones internas, así como una forma sutil de transformación” (p. 49). Entre los temas más controversiales se encontraba la referencia a las herramientas de reducción de daños. Sobre este asunto, se evidenció la diferenciación de posturas gubernamentales entre los países más favorables a una flexibilización del sistema de control de Naciones Unidas y los más renuentes a cualquier tipo de cambio. En esencia, el autor menciona que las posiciones estatales de resistencia (que incluían a Estados Unidos, Japón o Rusia) lucharon continuamente para evitar cualquier referencia directa al término “reducción de daños” en las resoluciones de la CND durante el período de 1998 a 2009, a riesgo de legitimar y apoyar este enfoque. Asimismo, tras la recientemente acordada Declaración Política del 2009, el disenso sobre la reducción de daños terminó de reforzarse, toda vez que se presentó una lista de 26 Estados²⁰ (predominantemente europeos) que deseaban agregar una declaración interpretativa en términos explícitos. Dicho instrumento rezaba que esos Estados “interpretarán el término ‘servicios de apoyo relacionados’ usado en la Declaración Política y Plan de Acción como medidas que un número de Estados, organizaciones internacionales y organizaciones no gubernamentales conocen como medidas de reducción de daños” (p. 52).

²⁰ Los Estados mencionados por el autor son Australia, Bolivia, Bulgaria, Croacia, Chipre, Estonia, Finlandia, Georgia, Alemania, Grecia, Hungría,

Otro de los temas que, según el autor, significó un álgido punto de debate y contribuyó al debilitamiento del régimen fue el cannabis. Al respecto, menciona que, a lo largo de la década mencionada, se vio un incremento del número de Estados que buscaban aplicar medidas alternativas a la persecución criminal por posesión de drogas para el consumo personal. En tal sentido, complementa que “hubo un alto nivel de deserciones blandas entre los miembros del régimen con respecto a los temas de ‘decriminalización’, ‘despenalización’, y especialmente con esquemas de marihuana médica” (Bewley-Taylor, 2012, p. 53). Además, sugiere que, aunque todas las resoluciones adoptadas en la CND sobre cannabis fueran impulsadas por Estados con posturas prohibicionistas con la intención de establecer mayor control, otros actores como Portugal, España, Italia, Canadá y Países Bajos tuvieron éxito en el ‘aplastamiento’ del lenguaje y la remoción de menciones a la criminalización del uso del cannabis para propósitos no médicos (p. 53).

Por otro lado, más que una deserción blanda (y posterior al período referido por Bewley-Taylor), el retiro de Bolivia de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 en 2011 y su posterior reingreso en el año 2013 con una reserva sobre el masticado de la hoja de coca representó un serio cuestionamiento a las disposiciones normativas del RICE. De hecho, en este caso, prevalecieron los intereses nacionales y se tomó la vía legal para hacerlos respetar a nivel internacional, toda vez que la denuncia a dicho instrumento generó distintas repercusiones globales en materia de control de estupefacientes. En ese sentido, la JIFE lamentó la decisión de Bolivia, y sancionó que, “si bien esa medida es acorde con la letra de la Convención, contradice su espíritu” (Naciones Unidas, 2011). Entre los países que objetaron, sin éxito, el reingreso de Bolivia a la Convención con citada reserva se encontraron Estados Unidos, Rusia, Reino Unido y México, entre otros (BBC, 2013). Es probable que detrás de la votación mexicana haya habido algún intercambio político con Estados Unidos, a razón de la cantidad de temas de agenda bilateral que ostentan ambos países y del grado de dependencia económica del primero sobre el segundo.

En diciembre de 2013 fue aprobada por el Senado de Uruguay una ley que buscaba regular la producción, venta y consumo de cannabis no solo con motivos medicinales o de investigación sino también recreativos. Ante esta decisión, la JIFE emitió severas críticas y cuestionamientos sobre el nivel de vulneración a los acuerdos internacionales sobre drogas que esta política representa, en especial a la Convención Única sobre Estupefacientes de 1961. En el año 2014, en la presentación de su informe anual, la JIFE señaló que “la ley uruguaya que regula la producción, venta y consumo de marihuana vulnera los tratados internacionales sobre drogas y marca una tendencia peligrosa” (El País - Uruguay, 2014). En el año 2017, en su informe anual de 2016, mencionado órgano volvió a hacer referencia a las violaciones de tratados internacionales por parte del Estado uruguayo en torno a su decisión de no respetar medidas para limitar exclusivamente a propósitos médicos y científicos, el cultivo, la producción, manufactura, exportación, importación, distribución, comercio y uso y posesión de drogas, incluyendo el cannabis (El Observador, 2017). Y es que, aunque en la actualidad Uruguay se encuentre teniendo algunos problemas relativos a su política de regulación estatal de cannabis, principalmente por la intervención de bancos estadounidenses que señalaron que dejarían de realizar negocios con bancos uruguayos que ofrezcan servicios a entidades de venta de marihuana controlada por el Estado (The New York Times, 2017), su histórica decisión de controlar el mercado de la producción, comercialización y venta de cannabis para fines recreativos cuestionó seriamente el sistema internacional de control de drogas, al mismo tiempo que reforzó su posición internacional en materia de flexibilización del régimen.

El 57º Período de sesiones de la CND también fue escenario de debate y planteamiento de propuestas progresistas, tanto por parte de algunos países como ONG, las mismas que involucraban temas como reducción de daños y derechos humanos, en cuestiones como proporcionalidad de penas y abolición de la pena de muerte por delitos de drogas no violentos, por ejemplo. No obstante, el ejercicio multilateral no derivó en un consenso que dejara satisfechas a todas las partes

involucradas, en el entendido que, aunque se produjo una Declaración Ministerial Conjunta, la adopción de un lenguaje más progresista sobre los mencionados temas fue bloqueada. Al respecto, Jelsma (2015) menciona que:

Aunque la resistencia de los Estados Unidos se había suavizado, en parte debido a los cambios en sus políticas internas, Rusia pasó a encabezar la oposición, con apoyo de países con una fuerte tradición prohibicionista como Japón, Irán, Pakistán, Cuba y China. A estos se les sumaron también otros aliados, como Canadá, Sudáfrica y Perú. (p. 17)

En efecto, la Declaración Ministerial Conjunta evita hacer referencia directa alguna a la reducción de daños. Sí reconoce (sin mayor especificidad), no obstante, que existen aspectos subsistentes y otros nuevos del problema mundial de las drogas que pueden perjudicar los esfuerzos comunes por alcanzar metas y objetivos establecidos en la Declaración Política del 2009. Al respecto, establece que dichos obstáculos siguen siendo una responsabilidad común y compartida, y deberían seguir afrontándose de un modo amplio, “de plena conformidad con los tres tratados de fiscalización internacional de drogas y en total consonancia con las obligaciones internacionales aplicables en materia de derechos humanos” (United Nations Office on Drugs and Crime, 2014, p. 6). Lo descrito en este párrafo da cuenta de un pequeño ejemplo de lenguaje cuidadoso que trata de mantenerse al margen de cualquier mención específica a una de las tantas herramientas “de bandera” de los que abogan por una flexibilización del RICE, y que al mismo tiempo establece generalidades sobre el respeto a los principios de derechos humanos, sin entrar a detalle sobre qué prácticas actuales deben estar prohibidas por cualquier Estado miembro (como la práctica de la pena de muerte por delitos menores de drogas, por ejemplo).

2.4.2 El 58º Período de Sesiones de la CND

La CND, junto con la JIFE y UNODC, se constituye como uno de los órganos principales de Naciones Unidas para el control de la temática de las drogas a nivel internacional. Instituida por el Consejo Económico y Social (ECOSOC, en adelante) en 1946 para asistirlo en la supervisión de la aplicación de los tratados

internacionales de control de drogas, la CND tiene por finalidad, en la actualidad, monitorear la situación mundial sobre drogas, desarrollar estrategias sobre su control internacional y recomendar medidas para encarar el problema mundial de las drogas. Su frecuencia de reunión es anual (United Nations Office on Drugs and Crime, s/a).

Ante el 58 Período de Sesiones de la CND, que incluyó una serie extraordinaria de sesiones dedicada a UNGASS2016 y que tuvo lugar en Viena, del 9 al 17 de marzo de 2015, diversos países llevaron posturas disímiles al tradicional e histórico enfoque de lucha contra las drogas. Tras un análisis discursivo de las declaraciones de los distintos representantes de algunos países asistentes a dicha reunión, se pudo concluir que este escenario multilateral sirvió de plataforma para plantear una revisión global de los enfoques y estrategias de lucha contra las drogas, de cara a la celebración de UNGASS2016 y teniendo en cuenta el aumento cuantitativo del fenómeno como tal a pesar de los esfuerzos realizados. Los países han sido seleccionados en base a su importancia en materia de promoción de la reforma o defensa de la tradición del RICE, y son Colombia, Argentina, México, Ecuador, Uruguay, Estados Unidos, el Grupo Africano, Pakistán y China.

Colombia mencionó que “si bien hemos hecho enormes esfuerzos para cumplir con la meta de reducir la oferta y la demanda de drogas, y aunque hemos conseguido logros significativos, nos encontramos aún muy lejos de alcanzar ese utópico objetivo de un mundo libre de drogas” (United Nations Office on Drugs and Crime, 2015A, p. 2). Asimismo, dicho Estado resaltó cuatro lecciones que buscaba que sean consideradas como insumo dentro del proceso de reflexión que representaba citada reunión, entre las que se encontraba la idea de que la represión de la economía ilegal de las drogas era una herramienta insuficiente, que el consumo de drogas debe ser abordado desde una perspectiva de salud pública, que las políticas de drogas deberían tener un enfoque territorial (que oriente las formas de intervención de acuerdo con las realidades locales) y que las políticas de drogas no deberían ser evaluadas solamente a la luz de la finalidad que con ellas

se persigue, sino también por sus consecuencias imprevistas y por sus eventuales resultados adversos. La idea, para el delegado colombiano en representación de su país, era que, con miras a UNGASS2016, este sea “un escenario en el que podamos debatir con franqueza sobre el estado actual de la política contra las drogas, y en el que tengamos la voluntad de reorientarla en lo que sea necesario” (p. 15). Lo interesante del tono de este discurso es que, “pese a que se condice con la práctica interna colombiana, ciertamente ha retado a la comunidad internacional a ir más allá del alarde político que suele caracterizar a la CND y comprometerse con el debate sustantivo en UNGASS2016” (International Drug Policy Consortium, 2015). De tal forma, Colombia ha ido más allá del ámbito regional, y su discurso en materia de reflexión de las actuales políticas de drogas ha tenido un impacto significativo en el escenario mundial, al menos en materia de *agenda-setting* de la temática.

En su momento, Argentina fue en esa misma dirección. En su discurso inicial, el delegado argentino se refirió al 58 Período de Sesiones como un “proceso que nos exige (...) un intenso ejercicio de reflexión que nos permita identificar los verdaderos aciertos y desaciertos de la política internacional sobre drogas vigente” (United Nations Office on Drugs and Crime, 2015B). Además, mencionó que se debía “consensuar una nueva mirada del régimen internacional de control de drogas bajo la lente de los derechos humanos” (p. 4). En otro momento, el discurso argentino abordó materias cercanas a los postulados de la tendencia de flexibilización, toda vez que señaló que:

Debemos prestarle más atención a las iniciativas de los gobiernos nacionales que buscan abordar de manera diferenciada los distintos eslabones de la cadena, combatiendo al narcotráfico y lavado de dinero con medidas duras y optando por la no criminalización, que estigmatiza y segrega a poblaciones vulnerables, a los pobres y usuarios de drogas. (p. 7)

A modo de complementar lo mencionado anteriormente, Argentina señaló que, a nivel interno, se propuso enfoques alternativos, y hoy pueden hablar, “sin temor a los nuevos enfoques, (de) reducción de daños, tribunales alternativos, estudios científicos del uso medicinal de la marihuana, de inclusión” (p. 10).

Por su parte, México se reafirmó en la idea de que la actual estrategia de lucha contra las drogas no ha brindado los resultados esperados globalmente en términos de reducción del consumo, disminución del tráfico ilícito, eliminación del cultivo ilícito y erradicación de la violencia asociada a las drogas. Asimismo, en consonancia con la referencia argentina a la definición de locura de Albert Einstein, México expresó que no se debería insistir en las mismas acciones y esperar diferentes resultados. Es por esa razón que llegó a considerar que UNGASS2016 “debería representar para los Estados una oportunidad para establecer conjuntamente las bases para aproximarnos al problema mundial de las drogas en una forma más eficiente” (United Nations Office on Drugs and Crime, 2015C, p. 3).

Ecuador, aparentemente, fue más allá en el ámbito discursivo. En efecto, se refirió al hecho de que la política de drogas establecida por Naciones Unidas necesita cambios profundos, a razón de los resultados obtenidos en el marco de las convenciones internacionales vigentes (1961, 1971 y 1988), ya que “el modelo que propuso (...) no ha tenido los resultados esperados; por el contrario, lo que se generó fue la agudización exponencial del tráfico de drogas en todo el mundo (...)” (United Nations Office on Drugs and Crime, 2015D, p. 1). De esa forma, explicitó también que:

El paradigma de la prohibición causa y facilita lo que se pretendía prevenir (...). La represión ha potenciado el negocio ilícito de las drogas y, a su vez, el incremento de los presupuestos de los gobiernos en materia interdictiva en un contexto de legislaciones altamente punitivas impuestas por intereses ajenos a los nacionales que han llenado las cárceles de pequeños expendedores y consumidores. (p. 1)

Además, tras subrayar la idea de la independencia y soberanía estatal en la adopción de nuevos enfoques para tratar realidades particulares, Ecuador planteó la necesidad de replantear una visión integral sobre la política de drogas en el marco de las Naciones Unidas, tomando en cuenta los principios internacionales de derechos humanos. Asimismo, estableció la idea de revisar las convenciones vigentes, respetando la soberanía y la diversidad de realidades y abogó por la

sustitución de la política de criminalización y penalización del consumo, toda vez que se debía reemplazar con políticas basadas en derechos humanos, salud, desarrollo y educación (United Nations Office on Drugs and Crime, 2015D).

Otros Estados (y comunidades de Estados), sin embargo, mostraron su preocupación e insatisfacción por las propuestas de revisión de la actual política internacional de lucha contra las drogas. El Grupo Africano, por ejemplo, tras reafirmar su compromiso con la implementación efectiva de las tres convenciones internacionales sobre la materia y los objetivos dispuestos en la Declaración Política y Plan de Acción del año 2009, observó con una “preocupación grave los llamados a la legalización y decriminalización de ciertas drogas en algunas regiones del mundo (en el entendido que) tales políticas equivocadas entorpecerán los actuales esfuerzos para combatir la producción ilícita, el tráfico y el abuso de drogas (...)” (United Nations Office on Drugs and Crime, 2015E, p. 4). En la misma línea, “esta fue una visión que alcanzó eco en una mixtura ecléctica de Estados, incluyendo a la Federación Rusa, Canadá y Pakistán” (International Drug Policy Consortium, 2015, p. 8). En particular, la intervención paquistaní merece especial mención. De acuerdo a su postura, la legalización de drogas ilícitas no asegurarían el cese de mercados de droga clandestinos y tampoco atacarían su demanda. Además, para ellos, aproximaciones tales como la reducción de daños requieren de una atención cuidadosa, partiendo de la base de que toda iniciativa y medida que agrava la dependencia de drogas no es útil. En su discurso, asimismo, Pakistán tomó la oportunidad para dejar sentado “en términos inequívocos, que cualquier intento de revisión de las tres convenciones internacionales de control de drogas es inútil e improductivo” (United Nations Office on Drugs and Crime, 2015F, p. 2), distanciándose, así, de las posturas más progresistas de la tendencia de flexibilización del RICE.

China, por su lado, reforzó la idea de que las tres convenciones internacionales sobre el control de drogas establecen que los Estados tienen el derecho de determinar libremente el castigo apropiado para los crímenes relacionados a drogas. En esa misma línea, cualquier propuesta a negar o debilitar este derecho,

para China, no será juzgada como apropiada, y ni UNGASS ni sus procesos preparatorios deberían ser lugares apropiados para re-abrir ese debate (United Nations Office on Drugs and Crime, 2015G, p. 3).

Respecto de las posiciones de Uruguay y Estados Unidos, el IDPC considera que no es sorpresa que los discursos ambos países hicieran alguna muy pequeña referencia directa a los mercados legalmente regulados del cannabis dentro de sus fronteras, en el entendido que ambos se encuentran en una posición ambigua en relación a sus obligaciones con los tratados (International Drug Policy Consortium, 2015, p. 8). En efecto, más allá de señalar cuestiones generales sobre el respeto a las convenciones establecidas, la responsabilidad común y compartida y la soberanía de los Estados para decidir sus propias políticas, entre otros elementos, ambos Estados no llegaron a profundizar en materia de firme posicionamiento respecto de las tendencias internacionales de abordaje del problema mundial de las drogas.

Los discursos mencionados en los párrafos anteriores hacen referencia a las posiciones estatales en la apertura de la 58° Período de Sesiones de la CND, y reflejan, de alguna forma, los intereses e interpretaciones de cada uno de los Estados involucrados sobre el problema de las drogas. Sin duda alguna, la existencia de disenso es bastante evidente, toda vez que se observan algunos Estados que, por un lado, abogan por la revisión de las políticas actuales de drogas (que tienden a tener un corte prohibicionista) y plantean la exploración de alternativas para el tratamiento de la problemática (y, por lo tanto, podrían ser calificados como progresistas) y, por otro, se constituyen como “clásicamente reaccionarios y resistentes a cualquier sugerencia de cambio” (International Drug Policy Consortium, 2015, p. 34). Sin embargo, la concurrencia en este escenario global de posiciones divergentes en la materia obtiene un valor en sí mismo, y es que el planteamiento del debate a este nivel internacional ha alterado el estatus quo del RICE a razón de que se ha abandonado el consenso sobre el paradigma dominante del RICE. En otras palabras, las posiciones estatales expresadas en el 58° Período de Sesiones de la CND han roto el consenso alcanzado décadas atrás

(sobre todo después del establecimiento de las tres convenciones sobre drogas y del esparcimiento del modelo prohibicionista de control de estupefacientes), al menos en materia discursiva; y hoy surgen actores que, si bien no ostentan gran peso político (en asuntos de poder) en el sistema internacional (como Colombia o Argentina), sí han encontrado en los escenarios de debate multilateral de Naciones Unidas (como la CND) una vía de canalización de sus insatisfacciones y de sus intereses particulares.

2.4.3 La prueba de fuego: UNGASS2016

Se preveía que la tercera sesión de UNGASS se realizara alrededor del año 2019, toda vez que ese año es el fijado por la Declaración Política del 2009 para la reducción considerable y medible por parte de los Estados de los cultivos ilícitos, la producción y la demanda, así como de los riesgos sociales y sanitarios relacionados con las drogas. Sin embargo, a pedido de México, Colombia y Guatemala, “la Asamblea General decidió en diciembre de 2012 adelantar la fecha y convocar a una Sesión Especial en la primera mitad de 2016 (...)” (Jelsma M. , 2015, p. 3). El pedido de estos tres países respondía, como se ha visto en apartados anteriores, a su grave afectación por las consecuencias negativas de la lucha contra las drogas que sigue el modelo tradicional enfocado en la utilización de un set de herramientas de la tendencia de endurecimiento y, en consecuencia, a la necesidad de evaluar la política global antidrogas con miras al 2019. Fue entonces que, a través de una declaración conjunta, estos tres Estados solicitaron a Naciones Unidas que ejerza:

El liderazgo que le corresponde en este esfuerzo y (conduzca) una profunda reflexión que analice todas las opciones disponibles, incluyendo medidas regulatorias o de mercado, a fin de establecer un nuevo paradigma que impida el flujo de recursos hacia las organizaciones del crimen organizado. (Secretaría de Relaciones Exteriores, 2012)

La misma Declaración señalaba que resulta inaplazable revisar el enfoque mantenido hasta el momento (al año 2012) por la comunidad internacional en materia de drogas. Lo interesante de esta posición conjunta es que ninguno de los

tres Estados declarantes hizo alusión a los tres pilares normativos del RICE, por lo que puede deducirse que, si bien no estuvieron en contra de ellos (de manera firme y explícita, como algunos actores no gubernamentales proponen estarlo), por lo menos dejaban abierta la posibilidad a cualquier iniciativa de reforma legal de las convenciones internacionales sobre control de drogas, aún así exista flexibilidad suficiente para emprender algunos cambios de política pública más orientados hacia la herramientas progresistas.

Durante la reunión multilateral, que tuvo lugar en la ciudad de Nueva York del 19 al 21 de abril de 2016, el discurso de los países más comprometidos en materia de reforma del RICE mantuvo el lineamiento descrito en el 58º Período de Sesiones de la CND, así como también se mantuvo el posicionamiento estatal de los países más reacios a cualquier tipo de cambio. Las diversas contribuciones de los Estados miembros, de sus organizaciones regionales y de las ONG de la sociedad civil ayudaron a profundizar aún más esta escisión. En ese sentido, el paquete integral de contribuciones estatales del 11 de setiembre del año 2015, presentado a la Junta encargada de las preparaciones para UNGASS2016, designada por la CND (United Nations Office on Drugs and Crime, 2015H), sirvió como input para el documento resultante de esta reunión multilateral, toda vez que se presentaron contribuciones de los Estados miembros del Grupo Africano, del grupo del Asia Pacífico, del Grupo del Europa Oriental, del Grulac y del Grupo de Europa Occidental y Otros. En el apartado siguiente se describirán las contribuciones de estos grupos y de parte de sus Estados, con la finalidad de entender con mayor profundidad las posiciones internacionales de los grupos y países más relevantes en materia de reforma o de mantenimiento del *status quo* del RICE. Dichas contribuciones permitirán, más adelante, realizar el contraste con el documento final de UNGASS2016 y observar el peso relativo de poder que tuvieron (o no) en la definición y adopción final del consenso resultante.

2.4.3.1 Contribuciones estatales y/o regionales al documento final de UNGASS2016

El cuadro 1 muestra la distribución de las contribuciones estatales y/o regionales que incluyeron alguna referencia a determinados ítems, los mismos que han sido seleccionados, en forma descendente, a razón de su mayor grado de controversia en el debate internacional sobre el abordaje del problema mundial de las drogas. En ese sentido, el orden de citados ítems indica que, mientras mayor sea el número del ítem, hay una mayor voluntad dirigida hacia la reforma del RICE y, en consecuencia, hacia la tendencia de flexibilización. Los colores asignados a las referencias de los Estados o regiones son: verde, cuando el Estado o región hace mención directa o indirecta a alguno de los ítems; naranja: cuando el Estado o región evita hacer mención a alguno de los ítems; y rojo, cuando el Estado o región en cuestión expresa explícitamente su desacuerdo con determinado ítem.

Al interpretar los resultados del ejercicio de agrupación de posiciones derivadas de las señaladas contribuciones, resulta pertinente mencionar que existe una mayor cobertura de área verde sobre ítems más cercanos a la tendencia de flexibilización en el G4 (Grupo de América Latina y El Caribe), en primer lugar, y en el G5 (Grupo de Europa Occidental y Otros), en segundo lugar. De hecho, América Latina se ha caracterizado, como se ha visto en apartados anteriores, como el principal defensor de las políticas de flexibilización a nivel internacional, hecho que resulta congruente con su contribución grupal. Sin embargo, no todos sus Estados tienen el mismo grado de favorabilidad hacia los ítems más reformistas de la tendencia de flexibilización. Por ejemplo, Guatemala, a pesar de haber sido el principal impulsor de la celebración de UNGASS2016, no consignó diversos elementos que se constituyen como los bastiones de defensa de las posiciones más progresistas, como por ejemplo, referencias a la reducción de daños, la condena de la pena de muerte por delitos de drogas, la proporcionalidad de las penas, las alternativas al encarcelamiento, o la eliminación del tratamiento compulsivo. Venezuela también careció de referencias a alguno de estos ítems. Lo anterior demuestra que, más allá de la existencia de posiciones conjuntas

regionales favorables hacia la flexibilización (como la del Grupo de América Latina y El Caribe – Grulac, en adelante), persisten aún algunos Estados que se muestran contrarios a esta tendencia. Youngers (2017) menciona que, en América Latina, el bloque más duro lo conformaban Estados como el Perú, Nicaragua, Cuba y Venezuela.

Dentro del G5, la Unión Europea adquiere un peso relevante, pues congrega a sus 28 Estados (más las posiciones asociadas de Albania, Bosnia y Herzegovina, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Serbia, Ucrania, Turquía, San Marino e Islandia) con una postura mayoritariamente progresista, en el entendido de que su contribución al documento final de UNGASS2016 hace referencia a la mayoría de ítems descritos.

En contraposición, existe un mayor campo naranja sobre estos ítems en el G1 (Grupo Africano), G2 (Grupo Asia Pacífico) y G3 (Grupo de Europa Oriental), lo que indica que estos grupos y sus respectivos Estados han preferido evitar hacer mención alguna a los asuntos más controversiales y se han centrado en reforzar elementos básicos como la referencia a las tres convenciones marco y a la Declaración Política y Plan de Acción del 2009. Es más, estos últimos grupos han esbozado posiciones firmes y explícitas en contra de la legalización de cualquier tipo de droga (específicamente, el Grupo Africano; China, Irán, Japón y Singapur, dentro del Grupo Asia-Pacífico; y Rusia, en representación del Grupo de Europa Oriental), por lo que puede apreciarse mayor cantidad de espacio de color rojo comparado con otros grupos. Es relevante mencionar que el Grupo Africano contiene a más de 50 países. En opinión de Youngers (2017), en entrevista concedida a esta investigación, “los países del Asia estaban totalmente a favor de una línea dura o de no participar en el debate”.

Otro hallazgo importante del referido ejercicio de clasificación es que, aunque todos parten de referencias al reconocimiento de las tres convenciones como piedra angular del sistema global de fiscalización de drogas (a excepción de Suiza), solo algunos llegan a cuestionarlo y a plantear su revisión (Ecuador,

Uruguay y Argentina), situándose como los países revisionistas del núcleo del RICE. A continuación, se describe detalladamente la propuesta por cada grupo y/o Estado relevante.

La propuesta del Grupo Africano replicó su posición esbozada en el 58º Período de Sesiones de la CND. En tal sentido, se centró en una repetitiva glorificación a los tres instrumentos normativos del RICE como la piedra angular del sistema internacional de control de drogas. Además, priorizó continuar con la implementación de la Declaración Política y Plan de Acción del 2009 y esbozó alcanzar una aproximación integrada y balanceada entre la reducción de la oferta, la demanda y la cooperación internacional. El grupo volvió a señalar enfáticamente que equivocadas políticas como legalización y decriminalización de ciertas drogas entorpecerá los esfuerzos actuales para combatir la producción ilícita, el tráfico y el abuso de drogas. Sin embargo, sus aportes también centraron su atención en el apoyo a la colaboración con autoridades de salud pública y de los sistemas judiciales para alcanzar medidas alternativas al castigo para delitos relacionados a drogas de naturaleza no violenta.

Dentro del grupo de Asia Pacífico, la propuesta de China sobre las prioridades y recomendaciones operacionales para UNGASS ensalzó nuevamente a las tres convenciones de Naciones Unidas para el control de drogas, las mismas que constituyen la piedra angular del sistema internacional de control de drogas. Asimismo, se opusieron firmemente a la legalización de drogas en cualquier forma, al tiempo al tiempo que no hicieron mención alguna a asuntos de derechos humanos. En su momento, Irán también se refirió a las tres convenciones como piedra angular del citado sistema. Reafirmó, asimismo, la necesidad de abordar el tema del uso de drogas a través de inyectables y el intercambio de agujas y otros equipamientos infectados, como una ruta importante para la transmisión de VIH/Sida y otras enfermedades de transmisión sanguínea. Tibiamente, en ese sentido, hizo referencia a la necesidad de discutir, con un mayor nivel de profundidad, herramientas como la reducción de daños. Sin embargo, dejó en claro que UNGASS2016 debía abordar las amenazas que la legalización de drogas

en algunas partes del mundo representan. Sin embargo, la posición de Irán señalaba que el reto del narcotráfico y los crímenes asociados difieren por país, por lo que no se puede hablar de una única estrategia o set de políticas que resolverán el problema en todas las circunstancias. Asimismo, animó la consideración de alternativas al encarcelamiento y otras reformas de justicia criminal para delitos menores relacionados a drogas que no sean violentos.

Japón, por su lado, luego de reconocer la importancia de las tres convenciones, centró su posición en el reconocimiento de que todas las medidas legales contra los “abusadores de drogas” deberían ser diseñadas de acuerdo a la ley nacional, el sistema judicial y la situación de abuso doméstico de drogas de cada Estado. Asimismo, en materia de derechos humanos, hizo una limitada mención a la necesidad de velar por el tratamiento médico de las personas con desordenes de uso de drogas, especialmente dirigido a los grupos socialmente vulnerables, como la juventud, las mujeres y los niños.

La posición singapurense estableció, asimismo, el respeto por las tres convenciones y la Declaración Política y Plan de Acción del 2009. Además, reafirmó su compromiso de promover y construir una sociedad libre de drogas (en el entendido que este objetivo fuera eventualmente posible). Por último, Singapur reafirmó el completo respeto al derecho soberano de cada país de decidir sobre el mejor enfoque para lidiar con el problema de las drogas en sus países. En tal sentido, su contribución planteaba que ningún estado miembro debería imponer su aproximación sobre otros. Esta última afirmación podría calificarse como ambigua para el posicionamiento de Singapur en las dos tendencias internacionales de cara a UNGASS2016. Sin embargo, la tradicional dureza de las leyes singapurenses en materia de control de drogas dan cuenta de que, con esta afirmación, estarían defendiendo el régimen prohibicionista y rechazando el planteamiento de alternativas de flexibilización.

En el caso del Grupo de Europa Oriental, los aportes rusos son bastante claros. Ellos refuerzan la idea de una visión a largo plazo de una sociedad libre de drogas,

toda vez que mencionan que la solución al problema requiere de la aplicación de un enfoque integral y balanceado de las estrategias y medidas para reducir la oferta y la demanda, incluyendo la inadmisibilidad de la legalización de drogas para el consumo con fines no médicos.

Como fuese mencionado en apartados anteriores, es importante resaltar la posición conjunta suscrita por el Grulac y llevada ante Naciones Unidas para ser considerada como insumo al documento final de UNGASS2016. Dicha posición fue esbozada en la Declaración de Quito, de mayo de 2015, y planteaba, entre otros asuntos, contar con una visión de consenso en el marco de la Celac de cara a UNGASS2016. En efecto, entre alguno de sus puntos principales, el Grulac consideró que todas las políticas deben incorporar de manera integral los principios de la Declaración de Derechos Humanos, al mismo tiempo que debe respetarse el marco de las tres convenciones de Naciones Unidas a las que ya se ha hecho referencia. Además, el grupo mencionó que los Estados tienen pleno derecho a formular sus políticas de drogas a partir del reconocimiento de sus propias realidades, toda vez que reconoció que el uso indebido de drogas es un problema de salud pública. Asimismo, alentó a procurar el desarrollo de medidas alternativas en la impartición de justicia, en tanto no se genere impunidad.

Unasur, por su parte, contribuyó a través de su documento “Visión regional del Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las drogas de la Unasur para UNGASS2016”, que también fue descrito en apartados anteriores. En suma, el documento de Visión recomendó destacar un enfoque integral, equilibrado, multidisciplinario y sostenible de las políticas de drogas, además de enfatizar en reforzar la aplicación de un enfoque transversal de derechos humanos, haciendo énfasis en la no discriminación, no marginalización y no estigmatización de consumidores de drogas. Mencionó, en ese ámbito, la idea de que el consumo de drogas no debería ser criminalizado, en cuanto limita la posibilidad de que los usuarios de drogas puedan recurrir a la oferta de tratamiento existente como también el acceso al trabajo, educación, entre otros derechos. Unasur también expresó su impulso de procurar la aplicación del principio de proporcionalidad de

las penas, al tiempo que sugería adoptar medidas y/o penas alternativas a la privación de libertad para delitos menores relacionados con drogas y planteaba la abolición de la pena de muerte en esta materia. En materia de reducción de demanda, promovió la eliminación del tratamiento compulsivo. En relación a las medidas de control para la reducción de la oferta, estableció, entre otras cosas, la promoción de acciones tanto a nivel nacional como internacional para identificar y dismantlar los grupos delictivos organizados involucrados en todas las actividades relacionadas con el TID y sus delitos conexos.

Mercosur, a través de la Declaración de Brasilia, estableció también puntos de convergencia de los Estados parte y asociados frente a UNGASS2016. Su postura enfatizaba el fortalecimiento del enfoque de salud pública y de respeto por los derechos humanos en la formulación de la política de drogas. En adición, hacía mención a la política de prevención en materia de drogas a través de programas accesibles basados en la evidencia científica y en la no estigmatización de usuarios. Reforzaba también el carácter no obligatorio de tratamiento y rehabilitación, en el entendido de que algunas políticas estrictas contemplaban los internamientos obligatorios de usuarios dependientes de sustancias psicoactivas. Asimismo, reiteró su enérgica condena a la aplicación de la pena de muerte por delitos relacionados a drogas. Por último, al igual que Celac y Unasur, Mercosur planteó la adopción de alternativas al encarcelamiento de usuarios, incluso en caso de delitos menores relacionados con el consumo de drogas.

Dentro del Grulac también se presentaron posiciones individuales. Ecuador sostuvo que el debate global sobre drogas debe estar encaminado a un cambio radical en el abordaje del fenómeno socioeconómico de las drogas, priorizando al ser humano y sus derechos en las políticas de drogas. Asimismo, buscó replantear una visión integral sobre la política de drogas en el marco de Naciones Unidas, creando una nueva arquitectura institucional para el relacionamiento internacional en la materia. Además, planteó que en el documento final de UNGASS2016 se haga referencia a la eliminación del paradigma de la criminalización en las políticas de drogas, toda vez que sostuvo que debía existir una política basada en

derechos humanos, salud, educación y desarrollo. Asimismo, planteó considerar la aplicación de alternativas al encarcelamiento y otras medidas relevantes de justicia penal.

Uruguay es, quizá, uno de los Estados líderes en materia de reforma del RICE. En sus aportes al documento final referido, este país planteó que el enfoque de políticas de drogas debe sustentarse en pilares de salud pública, derechos humanos, género, convivencia y calidad. Uruguay abogó por un enfoque integral y equilibrado de las políticas de drogas, cuyo centro sean las personas y las comunidades, y que a la vez que tenga una debida adecuación con los instrumentos internacionales de derechos humanos. Asimismo, sugirió decriminalizar el consumo y posesión personal de drogas, pues entendía que este factor atenta contra el derecho a la libertad y autonomía de las personas. Además, planteó también eliminar la pena de muerte como sanción penal en las leyes de drogas y aplicar principio de proporcionalidad de las penas. Propuso que se incluya el privilegio del apoyo sanitario y social en lugar de castigo para las personas involucradas en delitos relacionados con el uso personal o vulnerabilidad social. Sobre el cannabis, tema que es de bastante controversia a nivel internacional y que ha sido materia de reforma interna en ese país, Uruguay manifiesta que, en base a evidencia disponible, la medida más adecuada para proteger la salud pública y evitar que la sustancia en sus diversas presentaciones sean objeto de tráfico ilícito es la regulación y control del mercado.

La posición venezolana también se reflejó en sus contribuciones, sin embargo, no esbozaron mayores referencias a los ítems descritos. Para ellos, el consumo de drogas no debería considerarse como un delito, ya que su criminalización limita la posibilidad de que los usuarios de drogas puedan recurrir a la oferta de tratamiento existente como también el acceso a otros derechos. Asimismo, estableció que los Estados deberían adoptar, en concordancia con las tres convenciones internacionales de fiscalización de drogas, marcos normativos y regulatorios más humanos a través del fomento de la inclusión de un enfoque de

derechos humanos y de género para la atención integral de las víctimas en las políticas estatales, planes, programas y proyectos sobre drogas.

Las contribuciones de Brasil hicieron referencia a que UNGASS2016 se constituía como una oportunidad única para una reflexión seria y realista sobre el problema mundial de las drogas, así como también para animar políticas basadas en evidencia científica y respeto por derechos humanos. Mencionó también que el marco de las tres convenciones es suficientemente flexible para implementar diferentes experiencias nacionales. Brasil propuso, como recomendación al documento final de UNGASS2016, finalizar las políticas de tratamiento compulsivo y también promocionar políticas de reducción de daño relacionadas al uso problemático de drogas, incluyendo estimulantes basados en evidencia científica y experiencias internacionales exitosas. Propuso, además, la abolición de la pena de muerte para crímenes relacionados con las drogas y, en caso de condenados extranjeros, la conmutación de la pena de muerte por la máxima pena en su país de origen. Sugirió, asimismo, asegurar la proporcionalidad de penas para el tráfico de drogas, de acuerdo a la real gravedad del delito, además de adoptar alternativas al encarcelamiento para delitos menores relacionados con las drogas. Por demás, planteó el reconocimiento de la necesidad de atención especial a grupos vulnerables, con prioridad en grupos con historial de exclusión de políticas públicas, tales como descendientes africanos, mujeres, indígenas, LGBT (Lesbianas, Gais, Bisexuales y Transexuales) y gente sin hogar.

Guatemala planteó que el problema de las drogas afecta a los países de manera distinta, por lo que su abordaje desde una perspectiva global debe tomar en cuenta distintas realidades y especificidades de los Estados miembros. Para ese país, las convenciones internacionales, en el entendido de que su propósito principal es la salud y bienestar de las personas, constituyen el marco dentro del cual los Estados miembros deben seguir haciendo esfuerzos en materia de lucha contra las drogas. Guatemala propuso que se viera a UNGASS2016 como escenario para ajustar la política global de drogas para el abordaje eficaz de los nuevos desafíos del problema, colocando a la persona en el centro de la política y respetando los

derechos humanos y las normas de derecho internacional relacionadas. La política global de drogas, asimismo, debe considerar no solo acciones de Estados en materia de reducción de la oferta, de la demanda y promoción de la cooperación internacional sino también debe visibilizar expresamente otros aspectos que son congruentes dentro del marco de las convenciones, como los modelos regulatorios y la reducción de daños.

La posición argentina fue bastante clara. Expresó que UNGASS2016 debía ser vista como una oportunidad para integrar una agenda de políticas de drogas más amplia, que tenga plenamente en cuenta una perspectiva basada en derechos humanos. Reconoció que a pesar de esfuerzos realizados y gran cantidad de recursos destinados para abordar el problema, las políticas de drogas no han obtenido resultados esperados. Planteó, asimismo, la posibilidad de que, en UNGASS2016, se llegue a un debate amplio y sin restricciones, el mismo que contemple, incluso, la posibilidad de revisar las tres convenciones. Argentina se mostró preocupada por la persistencia y/o profundización de algunas consecuencias negativas de la política sobre drogas, tales como la desproporcionalidad de las penas y el incremento de la población carcelaria, la discriminación de consumidores de drogas, la dificultad de acceso voluntario a servicios de tratamiento y/o reducción de daños por parte de usuarios, la restricción de la libertad del individuo y su autonomía personal en materia de autorregulación de su propio consumo, entre otras. Por estas y otras razones, Argentina sugiere ocho pilares temáticos al documento final de UNGASS2016. Dichos pilares involucran, primero, los derechos humanos y las políticas de drogas (en el que se reconoce la necesidad de un enfoque transversal de derechos humanos, se propicia la regulación y fiscalización de sustancias como un medio más para mejorar la vida de las personas y se reconoce y promueve los nuevos enfoques de políticas de drogas con evidencia científica, entre otros). Segundo, Argentina habla sobre el desarrollo humano con inclusión social y políticas de drogas, donde se busca promover el abordaje de las causas del problema abogando por un cambio en la centralidad desde la sustancia hacia la persona y su

entorno, en tanto sujetos de derecho, toda vez que también se hace mención al desarrollo alternativo preventivo. Tercero, relieves el aspecto sanitario, donde busca que el documento final de UNGASS2016 promueva la eliminación de actitudes de discriminación y estigmatización de consumidores, incluya medidas de reducción de daños y elimine el tratamiento compulsivo, entre otros. En cuarto lugar, sobre grupos de protección especial y políticas de drogas, Argentina promueve el reconocimiento de un enfoque de género en las políticas de drogas. En quinto lugar, sobre justicia penal, dicho Estado plantea que se considere evitar la marginalización, estigmatización y discriminación de usuarios de alcohol y otras drogas, promover la eliminación de la pena de muerte para delitos asociados a drogas y establecer medidas alternativas a las penas de cárcel y proporcionalidad de las penas, entre otros. En sexto lugar, entre varias recomendaciones sobre delincuencia organizada transnacional, propone abordar de manera diferenciada los distintos eslabones de la cadena del TID, combatiendo al narcotráfico, a la delincuencia organizada transnacional y sus delitos conexos, e implementar medidas de no criminalización de consumidores de drogas que estigmatizan y segregan a poblaciones vulnerables. En séptimo lugar, realiza distintas recomendaciones sobre lavado de activos y políticas de drogas y, por último, esboza algunas ideas sobre nuevos desafíos y políticas de drogas.

México, aunque explicita que el *non-paper* presentado no refleja necesariamente la posición nacional mexicana, expresa que los resultados alcanzados por la comunidad internacional son insatisfactorios para muchos, mientras que ha habido altos costos humanos, sociales y económicos. Plantea asimismo la observancia de las obligaciones internacionales, incluidas las tres convenciones citadas anteriormente y, en particular, las relacionadas a derechos humanos. Entre otros elementos, establece que debería invertirse en programas de reducción de la demanda con una perspectiva social, de salud, educacional y basada en evidencia científica. Aunque no hace referencia a reducción de daños explícitamente, México menciona que el uso de drogas por vía intravenosa y el intercambio de agujas, jeringas y otros equipos infectados son una ruta importante para la

transmisión de VIH/Sida y otras enfermedades de transmisión sanguínea, por lo que debería considerarse este tema como prioritario. Además, plantea una mayor coordinación entre agencias de Naciones Unidas para el abordaje y análisis del problema mundial de las drogas. Sobre la prevención del crimen y las respuestas judiciales, dicho estado plantea que las respuestas de justicia criminal deberían ser efectivas, justas, humanas y entendibles, y adherirse al principio de proporcionalidad. Asimismo, deberían incluir, según México, alternativas al encarcelamiento para delitos menores relacionados a drogas.

Por su parte, Colombia propuso que en el preámbulo del documento final de UNGASS se haga mención a, entre otros asuntos, la manifestación de la preocupación por el aumento del consumo de drogas y la aparición de nuevas sustancias psicoactivas, toda vez que reconoce que las metas y objetivos de eliminación o reducción sustancial de la oferta y la demanda de drogas para el 2019 están lejos de cumplirse. Por tal motivo, sugirió que el documento exprese que es necesario revisar la pertinencia de mantener como objetivo contar con un mundo libre de drogas. Sobre el marco normativo, Colombia señaló que las políticas de drogas deberían guardar armonía con los compromisos de los Estados en relación a los pactos y tratados de derechos humanos y sugirió, asimismo, que se explicita la necesidad de una mayor coordinación entre los organismos rectores del sistema de fiscalización y agencias de las Naciones Unidas. Sobre drogas y salud, Colombia propuso que se reconozca la adopción de la perspectiva de salud pública y se afirme que las intervenciones deben centrarse en la promoción, prevención, tratamiento y en la reducción del daño asociado al consumo. Sobre derechos humanos, dicho país específicamente sugirió reconocer que el estigma y la discriminación de los consumidores de drogas vulnera el derecho a la salud, a la dignidad y a la igualdad, entre otros derechos. Asimismo, planteó que el documento final referido promueva la eliminación de la pena de muerte y de la cadena perpetua para delitos relacionados con drogas, toda vez que también hizo mención a la garantía del principio de proporcionalidad de las penas. Señaló, asimismo, que los Estados deberían aplicar medidas alternativas a la privación de

libertad para delito menores relacionados con drogas. Reconoció también a las mujeres (en su situación de particularidad sobre su participación en el fenómeno) y a las poblaciones vulnerables, haciendo específica mención al reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural. Colombia también sugirió que se mencione que los Estados debieran concentrar sus fuerzas en la persecución efectiva de la criminalidad organizada, para lo cual decriminalizar el consumo y la posesión para uso personal y promover alternativas al encarcelamiento para delitos menores de drogas son los primeros pasos. .

Chile, por su lado, propuso que el documento resultante de UNGASS2016 incorpore la reafirmación del compromiso internacional con las tres convenciones como el marco jurídico para abordar el problema, pero haciendo específica mención al recordatorio de que el fin último de estas es la salud y bienestar de la humanidad. Planteó también destacar el respeto irrestricto de los derechos humanos como un elemento insoslayable en el diseño y aplicación de las políticas nacionales de control de la oferta y reducción de la demanda. Asimismo, fue también enfático en proponer la eliminación de la pena de muerte para los delitos asociados a drogas. Por demás, Chile buscó que el documento final incluya referencias a la aplicación efectiva del principio de proporcionalidad en el enjuiciamiento, las sentencias y las medidas sustitutorias de las penas para los delitos relacionados con drogas. Además, planteó decriminalizar el consumo frente a la evidencia que sostiene que la criminalización de los usuarios de drogas limita la posibilidad que aquellos puedan recurrir a la oferta de tratamiento existente, profundizando aún más su marginación. Hizo también referencia al enfoque de género en las políticas de drogas, al mismo tiempo que buscó sostener la importancia que reviste la sinergia entre la cooperación internacional, el compromiso de distintos actores y el rol que deben jugar las agencias especiales de las Naciones Unidas en la materia.

El Salvador, uno de los principales países altamente afectados por la violencia derivada del TID, propuso que UNGASS2016 sea considerada como una oportunidad única para revitalizar el diálogo y el intercambio de buenas

experiencias, así como para valorar los alcances y retos por superar a nivel global. Asimismo, expresó que la posibilidad de aplicar medidas alternativas a la prisión para ciertos delitos relacionados con drogas podría representar una valiosa opción que debe ser profunda y ampliamente analizado en el marco de su normativa al interior de cada Estado, con el fin de evitar la estigmatización social y el hacinamiento carcelario. Además, expresó enfáticamente su total desacuerdo en la aplicación de la pena de muerte por delitos relacionados con drogas. Reconoció, además, que aunque la legalización de las drogas constituye, para algunos Estados, una nueva alternativa para el abordaje del complejo problema de las drogas, su país tiene la firme posición de que la legalización de las drogas no representa una opción viable que pueda ser adoptada. Igualmente, promovió la promoción del diálogo abierto y transparente y el planteamiento de nuevas alternativas, sin dejar de lado elementos fundamentales como el respeto a los derechos humanos, la soberanía estatal, el respeto mutuo y la no intervención en asuntos internos de los países. En ese sentido, destacó que la formulación de medidas de reducción de la oferta y demanda de drogas debe hacerse desde un enfoque integral y equilibrado, resaltando la salud del ser humano como uno de los aspectos prioritarios dentro de las políticas de drogas.

Las contribuciones del Grupo de Europa Occidental y Otros incluyeron contribuciones individuales de Australia, la Unión Europea, Suiza, Reino Unido y Estados Unidos. Las recomendaciones de Australia para el documento final de UNGASS2016 plantearon, entre otros asuntos, que en el preámbulo se reafirmen los compromisos con las tres convenciones de Naciones Unidas para la fiscalización internacional de drogas, se apoye la continuidad de la implementación de la Declaración Política y Plan de Acción del 2009 para alcanzar los objetivos al 2019 y se asegure un balance en las medidas de reducción de la demanda y de la oferta, mientras se asegure consistencia con los mandatos de Naciones Unidas sobre paz, seguridad, derechos humanos y dignidad, y desarrollo.

En cuanto a la Unión Europea, esta comunidad política sugirió varios asuntos de particular atención. En cuanto al preámbulo del documento resultante de UNGASS2016, sugirió que se incluya que no solo las tres convenciones de fiscalización internacional de drogas sean vistas como la piedra angular de la respuesta global al problema mundial de las drogas, sino que también se mencione que la Declaración Universal de Derechos Humanos forme parte de este andamiaje. Asimismo, propuso que se evidencie que las citadas convenciones ostentan suficiente flexibilidad para desarrollar una amplia gama de abordajes de políticas de drogas, de acuerdo a las realidades nacionales y regionales específicas. Asimismo, mencionó que las políticas de drogas han probado ser más efectivas cuando implementan un balance apropiado entre reducción de la demanda y reducción de la oferta.

Asimismo, la Unión Europea también planteó, en sus recomendaciones operacionales sobre reducción de la demanda, que se incluya que los usuarios dependientes de drogas deban ser considerados como personas en necesidad de atención, cuidado y tratamiento para mejorar su condición sanitaria e integración social, atacando así la marginalización y estigmatización. Además, hizo específica mención a estrategias no discriminatorias de acceso a la prevención y a la intervención temprana, toda vez que señaló que la disponibilidad y cobertura de medidas de reducción de daño y riesgo deberían incrementarse, en tanto previenen y reducen no solo las muertes relacionadas al abuso de drogas sino también (y notablemente) las enfermedades infecciosas producidas por transmisión sanguínea. En cuanto a recomendaciones operacionales sobre la asuntos transversales, la UE planteó que los Estados deben considerar abolir la pena de muerte en toda circunstancia e implementar políticas sobre drogas basadas en el respeto a la dignidad humana, libertad, democracia, equidad, solidaridad, imperio de la ley y derechos humanos. Asimismo, planteó que el marco legal de los estados parte en materia de delitos relacionados a drogas debe estar en concordancia con las recomendaciones internacionales sobre el principio de proporcionalidad. En adición, propuso que los estados deben considerar el

desarrollo e implementación de alternativas al encarcelamiento y medidas coercitivas que son aplicables a personas que han cometido delitos relacionados a drogas de naturaleza menor y no violenta. Por demás, y entre otros asuntos, no dejó de lado la mención a la perspectiva de género en las políticas de drogas.

Suiza, por su lado, sugirió una serie de puntos que, entre otros elementos, plantearon la promoción de la coherencia del sistema de Naciones Unidas y el reforzamiento de las dimensiones de los derechos humanos y la salud pública en materia de la problemática mundial sobre drogas. Asimismo, sugirió que se incluya que, tal como ha sido recomendado por la Organización Mundial de la Salud (OMS, en adelante), el Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/Sida (ONUSIDA, en adelante) y UNODC, los Estados deben redoblar esfuerzos para reducir el VIH en personas que se inyectan drogas, incluidas las prisiones, a través de la implementación de un paquete integral de intervenciones basadas en la evidencia, haciendo, de esa manera, alusión indirecta a los programas de reducción de daños. Además, planteó que los Estados consideren alternativas a la criminalización y el encarcelamiento de usuarios de drogas. Por demás, buscó enfáticamente que se llame a los Estados miembros a que progresivamente restrinjan el uso de la pena de muerte y no impongan castigos capitales para delitos relacionados con drogas.

Reino Unido presentó un documento un poco más complejo sobre el análisis de su aproximación al problema mundial de las drogas. En él, planteó que UNGASS2016 representa una única oportunidad para los Estados miembros para la sociedad civil y para las organizaciones internacionales para mejorar la respuesta global a las drogas. Asimismo, su aproximación sugirió un balance adecuado entre reducción de la oferta y la demanda, el mismo que incluye un trabajo holístico de prevención y un apoyo integral para promocionar la recuperación, y que proporciona una acción inteligente para restringir la oferta. Sin embargo, no deja de mencionar que todos estos trabajos están alineados con el respeto a los derechos humanos, un principio fundamental y transversal que debe ser la base de cualquier respuesta.

En ese sentido, Reino Unido señaló que una respuesta balanceada en materia de justicia criminal debía combinar fuertes sanciones para miembros de bandas delictivas con medidas preventivas (como el apoyo a que estos miembros puedan tener acceso a empleo, capacitación o educación). Asimismo, hizo clara referencia a la consistencia y proporcionalidad en las sentencias, toda vez que reforzó la idea de que debía haber una alta calidad en materia de tratamiento de abuso de drogas en las prisiones. Además, en clara alusión a las herramientas de reducción de daños, es importante mencionar que ese Estado subrayó la relevancia de las medidas como el tratamiento por sustitución de opioides, el intercambio de jeringas y la distribución de hojillas (para reducir el consumo a través de la inyección de drogas y promover su aspiración) y de naloxona para contrarrestar las sobredosis de opioides, protegen a los individuos de muchos riesgos asociados al uso de drogas. Reino Unido también sugirió que se explicitara que un abordaje integral sobre el problema de las drogas debe incluir una promoción del crecimiento económico que ayude a las poblaciones vulnerables en la medida en que estas no se involucren en la dinámica del tráfico de drogas. Asimismo, condenó enfáticamente la pena de muerte en cualquier circunstancia.

Por último, pero no menos importante, se encuentra la contribución de Estados Unidos al documento final de UNGASS2016. En apartados anteriores se planteó que la política exterior de Estados Unidos en materia de drogas y narcotráfico ha ido cambiando a través del tiempo, en el entendido que sus políticas internas han contrastado seriamente con el enfoque discursivo tradicional sobre el abordaje de este fenómeno. Sus contribuciones al documento sugirieron que se reafirmen los compromisos de las tres convenciones de drogas, se enfatice la necesidad de implementar políticas sobre la materia con consistencia con los mandatos de Naciones Unidas sobre paz, seguridad, derechos humanos y desarrollo. Asimismo, planteó que se continúe la implementación de la Declaración Política y Plan de Acción del 2009, de cara al 2019.

Respecto a sus recomendaciones operaciones sobre salud pública, evitó toda alusión literal a los programas de reducción de daños, aunque sí planteó que

debería invertirse en iniciativas integrales de reducción de la demanda basadas en evidencia y que debería reafirmarse la necesidad de discutir los asuntos de las drogas inyectables y el intercambio de agujas, jeringas y otros equipos infectados como una ruta significativa para la transmisión de VIH/Sida y otras enfermedades transmitidas por sangre. En materia de justicia criminal, la aún primera potencia mundial sugirió que los Estados miembros deben considerar revisar sus políticas y prácticas condenatorias para facilitar la colaboración entre las autoridades judiciales y de salud en el desarrollo y la implementación de iniciativas que utilicen medidas alternativas al encarcelamiento por delitos sobre drogas de naturaleza menor.

Las contribuciones al documento final de UNGASS2016 descritas hasta el momento reflejan las principales posiciones y prioridades de los Estados más activos, controversiales e involucrados en el problema mundial de las drogas. Dichas contribuciones hacen énfasis, en mayor o menor medida y dependiendo de cada Estado, en diversos aspectos que reflejan, hoy más que nunca, la existencia de posiciones divergentes en torno a la mejor forma de abordar el problema de las drogas. Asimismo, dan cuenta de un mayor o menor favorecimiento hacia las herramientas de la tendencia de flexibilización, lo que enfrenta a países y grupos de países y dificulta la búsqueda de consenso. No obstante lo anterior, el documento resultante de UNGASS2016 se produjo, y resulta interesante analizar hasta qué punto las contribuciones de los países más progresistas pudieron ser incluidas en referido documento.

2.4.3.2 El contraste con el documento final de UNGASS2016

Pese al enfrentamiento señalado, UNGASS2016 concluyó con la aprobación de un documento final denominado “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas”. Aunque dicho documento hizo referencia a algunos de los ítems de la tendencia de flexibilización que fueron parte de las contribuciones de los diversos Estados (ver cuadro 2), para algunos sectores progresistas, este solo representó un avance

limitado en materia de reforma global de control de estupefacientes. En específico, para algunos actores de la sociedad civil involucrados (ONG, en esencia), UNGASS2016 simbolizó avances importantes en derechos humanos, salud pública, acceso a medicamentos esenciales, desarrollo alternativo y hasta género; pero fue un documento que, para ellos, fue negociado sin democracia, sin transparencia y limitando la participación de las ONG (Youngers, 2017).

De acuerdo a Bewley-Taylor y Jelsma (2016), el documento en cuestión reafirmó las metas y los objetivos de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas, el compromiso de cumplir con lo dispuesto en la Declaración Política de 2009 y la determinación de promover activamente una sociedad libre del uso indebido de drogas. De hecho, resultaba bastante predecible que se mantuviera la referencia a los pilares normativos del RICE, toda vez que existió un fuerte consenso entre Estados y varios grupos de Estados sobre la materia. Es más, en la muestra seleccionada en el cuadro 1, puede apreciarse que casi todos los países se reafirman en el reforzamiento de las tres convenciones y de la Declaración referida. En ese sentido, los autores mencionan que:

Cualquier debate sobre los fundamentos jurídicos y los principios básicos del sistema de control de drogas de la ONU se vio neutralizado (...) por un acuerdo explícito y políticamente poderoso entre los Estados Unidos y la UE, que podía contar con el apoyo del G7, muchos países de Asia, Oriente Medio y África, y la propia burocracia de la fiscalización de drogas de la ONU. (pp. 5, 6)

En efecto, el documento final de UNGASS2016 recalcó que las tres convenciones, entre otros instrumentos internacionales pertinentes, constituyen la piedra angular del sistema de fiscalización internacional de drogas. Asimismo, reconoció que existen retos persistentes, nuevos y cambiantes, que deberían afrontarse de conformidad con lo dispuesto en dichas convenciones, las mismas que ofrecen a los Estados suficiente flexibilidad para formular y aplicar políticas nacionales en materia de drogas con arreglo a sus prioridades y necesidades (United Nations Office on Drugs and Crime, 2016A). El problema con la tantas veces citada flexibilidad del régimen es que no existe consenso sobre hasta qué

punto determinada política puede encontrarse amparada en las normas establecidas. Es por eso que diversos Estados mantienen distintas posturas interpretativas sobre un mismo asunto (como por ejemplo, la reducción de daños), y no es posible establecer un sendero claro de herramientas permitidas y vías prohibidas por la normativa (independientemente de si estas últimas tengan mejores resultados frente al problema de las drogas). Al respecto, los autores mencionados determinan que el término “suficiente flexibilidad” se interpreta como una fórmula que sirve a fines distintos e incluso contradictorios. Por ejemplo, entienden que la Unión Europea (UE, en adelante) considera que la flexibilidad es aplicable a políticas como reducción de daños, despenalización de la tenencia y cultivo de cannabis para uso personal e incluso las alternativas al encarcelamiento, pero no a políticas que involucren la regulación del cannabis. Por su lado, para Estados Unidos, la interpretación flexible del marco normativo de control de estupefacientes abarca la regulación del cannabis en el nivel estatal. Pero cuando se habla de Estados de larga tradición prohibicionista en la lucha contra las drogas, la “suficiente flexibilidad” puede incluir medidas como el tratamiento forzoso o la pena de muerte.

No obstante, el documento final de UNGASS sí hizo mención al tema del acceso a los medicamentos fiscalizados, el mismo que recibió por primera vez, según los citados autores, una atención notable, en clara referencia a los avances sobre programas de terapia asistida por medicación y programas relacionados con el equipo de inyección (ambos, en realidad, entendidos como herramientas de reducción de daños). Además, también se avanzó en materia de proporcionalidad de las penas (como puede apreciarse en el cuadro 2), toda vez que se hizo mención específica a este asunto; aunque no se ahondó en la controversial pena de muerte aplicada a delitos de drogas. Es interesante la posición que esbozó la UE (y otros países adherentes) respecto de este último punto. La intervención titulada “Explicación de postura sobre pena de muerte”, donde “un amplio grupo de países expresó su decepción por la omisión de toda referencia a la abolición de la pena de muerte” (Jelsma M. , 2016), subrayaba una oposición fuerte e inequívoca a esta

política en toda circunstancia, y consideraba que la pena de muerte socava la dignidad humana, sus errores en su aplicación son irreversibles y va en contra de normas de derecho internacional, específicamente del artículo 6 del PIDCP (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos) (CND, 2016). En adición, Bewley-Taylor y Jelsma también resaltan la importancia de la referencia en el documento final de UNGASS2016 a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y esbozan que dicha mención reflejaría, al menos, una admisión retórica de la necesidad de adoptar un enfoque más global frente a la cuestión.

Sin embargo, lejos de dejar a las partes satisfechas, una interpretación alternativa señalaría que el resultado final de esta reunión multilateral evidenció amplias fisuras, no solo entre las diversas interpretaciones estatales sobre el problema mundial de las drogas, sino también entre las diversas organizaciones del propio sistema de Naciones Unidas. En ese sentido, el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Zeid Ra'ad Al Hussein, expresó:

En su declaración (...), una intensa frustración por los resultados de la UNGASS. Uno de los ejemplos que mencionó fue que la redacción sobre los derechos de los indígenas en el documento final era ambigua, y que habría sido mejor si se indicara claramente que a los pueblos indígenas se les debe permitir el uso de drogas en sus prácticas tradicionales o religiosas cuando existen precedentes históricos de ello (Bewley-Taylor & Jelsma, 2016, p. 7).

Además de la citada expresión, los autores mencionan que, en sus declaraciones escritas y orales, la OMS, ONUSIDA y PNUD se refieren, sin titubeos, a asuntos como despenalización y reducción de daño. Asimismo, refieren que la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos ACNUDH (en adelante) también llama la atención sobre los derechos humanos en el contexto de fiscalización de drogas. Frente a esta situación, y también ante algunas contribuciones de los diferentes Estados que hacían referencia a la falta de coordinación entre agencias de Naciones Unidas sobre diversos temas transversales al de las drogas, el documento final de UNGASS2016 recogió una sutil crítica a esta materia, toda vez que refirió que los Estados declarantes acogían “con beneplácito la continua labor que se lleva a cabo para aumentar la coherencia dentro del sistema de las

Naciones Unidas a todos los niveles” (United Nations Office on Drugs and Crime, 2016A).

En UNGASS2016 hubieron Estados que también quedaron altamente conformes con el documento final, como es el caso de Nigeria, Egipto, Rusia o China, según los autores citados. Sin embargo, otros países hicieron énfasis en el hecho de que aún quedaba bastante por hacer. En tal sentido, por ejemplo, Colombia declaró, hablando en nombre de un grupo de países menos satisfechos, que “en aras del consenso, habían quedado algunos asuntos pendientes que deberían resolverse en un futuro, a fin de lograr políticas de drogas más centradas en las personas (...)” (Bewley-Taylor & Jelsma, 2016, p. 7).

En suma, es pertinente mencionar que, si bien UNGASS2016 concluyó con un documento final consensuado, resulta evidente que, al interior del RICE existen posiciones encontradas sobre la mejor forma de abordar el problema de las drogas. El documento final no refleja, en su totalidad, las distintas contribuciones de los Estados en ciertos ítems, lo que da cuenta de la existencia de fuertes disensos en algunas materias controversiales, como por ejemplo, la pena de muerte por delitos asociados a drogas o la regulación estatal de mercados de drogas catalogadas como ilícitas. En el siguiente apartado se analizará, tomando en cuenta los resultados de la comparación entre las contribuciones y el documento final, los distintos niveles de relacionamiento interestatal dentro del marco del RICE.

2.5 Reconfigurando las relaciones en el RICE

En los apartados anteriores del presente capítulo se ha visto cómo algunos países han ido expresando sus posiciones estatales a lo largo de los últimos años, tanto en el escenario regional como en el escenario global. Para el primero, se ha tomado como referencia a la OEA en el marco de la VI Cumbre de las Américas. Para el segundo, el principal referente ha sido Naciones Unidas, tanto en el 58° Período de Sesiones de la CND en 2015 como en la Asamblea General

Extraordinaria sobre el problema mundial de las drogas – UNGASS2016. En este ejercicio, la emergencia de las posturas más orientadas a la tendencia de flexibilización ha hecho que el tradicional consenso en torno a la forma del RICE haya sido, de alguna forma, cuestionado. De hecho, existe una gran cantidad de países, grupos regionales y subregionales que hoy abogan (con sus respectivos matices) por una mayor apertura de las políticas de drogas, toda vez que han caído en cuenta de la lejanía de aquel utópico deseo de alcanzar un mundo sin drogas y de las serias consecuencias que ha traído una interpretación predominante de los tres convenios referidos, la misma que “consolidó un paradigma en el abordaje del fenómeno de las drogas centrado principalmente en la adopción de acciones enfocadas a disminuir la oferta, empleando usualmente la represión y criminalización” (Vera, 2016).

El documento resultante de UNGASS2016, si bien no puede ser considerado como un gran éxito en materia de reforma del sistema global de control de estupefacientes, sí debe ser tomado como un gran paso en materia de *agenda-setting* de diversos ítems que, aunque algunos no hayan sido tomados en cuenta en la redacción final, sí sirvieron para el enriquecimiento del debate multilateral. Es a través de su puesta en escena que se demuestra el quiebre consensual derivado del relativo ‘fracaso’ de la lucha contra las drogas hasta el momento.

Pero, ¿se hubiera obtenido los mismos resultados si solo un Estado hubiera llevado el tema de la reforma del RICE a Naciones Unidas por sí solo? Probablemente no. Y es que, para que se logre un acuerdo global, es necesario que una posición adquiera cierta consistencia y tenga el respaldo de un número suficiente de Estados. Sin embargo, para conseguir tal suficiencia, los Estados deben realizar distintas labores previas de convencimiento a otros Estados. Además, y sobretodo en el marco de Naciones Unidas, les convendría más consensuar previamente su posición en grupos subregionales y/o regionales, con el fin de demostrar respaldo y aceptación ‘popular’ a la nueva propuesta global que se formule. En ese sentido, se forman las coaliciones (que, en muchos casos,

no resultan ser tan evidentes), y los preparativos para UNGASS2016 fueron el escenario perfecto para esta situación.

De acuerdo a Watkins (2003, p. 12), “si las negociaciones envuelven más de dos partes y ninguna puede unilateralmente imponer (o vetar) el resultado, las coaliciones pueden alterar significativamente las visiones de las demás partes sobre su poder de negociación”. Tomando en consideración este factor, los datos mostrados en apartados anteriores han demostrado que la formación de coaliciones por parte de Estados con posiciones más orientadas a la tendencia de flexibilización se ha realizado a través de, primero, la identificación de intereses similares y/o complementarios entre pares y, segundo, a través de la consolidación de posiciones conjuntas en espacios subregionales o regionales.

En el primer caso, a modo de ejemplificación, los tres Estados impulsores de la realización de UNGASS2016 (Colombia, México y Guatemala) decidieron, en 2012, y tras un análisis previo de identificación de intereses comunes, esbozar una declaración conjunta que fijara, en ese entonces, no solo una llamada a la realización de dicha reunión multilateral, sino también una posición conjunta sobre la materia. Citada posición, aunque sin mayor profundidad, ya planteaba revisar el enfoque mantenido hasta ahora por la comunidad internacional en materia de drogas. Ese alineamiento de intereses determinó la realización de UNGASS2016. Por otro lado, es curiosa la existencia de un mismo tipo de redacción en, por lo menos, tres posiciones separadas (derivadas de las contribuciones al documento final de UNGASS2016). Tanto Irán, México, como Estados Unidos, si bien no hacen alusión directa a los programas de reducción de daños, sí sostienen que debe reafirmarse la ‘necesidad de abordar los temas de uso de drogas inyectables e intercambio de agujas, jeringuillas y otros equipos infectados como una ruta significativa para la transmisión de VIH/Sida y otras enfermedades de transmisión sanguínea’. Es muy probable que, en el *tira y afloja* de las negociaciones bilaterales y/o multilaterales (muchas de ellas *behind doors* o a través de mecanismos de *backchannel*), por lo menos estos Estados hayan concertado evitar referencias directas a la reducción de daños y colocar una

redacción más sutil que llame a debatir estos asuntos. Como bien menciona Watkins, “las coaliciones no siempre se fundan en objetivos compartidos y relaciones de largo plazo, sino que pueden ser ‘matrimonios por conveniencia’” (p. 13).

En el segundo caso, la formación de coaliciones por bloques subregionales y/o regionales también se ha evidenciado en los procesos preparatorios para UNGASS2016. Como ejemplo, basta citar la formación de posiciones conjuntas en las Américas a través de Celac, Unasur o Mercosur, posiciones presentadas en apartados anteriores y que, en mayor o menor medida, contenían una multiplicidad de elementos propios de la tendencia de flexibilización. Asimismo, es importante resaltar también la posición particular de la UE, que representa a una cantidad importante de Estados con intereses complementarios y/o similares respecto del abordaje del problema mundial de las drogas. Es posible interpretar estas posiciones grupales como coaliciones, pero que no han sido constituidas de forma *ad hoc* (como el caso de la coalición de Guatemala, México y Colombia) para UNGASS2016. De hecho, estos espacios subregionales y regionales ya existentes se han constituido como plataformas para esbozar una posición conjunta de sus Estados parte. Pasa lo mismo con el Grupo Africano, que también representa a una cantidad significativa de Estados que respaldan una posición particular, aunque en este caso, más conservadora. En efecto, las posturas particulares de estos bloques sobre el abordaje global del problema de las drogas brindan señales de posicionamiento de poder en el debate y la negociación multilateral. En ese sentido, la gran cantidad de Estados que apostaban por la inclusión de ítems más orientados hacia la tendencia de flexibilización han tenido relativo éxito precisamente por la formación de coaliciones entre pares y a través de grupos subregionales/regionales. Claro, el éxito no puede ser total, a razón de la existencia de otros grupos de Estados, también considerables en cantidad, que han realizado el mismo procedimiento.

Ahora, el orden en la formación de coaliciones también puede influenciar el resultado final. Odell y Tingley (2013, p. 165), en ese sentido, mencionan que “en

conversaciones multipartes, cuando se construye una coalición, la secuencia en a que el negociador se aproxima a aliados potenciales probablemente afecte la probabilidad de éxito”. Posiblemente, si Colombia, México y Guatemala hubieran logrado un mayor nivel de influencia en Estados con una posición más neutral (como Estados Unidos o Reino Unido), las expectativas del resultado de la negociación final hubieran cambiado totalmente. Es más, si esos países se hubieran aproximado, primero a Estados Unidos y quizá luego a Reino Unido, y con su respaldo hubieran ido al escenario global de Naciones Unidas, es altamente probable que hayan conseguido mayor apoyo posterior por parte de otros Estados, y que el documento final de UNGASS2016 haya tenido un contenido más progresista. Sin embargo, para conseguir el apoyo de dos primeros países, Guatemala, México y Colombia debieran haber hecho un gran esfuerzo para conciliar intereses.

En la década pasada, Schultze-Kraft (2008) mencionaba que “los países de América Latina (...) no han logrado desarrollar –ni verdaderamente lo han intentado– una posición concertada y propia en la región y plantearla en los foros multilaterales”. En efecto, para tal año, el único esfuerzo a nivel latinoamericano existente provino de una iniciativa no estatal al formarse la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia, la misma que estaba constituida por una serie de expresidentes y personalidades connotadas de la región. No había, entonces, coalición alguna ni alianza política interestatal que planteara reformas al sistema global control de estupefacientes. Hasta ahora.

En esa misma línea, en su disertación acerca de consideraciones sobre la arquitectura multilateral referente al tratamiento del problema de drogas ilícitas, Contreras (2012) concluyó que para acabar con la parálisis de aquel entonces (derivada de factores como la subordinación de temas de agenda, mediatización y condicionamiento de Estados sobre asuntos relativos al problema mundial de las drogas), había que construir alianzas políticas en el RICE. El autor mencionaba que si los países de América Latina desean desafiar la guerra contra las drogas que se les ha impuesto y ampliar su margen de maniobra, deberán tender puentes con

aquellos países del norte que están experimentando con enfoques menos represivos (y ejemplificó a Canadá, Países Bajos, Suiza y Portugal). Además, explicaba que los países con ideas afines deberían presentar ciertos temas de manera coordinada en el ámbito de Naciones Unidas y garantizar su seguridad y fuerza a través de una alineación política. En ese sentido, “si se pudiera reunir una coalición de países con planteamientos similares que actuara de manera coordinada a la hora de estudiar políticas sobre drogas más justas y eficaces tanto para la demanda como para la oferta, la ONU podría convertirse en un foro útil” (p. 94).

De hecho, lo descrito por el entonces Consejero del Servicio Diplomático de la República del Perú contenía un aspecto premonitorio, en alguna medida. Fue ese mismo año (2012) que se formó la coalición política de México, Colombia y Guatemala. Y fue posteriormente en las diversas sesiones de la CND y en UNGASS2016 que se evidenció la existencia de coaliciones y grupos de países con una alineación política determinada (tanto a favor de una mayor apertura como en contra de cualquier modificación al *status quo*). Evidentemente, y como se ha presentado en párrafos anteriores, la formación de alianzas políticas y coaliciones con intereses complementarios y/o similares resulta crucial a la hora de llevar una propuesta a un escenario multilateral como Naciones Unidas, sobre todo en temas altamente controversiales y donde las posturas estatales pueden variar abismalmente.

Lo descrito hasta el momento da cuenta de un ejercicio de formación de coaliciones y de alineamiento político de diversos actores relevantes en escenarios globales. Sin embargo, y teniendo en cuenta el éxito relativo de las posturas más orientadas a la flexibilización luego de UNGASS2016, ¿cómo termina afectando el nuevo documento final de dicha reunión multilateral, con todos sus cambios, al RICE? La pregunta es pertinente porque, en teoría, existen metas que cumplir al 2019 a nivel internacional sobre el control global de la problemática de las drogas (establecidas en la Declaración Política y Plan de Acción del 2009) y los resultados obtenidos hasta la fecha no son nada satisfactorios. Además, es

importante cuestionarse acerca del impacto generado en el RICE a razón del cuantioso esfuerzo de negociación multilateral llevado a cabo en UNGASS2016, y dado que su documento final ha reflejado más posiciones encontradas que consensos honestos.

En teoría de regímenes internacionales, estos se definen como un conjunto de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión, explícitos o implícitos, sobre los cuales convergen las expectativas de los actores en una determinada área de las relaciones internacionales (Krasner, 1982). A su vez, el referido autor menciona que los cambios en los principios y en las normas implican un cambio de régimen en sí. Sin embargo, los cambios en las reglas y procedimientos implican cambios dentro de un régimen, toda vez que los principios y normas permanezcan inalterados. De hecho, los cambios introducidos en el documento resultante de UNGASS2016 (que, por cierto, no tiene ningún valor jurídico vinculante a nivel internacional para los Estados declarantes) no reflejan ni un cambio *de* régimen ni un cambio *dentro* del régimen, toda vez que los principios, normas, reglas y procedimientos del RICE no han sido alterados en sustancia. No obstante, Sánchez (2012, p. 27) refiere que Krasner añade que “además de un cambio se puede producir el *debilitamiento* de un régimen, bien causado por la incoherencia entre sus componentes, bien por la inconsistencia entre el régimen y los comportamientos relacionados”. Este parece ser el escenario descriptivo más adecuado para el actual RICE. De hecho, las continuas deserciones blandas referidas en apartados anteriores (Uruguay, Bolivia y Estados Unidos, por ejemplo) y la inclusión de aspectos más próximos a la tendencia de flexibilización del régimen en documentos declarativos de alcance global dan cuenta del debilitamiento del RICE tal y como se conoció en 1961, tras la suscripción de la Convención Única de Estupefacientes. Por supuesto, el debilitamiento del régimen va acompañado de la emergencia de una nueva aproximación al problema mundial de las drogas, la misma que deberá continuar esforzándose por captar el respaldo de más actores en el escenario multilateral si desea imponerse como un nuevo paradigma. En otras palabras, el impacto

generado por UNGASS2016 en el RICE es, desde un punto de vista académico, la profundización del debilitamiento del régimen, expresada a través de la *evidenciación* de las profundas divisiones en materia de posturas estatales entre sus miembros. Desde un punto de vista más pragmático, el referido impacto tiene que ver con el surgimiento de una posible nueva forma de abordaje del problema mundial de las drogas.

CAPÍTULO 3. EL PERÚ EN LA DINÁMICA DEL RÉGIMEN INTERNACIONAL DE CONTROL DE ESTUPEFACIENTES

El Perú ha sido (y aún continúa siendo) uno de los principales actores internacionales en materia de lucha contra las drogas. Su importancia radica en la cantidad de droga producida en su territorio, especialmente pasta básica de cocaína y clorhidrato de cocaína. En tal sentido, junto con Colombia y Bolivia, el Perú se constituye como uno de los tres principales proveedores de este tipo de estupefaciente al resto del globo, en general, y a mercados del ‘primer mundo’ en particular.

El gráfico 1, con información de Naciones Unidas (United Nations Office on Drugs and Crime, 2016B) y de la Casa Blanca (White House Office of National Drug Control Policy, 2017), muestra la evolución del área de cultivo de coca en el Perú y da cuenta de tres momentos particulares. El primero de ellos abarca de 1995 a 1999 y muestra una considerable reducción del área destinada al cultivo ilícito de hoja de coca. El segundo momento parte del año 2000 y finaliza en el año 2011, y presenta un aumento progresivo del área materia de análisis. El tercero va del año 2012 al 2016, y hace referencia a dos tendencias, según la fuente utilizada. Por un lado, si se parte de la validez de los datos presentados por Naciones Unidas, es posible mencionar que ha habido un decrecimiento sostenido del área destinada al cultivo ilícito de coca hasta el año 2015 (último dato disponible). Por otro, si se toma como referencia los datos presentados por el Departamento de Estado de Estados Unidos (que utiliza una metodología de medición distinta), puede concluirse que este tercer momento es bastante incierto, pues existe una alta variabilidad de la cantidad de hectáreas por año analizado. Sin embargo, estos datos sugieren que, en los últimos años (2013 a 2015), existe una mayor cantidad de hectáreas que las presentadas por Naciones Unidas. El gráfico 5 da cuenta de un comparativo de la evolución de las hectáreas destinadas al cultivo ilícito de hoja de coca entre Perú, Bolivia y Colombia. En él, elaborado con información de Naciones Unidas, puede notarse el crecimiento sostenido en los últimos años de Colombia en esta materia, toda vez que Perú se encuentra en

un decrecimiento (aunque resulta conveniente tomar con precaución las cifras presentadas, las mismas que difieren de las del Departamento de Estado de Estados Unidos) y Bolivia se mantiene relativamente estable.

Pero, más allá de la cantidad de hectáreas cultivadas, también es importante analizar un factor adicional (de los muchos que pueden indicar el crecimiento o decrecimiento del fenómeno del Tráfico Ilícito de Drogas –TID, en adelante– en un país): la producción de cocaína. El gráfico 2, también con información de la Casa Blanca (White House Office of National Drug Control Policy, 2017) da cuenta de la evolución de la producción potencial de cocaína en el Perú entre los años 2010 y 2016. En él puede notarse un relativo crecimiento de este factor en esos 7 años de estudio, demostrado así por la barra de tendencia lineal presentada. De hecho, es quizá más importante tomar en cuenta este elemento, toda vez que no necesariamente una misma hectárea de coca produce una determinada cantidad fija de cocaína en un período dado, en el entendido que la productividad por hectárea varía por factores como capacidad del terreno, clima o añadidos químicos durante el proceso de producción de cocaína.

Asimismo, de acuerdo al Departamento de Estado de Estados Unidos (2017), “la mayor parte de la cocaína producida en el Perú es transportada a países sudamericanos para el consumo doméstico o para su embarque a Europa, Asia oriental y México” (p. 239). Asimismo, la región africana constituye también un importante destino de la producción peruana, ya que es utilizada como una vía de acceso a los mercados previamente descritos, salvo México. Al respecto, el *World Drug Report* (WDR, en adelante) de Naciones Unidas (2016C) menciona que el tráfico de cocaína a través de África puede estar recobrando importancia. De esa forma, establece que:

Con frecuencia, se suministra a África cocaína que sale del Brasil (que representa el 51% del total de menciones de países de América del Sur en las respuestas de los países africanos al cuestionario para los informes anuales durante el período 2009 – 2014), Colombia (18%), el Perú (13%) y Chile (9%). (United Nations Office on Drugs and Crime, 2016C, p. 91)

Con respecto a la información presentada, es importante tener en cuenta que Brasil es uno de los principales destinos de la cocaína peruana, tanto para satisfacer el mercado de sus grandes ciudades (Río de Janeiro o Sao Paulo) como para ser trasladada hacia otras regiones a través del Atlántico. El mismo reporte citado también menciona un aumento del contrabando de cocaína en Asia, y hace referencia a que los países latinoamericanos de origen, destino y tránsito de remesas de cocaína a Asia mencionados con más frecuencia en el período 2009 – 2014 fueron Brasil, seguido de Colombia, Perú, Bolivia y México (p. 91).

Con la finalidad de complementar la información presentada, un reporte de la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida, en adelante) del año 2013 estableció que las drogas producidas en el Perú están principalmente dirigidas al mercado europeo, seguido de África, América Latina (principalmente Brasil) y Asia. Mencionaba también que únicamente 4% de la droga peruana llega al mercado estadounidense. En ese sentido, según refiere el informe, en el 2006, la DEA (Drug Enforcement Administration: agencia estadounidense encargada del control de drogas en ese país) anunció que un 88% de la cocaína consumida en Estados Unidos vino de Colombia, 9% del valle del Huallaga, del Valle de los Ríos Apurímac y Ene (VRAE) y de La Convención en el Perú, 1% de Bolivia y 2% tenía un origen no determinado. En ese sentido, concluyó que la mayor parte de la cocaína peruana y boliviana, de acuerdo a esos reportes, se direccionan al mercado europeo y a otras regiones del mundo (Devida, 2013, p. 75). El mismo reporte también señala que el 50% de las incautaciones bolivianas de cocaína proceden de la región del Valle de los Ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM, en adelante) y otra áreas de cultivo del Perú. Asimismo, refiere que la droga peruana o boliviana también es trasladada no solo a través de Brasil sino también de Chile, con la finalidad de satisfacer la demanda creciente de Australia y otros países de la región Asia-Pacífico (p. 76). Por demás, las modalidades de traslado de droga varían ampliamente, desde la utilización de mochileros (individuos que trasladan pequeñas cantidades de droga desde los centros de producción hasta los centros de embarque) hasta el traslado internacional del estupefaciente por la vía

aérea. Sobre este último punto, es importante resaltar que, a mediados de 2013, se llegaron a producir alrededor de 35 vuelos semanales solamente en la ruta Perú – Bolivia (Devida, 2016, p. 9).

Sin perjuicio de lo anterior, resulta relevante también mencionar que el Perú aún se encuentra en vías de construcción de instituciones políticas sólidas capaces de resistir la influencia del fenómeno del narcotráfico. En ese contexto, existen grandes evidencias que llevan a concluir que existe un alto nivel de penetración de citado fenómeno en la política peruana, toda vez que se ha identificado hasta tres formas de referido involucramiento. Primero, en las campañas y procesos electorales, básicamente como instrumento para lavar dinero y asegurar lealtades; segundo, en el proceso de aseguramiento de rutas locales, mediante el pago de cupos a diversas autoridades (entre ellas, a alcaldes cuya circunscripción política está en la ruta de la droga); y tercero, en el criterio de garantizar diversas formas de impunidad, ejerciendo presiones de nivel político para el favorecimiento en materia policial, fiscal y judicial (Congreso de la República del Perú, 2016, p. 226).

Frente a la creciente amenaza del fenómeno de las drogas en nuestro país, algunos autores han planteado concentrarse en la interdicción más que en la erradicación. De esa forma, para Obando (2016), la interdicción evita enfrentamientos con los cultivadores, mientras que ataca directamente al narcotraficante cuando introduce los precursores o cuando trata de sacar droga de las zonas de producción. Para tal efecto, plantea la implementación de diversas herramientas de interdicción terrestre, fluvial, marítima y aérea. No obstante, y aunque resulta totalmente entendible que se le otorgue más énfasis a la interdicción en nuestro país, es necesario que esta opere bajo un sistema institucionalizado, con normas escritas y protocolos inquebrantables, y que enfoque su accionar hacia las actividades de los grandes narcotraficantes, en el entendido de que no concentre sus esfuerzos únicamente en la interrupción de la droga trasladada por actores fácilmente intercambiables. Además, y de forma paralela, la erradicación es una medida que debe complementar los esfuerzos de interdicción, pero que, para su mayor éxito,

debe tener en cuenta las necesidades insatisfechas de los cultivadores a través de un proceso de acompañamiento estatal (que incluya, entre otros, empadronamientos, *deadlines* para reducción voluntaria, limitaciones de cultivo, fiscalización de destinos de venta y, sobretodo, alternativas viables y sostenibles al cultivo ilícito).

En cuanto a cooperación internacional, las cifras disponibles reflejan una tendencia decreciente a lo largo de los últimos años. En ese sentido, el gráfico 3 muestra los flujos de cooperación por concepto de TID de las tres principales fuentes cooperantes en la materia: Estados Unidos, Unión Europea y Alemania. En todos ellos se aprecia una disminución de recursos financieros otorgados hacia el 2016, por lo que urge complementar el presupuesto nacional con mayores recursos provenientes del extranjero. En paralelo a dicha reducción, no obstante, es importante mencionar también que el presupuesto nacional ejecutado y destinado a la lucha contra las drogas ha ido en considerable aumento. Como puede apreciarse en el gráfico 4, la tendencia lineal del total de los recursos ejecutados es ascendente en el período comprendido entre 2012 y 2016, lo que demuestra el mayor nivel de compromiso del Estado peruano en materia de política pública antidrogas, en general, y en torno a estrategias de control ejecutadas por el Ministerio del Interior (como interdicción o erradicación forzada), en particular²¹.

Existen más indicadores que pueden dar cuenta de la gravedad del fenómeno para el Perú (como el nivel de violencia delictiva relacionada a drogas o las cantidades de dinero identificadas por lavado de activos derivadas del narcotráfico); sin embargo, para el objetivo del presente capítulo, basta señalar que el alto grado de afectación del fenómeno para el Perú y sus continuos esfuerzos gubernamentales de mitigación son dos factores que le otorgan legitimidad suficiente para erigirse

²¹ El gráfico N° 4 muestra, a nivel desagregado, la división de los recursos presupuestales ejecutados en sus programas específicos. Como es evidente, el programa de “Reducción de tráfico ilícito de drogas”, ejecutado por el Ministerio del Interior, se lleva la mayor cantidad de recursos, en contraste con programas como desarrollo alternativo o prevención y tratamiento del consumo de drogas, por ejemplo.

como uno de los principales actores en el Régimen Internacional de Control de Estupefacientes (RICE, en adelante), cuya voz y voto deberían, en principio, ser la punta de lanza de un ejercicio previo y profesional de negociación y diplomacia multilateral. Pero, ¿cómo ha funcionado la política exterior peruana en materia de tráfico ilícito de drogas en los últimos años?, ¿cuáles han sido sus prioridades?, ¿cuáles han sido sus limitaciones? Los siguientes apartados profundizarán con más detalle en estas interrogantes.

3.1 Breve historia a partir de 1990 de la política exterior peruana en TID

Para el Perú, el fenómeno del tráfico ilícito de drogas ha representado, desde su agravamiento y agudización en la década de los 90, un reto de alta prioridad para sus autoridades principales. De hecho, durante el período mencionado, el ex presidente Fujimori puso en marcha diversos planes y programas de lucha contra las drogas que permitieron reducir sustantivamente las hectáreas destinadas al cultivo ilícito de coca, especialmente durante el último quinquenio de su gobierno (ver gráfico 1). Sin embargo, estas políticas antidrogas tuvieron un alto componente de cooperación internacional no reembolsable proveniente de la comunidad internacional, en general, y de Estados Unidos, en particular. Vale recordar que, para ese entonces, habían pasado solo algunos años de la Directiva de Seguridad Nacional 221 de Ronald Reagan que planteaba como objetivo de política exterior estadounidense establecer lazos más fuertes con otros países para realizar actividades contradrogas y brindarle un rol más preponderante a sus Fuerzas Armadas en el exterior sobre esta materia (ver apartado 1.1.1). El Perú, en ese entonces, pasaba por un período de recuperación económica, y cualquier ayuda externa en temas antidrogas era bienvenida. De tal forma, Fujimori aceptó un paquete de ayuda militar estadounidense para la lucha contra las drogas en 1991 (que alcanzaba los 35.9 millones de dólares). Para McClintock y Vallas dicha aceptación “reflejó la fuerte presión de EEUU; aunque los funcionarios estadounidenses negaron que el apoyo (...) para el Perú (...) estuviera supeditado a la firma del acuerdo de ayuda militar, el gobierno peruano afirmó lo contrario en repetidas oportunidades” (2005, p. 29). No obstante, dicho convenio incluyó

herramientas de desarrollo alternativo, lo que “despertó entusiasmo en el Perú, ya que Washington había aceptado el planteamiento peruano sobre cómo enfrentar el problema” (Obando, 2016) de los cultivos ilícitos. Es así como se estrecharon las relaciones bilaterales en esta materia con Estados Unidos, y programas bilaterales como el ‘*air bridge denial*’²² (en materia militar) fueron implementados para reducir la incidencia de este fenómeno. En ese sentido, la política pública peruana en materia de lucha contra las drogas adquirió un matiz particular. De hecho, “se puso en práctica una serie de herramientas de carácter represivo para la lucha contra esta actividad ilegal” (Torres, 2013A, p. 30), priorizando instrumentos del control de la oferta en desmedro del desarrollo de herramientas complementarias para mitigar los efectos negativos del enfoque prohibicionista antes explicado. Probablemente, la implementación de dichos instrumentos por parte del gobierno fujimorista estuvieron orientados a la satisfacción mediática y a la búsqueda de una efímera legitimidad. En tal sentido, para Soberón, “el gobierno de Fujimori siguió (...) incrementando y detallando nuevas formas penales encargadas de reprimir simbólicamente el TID, básicamente para el consumo de la prensa, opinión pública y la cooperación internacional” (Soberón, 2010, p. 9).

El modelo de política pública antidrogas seguido durante el gobierno de Fujimori fue, entonces, uno más cercano a la tendencia de endurecimiento, lo que se reflejó años más tarde en el escenario internacional a través de la política exterior peruana en esta materia. De hecho, ante la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas (UNGASS1998), se esperaba que Fujimori exhibiera el éxito de su política represiva contra las drogas pero, a la vez, también se esperaba que esquivara múltiples acusaciones sobre derechos humanos (Inter Press Service, 1998).

²² La interrupción del puente aéreo fue un programa bilateral entre Perú y Estados Unidos a través del cual se buscaba la interceptación de aeronaves sospechosas del traslado de droga utilizando desde mecanismos disuasivos como avisos y disparos al aire en pleno vuelo hasta ofensivos como ataque directo a la avioneta sospechosa para su posterior derribo. En efecto, la estrategia “se basaba en que dicha interrupción (...) elevaría los costos del traslado de la droga, para de esa manera desincentivar a los narcotraficantes a seguir este método y, en consecuencia, incentivar a la población cocalera a sustituir el cultivo de coca por uno lícito” (Torres, 2012, p. 29).

Transcurridos los primeros años del S. XXI, la relación bilateral con Estados Unidos se había debilitado. De hecho, los diversos escándalos de corrupción del gobierno de Fujimori y algunos desaciertos en la represión del fenómeno del TID²³ hicieron que la cooperación estadounidense para la lucha contra las drogas en el Perú se redujera significativamente. Posteriormente, el sucesivo gobierno de Toledo buscó revertir tal situación, y la implementación del *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act* (ATPDEA) se constituyó como un mecanismo de rescate de las relaciones bilaterales en esta materia. También se ha mencionado la existencia de un carácter instrumental de citado marco normativo, pues condicionaba el comercio bilateral a la lucha antidrogas (principalmente a la utilización de la herramienta represiva de erradicación forzosa) (Torres, 2013A, p. 32). Por su lado, durante el gobierno de García “la cooperación Perú-Estados Unidos frente al narcotráfico mantuvo los altos niveles del gobierno de Toledo, y la política antidrogas conservó los lineamientos de los quince años precedentes” (Ramacciotti & Méndez, 2012), hecho por el cual puede concluirse que la política exterior peruana en materia de control de drogas no mostró cambio sustantivo hasta, por lo menos, el año 2011. De hecho, reportes periodísticos que dan cuenta de la participación de Rómulo Pizarro, ex presidente ejecutivo de Devida, en el 52° Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes (CND) del año 2009 (que aprobaría la previamente mencionada Declaración Política y Plan de Acción del mismo año) no hacen mención a la existencia de inconformidad alguna con la política general de lucha contra drogas (en ese entonces, enmarcada en un fuerte prohibicionismo). Se señaló, entonces, que Pizarro intervendría “en la elaboración de instrumentos para mejorar la eficacia de la fiscalización internacional de drogas y la cooperación internacional en la lucha contra las drogas ilícitas” (El Comercio, 2009) y estaría “a cargo de la exposición de la experiencia peruana en la lucha contra este flagelo” (Andina, 2009), sobre todo en lo referido a la experiencia del ‘modelo San Martín’ como una experiencia de “desarrollo integral

²³ En el año 2001, con auspicio y dirección de inteligencia estadounidense –bajo el programa ‘*air bridge denial*’–, la Fuerza Aérea del Perú derribó una avioneta con civiles misioneros de nacionalidad estadounidense, causándole la muerte instantánea a dos de ellos, hecho que gatilló la suspensión de dicho programa por parte de Estados Unidos.

y participativo que está generando crecientes alternativas agropecuarias para la exportación, favoreciendo a 75 mil familias de las zonas rurales” (Capital Humano y Social, 2009). En consecuencia, la política exterior peruana en materia de narcotráfico se encontraba enfocada, en ese entonces, en la promoción de modelos exitosos de desarrollo alternativo y en el reforzamiento de los principios tradicionales de la lucha global antidrogas, a pesar de que las hectáreas destinadas al cultivo ilícito de coca seguían aumentando progresivamente en el país durante la década del 2001 al 2011 (ver cuadro 1).

Finalizado el gobierno de García, la administración nacionalista de Humala en el 2011 buscó establecer cambios significativos en el tradicional modelo de lucha contra las drogas en el país, abogando por herramientas con matices más cercanos a la tendencia de flexibilización. Para tal efecto, el Plan de Gobierno denominado ‘La Gran Transformación’ planteaba:

Recuperar autonomía en la aplicación de las obligaciones internacionales, sobre la base del respeto a las normas internacionales de derechos humanos y el principio de no injerencia en asuntos domésticos de los Estados. (...) Rediseñar una política autónoma de interdicción en materia de drogas (...). Identificar y producir los cambios necesarios a nivel institucional y jurídico que garanticen una política sensata de interdicción, no supeditada a intereses externos, que no ocasione mayores daños, basada en el control social de los cultivos de coca y no en la erradicación compulsiva. (...) En ningún caso se debe usar medidas represivas para abordar los problemas de salud pública. (Gana Perú, 2010, p. 55)

Resulta interesante hacer mención a este deseo de viraje político, ya que hubiera representado un punto de quiebre de la política pública de lucha contra las drogas y, en consecuencia, de la política exterior en la misma materia. En otras palabras, de haber calado en la política interna, un nuevo modelo más orientado a la tendencia de flexibilización, en realidad, hubiera consolidado una nueva postura del país a nivel internacional, quizá más próxima a las actuales posiciones revisionistas de Colombia, México o Guatemala, o quizá más moderada como la posición de la Unión Europea (UE).

En fin, por diversas razones (que escapan al análisis de la presente investigación, pero que probablemente envuelvan contenidos relativos al costo político y a presiones por parte de diversos actores públicos y/o privados), el gobierno de Humala no logró mantener su novedoso lineamiento de política antidrogas. Y es que, a pesar de convocar a una Conferencia Internacional de Ministros de Relaciones Exteriores y Jefes de Organismos Especializados contra el Problema Mundial de las Drogas en el año 2012 (con resultados globales limitados²⁴) y de lograr “la aprobación por parte de la Asamblea General de Naciones Unidas de los Principios Rectores Internacionales sobre el Desarrollo Alternativo como Principios Rectores de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Alternativo” (Torres, 2013A, p. 44)²⁵, la política exterior peruana en materia de TID no destacó por su liderazgo en el escenario internacional, toda vez que, ya por estos años, el debate internacional giraba en torno a la reforma del RICE más que a su reforzamiento tradicional, elemento frente al cual el Perú se mostraba, de alguna forma, reacio a aceptar. Es más, en su discurso ante la VI Cumbre de las Américas, el entonces presidente Humala se limitó a mencionar que uno de los temas irresueltos que merece especial atención es el problema mundial de las drogas, por lo que recordó su convocatoria a Canzar 2012 a fin de que, “con un enfoque integral y de responsabilidad compartida, logremos que, a finales de 2019, disminuya de manera significativa la magnitud de este problema” (Organización de Estados Americanos, 2012B). En un tono más revisionista, el presidente colombiano Santos expresó, en la instalación de dicha Cumbre (y como ha sido abordado con mayor profundidad en el capítulo anterior), que su país, como muchos otros de la región, creen que es necesario iniciar una discusión, un análisis sobre este tema, sin prejuicios ni dogmas, que contemple los diferentes escenarios y las posibles alternativas para enfrentar este desafío con mayor

²⁴ Como fue mencionado en el capítulo anterior, la Declaración de Lima no reflejó la discusión de “alternativas de lucha contra las drogas y no se cuestionó el régimen internacional del mismo. Además, y más allá de la firma de algunos convenios bilaterales oportunos, la Declaración (...) reflejó el mismo discurso de la política antidrogas característico de hace veinte años” (Torres, 2013A, p. 43-44).

²⁵ Sin duda alguna, ambos se constituyen como logros de alta relevancia para la política exterior peruana. Sin embargo, en la política internacional sobre drogas (distinto escenario), el punto de discusión central hacía referencia a las reformas del RICE.

efectividad (Organización de Estados Americanos, 2012C). Una rápida revisión comparativa de ambos discursos sobre el mismo problema da cuenta no solo de las prioridades de ambos países en materia de lucha internacional contra las drogas, sino también del nivel de liderazgo ejercido para alcanzar el respaldo de los demás países asistentes sobre su posición particular.

3.2 Legislación nacional y proyección internacional

La Constitución Política del Perú (Estado Peruano, 1993) refiere, entre los derechos sociales y económicos, que el Estado combate y sanciona el tráfico ilícito de drogas. Asimismo, regula el uso de los tóxicos sociales. Además, el Acuerdo Nacional (Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional, 2002), en su Política de Estado 27, titulada “Erradicación de la producción, el tráfico y el consumo ilegal de drogas”, menciona que el Perú se compromete a adoptar una política integral contra las drogas que esté compuesta por elementos educacionales, económicos, comerciales, punitivos, de salud pública y de control. Hace mención, asimismo, al compromiso de generar y apoyar programas eficientes de cultivo alternativo. En tal sentido, puntualiza que, entre otros asuntos, el Estado respetará los compromisos internacionales sobre la materia asumidos por el país y consolidará la aceptación del principio de responsabilidad compartida entre países ‘productores’ y ‘consumidores’. Sin embargo, también se hace explícita mención a que el Estado penalizará el consumo de drogas ilegales. Dicha penalización se encuentra regulada en el Código Penal, pero contempla, en su artículo 299, la posesión no punible para el propio e inmediato consumo, en cantidades que no excedan de cinco gramos de pasta básica de cocaína, dos gramos de clorhidrato de cocaína, ocho gramos de marihuana o dos gramos de sus derivados, un gramo de látex de opio o doscientos miligramos de sus derivados o doscientos cincuenta miligramos de éxtasis (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2016). No obstante, es pertinente también analizar las estrategias del Perú en el marco de la lucha antidrogas.

En ese sentido, la Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas (ENLCD) es un documento de gestión de política nacional de carácter multisectorial elaborado por Devida, en el marco de sus competencias establecidas en su ROF, aprobado mediante Decreto Supremo N° 047-2014 PCM. Tiene, asimismo, una frecuencia de elaboración quinquenal y su contenido suele incluir aspectos relativos a la caracterización del problema de las drogas, lineamientos generales de abordaje, ejes, objetivos y metas estratégicas (con sus respectivos indicadores), entre otros.

En la actualización 2016 de la ENLCD 2012 – 2016 (Devida, 2016) se incluye una reflexión previa al proceso de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas (UNGASS2016), lo cual resulta de particular interés, porque permite esbozar cierto posicionamiento estatal sobre la materia. En tal sentido, y tras reconocer el cambio de paradigma que proponen algunos Estados más orientados a las corrientes de flexibilización del régimen, el Perú hace mención a su profundo respeto por las tres convenciones de Naciones Unidas en materia de drogas, y las califica como un amplio marco de consensos que constituyen la piedra angular del sistema de fiscalización de estupefacientes y que permiten enfrentar sus distintos componentes con un enfoque pragmático. Las implicancias de esta última frase son, a juicio personal, aún difíciles de descifrar, en el entendido que no existe una precisión en la referida Estrategia sobre qué herramientas pueden (o no) incluir dichos enfoques pragmáticos.

Además de reforzar su posicionamiento sobre las tres convenciones referidas, la ENLCD materia de análisis plantea el abordaje equilibrado de todos los pilares del problema mundial de las drogas, entre los cuales se encuentran la reducción de la oferta y la reducción de la demanda. Dicha posición, vale recordar, fue posteriormente sostenida también por una multiplicidad de actores estatales en el marco de UNGASS2016, junto con el reconocimiento de las tres convenciones y la Declaración Política y Plan de Acción del 2009.

La citada reflexión previa sobre UNGASS2016 presentada en la ENLCD refuerza, asimismo, la convicción peruana sobre la plena vigencia del principio de responsabilidad común y compartida, y propone a la comunidad internacional, en ese sentido, redefinir el carácter de la cooperación internacional, a fin de que se establezca la cooperación antidrogas como un capítulo independiente de otros temas, sin las limitaciones aplicadas para la cooperación al desarrollo. En ese esquema de cooperación, el Perú plantea que se deben generar esquemas de alianzas asociativas entre los países que permitan enfrentar delitos como corrupción y frenar el flujo de dinero producto del TID en mercados financieros nacionales, regionales e internacionales.

Más allá de la referida reflexión, la ENLCD 2012 – 2016 consigna ejes estratégicos particulares. De tal forma, menciona al desarrollo alternativo integral y sostenible, la interdicción y sanción, la prevención y rehabilitación del consumo de drogas y, por último, hacen referencia al eje transversal de compromiso global. En este último eje (que versa más sobre drogas y relaciones internacionales), la citada ENLCD busca promover el apoyo técnico y financiero de la comunidad internacional en el marco del principio de la responsabilidad compartida, a fin de potenciar los esfuerzos del Perú destinados a contrarrestar el fenómeno. Menciona también que “dichas acciones se impulsarán en el marco de la Política Exterior del Perú, de los compromisos internacionales y de la legislación nacional vigente” (p. 64). En este ámbito, busca, a modo de objetivo estratégico, “promover los compromisos con la Comunidad Internacional y las entidades nacionales para incrementar la eficacia de los esfuerzos que realiza el Perú (...), en el marco del Principio de la Responsabilidad Común y Compartida” (p. 65).

En cuanto al programa transversal de compromiso global, la ENLCD menciona tres objetivos específicos. El primero de ellos busca concertar mecanismos de colaboración y cooperación en materia de drogas a nivel global, regional y subregional, y para tal efecto, se propone líneas de acción como la participación en el debate internacional sobre el problema mundial de las drogas, con una presencia permanente en todos los foros multilaterales especializados en el

problema, la celebración de reuniones anuales bilaterales con países de frontera, la potenciación de mecanismos para el intercambio de información y transferencia de tecnología, la contribución en la aplicación de los instrumentos multilaterales sobre la materia (en particular, la Declaración Política y Plan de Acción del 2009), y el seguimiento y evaluación del cumplimiento de los compromisos asumidos por el Perú en materia de drogas a nivel bilateral y multilateral. El segundo objetivo específico busca reforzar la cooperación técnica y financiera de carácter no reembolsable para la lucha contra las drogas como una materia especial de cooperación relacionada a la seguridad nacional, regional y sub-regional. Para tal efecto, plantea líneas de acción referidas al desarrollo de acciones para promover a nivel internacional la particular atención que requiere el Perú de cooperación no reembolsable para la lucha contra las drogas y a la promoción de inversiones nacionales y extranjeras prioritariamente en el marco de la sustitución de cultivos de hoja de coca, entre otras más. En cuanto al tercer objetivo específico, la ENLCD busca promover la participación activa en la lucha contra el problema mundial de las drogas de las entidades del gobierno peruano, así como de las organizaciones privadas y de la sociedad civil, con líneas de acción como el apoyo al desarrollo de capacidades para la formulación de proyectos orientados a la lucha contra el fenómeno que requieran del financiamiento nacional o internacional, entre otras.

No obstante, y aparentemente, todo lo referido al eje de compromiso global de la ENLCD se concentra en reforzar tres únicos puntos centrales: el fortalecimiento de la participación peruana en escenarios multilaterales (con pleno reconocimiento de sus obligaciones internacionales – valga decir, las tres convenciones), el fortalecimiento de la cooperación internacional (entendido como la búsqueda de nuevas fuentes de cooperación no reembolsable) y la promoción de la participación intersectorial y con actores privados (y sociedad civil). Es más, la matriz de indicadores y metas de la Estrategia referida, en su aspecto sobre compromiso global, únicamente establece como indicador de cumplimiento el “monto anual comprometido de cooperación internacional para la

lucha contra las drogas en dólares americanos” (p. 77) (referido al objetivo específico 2). En ese sentido, si bien la ENLCD 2012 – 2016 plantea como objetivo específico 1 la concertación de mecanismos de colaboración y cooperación en materia de drogas a nivel global, regional y subregional, no lo traduce en la consecución de ninguna meta tangible que pueda ser medible a través de indicadores realistas. Además, el objetivo específico 3 (sobre promoción de participación activa de las entidades del gobierno peruano y de las organizaciones privadas y de la sociedad civil) tampoco tiene una especificidad en materia de metas e indicadores. Lo anterior podría determinar que, de alguna forma, los objetivos de política exterior peruana en materia de lucha contra las drogas se centren únicamente en la consecución de mayor cooperación no reembolsable, limitando así la capacidad y profesionalismo del Ministerio de Relaciones Exteriores para ir más allá y ejercer un liderazgo regional y mundial sobre la materia. Por demás, la falta de metas tangibles sobre distintos objetivos de política exterior (diferentes a la sola búsqueda de recursos financieros) hace que estos no sean tan claros, lo cual otorga un amplio margen de discreción para los tomadores de decisiones en esta materia. De hecho, la ENLCD, como documento de gestión, contempla un desarrollo más detallado del resto de objetivos estratégicos, planteando hasta 5 indicadores para el caso del objetivo estratégico de interdicción y sanción²⁶, lo cual resulta positivo para su cumplimiento efectivo.

Asimismo, una rápida búsqueda de contenido en la ENLCD 2012 – 2016 concluye que no existe mención alguna a elementos como proporcionalidad de las penas, alternativas al encarcelamiento o reducción de daños. En materia de derechos humanos, las referencias de la citada ENLCD se limitan a los campos de principios generales de la estrategia, erradicación y desarrollo alternativo.

²⁶ Los indicadores referidos hacen referencia al número de hectáreas erradicadas de cultivo ilícito de coca por año, a los insumos químicos decomisados por año, a la producción potencial de hoja de coca ilícita por año, al número de procesos sentenciados por año por lavado de activos provenientes del TID y delitos conexos y al porcentaje de reducción de la superficie de coca.

La nueva ENLCD 2017 - 2021 (Devida, 2017), en materia de compromiso global, mostró que el único indicador planteado en la anterior Estrategia (sobre montos anuales comprometidos de cooperación internacional para lucha contra las drogas) fue cumplido a cabalidad durante los años 2012, 2013, 2014 y 2015, pero no durante el 2016, cuya meta de 60 millones de dólares no fue alcanzada, llegando a los 25.2 millones de dólares comprometidos por concepto de cooperación internacional. Menciona también que la cooperación internacional para la lucha contra las drogas se canalizó principalmente al eje de interdicción (50.7%), seguido del eje de desarrollo alternativo (48.3%) y por último, a través del eje de prevención (1.0%). De hecho, la realidad del país justifica que una gran cantidad de recursos vayan destinados a estos dos componentes, lo cual no debe traducirse en libertad completa para su uso en herramientas que puedan generar las consecuencias negativas descritas en el capítulo 1.

Al presentar sus objetivos y acciones particulares, la ENLCD 2017 – 2021 menciona, en relación al eje transversal de responsabilidad común y compartida, hasta tres objetivos específicos. El primero de ellos hace referencia al cumplimiento oportuno de los compromisos asumidos por las entidades nacionales en acuerdos bilaterales y multilaterales. El segundo busca diversificar las fórmulas de apoyo de la cooperación nacional e internacional; mientras que el tercero menciona el posicionamiento del interés del Perú frente al problema mundial de las drogas en la comunidad internacional. En este último punto, la ENLCD actual marca una sustancial diferencia con la anterior, dado que explicita la necesidad de lograr incidencia internacional sobre la posición peruana a fin de influir tanto en la definición de las políticas como en la orientación de los flujos de cooperación internacional para abordar el fenómeno. En ese sentido, la ENLCD 2012 – 2017 plantea tres líneas de acción referentes a este tercer objetivo específico: a) reforzar la coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y las entidades nacionales competentes en la materia, respecto a la posición del Perú frente al problema mundial de las drogas, b) fortalecer el desarrollo de las discusiones políticas y estrategias frente al problema mencionado en los distintos

foros multilaterales, y c) coordinar con los países de la región la formulación de posiciones regionales frente al problema mundial de las drogas, respetando las especificidades y realidades propias de cada Estado²⁷.

Esta nueva concepción de la función de la política exterior peruana en materia antidrogas es, en efecto, más estructurada que la anterior, pues describe los objetivos específicos y las líneas de acción que tanto Devida como el Ministerio de Relaciones Exteriores deben coordinar. Sin embargo, en esta edición de la ENLCD, el eje transversal de responsabilidad común y compartida (que antes era el referido a compromiso global) ya no cuenta con metas ni indicadores particulares, y solo plantea a grandes rasgos lo que debería hacerse en materia de política exterior antidrogas, hecho que hace más laxa la consecución de los objetivos en este punto específico.

Por demás, en comparación con la anterior estrategia, la ENLCD actual mantiene los principios de responsabilidad común y compartida, equidad de género, interculturalidad y *multisectorialidad*. Asimismo, agrega los principios de heterogeneidad, diferenciación y transversalidad; gestión orientada a resultados e igualdad y no discriminación. Sin embargo, deja de lado cualquier mención (en materia de principios) al respeto a los derechos humanos, elemento consagrado en el documento final de UNGASS2016, que el Perú suscribió, y también citado en la anterior estrategia. Tampoco desarrolla a profundidad elementos relativos a las alternativas al encarcelamiento²⁸ ni asuntos relativos a la proporcionalidad de las

²⁷ La implementación de esta línea de acción es posterior al proceso de formación de coaliciones y posiciones conjuntas regionales que se llevaron a cabo en el año 2015 y 2016 de cara a UNGASS2016, como fuese descrito en el capítulo 2. Hubiese sido interesante que la ENLCD 2012 – 2016 contenga este elemento como base del impulso peruano en materia de política exterior antidrogas con miras al encuentro multilateral descrito.

²⁸ De hecho, la ENLCD 2017 – 2021, dentro del eje sobre reducción de la demanda, establece ocho líneas de acción para el objetivo específico de tratamiento, dentro de las cuales se hace referencia a la promoción de la implementación de tribunales de tratamiento de drogas. Dichos tribunales de tratamiento se encontrarían orientados al ofrecimiento de alternativas al encarcelamiento para adolescentes infractores. No obstante, dicha Estrategia no detalla las formas de coordinación interna necesaria, los actores involucrados y los mecanismos de monitoreo y evaluación de la implementación de estos tribunales de tratamiento de drogas, por lo que se puede afirmar que no existe un mayor nivel de profundidad al respecto. Sin embargo, es importante destacar este paso, ya que en anteriores normativas, este asunto no se encontraba presente.

penas (asuntos que debieran ser trabajados conjuntamente con la Fiscalía de la Nación y Ministerio de Justicia y que fueron parte del referido documento final de UNGASS2016). No obstante, sí establece un desarrollo más específico de la temática de enfoque de género, en concordancia con el resultado de UNGASS2016, a través de la implementación de programas que generen información desagregada por sexo y de la aplicación del análisis de género en todos los procesos e intervenciones, sobretudo en la definición de acciones concretas, entre otros. Es más, dentro del eje de reducción de la oferta, la ENLCD 2017 – 2021 refiere cuatro líneas de acción sobre poblaciones vulnerables al consumo de drogas, las mismas que tienen que ver con a) el diseño y la implementación de programas de intervención asociadas al consumo de drogas en niñas, niños y adolescentes en situación de calle, b) la ampliación de la cobertura de servicios orientados a la atención de población afectada por hechos de violencia familiar y sexual, c) el fortalecimiento de la atención preventiva y terapéutica asociada al consumo en adolescentes infractores, d) el diseño e implementación de programas de intervención preventiva y terapéutica para trabajadoras y trabajadores sexuales y e) el diseño e implementación de programas específicos de prevención y tratamiento para la población LGTBI (Lesbianas, Gais, Transexuales, Bisexuales e Intersexuales).

En cuanto a reducción de riesgos y daños, la ENLCD 2017 – 2021 refiere que existen líneas de acción que tienen que ver con a) el fortalecimiento de intervenciones para prevenir accidentes de tránsito asociados al consumo de drogas, b) la promoción del diseño e implementación de intervenciones para prevenir comportamientos de riesgo, enfermedades físicas y trastornos mentales asociados al consumo de drogas, c) la promoción de programas preventivos de consumo de alcohol, tabaco y drogas ilegales en mujeres gestantes, d) el desarrollo de acciones de manejo y prevención de intoxicaciones y sobredosis a sustancias psicoactivas y e) la implementación de acciones de acogida a personas en situación de marginalidad con dependencia de drogas. Al respecto, es importante destacar el hecho de la inclusión del elemento de reducción de daños

en la ENLCD 2017 – 2021, ya que este no se tenía en consideración en estrategias anteriores como tal. Sin embargo, también resulta pertinente mencionar que las líneas de acción señaladas ofrecen una suerte de ‘versión *soft*’ de las herramientas de reducción de daños implementadas en otros países, las mismas que incluyen terapias de sustitución de una droga por otra o la entrega de kits de consumo que eviten contagios de diversas enfermedades de transmisión sanguínea (ver apartado 1.2.1.2).

Lo descrito hasta ahora de cuenta de un ejercicio de identificación de prioridades del Estado peruano en materia de lucha contra las drogas en cuanto a su proyección exterior. En ese sentido, los instrumentos más generales vigentes que norman el tráfico ilícito de drogas en el Perú están conformados por la Constitución Política de 1993 y el Acuerdo Nacional. Además, las ENLCD otorgan una comprensión más profunda sobre la materia. De esa forma, si bien en el período 2012 – 2016 se planteó que uno de los pilares centrales del compromiso global de la Estrategia Nacional sea la búsqueda de cooperación internacional, el período 2017 – 2021 busca que el Perú ejerza un rol de mayor preponderancia en el exterior en cuanto a la promoción de su posición estatal (que, por cierto, no se encuentra explícita como tal en esta Estrategia, pero que puede inferirse de algún modo). De acuerdo a este marco normativo interno, resulta relevante, en los apartados siguientes, analizar la participación peruana tanto en el 58º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes (CND) como en UNGASS2016, con la finalidad de poder identificar, con mayor profundidad, el nivel de involucramiento del Perú en la discusión global sobre las reformas al RICE.

3.3 Participación peruana en el 58º Período de Sesiones de la CND

La intervención peruana en el 58º Período de Sesiones de la CND estuvo orientada a resaltar ciertos aspectos del debate internacional sobre la materia. Si bien no estuvo revestida de un matiz particularmente confrontacional como las posiciones de Rusia o China, tampoco estuvo se mostró en contra de una serie de

planteamientos propios de los Estados más cercanos a la tendencia de flexibilización. De tal forma, el Perú supo posicionarse en un término medio (o equilibrado), que reconocía tanto los logros alcanzados como los desafíos pendientes del problema mundial de las drogas.

En tal sentido, la participación peruana (United Nations Office on Drugs and Crime, 2015I) reconoció la importancia de las convenciones internacionales en materia de drogas. Asimismo, partió también del reconocimiento del compromiso global referido a lo estipulado en la Declaración Política y Plan de Acción del año 2009, toda vez que entendía que su aplicación efectiva se podía alcanzar a través del principio de la responsabilidad común y compartida. El reconocimiento de estos cimientos normativos (que, como se ha visto en el capítulo precedente, han sido cuestionados por algunos de los Estados más progresistas en la materia) por parte del Perú, así como de otros Estados que incluso defienden posturas más abiertas de flexibilización del régimen, da cuenta de su tradición de estricto cumplimiento de las obligaciones internacionales suscritas. Y es que, aunque el Perú no hace referencia explícita a la idea de que las convenciones ostentan suficiente flexibilidad para desarrollar una amplia gama de abordajes de políticas de drogas (como sí lo hizo la UE en sus contribuciones al documento final de UNGASS2016), sí menciona que estas convenciones constituyen –en su conjunto– un amplio marco de consensos que permiten abordar sus distintos componentes con un enfoque pragmático²⁹.

Asimismo, el Perú hizo referencia a la promoción de un enfoque integral, fortalecido, equilibrado y multidisciplinario del fenómeno, toda vez que cree firmemente que el éxito de las políticas de drogas radica en abordar equilibradamente todos los pilares de la estrategia, vale decir, la reducción de la demanda y de la oferta, el desarrollo integral y sostenible, la lucha contra el lavado de dinero y el fomento de la cooperación judicial.

²⁹ De hecho, esta última frase es recogida de la ENLCD 2012 – 2016, y resulta un poco confusa, a juicio personal, como fue mencionado en el apartado anterior.

El Perú hizo énfasis en que las medidas que implementen los Estados deben ser respetuosas del derecho internacional, de la soberanía e integridad de los Estados y del principio de no intervención en asuntos internos de los países. Asimismo, resaltó también que dichas medidas deben ser respetuosas de los derechos humanos, y que, consecuentemente, las acciones antidrogas que el Perú realiza se efectúan en estricta observancia de los principios de respeto al Estado de Derecho, los derechos humanos, la inclusión social, la participación ciudadana, así como de la sostenibilidad y preservación del medio ambiente. De esta forma, toma en cuenta un punto esencial que es rescatado de la ENLCD 2012 – 2016, toda vez que en este documento se habla del respeto al principio de derechos humanos en la aplicación de la estrategia antidrogas peruana.

Además, la posición peruana manifestó su interés en participar activamente en los debates, y expresó su especial interés en el debate sobre desarrollo alternativo, elemento que el Perú, y también otros Estados, considera que ha tenido bastantes logros³⁰. En ese sentido, se mencionó que los proyectos peruanos en el área de desarrollo alternativo están enmarcados en políticas de inclusión social y se encuentran orientados a eliminar los factores causantes de la pobreza, la exclusión y el deterioro ambiental. Por último, el Perú expresó que se encuentra comprometido con alcanzar las metas para el año 2019 establecidas en la Declaración Política y Plan de Acción del 2009, por lo cual realiza un gran esfuerzo para luchar contra este fenómeno, en todas sus aristas y con un enfoque particular de género, teniendo en cuenta principios éticos y de responsabilidad común y compartida.

En líneas generales, resulta evidente que el Perú, a través de su intervención en el 58° Período de Sesiones de la CND, buscaba no involucrarse demasiado en las discusiones generales sobre mayor o menor flexibilidad del RICE. De hecho, su posición se caracteriza por ubicarse en un punto medio particular, haciendo tanto menciones al respeto por las tres convenciones existentes como alusiones a

³⁰ Específicamente, el denominado modelo ‘San Martín’ destaca como uno de los ejemplos más exitosos de desarrollo alternativo sostenible.

derechos humanos y enfoques de género. Sin embargo, el Perú no presentó una intervención de características más revisionistas, como sí lo hiciera Argentina, México o Ecuador, al plantear explícitamente una reevaluación de las políticas actuales de lucha contra las drogas y al hablar abiertamente sobre modelos alternativos en esta materia. Asimismo, la posición peruana evitó hacer mención a diversos elementos de las posturas más cercanas a la flexibilización del régimen, como reducción de daños, decriminalización o despenalización del consumo de drogas. Sin embargo, tampoco fue en dirección opuesta, y no adoptó posturas altamente confrontacionales como las del Grupo Africano, Pakistán o China, quienes se opusieron firmemente a las corrientes de legalización de las drogas, revisión de los tratados o medidas como reducción de daños, entre otros (ver capítulo 2).

En su Informe de Evaluación Anual del Plan Operativo Institucional (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2015), específicamente sobre la participación peruana en el 58^a Período de Sesiones de la CND, el Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú se limitó a mencionar, en no más de cinco líneas, que se celebró dicha reunión, en la cual se discutió la preparación hacia UNGASS2016, se aprobaron trece proyectos de resolución y se decidió sobre la clasificación y reclasificación de trece sustancias químicas. De hecho, tras lo analizado en el capítulo anterior, el citado 58^o Período de Sesiones se constituyó como un gran espacio de debate y fijación de posturas internacionales sobre el abordaje del problema mundial de las drogas, donde muchos Estados elaboraron cuidadosamente sus posiciones gubernamentales y las sustentaron ante la comunidad internacional, en el marco de un escenario de reconfiguración temática internacional sobre la materia. De tal forma, no hubo mención alguna a realización de esfuerzos diplomáticos de posicionamiento estatal, búsqueda de alianzas y coaliciones o de promoción de intereses en el ámbito de la lucha contra las drogas, a fin de concordar con lo dispuesto en la ENLCD 2012 – 2016, que especifica que una de las líneas de acción del objetivo específico 1 del Programa Transversal de Compromiso Global es, precisamente, la participación en el debate internacional sobre el problema

mundial de las drogas con una presencia permanente en todos los foros multilaterales. Están implícitas las características de dicha participación que, entre otras cualidades, debería ser propositiva y con un mayor nivel de involucramiento temático.

3.4 Perú ante UNGASS2016

Tal y como fuese abordado en el capítulo precedente, UNGASS2016 buscó ser un hito para la reflexión en materia de aproximaciones más adecuadas a la lucha contra las drogas, con miras a alcanzar al 2019 (si es que aún es posible) los planteamientos de la Declaración Política y Plan de Acción del 2009. Mencionado capítulo hizo también referencia a la gran cantidad de Estados, sobretodo latinoamericanos, que abogaban por una mayor flexibilización del RICE, toda vez que las consecuencias negativas del enfoque prohibicionista habían superado cualquier expectativa. Resulta interesante, entonces, enmarcar la posición peruana en dicha reunión multilateral, en el entendido de que su grado de participación pueda (o no) demostrar algún interés de liderazgo internacional sobre la materia y alguna capacidad de influencia sobre el resultado final.

Las contribuciones del Perú para el documento final de UNGASS2016 (United Nations Office on Drugs and Crime, 2015H) hacen mención a la integralidad, equilibrio, sostenibilidad y *multidisciplinarietà* de las políticas de drogas, tomando en cuenta un balance apropiado de mecanismos de reducción de demanda, oferta, desarrollo alternativo, lucha contra el blanqueo de dinero y cooperación judicial. El Perú reconoce, asimismo, el principio de responsabilidad común y compartida, toda vez que hace énfasis en la plena vigencia de las convenciones internacionales en materia de drogas. Al respecto, vuelve a mencionar, tal y como lo hizo durante el 58º Período de Sesiones de la CND, que las convenciones son, en su conjunto, un amplio marco de consensos que constituyen la piedra angular del sistema y que permiten abordar sus distintos componentes con un enfoque pragmático, sin explicitar cuáles son dichos

componentes y a qué enfoques pragmáticos se refiere³¹. De esa forma, para Vera (2016):

El documento final aprobado en la UNGASS2016 contiene elementos fundamentales de la posición peruana sobre el tema de las drogas como son: el enfoque integral, equilibrado y sostenible (...); el respeto irrestricto a las tres Convenciones (...); la validez del planteamiento de buscar una sociedad libre del abuso de drogas y finalmente el reconocimiento del desarrollo alternativo como un valioso instrumento para la reducción de la oferta. (p. 10)

Por otro lado, resulta interesante mencionar que, aunque el Perú entiende que la finalidad de UNGASS2016 se limita a reafirmar el compromiso con las estrategias para afrontar el problema mundial de las drogas, también muestra su aceptación a la realización, en el marco de los organismos regionales e internacionales, de un debate amplio, abierto e inclusivo, basado en evidencia científica y orientado al fortalecimiento de la cooperación y concertación. Lo anterior podría entenderse como (aunque no está explícito) una disposición del país a entrar en el debate sobre una evaluación de lo realizado hasta el momento a nivel global (en cuanto a estrategias, orientaciones y paradigmas) y las estrategias más apropiadas para enfrentar el fenómeno de las drogas (que podrían o no tener un corte más flexible). Tal es así que dicha disposición se demuestra en el posicionamiento del país sobre algunos temas (ciertamente, no todos) que han sido la punta de lanza de enfoques opuestos diametralmente al enfoque prohibicionista de la tendencia de endurecimiento.

En tal sentido, respecto del asunto de derechos humanos (que países como China, Singapur o Rusia evitaron hacer referencia alguna en sus contribuciones), el Perú mencionó que mantiene un firme compromiso frente al problema mundial de las drogas, enfrentando este problema con una clara visión de inclusión social que busca promover su bienestar, su inclusión social, su acceso a la justicia, a la economía lícita, a la educación y a la salud; y que enfoca al ser humano como

³¹ Al respecto, cabe preguntarse si la referencia a dichos enfoques pragmáticos tiene algo que ver con estrategias particulares con alguna orientación en particular o si la frase en su conjunto se refiere al reconocimiento de que el marco de las convenciones permite la aplicación de estrategias más flexibles de lucha contra las drogas, como la reducción de daños, por ejemplo.

beneficiario de la acción del Estado. De hecho, el Perú pudo haber esbozado una contribución con mayor contenido y énfasis que la presentada; tal y como hiciera Argentina, Chile, Colombia, o la propia Unión Europea, quienes, de alguna forma u otra, propusieron un irrestricto respeto por los derechos humanos y que se les incluya como parte del andamiaje legal de toda aplicación de las políticas de drogas a nivel internacional (a modo de eje transversal). Es más, hubieron también algunos países y grupos de países como, a parte de los mencionados, Uruguay, Suiza o Reino Unido, quienes expresaron enfáticamente su condena a la práctica de la pena de muerte por delitos relacionados a drogas.

En materia de alternativas al encarcelamiento, el Perú se mostró de acuerdo en que estas puedan aplicarse a ‘drogodependientes’ que han cometido delitos menores relacionados con drogas, pero hizo énfasis en que estas medidas estén sujetas estrictamente a la legislación nacional de cada país, a fin de que estas no sean entendidas como impunidad para los traficantes de drogas. La función de las alternativas al encarcelamiento sería, para el Perú, derivar a ‘drogodependientes’ infractores a tratamiento y rehabilitación bajo supervisión judicial, a fin de facilitar el proceso de rehabilitación y favorecer la reinserción social. De hecho, y aunque encuentre su fundamento en la ENLCD 2017 – 2021 (de entrada en vigencia posterior a la realización de UNGASS2016) al referirse a los ‘tribunales de tratamiento de drogas’, la propuesta peruana queda un poco corta de análisis práctico en detalle en comparación con la de Reino Unido y su propuesta sobre una “justicia criminal inteligente” respecto del abordaje de alternativas al encarcelamiento y proporcionalidad de las penas. De acuerdo a ese Estado, su enfoque se basa en que tanto la policía como la justicia deben tener una gran variedad de opciones para tratar con delincuentes de menor nivel. Tales opciones, según ellos, tienden a ser más efectivas cuando se concentran en un cambio de comportamiento constructivo, como por ejemplo, el requerimiento de trabajo comunitario. Asimismo, Reino Unido también propuso que se forjen fuertes relaciones entre el sistema de justicia criminal y los sistemas de salud, a fin de que los infractores dependientes tengan todo el apoyo que necesiten, en el entendido

de que el acceso al tratamiento es derecho de cada individuo y este reducirá la reincidencia. También sugirió que se implemente una respuesta balanceada que combine sanciones fuertes a miembros de bandas criminales con medidas preventivas, tales como brindar posibilidades a potenciales miembros de este tipo de organizaciones criminales para que accedan a empleo, entrenamiento o educación. Claro, es pertinente mencionar que, aunque las realidades (y capacidades) de ambos países son abismalmente distintas, las propuestas peruanas podrían haber ahondado más en el tema de alternativas al encarcelamiento, a fin de presentar una posición más sólida y de mayor contenido.

Por otro lado, a diferencia de Estados como la Federación Rusa, Irán, Cuba o Estados Unidos, el Perú sí hizo mención a la aplicación del enfoque de género, en concordancia con la actualización del 2016 de la ENLCD 2012 – 2016 que establecía a la equidad de género como uno de los principios de la lucha contra las drogas³². Sin embargo, para el Perú, en ese entonces, el enfoque de equidad de género solo se refería el abordaje de las diferencias entre hombres y mujeres frente al consumo de drogas, mientras que, por ejemplo, para la UE, era necesario integrar una perspectiva de género en las políticas de drogas, tanto en sus aspectos de demanda como de oferta, a través del aseguramiento de estrategias nacionales y planes para promover una amplia participación, protección y acceso al tratamiento, reducción de daños y servicios relativos para las mujeres. A este punto, es importante mencionar que, como ha sido desarrollado en el apartado 3.2, la nueva ENLCD sí incluye un mayor desarrollo del enfoque de género y poblaciones vulnerables; hecho que podría, a futuro, generar una sólida base para el desarrollo de la postura peruana en su proyección al exterior en esta materia específica.

Desde otro ángulo, el Perú explicitó su firme posición en contra de la legalización, producción y comercialización de las drogas, alineándose, en amplia medida, con

³² Vale recordar que este principio, que para el Perú está limitado únicamente al diseño e implementación de intervenciones preventivas frente al consumo de drogas de su población, no estaba incluido en la elaboración original de la ENLCD 2012 – 2012 (del año 2012).

las posturas del Grupo Africano, China, Irán o Rusia. En ese sentido, si bien la amplia mayoría de Estados con posiciones más cercanas a la flexibilización evitaron hacer mención directa a este elemento, tampoco negaron la posibilidad de abrir ese debate.

La contribución peruana presentada en los párrafos precedentes da cuenta de una posición que puede calificarse como equilibrada, sino intermedia, pues aborda algunos de los puntos más controversiales respecto del tratamiento más flexible al problema mundial de las drogas. De cara a UNGASS2016, el Perú hizo una tibia mención a los derechos humanos, al enfoque de género (sin abordar otro tipo de poblaciones vulnerables) y a las alternativas al encarcelamiento; sin embargo, decidió no hacer referencia a la condena de la pena de muerte por delitos de drogas, a la decriminalización del consumo, a la proporcionalidad de las penas, a la estigmatización o marginalización, a la eliminación del tratamiento compulsivo, a las medidas de reducción de daños y al respeto por iniciativas alternativas soberanas (como la de regulación del mercado de cannabis, en Uruguay, por ejemplo), por citar algunos ejemplos. De hecho, la posición peruana resulta bastante entendible y lógica, toda vez que su proceso histórico de lucha contra las drogas ha estado enmarcado en la tendencia de endurecimiento, en general, y en las políticas prohibicionistas de la guerra contra las drogas, en particular (ver apartado 3.1). Frente a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) internacionales progresistas que analizan el tema de drogas, el Perú es percibido como uno de los Estados que más se orientan a la tendencia de endurecimiento. Youngers (2017), en entrevista concedida a esta investigación, señaló que, “aunque es importante reconocer que las leyes de drogas en el Perú no son las peores en la región (*y se pueden*) señalar muchos problemas (...), el Perú no es uno de los países más duros en este sentido. (...) En términos de debate en este proceso, yo (...) no pondría (*al Perú*) igual a Rusia o China, pero sí definitivamente en esa dirección”. Es más, en una nota de la Misión Permanente del Perú a la Oficina de Naciones Unidas para la Droga y el Delito (UNODC) el 21 de junio de 2016 (casi dos meses después de la realización de UNGASS2016),

ese Estado señaló su disconformidad respecto de la sugerencia de algunos Estados (de corte más progresista) durante esta reunión sobre la implementación de plataformas (que incluían grupos de expertos ah-hoc) para evaluar la arquitectura institucional y jurídica del sistema de fiscalización de drogas (ver imagen 1) . De esta forma (y en esta materia específica), el Perú se alineaba con las posiciones de Bielorrusia, Cuba, China, Indonesia, Irán, Malasia, Nicaragua, Pakistán, Rusia, Singapur y Vietnam; Estados que tienen (y han tenido) una larga tradición conservadora en materia de lucha contra las drogas.

En su Informe de Evaluación del Plan Operativo Institucional (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2016), específicamente sobre la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas para el problema mundial de las drogas – UNGASS2016, el Ministerio de Relaciones Exteriores se limitó a mencionar que el Presidente de la República presentó la visión y estrategia peruana para la lucha contra las drogas, además de difundir los avances del Perú en esta materia, en particular, los programas de desarrollo alternativo integral y sostenible. Asimismo, expresó que el Perú expuso los resultados tangibles de las políticas nacionales a través de la degustación de productos alternativos a los cultivos ilícitos como el cacao (chocolate) y el café. De hecho, y como ha sido analizado en el capítulo anterior, UNGASS2016 debía representar un hito en la historia multilateral de abordaje del fenómeno de las drogas. En tal sentido, más allá de exponer los logros obtenidos en su lucha (elemento válido pero insuficiente en este contexto), la presentación peruana debió, probablemente, demostrar mayor nivel de involucramiento y ahondar con mayor profundidad en la nueva dinámica temática del régimen, en concordancia con los fines y objetivos de citada reunión multilateral, fijando y argumentando su posición frente al debate del momento, como sí lo hizo una dilatada variedad de Estados (ver capítulo anterior).

3.5 A modo de conclusión

Existen dos elementos que, de algún modo, caracterizan la base de la posición peruana en el exterior. Por un lado, la particularidad del fenómeno transnacional de

las drogas en el Perú le otorga un status privilegiado en la dinámica multilateral del RICE, toda vez que lo legitima para actuar en este nivel de conformidad con sus políticas internas de lucha contra las drogas (en particular, la ENLCD). Por otro, desde la década de los noventa, el Perú ha experimentado la consolidación de un enfoque más cercano a la tendencia de endurecimiento, a razón de la estrecha cooperación sostenida con Estados Unidos para abordar el problema bajo su antiguo paradigma de ‘guerra contra las drogas’. Sobre este último punto, sin embargo, es posible mencionar que, en la actualidad, se ha producido cierta apertura orientada a la flexibilización por parte de la política peruana en materia de lucha antidrogas, y tanto las estrategias nacionales presentadas como la actual coyuntura³³ así lo reflejan.

En ese sentido, en su proyección al exterior, la posición peruana ante el 58º Período de Sesiones de la CND y sus contribuciones al documento final de UNGASS2016 evidencian una disposición particular a abordar algunos de los ítems propuestos por Estados más cercanos a la tendencia de flexibilización del régimen (como derechos humanos, alternativas al encarcelamiento o perspectiva de género, en alguna medida). Aún así, es posible percibir un restringido nivel de involucramiento de la política exterior peruana en materia de control de drogas en el debate internacional sobre la reforma del RICE, toda vez que, en su intervención y contribución ante los foros globales mencionados, el Perú evitó hacer mención sobre (y, en algunos casos, profundizar en) temas altamente controversiales, como la eliminación del tratamiento compulsivo, la prohibición de la pena de muerte por delitos asociados a drogas o la regulación de mercados. Si bien el silencio muchas veces representa una posición contraria, el status privilegiado del Perú a nivel internacional en materia de lucha contra las drogas lo

³³ Cerca de siete meses después que el Ejecutivo presentara un proyecto de ley al Congreso para regular el uso medicinal del cannabis, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas aprobó, el lunes 18 de setiembre de 2017, la iniciativa que autoriza la producción, importación, comercialización y uso seguro e informado exclusivamente con fines medicinales de productos provenientes del cannabis (El Comercio, 2017). Aunque la iniciativa no contempla el uso recreativo de dicha sustancia (como sí es permitido en algunos estados de Estados Unidos, por ejemplo), la posible aprobación de esta ley acercaría más al país hacia una posición de mayor flexibilidad con respecto al problema mundial de las drogas.

obliga, en cierta medida, a esbozar y explicitar una posición más desarrollada, detallada y sustentada sobre todos los puntos de debate. Esta propuesta le brindaría al país un mejor posicionamiento ante sus pares, y certificaría la capacidad de análisis e involucramiento del Perú en la complejidad del fenómeno de las drogas.

De tal forma, y a razón de un mayor involucramiento temático derivado del esbozo de una postura más desarrollada, la búsqueda de consensos y formación de coaliciones subregionales que apoyen sus lineamientos sería más sencilla. Luego entonces, a través del ejercicio de las capacidades profesionales de la Cancillería peruana de iniciativa y convocatoria, la política exterior peruana en materia de lucha contra las drogas podría encontrar mayor respaldo con miras hacia debates multilaterales de mayor envergadura. De hecho, ante UNGASS2016, se ha evidenciado un distanciamiento temático de posiciones individuales en la región con respecto al Perú, por lo que podría afirmarse que ese Estado ostenta, todavía, una de las posturas más cercanas a la tendencia de endurecimiento sobre el problema mundial de las drogas en, por lo menos, América del Sur.

Lo anterior no significa que el Perú no establezca algún tipo de reformas internas respecto de una mayor flexibilización del abordaje de la temática. De hecho, la ENLCD 2017 – 2021 refleja un cierto nivel de apertura al respecto, pues no solo incluye (aunque sin mayor desarrollo) el tema de alternativas al encarcelamiento, sino que también desarrolla líneas de acción referidas a poblaciones vulnerables e incluso hace referencia a herramientas de reducción de riesgos y daños. En consecuencia, esta apertura temática interna (para estos asuntos específicos) debiera constituirse como el fundamento de un mayor desarrollo hacia futuras intervenciones con proyección exterior en espacios multilaterales.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Desde la consolidación del RICE, luego de la entrada en vigor de los tres principales instrumentos internacionales del sistema de fiscalización, se adoptó un modelo tradicional de lucha contra las drogas enfocado en la priorización de herramientas de carácter represivo y punitivo, tanto para el control de la oferta como para el control de la demanda. Sin embargo, tras décadas de enfrentamiento del fenómeno, los resultados distan de haber alcanzado algún nivel satisfactorio, en tanto los indicadores globales de consumo y elaboración de drogas ilegales han ido incrementándose en los últimos años. Frente a esta situación, y tras constatar diversas afectaciones por consecuencias no deseadas, algunos Estados decidieron adoptar una postura diferente, más flexible, que tomara en cuenta principios como derechos humanos y que, al mismo tiempo, sea efectiva en cuanto a la mitigación del fenómeno transnacional de las drogas. Esas posiciones (algunas meramente discursivas y otras con real contenido aplicativo en políticas públicas) han sido elevadas a foros internacionales, alterando (o quizá debilitando) el RICE, tal y como era conocido desde sus inicios.

En ese sentido, el presente trabajo académico de investigación ha pretendido describir la situación actual y dinámica del RICE a raíz del surgimiento de Estados que, en sus discursos y contribuciones posicionales frente al citado régimen, han apropiado elementos de un nuevo enfoque alternativo de lucha contra las drogas. Para tal efecto, esta tesis se ha dividido en tres capítulos. El primero de ellos hace referencia a la descripción de las características más resaltantes de las actuales tendencias de endurecimiento (enfoque tradicional) y flexibilización (enfoque alternativo) del RICE. El segundo analiza el posicionamiento de varios Estados en la materia en escenarios multilaterales de debate y toma de decisión no vinculante (como son el 58º Período de Sesiones de la CND y el proceso de UNGASS2016), en el marco de la emergencia y apropiación estatal de postulados de la tendencia de flexibilización por parte de algunos Estados. Por último, el tercer capítulo ha tratado, satisfactoriamente, de

enmarcar y describir el posicionamiento de la política exterior peruana en tráfico ilícito de drogas en esta nueva dinámica multilateral.

En relación a las preguntas de investigación planteadas y a sus hipótesis esbozadas, se ha concluido y demostrado que a) existen dos tendencias internacionales predominantes sobre el abordaje del problema mundial de las drogas: endurecimiento y flexibilización, y cada una tiene sus características particulares; b) se ha presentado una reconfiguración de la dinámica temática del RICE, toda vez que se han presentado diversos Estados retadores del régimen en escenarios de debate multilateral que han sostenido una posición divergente a la tradicional, manifestándola a través de posturas estatales y/o coaliciones interestatales o regionales y subregionales; y c) la posición externa del Perú en materia de TID se ha caracterizado por una limitada participación e involucramiento temático en las diferentes aristas del debate internacional sobre el abordaje del fenómeno mundial de las drogas, hecho que ha impedido tanto promocionar su propia postura estatal como identificarse claramente con los principios y valores de alguna de las tendencias predominantes, no formando, de tal manera, coalición alguna por alineamiento político–estratégico.

Los hallazgos de esta investigación dan cuenta, asimismo, de una serie de conclusiones y recomendaciones que, si bien no pretenden ser taxativas, sí buscan establecerse como puntos de partida para un debate más amplio y enriquecedor sobre un fenómeno de larga tradición que no solo afecta al individuo sino también al Estado en sus múltiples manifestaciones.

Conclusiones

Conclusiones del Capítulo 1

1. Existen dos marcadas tendencias internacionales en cuanto al abordaje del problema mundial de las drogas: la de endurecimiento y la de flexibilización. De hecho, ambas forman parte de un continuo en el que los diversos Estados se sitúan y eligen un set de herramientas particulares que,

de conformidad con su tradición, sus políticas nacionales y sus prioridades estratégicas, consideran las mejores para enfrentar al fenómeno de las drogas. No obstante, la tendencia de flexibilización ha surgido como respuesta a la tendencia de endurecimiento, toda vez que se ha demostrado que los resultados de esta última han sido bastante limitados y sus consecuencias altamente criticadas.

2. La tendencia de endurecimiento se ha caracterizado por una sistemática referencia al prohibicionismo como política, la misma que ha involucrado acciones de criminalización no solo de traficantes sino también de cultivadores y usuarios de sustancias psicoactivas, entendidos estos últimos como los eslabones más vulnerables de la cadena del narcotráfico. El modelo prohibicionista del RICE, impulsado en gran medida durante cierto tiempo por la política exterior estadounidense bajo la filosofía de ‘guerra contra las drogas’, ha traído consigo la diseminación de consecuencias no deseadas, entre las que se incluyen la creación y desplazamiento de mercados ilegales y criminales, el desplazamiento de las políticas de salud a un segundo plano, el efecto globo, el desplazamiento de sustancias, el incremento de la violencia, el aumento y proliferación de conflictos sociales, el hacinamiento carcelario, la desproporcionalidad de las penas, las faltas al debido proceso, y una serie de vulneraciones a los derechos humanos, incluida la instauración de la pena de muerte por delitos asociados al fenómeno de las drogas. Sin embargo, es pertinente mencionar que, aunque el enfoque prohibicionista de la tendencia de endurecimiento ha generado esta multiplicidad de consecuencias no intencionadas, los Estados sí han conseguido resultados tangibles (en cuanto a incautaciones, hectáreas erradicadas o programas de reducción de la demanda implementadas, por ejemplo); hecho que hubiera sido imposible sin un marco internacional de referencia como el implementado a través de las convenciones internacionales sobre la materia.

3. La tendencia de flexibilización tiene por objetivo la implementación de un modelo de lucha contra las drogas que tenga en cuenta consideraciones de mitigación de las consecuencias no deseadas explicadas en el párrafo precedente. De hecho, entre sus ejes centrales, destacan el respeto al principio de derechos humanos en la aplicación de medidas de reducción de oferta y de demanda (que involucra elementos prohibición de la pena de muerte por delitos asociados a drogas, debido proceso, respeto a libertades y aplicación de demás derechos relacionados consagrados en instrumentos internacionales), la aplicación de herramientas como la reducción de daños (que buscan disminuir los efectos colaterales del uso indebido de drogas), la despenalización del consumo, la decriminalización y la exploración de modelos de regulación de producción, comercio y uso de sustancias psicoactivas para fines más allá de los médicos y científicos. En sus planteamientos más radicales, los defensores de la tendencia de flexibilización abogan por la legalización de algunas (sino todas las) drogas y plantean una revisión del andamiaje legal relativo a los tres tratados de fiscalización de drogas.

Conclusiones del Capítulo 2

4. En la región americana, la tendencia de flexibilización ha ido abriéndose paso a nivel estatal a raíz de una sistemática labor de promoción de la sociedad civil (organizada a través de una multiplicidad de redes de ONG) y debido a la apropiación de sus postulados por parte de algunos Estados, principalmente Colombia, México y Guatemala. A razón de su grave afectación por el fenómeno del TID, estos Estados se han consolidado como los más activos en cuanto al fomento de una postura revisionista del tradicional enfoque prohibicionista del RICE, y han expresado su disconformidad con este último a través de medios discursivos de alcance nacional e internacional y de la aplicación concreta de políticas públicas en su territorio más orientadas hacia la tendencia de flexibilización.

5. En la misma región, se evidenciaron intentos de flexibilización del citado régimen. En tal sentido, como resultado de la VI Cumbre de las Américas, en el año 2012, se entregó un mandato estatal para que la OEA produjera un informe analítico, por un lado, y prospectivo, por otro, tomando en consideración escenarios alternativos de lucha contra las drogas. Asimismo, en el año 2013, la Declaración de Antigua, en el marco de citada organización internacional, planteó el aliento a nuevos enfoques sobre el tratamiento del problema de las drogas en la región. Por demás, en 2014, la 46° Asamblea General de la OEA concertó el documento “Reflexiones y lineamientos para formular y dar seguimiento a las políticas integrales frente al problema mundial de las drogas en las Américas”, texto que priorizaba elementos de respeto a derechos humanos alternativos al encarcelamiento, perspectiva de género, proporcionalidad de las penas, reducción del hacinamiento carcelario, entre otros.
6. En la escena internacional y en el marco de Naciones Unidas, la CND se constituye como una plataforma ideal para el debate interestatal anual sobre el monitoreo, desarrollo de estrategias y recomendaciones de medidas de lucha contra las drogas. En particular, el 58° Período de Sesiones de dicho órgano, en el año 2015, demostró la existencia de posiciones estatales disímiles sobre el enfoque de lucha contra las drogas. En esencia, y por un lado, Colombia, Argentina, México y Ecuador se mostraron a favor de una revisión de las tradicionales políticas en la materia (toda vez que partían del reconocimiento de los limitados resultados obtenidos hasta la fecha) y de la exploración de alternativas para el tratamiento de la problemática. Por otro lado, el Grupo Africano y Estados como China, Rusia o Pakistán expusieron una visión más conservadora que negaba cualquier referencia a una mayor flexibilización del régimen, configurándose como resistentes a cualquier sugerencia de cambio. En cuanto a Uruguay y Estados Unidos, estos países tuvieron una cuidadosa intervención, a razón su posición ambigua en relación a sus obligaciones internacionales.

7. A lo largo de la historia de las Naciones Unidas solo se han celebrado treinta Sesiones Especiales (UNGASS). De ellas, solo tres (el 10%) han abordado el tema específico del problema mundial de las drogas (en 1990, 1998 y 2016). La primera de ellas buscaba corregir algunas lagunas jurídicas que habían dejado las convenciones previamente establecidas. La segunda planteó lograr ‘un mundo sin drogas’ en un plazo de 10 años y establecer un enfoque equilibrado y de responsabilidad compartida. La tercera involucró el planteamiento de posiciones alternativas al tradicional enfoque de lucha contra las drogas. Sin embargo, es importante mencionar que, desde inicios de S. XX, ya se evidenciaban distanciamientos posicionales en torno a elementos aún controversiales como reducción de daños, uso tradicional de la hoja de coca, o medidas relativas al cannabis. Estos hechos se demuestran a través de la declaración interpretativa de 26 Estados tras la acordada Declaración Política y Plan de Acción de 2009 sobre la reducción de daños, la denuncia de Bolivia de la Convención Única de Estupefacientes de 1961 en el año 2011 (y su posterior reincorporación en 2013) sobre el *akulliku* y la aprobación por parte del legislativo uruguayo en 2013 de una ley de regulación de la producción, venta y consumo de cannabis no solo con motivos medicinales o de investigación sino también recreativos. Estos hechos determinaron un debilitamiento del régimen que, según Krasner, puede ser entendido a razón de la incoherencia entre sus componentes, evidenciada a través del distanciamiento diametralmente opuesto de algunos Estados sobre el consenso original del tratamiento del problema mundial de las drogas.
8. UNGASS2016 representó una profundización de escisiones posicionales respecto del problema mundial de las drogas. El cuadro 1 muestra la distribución de contribuciones estatales y/o regionales al documento final de citada reunión multilateral, y da cuenta de los mayores o menores grados de aprobación y referencia a ítems particulares de la tendencia de flexibilización. En efecto, el Grupo de América Latina y El Caribe y el Grupo de Europa Occidental y Otros se muestran más dispuestos a

referirse a la revisión de las políticas tradicionales de lucha contra las drogas y a la exploración de alternativas de solución, toda vez que hacen referencia, en gran medida, a elementos como reducción de daños, proporcionalidad de las penas, condena a la pena de muerte por delitos asociados a drogas, alternativas al encarcelamiento, respeto por alternativas de regulación de mercados, o eliminación de tratamiento compulsivo. Por otro lado, el Grupo Africano, el Grupo de Asia-Pacífico y el Grupo de Europa Oriental se mostraron menos dispuestos a hacer referencia a estos ítems, sosteniendo el discurso tradicional relativo al respeto por las tres convenciones marco y la Declaración Política y Plan de Acción del 2009. Incluso, en algunos casos, esbozaron posiciones explícitas en contra de la legalización de cualquier tipo de drogas (Grupo Africano; China, Irán, Japón y Singapur dentro del Grupo de Asia-Pacífico; y Rusia, en representación del Grupo de Europa Oriental). El apartado 2.4.3.1 profundiza los detalles sobre cada posición

9. El referido documento final de UNGASS2016 no refleja, en su totalidad, las contribuciones de los países más progresistas sobre la flexibilización del régimen, pero sí da cuenta de algunos elementos que, anteriormente, no se consideraban en materia de análisis de política de lucha contra las drogas.
10. La formación de coaliciones y la consolidación de posiciones conjuntas en espacios subregionales han demostrado efectividad en materia de posicionamiento estatal y de *agenda-setting* sobre la inclusión de nuevos temas a ser discutidos en el nivel global. En cuanto a la formación de coaliciones, en efecto, la agrupación y posterior elaboración de una declaración conjunta entre Colombia, México y Guatemala en 2012 determinaron la realización de UNGASS2016. Asimismo, la similitud en la cuidadosa redacción de las contribuciones de México, Estados Unidos e Irán sobre programas de reducción de daños refleja un nivel de coordinación previa, hecho que refuerza sus posiciones concertadas en un asunto particular frente al resto de actores del sistema. En cuanto a la

consolidación de posiciones conjuntas en espacios subregionales, resaltan las contribuciones subregionales presentadas por Celac, Unasur y Mercosur, que contenían una multiplicidad de elementos propios de la tendencia de flexibilización. Asimismo, la posición de la UE como bloque da cuenta de la existencia de intereses complementarios y/o similares entre sus miembros en relación al problema mundial de las drogas. Por último, la posición conjunta del Grupo Africano también se consolidó como una postura fuerte que, aunque tenía características más conservadoras, reflejó el respaldo de más de cincuenta Estados.

11. Tanto los discursos presentados en el 58° Período de Sesiones de la CND como las contribuciones estatales al documento final de UNGASS2016 representan posiciones estatales particulares sobre el problema mundial de las drogas. Muchas de ellas han sido concertadas previamente a través de coaliciones formadas entre Estados o a través de discusiones previas en escenarios regionales o subregionales. No obstante, el alto nivel de diferenciación entre citadas posiciones evidencian una ruptura consensual frente a la otrora aplicación generalizada e incuestionable del enfoque prohibicionista de lucha contra las drogas. Dicho de otro modo, la alteración del RICE ha sido posible gracias al surgimiento de algunos actores estatales que, a través de diversos tipos de coaliciones, han trasladado sus insatisfacciones e intereses particulares sobre el problema mundial de las drogas al escenario internacional, y han logrado, en consecuencia, poner en agenda nuevos ítems sobre el abordaje del fenómeno referido.

Conclusiones del Capítulo 3

12. El Perú es un actor relevante en el sistema internacional de fiscalización de estupefacientes. Su legitimidad como tal radica en la gravedad de la evolución del fenómeno en su territorio y en su afectación por las consecuencias derivadas.

13. Un breve recorrido por la historia contemporánea de la política exterior peruana en materia de TID da cuenta de un acercamiento histórico al tradicional enfoque prohibicionista de lucha contra las drogas, toda vez que la política pública peruana al respecto ha sido altamente influenciada por la política exterior estadounidense bajo la antigua filosofía de ‘guerra contra las drogas’ en la década de los noventa. Sin embargo, en los últimos años, es posible evidenciar una ligera apertura de tanto la política pública interna sobre el problema de las drogas como la política exterior en esta materia. En cuanto a la política pública interna, la inclusión de principios como derechos humanos y enfoque de género en la ENLCD 2012 - 2016 y la reciente aprobación congresal de la iniciativa para la regulación del uso medicinal de cannabis, dan cuenta de un cambio significativo que se aleja, aunque no del todo, del tradicional enfoque sostenido. En materia de política exterior, la posición peruana en el 58° Período de Sesiones de la CND y ante UNGASS2016 reflejan también un cierto nivel de apertura temática.
14. En una sintética comparación entre las ENLCD 2012 – 2016 y 2017 – 2021, se pudo apreciar que, mientras que en la primera se priorizaba la búsqueda de cooperación internacional como objetivo central de la política exterior en materia de control de drogas, en la segunda se evidencia una mayor estructuración del quehacer diplomático en este asunto, planteando no solo el cumplimiento oportuno de los compromisos internacionales y la consecución de cooperación internacional sino también el ejercicio, por parte del Perú, de un rol de mayor preponderancia en el exterior en cuanto a la promoción de su posición estatal (incluso a través de la coordinación con países de la región para formular posiciones regionales frente al problema mundial de las drogas). Además, la ENLCD 2017 – 2021 aborda, en medidas diferenciadas y con ciertos matices, nuevos asuntos relativos a alternativas al encarcelamiento, reducción de daños y atención a poblaciones vulnerables; lo cual constituye la base para futuras

intervenciones de política exterior en espacios multilaterales sobre la materia.

15. Ante los escenarios globales descritos en el marco de Naciones Unidas, el Perú evitó hacer mención sobre alguno de los ítems propuestos por Estados más cercanos a la tendencia de flexibilización, tales como la eliminación del tratamiento compulsivo, la pena de muerte por delitos asociados a drogas, la regulación de mercado, la decriminalización del consumo, la proporcionalidad de las penas o la reducción de daños. Sin embargo, de cara a UNGASS2016, el Perú sí se refirió (aunque de forma limitada) a elementos como derechos humanos, enfoque de género y alternativas al encarcelamiento.
16. La posición peruana a nivel externo resulta ampliamente comprensible, a razón de la profundización histórica de la aplicación de herramientas características del paradigma prohibicionista. Sin embargo, es importante resaltar que, diversos factores (tanto exógenos como endógenos) han determinado la presencia de un cierto nivel de apertura por parte del país hacia la discusión temática de algunos elementos que, anteriormente, no existían en el debate nacional sobre la materia. Sin embargo, esta apertura es aún algo restringida, y el nivel de involucramiento y profundización temática del Perú en los asuntos internacionales de control de drogas es aún limitado.

Recomendaciones

1. Se recomienda al Ministerio de Relaciones Exteriores – Dirección de Control de Drogas la promoción de una mayor coordinación periódica con sectores internos responsables del diseño de políticas públicas y aplicación de la ley en materia de lucha contra el TID³⁴, a fin de obtener, consolidar,

³⁴ Entre otras instituciones, destacan la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (Devida), el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Perú, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio Público y Fiscalía de la Nación, el Poder Judicial y el Instituto Nacional Penitenciario (Inpe).

articular y explicitar una posición gubernamental sobre el fenómeno a nivel internacional, la misma que involucre un desarrollo detallado y sustentado sobre su multiplicidad de aristas (control de la oferta, de la demanda, desarrollo alternativo, aspectos judiciales, de cooperación, etc.).

2. En base a la proyección exterior de la política antidrogas descrita en la ENLCD 2017 – 2021, se recomienda a la Dirección de Control de Drogas del Ministerio de Relaciones Exteriores buscar aumentar sus capacidades institucionales (en materia de recursos presupuestales y humanos) con la finalidad de no solo tratar de captar mayor cooperación internacional, sino también para fortalecer el desarrollo de las discusiones políticas y estrategias frente al problema mundial de las drogas y realizar actividades de coordinación e identificación de intereses complementarios y/o idénticos con otros Estados, con miras a fortalecer su posición a nivel internacional a través de la formación de coaliciones. Como muchos otros retos que enfrenta el país, la mitigación del TID debería constituirse como una cuestión prioritaria a razón de su progresivo incremento cuantitativo en el territorio y de las amenazas que presenta a tanto al individuo y a la sociedad como al Estado y su institucionalidad.
3. De la presente investigación académica, se recomienda mayor atención por parte de la diplomacia peruana a los procesos internacionales de debate sobre la lucha contra las drogas y a las experiencias de otros países en cuanto a abordajes alternativos efectivos, basados en evidencia empírica y científica y que produzcan resultados tangibles y mensurables. En ese sentido, los diplomáticos peruanos desplegados en los distintos países del sistema internacional podrían tomar nota, periódica y sistemáticamente, de dichos procesos y experiencias foráneas (tanto los exitosos como los no tan célebres), a fin de remitirlos a la Dirección de Control de Drogas del Ministerio de Relaciones Exteriores, para que puedan, posteriormente, ser consolidados y enviados al sector interno correspondiente (Devida). La relevancia de esta indagación externa radica en que este último tendría la capacidad de tomar decisiones más informadas sobre el diseño,

conducción y aplicación de la política nacional antidrogas, considerando las diversas realidades geográficas, sociales, económicas y políticas del país.

4. A nivel internacional, es necesario que el país se involucre en mayor medida en el debate sobre las nuevas aproximaciones de la lucha contra las drogas. Sin perjuicio de su posición particular, la política exterior peruana antidrogas debe mostrar, de forma más explícita (y en base a su legitimidad), su involucramiento, disposición y apertura para abordar todos los ítems propuestos, argumentando su posición con solidez científica y empírica. Para tal efecto, resulta indispensable que el Perú vaya más allá de la simple presentación repetitiva de sus logros gubernamentales (que, sin duda alguna, son importantes) y ejerza un liderazgo en la propuesta y conducción internacional de iniciativas que, si bien pueden ser calificadas como sensibles, podrían terminar beneficiando la imagen y el prestigio del Perú en el exterior. Es más, la ENLCD 2017 – 2021 esboza algunos avances temáticos abordados en UNGASS2016, como las alternativas al encarcelamiento, el enfoque de género y poblaciones vulnerables y la reducción de daños, por lo que resultaría conveniente actualizar la posición gubernamental en la materia e impulsar una mayor explicitación de las mismas en los diversos espacios multilaterales de debate y armonización de políticas contra el TID.

BIBLIOGRAFÍA

- Agencia EFE
2015
Ordenan oficialmente suspender la aspersión aérea de glifosato en Colombia. 2 de octubre. Recuperado el 13 de Setiembre de 2017, de Agencia EFE: <<https://www.efe.com/efe/america/sociedad/ordenan-oficialmente-suspender-la-aspersion-aerea-de-glifosato-en-colombia/20000013-2727972>>.
- América Economía
2012
Santos califica a la VI Cumbre de las Américas como la del "diálogo y la sinceridad". 15 de abril. Recuperado el 27 de Agosto de 2017, de América Economía: <<https://www.americaeconomia.com/politica-sociedad/politica/santos-califica-la-vi-cumbre-de-las-americas-como-la-del-dialogo-y-la-sin>>.
- Andina
2009
Devida expondrá avances de lucha antidrogas ante Comisión de Estupefacientes de la ONU. 10 de marzo. Recuperado el 15 de Setiembre de 2017, de Andina: <<http://www.andina.com.pe/agencia/noticia-devida-expondra-avances-lucha-antidrogas-ante-comision-estupefacientes-de-onu-222174.aspx>>.
- Arratia, E.
2015
¿Éxito táctico o fracaso estratégico? High value target y su aplicación a la guerra contra el narcotráfico (2006 - 2012). *Revista de Estudios Transfronterizos* , 15 (2), 173-206.
- Bagley, B.
2013
The evolution of drug trafficking and organized crime in Latin America. . *Sociologia, Problemas e Praticas* , 71, 99-123.
- Barra, A.
2010
Perspectivas progresistas. Después de la guerra perdida, ¿qué? El debate de la legalización de las drogas en México. Friedrich Ebert Stiftung. Ciudad de México: Friedrich Ebert Stiftung.
- Barra, A.
2015
Política de drogas en América Latina: obstáculos y próximos pasos. *Nueva Sociedad* (255), 82-93.

- BBC
2013 *Bolivia celebra su reingreso al tratado antidrogas de la ONU.* 11 de enero. Recuperado el 2 de Setiembre de 2017, de BBC: <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/01/130111_bolivia_coca_convencion_vs>.
- BBC
2016 *Peña Nieto quiere despenalizar la marihuana y otros cambios radicales en su política contra las drogas en México.* 21 de abril. Recuperado el 23 de Agosto de 2017, de BBC: <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2016/04/160421_mexico_marihuana_nueva_estrategia_drogas_an>.
- BBC
2015 *México abre la puerta a la legalización de la marihuana.* 4 de noviembre. Recuperado el 23 de Agosto de 2017, de BBC: <http://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/11/151104_mexico_marihuana_legalizacion_ludico_an>.
- Bewley-Taylor, D.
2012 The contemporary international drug control system: a history of the UNGASS decade. En N. Kitchen, *Governing the global drug wars* (págs. 49-55). London: London School of Economics.
- Bewley-Taylor, D., & Jelsma, M
2011 *Cincuenta años de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes: una relectura crítica.* Ámsterdam: Transnational Institute.
- Bewley-Taylor, D., & Jelsma, M.
2012 *Los límites de la flexibilidad. Las convenciones de control de drogas de la ONU.* Transnational Institute. Transnational Institute.
- Bewley-Taylor, D., & Jelsma, M.
2016 *Ungass 2016: ¿un consenso roto o amplio?* Transnational Institute. Ámsterdam: TNI.
- Capital Humano y Social
2009 *DEVIDA: Ley que autoriza transformación y comercialización de hoja de coca favorecería al narcotráfico.* 12 de marzo. Recuperado el 15 de

- Setiembre de 2017, de CHS-Perú: <<http://www.chs-peru.com/Reporte/Boletinpasados/010309/Documentos/DEVIDA.pdf>>.
- CND
2016 *European Union - Explanation of position on death penalty.* 21 de abril. Recuperado el 5 de Setiembre de 2017, de CND Blog: <<http://cnblog.org/wp-content/uploads/2016/03/2016-03-23-Statement-on-Death-Penalty.doc>>.
- CNN
2016 *La guerra en México contra las drogas, en datos.* 8 de enero. Recuperado el 23 de Agosto de 2017, de CNN: <<http://cnnespanol.cnn.com/2016/01/08/la-guerra-de-mexico-contra-las-drogas-en-datos/>>.
- Comisión Global de Políticas de Drogas
2011 *Guerra a las drogas.* Comisión Global de Políticas de Drogas. Ginebra: Comisión Global de Políticas de Drogas.
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia
2009 *Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma.* Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia.
- Congreso de la República del Perú
2016 *Narcotráfico y política. Informe de la Comisión Multipartidaria encargada de investigar la influencia del narcotráfico en los partidos políticos, movimientos regionales y locales.* Lima, Lima, Perú: Congreso de la República.
- Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas
2012 *Guía sobre políticas de drogas.* Consortio Internacional sobre Políticas de Drogas. IDPC.
- Contreras, H.
2012 *Consideraciones sobre la arquitectura multilateral referente al tratamiento del problema de drogas ilícitas. Tesis de posgrado .* Lima, Lima, Perú: Academia Diplomática del Perú.
- Correo

- 2011 *Ucayali: cocaleros marchan contra erradicación de coca.* 29 de agosto. Recuperado el 16 de Agosto de 2017, de Diario Correo: <<http://diariocorreo.pe/ciudad/ucayali-cocaleros-marchan-contra-erradicacion-de-coca-474089/>>.
- De la Flor, J., & Caballero, S.
2009 Editorial. Regímenes Internacionales. *Regimenes Internacionales* (12), 5-9.
- Departamento de Estado de Estados Unidos
2017 *International Narcotic Control Strategy Report 2017.* Departamento de Estado, Bureau for International Narcotics and Law Enforcement Affairs. Washington: Departamento de Estado.
- Devida
2013 *Situations and trends in drug abuse in Peru.* Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas, Observatorio Peruano de Drogas. Lima: Devida.
- Devida
2016 *Estrategia nacional de lucha contra las drogas 2012 - 2016. Actualización 2016.* Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas. Lima: Devida.
- Devida
2017 *Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2017 - 2021.* 31 de mayo. Recuperado el 15 de Setiembre de 2017, de PCM: <http://www.pcm.gob.pe/wp-content/uploads/2017/06/DS_061-2017-PCM.pdf>.
- Ekici, B.
2016 Why does the international drug-control system fail? *All Azimuth* , 5 (2), 63-90.
- El Colombiano
2017 *Corte Constitucional le pone freno a la aspersión aérea con glifosfato.* 26 de abril. Recuperado el 26 de Agosto de 2017, de El Colombiano: <<http://www.elcolombiano.com/colombia/corte-constitucional-prohibe-aspersion-con-glifosato-en-colombia-GK6396019>>.

El Comercio
2009

Perú participará en sesiones de la Comisión de Estupefacientes de la ONU. 10 de marzo. Recuperado el 15 de Setiembre de 2017, de El Comercio:
<<http://archivo.elcomercio.pe/politica/gobierno/peru-participara-sesiones-comision-estupefacientes-onu-noticia-256991>>.

El Comercio
2017

Marihuana medicinal: comisión congresal aprueba proyecto para legalizar su uso. 19 de setiembre. Recuperado el 22 de Setiembre de 2017, de El Comercio:
<<http://elcomercio.pe/lima/sucesos/marihuana-medicinal-aprueban-proyecto-legalizar-pais-noticia-459103>> .

El Diario
2016

Jimmy Morales aboga por escuchar "nuevas formas" para combatir las drogas. 14 de abril. Recuperado el 26 de Agosto de 2017, de El Diario:
<http://www.eldiario.es/politica/Jimmy-Morales-escuchar-combatir-drogas_0_505349505.html>.

El Espectador
2016

Las siete veces que Santos ha pedido replantear la lucha contra las drogas. 10 de diciembre. Recuperado el 23 de Agosto de 2017, de El Espectador:
<<http://colombia2020.elespectador.com/politica/las-siete-veces-que-santos-ha-pedido-replantear-la-lucha-contra-las-drogas>>.

El Nuevo Herald
2014

Visión humanitaria es clave en la lucha contra las drogas. 19 de setiembre. Recuperado el 5 de Setiembre de 2017, de El Nuevo Herald:
<<http://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/amERICA-LATINA/article2173442.html>>.

El Observador
2017

Junta Internacional de Drogas de ONU vuelve a advertir a Uruguay por violación a tratados internacionales. 2 de marzo. Recuperado el 15 de Agosto de 2017, de El Observador:

<<http://www.elobservador.com.uy/junta-internacional-drogas-onu-vuelve-advertir-uruguay-violacion-tratados-internacionales-n1038742>>.

El País – Colombia
2012

VI Cumbre de las Américas concluye sin declaración final por falta de consenso. 15 de abril. Recuperado el 27 de Agosto de 2017, de El País: <<http://www.elpais.com.co/colombia/vi-cumbre-de-las-americas-concluye-sin-declaracion-final-por-falta-de-consenso.html>>.

El País – Uruguay
2014

JIFE: Uruguay "marca una tendencia peligrosa" al legalizar la marihuana. 4 de marzo. Recuperado el 15 de Agosto de 2017, de El País: <<http://www.elpais.com.uy/informacion/jife-uruguay-marihuana-peligrosa.html>>.

El País
2013

Estados Unidos acepta un cambio en la lucha contra las drogas. 6 de junio. Recuperado el 13 de octubre de 2017, de El País: <https://elpais.com/internacional/2013/06/06/actualidad/1370483829_946117.html>.

El País
2017

La guerra contra las drogas en Filipinas avanza a un ritmo de mil muertos por mes. 25 de enero. Recuperado el 2 de Agosto de 2017, de El País: <https://elpais.com/internacional/2017/01/25/actualidad/1485342069_135670.html>.

El Universal
2012

Pérez Molina apuesta a legalizar drogas. 26 de setiembre. Recuperado el 26 de agosto de 2017, de El Universal: <<http://archivo.eluniversal.com.mx/internacional/79519.html>>.

El Universal
2017

Preocupa a EU consumo de cocaína en Argentina y Brasil. 3 de marzo. Recuperado el 14 de octubre de 2017, de El Universal: <<http://www.eluniversal.com.mx/articulo/mund>>.

[o/2017/03/3/preocupa-eu-consumo-de-cocaina-en-argentina-y-brasil](http://www.deperu.com/archivos/const-1993.pdf)>.

Estado Peruano
1993

Constitución Política del Perú. Recuperado el 23 de Setiembre de 2017, de De Perú: <<http://www.deperu.com/archivos/const-1993.pdf>>.

Gana Perú
2010

La Gran Transformación. Plan de Gobierno 2011 - 2016. Diciembre. Recuperado el 15 de Setiembre de 2017, de El Comercio: <<http://e.elcomercio.pe/66/doc/plandegobiernoganaperu.pdf>>.

Garzón, J.
2014

Cómo reparar un sistema que no funciona. Modernización de la aplicación de las leyes sobre drogas en América Latina. Transnational Institute. Amsterdam: Transnational Institute.

Giacomello, C.
2015

Políticas de drogas y opciones de reforma: una mirada desde Guatemala. En J. Villegas, *Drogas, política y sociedad en América Latina y el Caribe*. Quito: Flacso Ecuador.

Human Rights Watch
2008

Thailand's 'war on drugs'. 12 de marzo. Recuperado el 14 de octubre de 2017, de Human Rights Watch: <<https://www.hrw.org/news/2008/03/12/thailands-war-drugs>>.

INPE
2017

Informe estadístico penitenciario – julio 2017. Oficina de Planeamiento y Presupuesto del Instituto Nacional Penitenciario. Lima.

Inter Press Service
1998

/Boletín - drogas/ Perú: violaciones de derechos humanos empañan aciertos antidrogas. 7 de junio. Recuperado el 15 de setiembre de 2017, de IPS Noticias: <<http://www.ipsnoticias.net/1998/06/boletin-drogas->

[peru-violaciones-de-derechos-humanos-empanan-aciertos-antidrogas/](#)>.

Intercambios
2014

Asamblea General de la OEA: "Mejorar las actuales políticas de drogas". 19 de setiembre. Recuperado el 5 de Setiembre de 2017, de Intercambios: <http://intercambios.org.ar/es/asamblea-general-de-la-oea-mejorar-las-actuales-politicas-de-drogas/>

International Drug Policy Consortium
2015

The 2015 Commission on Narcotic Drugs and its special segment on preparations for the United Nations General Assembly Special Session on the world drug problem. Report of proceedings. International Drug Policy Consortium. IDPC.

International Harm Reduction Association
2010

What is harm reduction? A position statement from the International Harm Reduction Association. International Harm Reduction Association. London: International Harm Reduction Association.

Jelsma, M.
2016

UNGASS 2016: ¿hito histórico u oportunidad perdida? 13 de abril. Recuperado el 5 de Setiembre de 2016, de Transnational Institute: <<https://www.tni.org/es/art%C3%ADculo/ungass-2016-hito-historico-u-oportunidad-perdida>>.

Jelsma, M.
2015

UNGASS 2016: perspectivas para la reforma de los tratados y la coherencia de todo el sistema de la ONU en materia de políticas de drogas. Washington D.C.: Brookings.

Jelsma, M., & Blickman, T.
2009

La reforma de las políticas de drogas. Experiencias alternativas en Europa y Estados Unidos. *Nueva Sociedad* (222), 81-103.

Krasner, S.
1982

Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. *International Organization* , 36 (2), 185-205.

- La Mula
2015 *La legalización de la marihuana en México.* 18 de noviembre. Recuperado el 23 de Agosto de 2017, de La Mula: <<https://agoraabierta.lamula.pe/2015/11/18/la-legalizacion-de-la-marihuana-en-mexico/rafaelrodriguez/>>.
- La Prensa Austral
2017 *Creciente consumo de marihuana entre los jóvenes.* 28 de marzo. Recuperado el 14 de octubre de 2017, de La Prensa Austral: <<http://laprensaaustral.cl/tendencias/creciente-consumo-de-marihuana-entre-los-jovenes/>>.
- La República
2017 *Cocaleros del VRAEM en marcha de sacrificio hacia Lima llegan mañana.* 3 de marzo. Recuperado el 16 de Agosto de 2017, de La República: <<http://larepublica.pe/impres/politica/891719-cocaleros-del-vraem-en-marcha-de-sacrificio-hacia-lima-llegan-manana>>.
- Little, R.
2001 International regimes. En J. Baylis, & S. Smith, *The globalization of world politics. An introduction to international relations* (págs. 299-316). New York: Oxford University Press.
- McClintock, C., & Vallas, F.
2005 *La democracia negociada: las relaciones Perú - Estados Unidos (1980 - 2000).* Lima: IEP - Instituto de Estudios Peruanos.
- Metaal, P., & Youngers, C.
2010 *Sistemas sobrecargados. Leyes de drogas y cárceles en América Latina.* Transnational Institute. Ámsterdam: Transnational Institute.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
2016 *Decreto Legislativo N° 635 Código Penal.* Mayo. Recuperado el 23 de Setiembre de 2017, de SPIJ-MINJUS: <http://spij.minjus.gob.pe/content/publicaciones_oficiales/img/CODIGOPENAL.pdf>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia

- 2016 *Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) dedicada a las drogas. Participación de Colombia.* 19 de abril. Recuperado el 5 de Setiembre de 2017, de Cancillería Colombia: <<http://www.cancilleria.gov.co/especiales/ungass/>>.
- Ministerio de Relaciones Exteriores
2015 *Informe de evaluación anual del plan operativo institucional 2015.* Lima: Ministerio de Relaciones Exteriores.
- Ministerio de Relaciones Exteriores
2016 *Informe de evaluación del plan operativo institucional - primer semestre.* Ministerio de Relaciones Exteriores, Lima.
- Naciones Unidas
2012 *Centro de Noticias ONU.* 2 de octubre. Recuperado el 30 de Agosto de 2017, de Naciones Unidas: <<http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=24648#.WadgMpMjEU1>>.
- Naciones Unidas
1945 *Carta de las Naciones Unidas.* 26 de junio. Recuperado el 30 de Agosto de 2017, de Naciones Unidas: <<http://www.un.org/es/charter-united-nations/index.html>>.
- Naciones Unidas
2011 *Centro de Noticias ONU.* 5 de julio. Recuperado el 2 de Setiembre de 2017, de Naciones Unidas: <<http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=21312#.WatJo5MjEU0>>.
- Obando, E.
2016 El tráfico ilícito de drogas en el Perú, cuarenta años después. *Revista Temática* (2), 17-45.
- Odell, J., & Tingley, D.
2013 Negotiating agreements in international relations. En J. Mansbridge, & C. Jo Martin, *Negotiating agreement in politics* (págs. 144-175). Washington: American Political Science Association.
- Organización de Estados Americanos

2012A *Remarks of president Barack Obama - as prepared for delivery summit of the Americas opening plenary.* 23 de abril. Recuperado el 27 de Agosto de 2017, de Summit Americas: <http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/statement_us_en.pdf>.

Organización de Estados Americanos

2012B *Discurso del Presidente de la República del Perú Señor Ollanta Humala Tasso. Sexta Cumbre de las Américas.* 14 de abril. Recuperado el 15 de Setiembre de 2015, de Summit Americas: <http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/statement_pres_pe_es.pdf>.

Organización de Estados Americanos

2012C *Palabras del presidente Juan Manuel Santos en la instalación de la VI Cumbre de las Américas.* 14 de abril. Recuperado el 15 de Setiembre de 2017, de Summit Americas: <http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/statement_santosinaugural_es.pdf>.

Organización de Estados Americanos

2013 *Declaración de Antigua, Guatemala "Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas".* 7 de junio. Recuperado el 5 de Setiembre de 2017, de OEA: <http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-010>.

Organización de Estados Americanos

2014A *El problema de las drogas en las Américas.* 1 de setiembre. Recuperado el 27 de Agosto de 2017, de Organización de Estados Americanos: <http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/drogas/elinforme/background_spa.asp>.

Organización de Estados Americanos

2014B *Resolución aprobada por la XLVI Asamblea Extraordinaria de la OEA.* 19 de setiembre. Recuperado el 5 de Setiembre de 2017, de OEA: <http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-013/14>.

- Páez, C.
2012 *Cuatro décadas de guerra contra las drogas ilícitas: un balance costo - beneficio.* Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, Centro de Pensamiento Estratégico. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.
- Pérez, L., & Acevedo, E.
2013 Los discursos sobre las drogas ilícitas en cuatro medios impresos colombianos. *Anagramas*, 11 (22), 163-178.
- Perú 21
2014 *Carmen Masías en contra de la legalización de la marihuana en Uruguay.* 29 de mayo. Recuperado el 14 de octubre de 2017, de Perú 21: <<https://peru21.pe/politica/carmen-masias-legalizacion-marihuana-uruguay-160444>>.
- Ramacciotti, B., & Méndez, M.
2012 Las relaciones entre Perú y Estados Unidos: dos décadas de asociación convergente. En IDEI, *Veinte años de política exterior peruana (1991 - 2011)*. Lima, Lima, Perú: Fondo Editorial PUCP.
- Rolles, S., Sánchez, L., & Powell, M.
2013 *Terminando la guerra contra las drogas: cómo ganar el debate en América Latina.* Transform - Drug Policy Foundation; México Unido contra la Delincuencia. Londres: Transform - Drug Policy Foundation.
- Sánchez, C.
2012 *El régimen internacional frente al 'problema' mundial de las drogas. Evolución, políticas alternativas y resistencia al cambio.* San Diego: Trans-Border Institute.
- Secretaría de Relaciones Exteriores
2012 *Declaración Conjunta.* 1 de octubre. Recuperado el 5 de Setiembre de 2017, de SRE: <https://mision.sre.gob.mx/onu/images/dec_con_drogas_esp.pdf>.
- Secretaría Ejecutiva del Acuerdo Nacional

- 2002 *Acuerdo Nacional*. Recuperado el 23 de Setiembre de 2017, de Acuerdo Nacional: <<http://acuerdonacional.pe/>>.
- Semana
2011 *Santos invitó a repensar la guerra contra las drogas*. (Semana, Productor). 14 de noviembre. Recuperado el 23 de Agosto de 2017, de Semana: <<http://www.semana.com/nacion/articulo/santos-invito-repensar-guerra-contra-drogas/249386-3>>.
- Semana
2012 *La despenalización de las drogas divide a Centroamérica*. 31 de marzo. Recuperado el 27 de Agosto de 2017, de Semana: <<http://www.semana.com/mundo/articulo/la-despenalizacion-drogas-divide-centroamerica/255759-3>>.
- Shultze-Kraft, M.
2008 Narcotráfico en América Latina: un nuevo consenso internacional. *Política Exterior* , 22 (126), 105-114.
- Soberón, R.
2010 *Una evaluación de la guerra contra las drogas en el Perú (1978/2008)*. Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos. Lima: Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos.
- Szabó de Carvalho, I.
2013 *Latin America awakes: a review of the new drug policy debate*. Norwegian Peace Building Resource Centre. Oslo: Norwegian Peace Building Resource Centre.
- Telam
2015 *Peña Nieto pidió protección para los migrantes y un nuevo enfoque sobre el problema de las drogas*. 28 de setiembre. Recuperado el 23 de Agosto de 2017, de Telam: <<http://www.telam.com.ar/notas/201509/121619-enrique-pena-nieto-mexico-asamblea-general-onu-migrantes-drogas.php>>.
- The New York Times

- 2017 *La marihuana se vendía como pan caliente en Uruguay, pero los bancos estadounidenses intervinieron.* 28 de agosto. Recuperado el 2 de Setiembre de 2017, de The New York Times: <<https://www.nytimes.com/es/2017/08/28/la-marihuana-se-vendia-como-pan-caliente-en-uruguay-pero-los-bancos-estadounidenses-intervinieron/>>.
- Thoumi, F.
2011 *Sueños de reforma de las políticas contra las drogas y del régimen internacional de control de drogas.* Friedrich Ebert Stiftung. Friedrich Ebert Stiftung.
- Torres, J.
2012 La herramienta que hace falta. Un análisis de la negativa estadounidense al auspicio de la interdicción marítima en el Perú para el control del tráfico ilícito de drogas. *Tesis de licenciatura.* Agosto. Lima, Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Torres, J.
2013A Buscando autonomía. Análisis de la continuidad de la política exterior peruana en tráfico ilícito de drogas. *Tesis de posgrado.* Enero. Lima, Lima, Perú: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Torres, J.
2013B *Cuatro caminos, un comienzo. Comentarios al informe "El problema de las drogas en las Américas - 2013" de la Organización de Estados Americanos.* Centro de Investigación Drogas y Derechos Humanos. Lima: CIDDH.
- Transnational Institute
2008 *10 años. 10 años del programa drogas y democracia del TNI. 1998-2008.* Transnational Institute. Ámsterdam: Transnational Institute.
- Unasur
2015 *Unasur consolidó posición para UNGASS 2016.* 1 de setiembre. Recuperado el 5 de Setiembre de 2017, de Unasur: <<http://www.unasur.org/es/node/409>>.

United Nations Office on Drugs and Crime
2009 *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.* Naciones Unidas. Viena: Naciones Unidas.

United Nations Office on Drugs and Crime
2012 *Delincuencia organizada transnacional en Centroamérica y El Caribe. Una evaluación de las amenazas.* Naciones Unidas. Viena: Naciones Unidas.

United Nations Office on Drugs and Crime
2014 *Declaración Ministerial Conjunta del examen de alto nivel de 2014 por la Comisión de Estupefacientes de la aplicación por los Estados miembros de la Declaración y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas.* 21 de marzo. Recuperado el 2 de Setiembre de 2017, de UNODC: http://www.unodc.org/documents/commissions/CND/Joint_Ministerial_Statement/14-04449_S_Ebook.pdf.

United Nations Office on Drugs and Crime
2015A *Colombia - Palabras del doctor Yesid Reyes, Ministro de Justicia y del Derecho de Colombia, con ocasión del segmento especial del 58 Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes.* 17 de marzo. Recuperado el 29 de Agosto de 2017, de UNODC: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_58/UNGASS_Statements/07_Colombia.pdf.

United Nations Office on Drugs and Crime
2015B *Argentina - 58 Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes. Sesión de Alto Nivel.* 11 de marzo. Recuperado el 29 de Agosto de 2017, de UNODC: https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_58/UNGASS_Statements/

[UNGASS Statements 9March PM/18 Argentina.pdf](#)>.

United Nations Office on Drugs and Crime
2015C

Mexico - Statement on behalf of the government of Mexico by amb. Juan Manuel Gómez Robledo, undersecretary of Foreign Affairs for Multilateral Issues and Human Rights. 11 de marzo. Recuperado el 29 de Agosto de 2017, de UNODC: <https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_58/UNGASS_Statements/UNGASS_Statements_9March_PM/16_Mexico_English.pdf>.

United Nations Office on Drugs and Crime
2015D

Ecuador - Declaración del Ecuador ante la 58ª Comisión de Estupeficientes. Segmento especial preparatorio de la UNGASS2016. 17 de marzo. Recuperado el 29 de Agosto de 2017, de UNODC: <https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_58/UNGASS_Statements/UNGASS_Statements_9March_PM/27_Ecuador.pdf>.

United Nations Office on Drugs and Crime
2015E

African Group - Draft Statement on behalf of the African Group at the Special Segment of the Special Session of the United Nations General Assembly on the World Drug Problem, general debate of the 58th session of the Commission on Narcotic Drugs (CND). 17 de marzo. Recuperado el 29 de Agosto de 2017, de UNODC: <https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_58/UNGASS_Statements/04_African_Group.pdf>.

United Nations Office on Drugs and Crime
2015F

Pakistan - Country Statement - 58th CND. Special Segment. 17 de marzo. Recuperado el 29 de Agosto de 2017, de UNODC: <https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_58/UNGASS_Statements/UNGASS_Statements_9March_Evening/30_Pakistan.pdf>.

United Nations Office on Drugs and Crime

2015G China - *中国在UNGASS 筹备会议上的发言* 3月17日。 Recuperado el 29 de Agosto de 2017, de UNODC: <https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_58/UNGASS_Statements/UNGASS_Statements_9March_Evening/36_China.pdf>.

United Nations Office on Drugs and Crime
2015H *Special Session of the United Nations General Assembly on the World Drug Problem - Contributions*. 11 de setiembre. Recuperado el 9 de Setiembre de 2017, de UNDOC: <<http://www.unodc.org/ungass2016/en/contributions.html>>.

United Nations Office on Drugs and Crime
2015I *Discurso de la delegación del Perú. Embajador Julio Garro, director general de Asuntos Multilaterales del Ministerio de Relaciones Exteriores, en el debate general de Alto Nivel durante el 58º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de las Naciones Unidas*. 9 de marzo. Recuperado el 15 de Setiembre de 2017, de UNODC: <https://www.unodc.org/documents/commissions/CND/CND_Sessions/CND_58/UNGASS_Statements/UNGASS_Statements_9March_Evening/38_Peru.pdf>.

United Nations Office on Drugs and Crime
2016A *Documento final del Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas celebrado en 2016. Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas*. UNODC. Nueva York: UNODC.

United Nations Office on Drugs and Crime
2016B *Perú. Monitoreo de cultivos de coca 2015*. Naciones Unidas, UNODC. Lima: UNODC.

United Nations Office on Drugs and Crime
2016C *World Drug Report 2016*. Naciones Unidas, UNODC.

- United Nations Office on Drugs and Crime
2017 *World drug report 2017. Global overview of drug demand and supply. Latest trends, cross-cutting issues.* Naciones Unidas. Viena: Naciones Unidas.
- United Nations Office on Drugs and Crime
(S/a) *UNODC.* Recuperado el 29 de Agosto de 2017, de UNODC:
<<https://www.unodc.org/unodc/en/commissions/CND/>>.
- Vera, G.
2016 *La política sobre las drogas: una mirada actual sobre sus aspectos mundiales, regionales y locales.*
- Watkins, M.
2003 *Analyzing complex negotiations.* Harvard Business School. Boston: Harvard Business School.
- White House
2017 *Presidential Memorandum for the Secretary of State.* Presidential Determination No. 2017-12. Presidential determination on major drug transit or major illicit drug producing countries for fiscal year 2018. 13 de setiembre. Recuperado el 16 de octubre de 2017, de White House:
<<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/09/13/presidential-memorandum-secretary-state>>.
- White House Office of National Drug Control Policy
2017 *ONDCP releases data on coca cultivation and production in Peru and Bolivia.* 25 de agosto. Recuperado el 13 de Setiembre de 2017, de Insight Crime:
<<http://www.insightcrime.org/images/PDFs/2017/ONDCP-Releases-Data-on-Coca-Cultivation-and-Production-in-Peru-and-Bolivia.pdf>>.
- Youngers, C.
2017 *Entrevista para tesis de postgrado.* Academia Diplomática del Perú. Entrevistador: Juan Manuel Torres Agurto. 4 de octubre. Entrevista transcrita.

ANEXOS

Anexo 1. Matriz de consistencia

| Problema | Pregunta Central | Hipótesis Central | VARIABLES Dependiente | Objetivos General |
|---|---|---|--|--|
| Existencia de disenso interestatal sobre el abordaje del problema mundial de las drogas en el RICE entre los años 2012 y 2016 | ¿Por qué ha existido disenso interestatal sobre el abordaje del problema mundial de las drogas en el RICE entre los años 2012 y 2016? | Ha existido disenso interestatal sobre el abordaje del problema mundial de las drogas entre los años de estudio a razón de la reconfiguración de la dinámica temática del RICE, la misma que ha resultado de la emergencia de un bloque de Estados 'retadores' dentro del régimen que sostienen una posición divergente a la tradicional sobre el tratamiento del fenómeno en cuestión en referido régimen. | Reconfiguración de la dinámica temática del RICE. | Explicar la existencia de disenso interestatal sobre el abordaje del problema mundial de las drogas en el RICE entre los años 2012 y 2016. |
| | Específica 1 ¿Cuáles han sido las tendencias internacionales predominantes sobre el abordaje del problema mundial de las drogas entre los años 2012 y 2016? | Las tendencias internacionales predominantes sobre el abordaje del problema mundial de las drogas entre los años 2012 y 2016 han sido dos: endurecimiento y flexibilización. | Independiente 1 Tendencias internacionales sobre el abordaje del problema mundial de las drogas. | Específico 1 Comprender la existencia de las dos tendencias más relevantes del RICE sobre el tratamiento del problema mundial de las drogas durante el período de análisis a través de una exhaustiva labor descriptiva. |
| | Específica 2 ¿Cómo se ha manifestado la reconfiguración de la dinámica temática del RICE durante los años de estudio? | La reconfiguración de la dinámica temática del RICE se ha manifestado a razón de la emergencia de un bloque de Estados 'retadores' que sostienen una posición divergente de la tradicional, hecho que se demuestra a través del <i>agenda-setting</i> de nuevos ítems en escenarios de debate multilateral, proceso que ha sido posible debido a la formación de coaliciones por alineamiento político – estratégico | Independiente 2 Agenda - Setting de nuevos ítems. | Específico 2 Comprender la reconfiguración de la dinámica temática del RICE. |
| Estupefacientes (RICE) entre los años 2012 y 2016 | Específica 3 ¿Cuál ha sido la posición del Perú en materia política exterior en el escenario de reconfiguración de la dinámica temática del RICE durante los años de estudio? | La posición externa del Perú en materia de Tráfico ilícito de Drogas (TID) se ha caracterizado por una limitada participación e involucramiento temático en las diferentes aristas del debate internacional sobre el abordaje del fenómeno mundial de las drogas, hecho que ha impedido tanto promocionar su propia postura estatal como identificarse claramente con los principios y valores de alguna de las tendencias predominantes, no formando, de tal manera, coalición alguna por alineamiento político-estratégico. | Independiente 3 Posición peruana en materia de TID. | Específico 3 Comprender la posición del Perú en materia de política exterior en el RICE durante los años de estudio. |

Anexo 2. Cuadros

CUADRO 1: Contribuciones de principales Estados al documento final de UNGASS2016.

| ÍTEMS | G1 | | | | G2 | | | | G3 | | | | G4 | | | | | G5 | | | | | | |
|---|-----|-----|------|-----|-----|-------|--------|----------|--------|-----|--------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----|-----|-----|-----|----|
| | CHN | IRN | JPN | SGP | RUS | CELAC | UNASUR | MERCOSUR | ECU | URY | VEN | BRA | GTM | ARG | MEX | COL | CHL | SLV | AUS | UE | CHE | GBR | USA | |
| 16. Referencia a revisión de tratados internacionales sobre drogas | | | | | | | | | SI**** | SI | | | | | | | | | | | | | | |
| 15. Apoyo a legalización de drogas | NO | NO | | | NO | | | | | | | | | | | | | NO | | | | | | |
| 14. Referencia a respeto por iniciativas alternativas | | | | | | | | SI | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 13. Referencia directa o indirecta de apoyo a reducción de daños | | | SI** | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 12. Sugiere prohibición de pena de muerte por delitos de drogas | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 11. Sugiere eliminación del tratamiento compulsivo | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 10. Apoyo a proporcionalidad de las penas | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 9. Apoyo a decriminalización del consumo | NO* | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 8. Referencia a alternativas al encarcelamiento | SI | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 7. Rechazo a discriminación, marginalización, estigmatización | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 6. Referencia a género y/o grupos vulnerables | | | | SI | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 5. Referencia a derechos humanos | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 4. Apoyo a desarrollo alternativo sostenible | SI | SI | SI | SI | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3. Referencia a estrategia balanceada entre reducción de oferta y demanda | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 2. Referencia a Declaración Política 2009 | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 1. Referencia a tres convenciones marco | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI**** | SI | SI | SI**** | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI | SI |

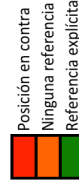
G1. GRUPO AFRICANO

G2. GRUPO ASIA PACÍFICO

G3. GRUPO EUROPA ORIENTAL

G4. GRUPO AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

G5. GRUPO EUROPA OCCIDENTAL Y OTROS



* El grupo africano está en contra de la "decriminalización de ciertas drogas", no específica si se refiere a decriminalización del consumo.

** Aunque no hay referencia directa a la reducción de daños, sí se hace mención a reafirmar la necesidad de aproximarse a temas como el uso de drogas por inyección y el intercambio de agujas, jeringas y otro equipamiento infectado como una ruta significativa para la transmisión de VIH/Sida y otras enfermedades de transmisión por vía sanguínea.

*** Hace mención a que el marco jurídico de las tres convenciones es suficientemente amplio y flexible para abordar distintas experiencias nacionales.

**** Ecuador refiere que se requiere crear una nueva arquitectura institucional en el marco de Naciones Unidas para el relacionamiento internacional en la materia.

Fuente: Paquete integral de contribuciones estatales del 11 de setiembre del año 2015, presentado a la Junta encargada de las preparaciones para UNGASS2016, designada por la CND (fuente citada en la bibliografía). Elaboración propia.

CUADRO 2: Ítems referidos en el documento final de UNGASS2016.

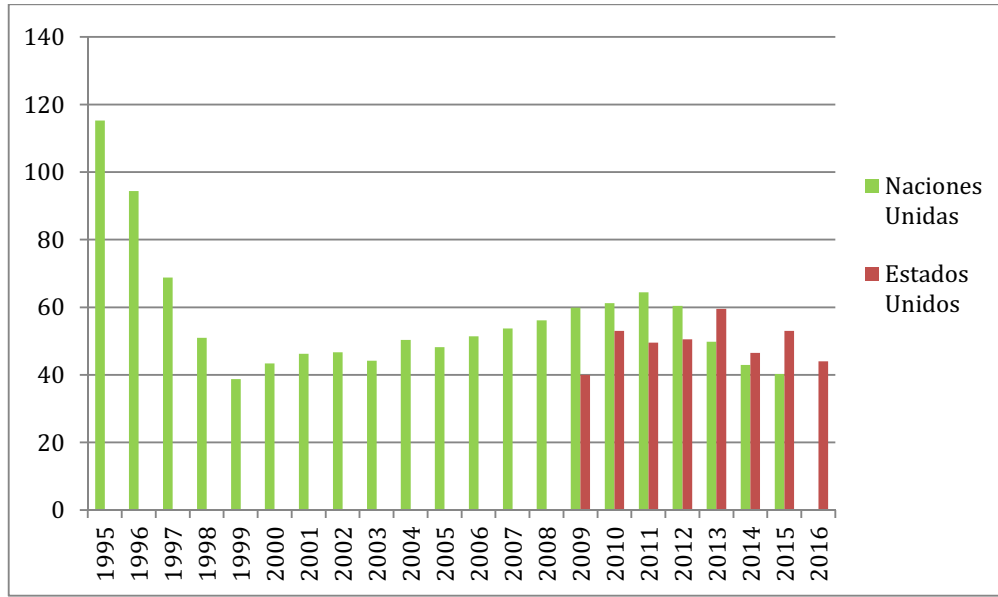
| | ÍTEMS | UNGASS 2016 |
|--|---|-------------|
| HACIA MAYOR FLEXIBILIZACIÓN → → | 16. Referencia a revisión de tratados internacionales sobre drogas | |
| | 15. Apoyo a legalización de drogas | |
| | 14. Referencia a respeto por iniciativas alternativas | |
| | 13. Referencia directa o indirecta de apoyo a reducción de daños | |
| | 12. Sugiere prohibición de pena de muerte por delitos de drogas | |
| | 11. Sugiere eliminación del tratamiento compulsivo | |
| | 10. Apoyo a proporcionalidad de las penas | |
| | 9. Apoyo a decriminalización del consumo | |
| | 8. Referencia a alternativas al encarcelamiento | |
| | 7. Rechazo a discriminación, marginalización, estigmatización | |
| | 6. Referencia a género y/o grupos vulnerables | |
| | 5. Referencia a derechos humanos | |
| | 4. Apoyo a desarrollo alternativo sostenible | |
| | 3. Referencia a estrategia balanceada entre reducción de oferta y demanda | |
| | 2. Referencia a Declaración Política 2009 | |
| | 1. Referencia a tres convenciones marco | |

| | |
|--|--|
| | No hace mención alguna. |
| | Hace mención en otros términos o con alguna debilidad. |
| | Hace mención explícita. |

Fuente: Documento final de UNGASS2016 (fuente citada en la bibliografía). Elaboración propia.

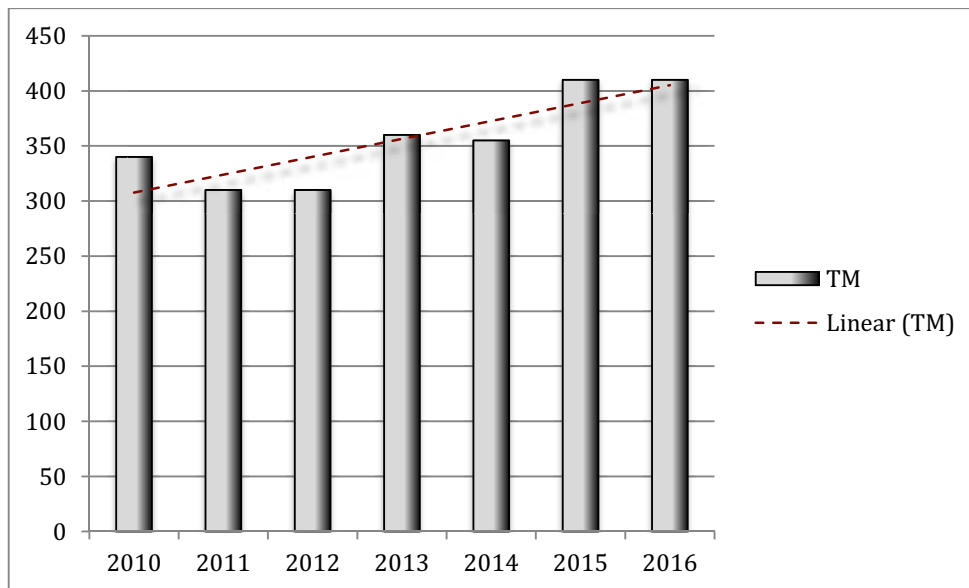
Anexo 3. Gráficos

GRÁFICO 1: Evolución del área de cultivo de hoja de coca en el Perú 1995 – 2016 (hectáreas)



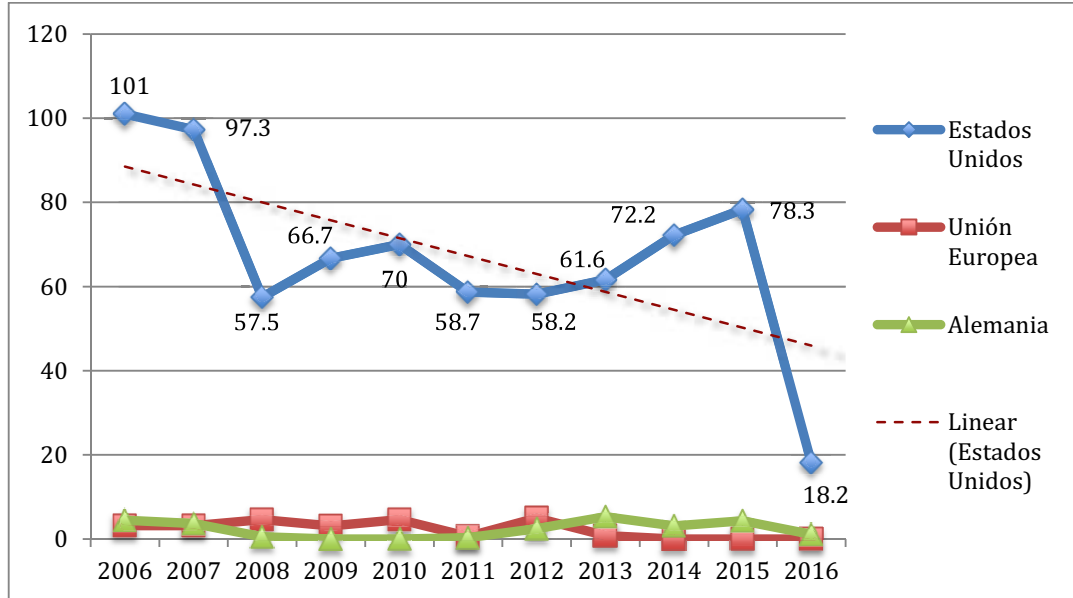
Fuente: *Monitoreo de Cultivos de Coca - Perú (UNODC – Naciones Unidas)*, *International Narcotic Control Strategy Report (Departamento de Estado – Estados Unidos)*, *White House Office of National Drug Control Policy (Estados Unidos)*. Elaboración propia.

GRÁFICO 2: Evolución de la producción potencial de cocaína en el Perú 2010 – 2016 (toneladas métricas)



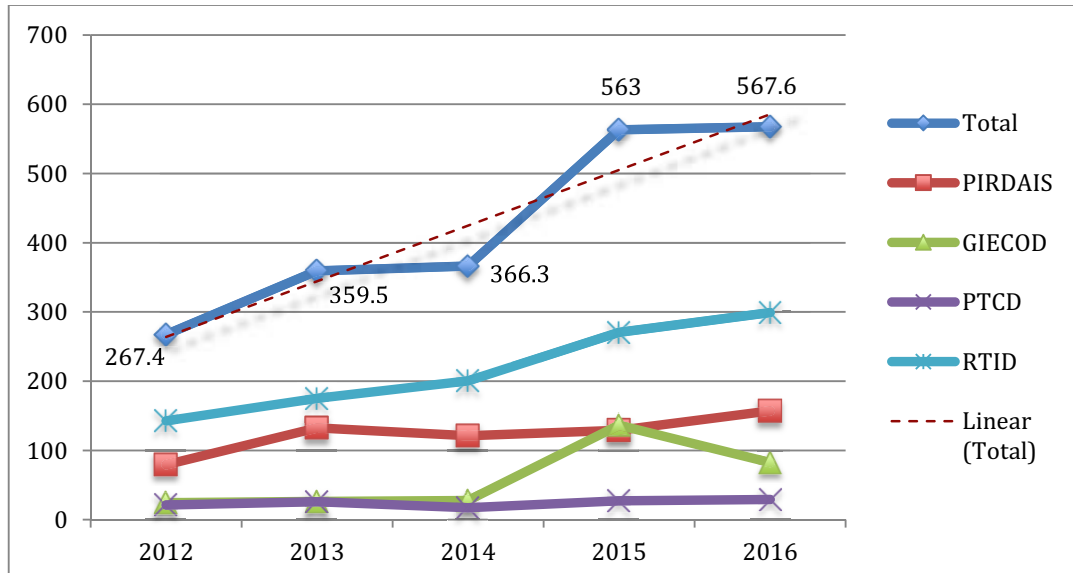
Fuente: *White House Office of National Drug Control Policy*. Elaboración propia.

GRÁFICO 3: Cooperación internacional en materia de TID por las tres principales fuentes cooperantes, en millones de dólares 2006 – 2016.



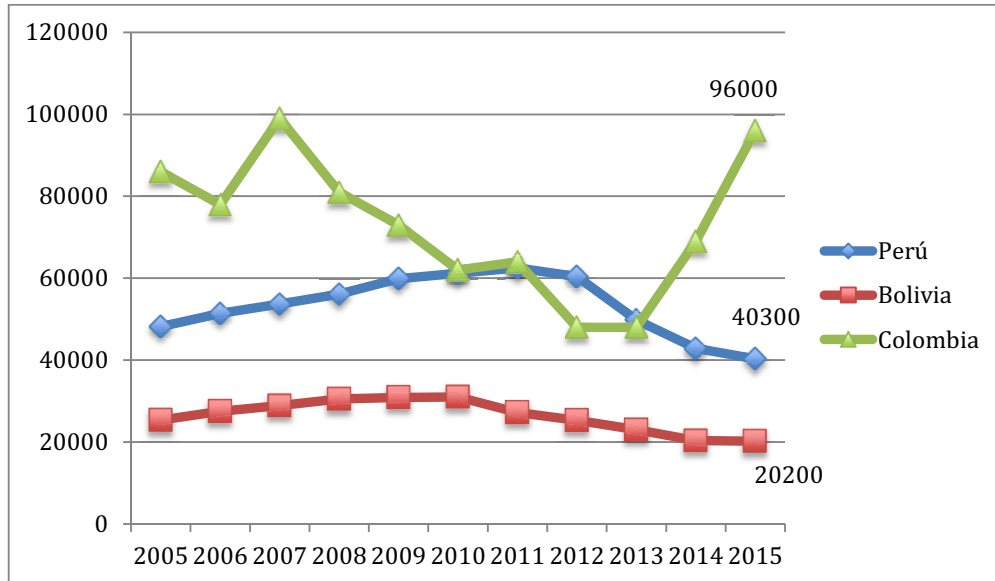
Fuente: Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2017 – 2021. Elaboración propia.

GRÁFICO 4: Recursos presupuestales ejecutados destinados a la lucha contra las drogas, en millones de soles 2012 – 2016.



Fuente: Estrategia Nacional de Lucha contra las Drogas 2017 – 2021. Programas presupuestales ejecutados y desagregados: PIRDAIS (desarrollo alternativo integral y sostenible), GIECOD (gestión integrada y efectiva del control de oferta de drogas), PTCD (prevención y tratamiento del consumo de drogas), RTID (reducción del tráfico ilícito de drogas, a cargo del Ministerio del Interior). Elaboración propia.

GRÁFICO 5: Comparativo del área de cultivo de coca en Perú, Bolivia y Colombia entre los años 2005 y 2015 (en hectáreas).



Fuente: World Drug Report 2017. Elaboración propia.

Anexo 4. Imágenes

IMAGEN 1. Carta de la Misión Permanente del Perú ante UNODC (Naciones Unidas) – A.

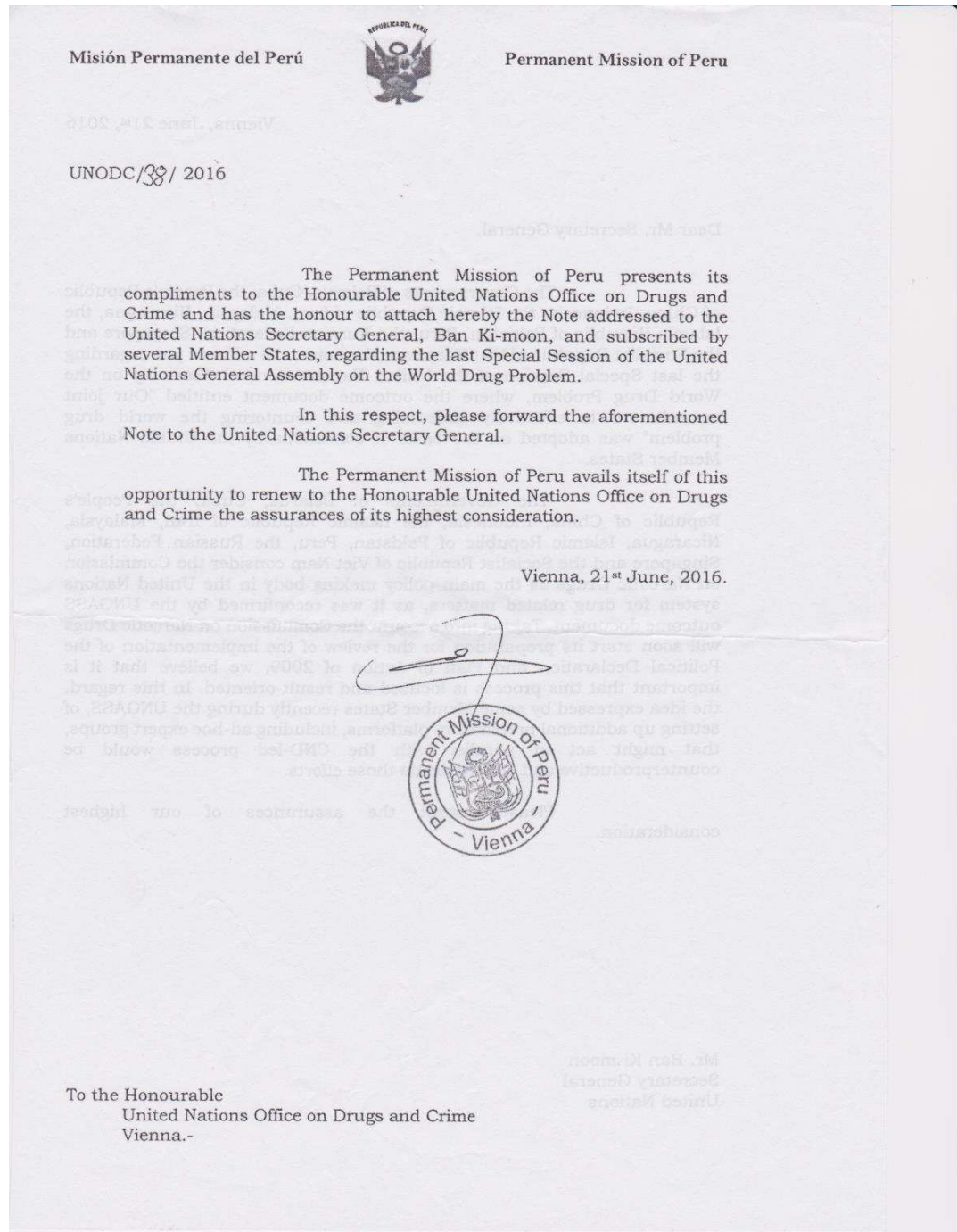
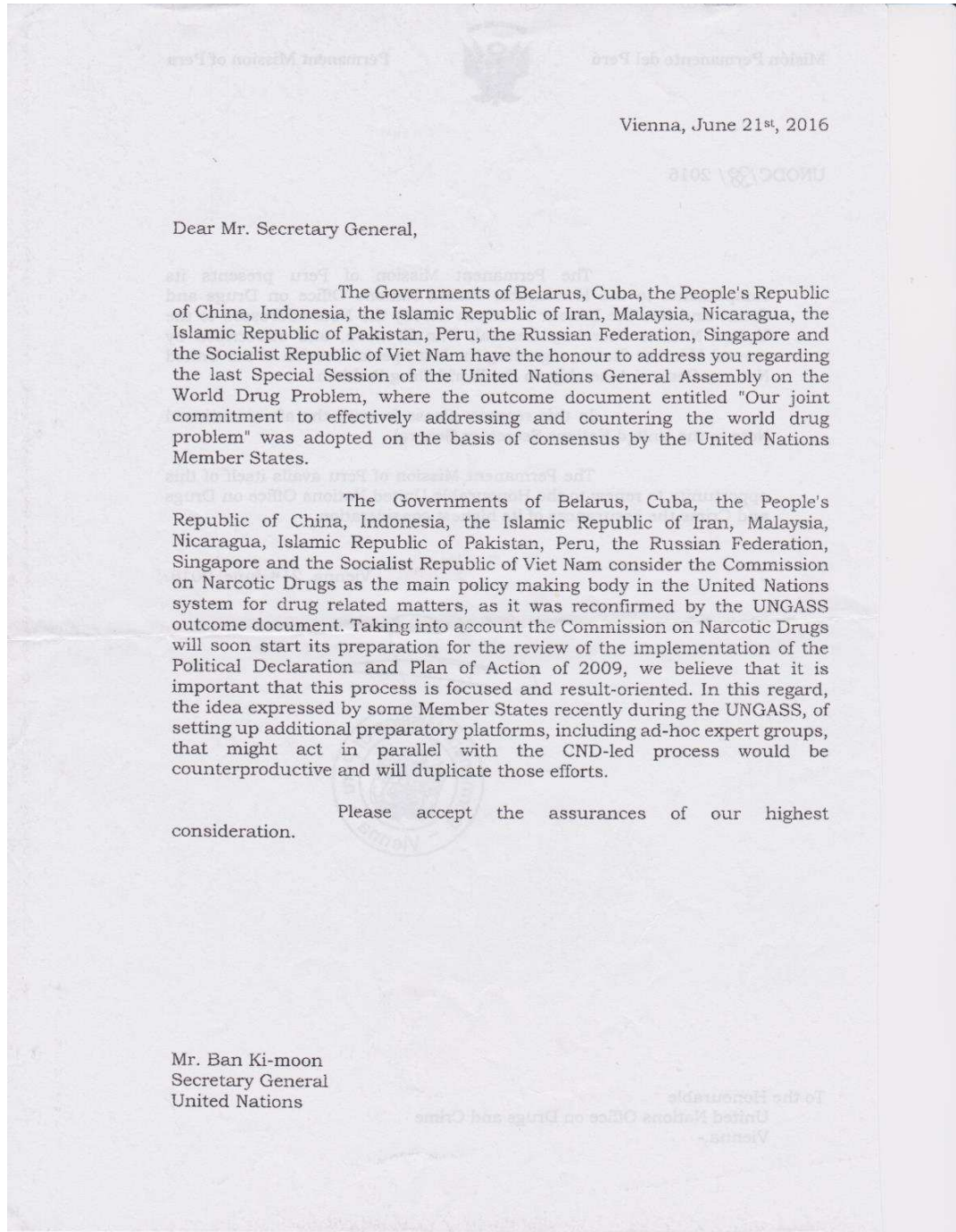


IMAGEN 1. Carta de la Misión Permanente del Perú ante UNODC (Naciones Unidas) – B.



Anexo 5. Entrevistas

ENTREVISTA 1. Coletta Youngers

Transcripción de entrevista vía Skype del día 4 de octubre de 2017 realizada por el aspirante Juan Manuel Torres Agurto a Coletta Youngers, asesora principal y consultora del Proyecto de Reforma de Políticas de Drogas del Washington Office on Latin America (WOLA) y miembro asociado del International Drug Policy Consortium (IDPC).

Comenzamos la grabación. Muy buenos días, este es el entrevistador Juan Manuel Torres Agurto entrevistando a Coletta Youngers. El tipo de entrevista es una entrevista a profundidad. Siendo las 10:11 de la mañana, hora Perú; 11:11 de la mañana, hora Washington D.C., del día miércoles 4 de octubre de 2017, comienza esta entrevista con la especialista Coletta Youngers, asesora principal y consultora del Proyecto de Reforma de Políticas de Drogas del Washington Office on Latin America (WOLA) y miembro asociado del International Drug Policy Consortium (IDPC). En esta oportunidad la entrevista versará sobre el tema de política internacional en materia de drogas, y está orientada a la contribución de la tesis de postgrado del aspirante al Servicio Diplomático de la República Juan Manuel Torres Agurto, actual alumno de la Academia Diplomática del Perú “Javier Pérez de Cuéllar”. La entrevistada brinda autorización para la grabación y la reproducción de esta entrevista con motivos exclusivamente académicos.

Sí, de acuerdo.

Perfecto, muchas gracias. La primera pregunta es: en el entendido de que en la actualidad existen dos tendencias claramente marcadas en el escenario internacional sobre el abordaje del problema mundial de las drogas (endurecimiento y flexibilización), ¿cuál cree que serían las características más resaltantes de la tendencia de endurecimiento?

Bueno, yo creo que en términos de este esquema, tenemos un bloque de países que son los más duros, otros que argumentan más para la flexibilización. Y hay todo un bloque entre estos que no se mente tanto en el tema. Estamos en una situación polarizada, muy polarizada, pero con mucho en el intermedio que no se involucra mucho en el debate. Y eso está más acentuado después de la UNGASS, porque hay todo un cansancio sobretodo del proceso UNGASS, el debate, el conflicto, las luchas y todo eso. Pero yo diría que el punto principal de los países más duros es que no quieren ninguna discusión que podría llevar a modificaciones de las convenciones. Entonces, tampoco quiere decir que los países que son más flexibles están pidiendo reformas legales a los acuerdos. Pero sí el bloque más

duro ha sido totalmente fiel a una interpretación muy conservador y muy rígido sobre las conservaciones. Y el otro tema que ha surgido por supuesto es el tema de la defensa de la pena de muerte para casos de narcotráfico

Eso, digamos, lo que algunos países argumentan es la defensa de las decisiones soberanas de los Estados en cuanto a políticas de drogas, ¿no? Para justificar un poco el caso de la pena de muerte. ¿Esto es así?

Bueno, estos países sí. Pero hay toda una serie de convenciones y normas internacionales con respecto a los derechos humanos donde es claro que un delito de narcotráfico no cabe dentro de lo que se exige para el uso de la pena de muerte. Y justo ha salido, no sé si has visto, una carta firmada por 40 países en contra del uso de pena de muerte en las Filipinas. Entonces, no creo que es un argumento que tenga mucho peso.

Continuando con las preguntas, en el entendido de que, nuevamente, en la actualidad existen dos tendencias internacionales (endurecimiento y flexibilización), ¿cuáles cree que serían las características más resaltantes de la tendencia de flexibilización?

Bueno, uno es lo que tú ya has señalado. La importancia de dejar a los países a definir las políticas más apropiadas para sus realidades. Creo que es uno de los pocos puntos de consenso que lograron en América Latina, en todo el debate sobre la UNGASS. El otro creo que es sobre el reconocimiento de la necesidad de enfocar políticas de drogas desde una perspectiva de protección a los derechos humanos y de salud pública. Por ejemplo, reconocer que el uso de drogas en sí no es un problema de justicia criminal sino es un problema de salud pública. Y el tema de los cultivos, también, un enfoque en desarrollo alternativo, desarrollo rural para estas zonas. Pero, más que todo, los debates que han surgido de este grupo de países más flexibles ha sido en torno a hacer las políticas de drogas más humanas, digamos, en términos de evitar las violaciones a los derechos humanos, etc. La violencia y todo esto. Pero también que sean más eficaces. Pero también es un reconocimiento de que las políticas de drogas actuales no han logrado tener el efecto que querían. No han logrado sus objetivos. Y Juan Manuel Santos lo dice muy bien: “Nosotros hemos pagado costos, las vidas y todo”. Y mira, ¿qué impacto eso ha tenido? Casi nada en, *you know*, en el *big picture*, el gran esquema.

En ese sentido, mencionaste durante la primera pregunta que no necesariamente algunos países *flexibilizadores* solicitaban la revisión de las normas del régimen internacional, ¿no? Pero, yo estuve leyendo un poco las posiciones de los países o las contribuciones que hicieron frente a UNGASS2016, y me llamó la atención que Ecuador y Argentina sí plantearan directamente un poco la revisión de los tratados a nivel internacional. ¿Qué opinión te merece esta posición? ¿Crees que estos países estarían a un extremo de la flexibilización o crees que la revisión de los tratados sería un

comienzo para lograr del régimen un contexto más flexible para la aplicación de las medidas soberanas estatales?

El tema más que todo es el tema de cannabis. Eso en todo proceso de UNGASS. Hay muchas cosas que uno puede hacer dentro de las convenciones, que no necesita ninguna revisión. Todo tema de proporcionalidad de las penas, decriminalización, el tema de penalizar el porte para el consumo es un poco gris, pero se puede hacer. El gran tema es el tema de cannabis. Era muy claro. Hubo reuniones que además nosotros ayudamos a organizar, reuniones de los países afines, a nivel de América Latina y también incluyendo países de otra parte del mundo, en varias instancias llegando hacia la UNGASS. Y no hubo la voluntad de enfrentar directamente el tema de la revisión de las convenciones. Especialmente para los diplomáticos, saben, sabían que eso iba a ser una batalla dura, que no lo iban a lograr, porque no hay ni para los países que no les importa mucho el proceso de reabrir las convenciones y comenzar a debatirlas y tener que aprobarlas de nuevo, no hay mucho apetito para eso. No estoy diciendo que no necesitamos hacerlo, pero en términos de los países involucrados en el proceso, pues hubo muy poco entusiasmo para eso. Aún los países afines eran claros en no estar cuestionando las convenciones. Siempre aceptaron este lenguaje “Dentro del marco de las convenciones, etc.”. Sin embargo, hubo una propuesta, de hecho, que originalmente vino de Martín Jelsma, del Instituto Transnacional, de crear un comité de expertos para revisar las inconsistencias dentro las convenciones. Martín tiene en la página del TNI. Él escribió sobre ese tema. Esa fue la manera de intentar discutir y proponer la idea con los países. Y en la UNGASS en sí, algunos países hablaron de eso. Me recuerdo de Ecuador, Jamaica no sé si dijo algo. Bueno, tú estás revisando los discursos. Yo creo que eso salió de ese planteamiento, pero no creo que, no llegaba más allá que algunos países queriendo reabrir las convenciones. Aunque yo diría que van a tener que dedicarse a este tema, porque el tema de cannabis. Bueno, el cannabis medicinal, que ahora en América Latina está muy de moda, sí cabe dentro de las convenciones. Pero el uso recreativo no cabe. Uruguay lo justifica por los tratados de derechos humanos, diciendo que tiene prevalencia sobre los de drogas. Pero ahora con Canadá va a ser muy interesante, porque Uruguay es chiquito, y Canadá es un país es muy grande. Y cómo va a justificar Canadá, cómo va a ser la reacción del mundo. Entonces yo creo que eventualmente, si quieren que las convenciones mantengan un nivel de credibilidad y legitimidad, van a tener que modificar eso, pero todavía no estamos allá.

Bueno, continuando con las interrogantes. ¿Cuál sería su apreciación sobre los resultados de UNGASS2016 en torno a la reconfiguración de la dinámica temática del régimen internacional? ¿Cree usted que la formación de coaliciones, por ejemplo, interestatales, ha influido de alguna forma en esta reconfiguración de la dinámica temática del régimen?

Esa es una pregunta muy interesante, porque, yo creo que, para nosotros quienes estuvimos muy metidos en el proceso, siempre tuvimos expectativas realistas.

Sabíamos que UNGASS no iba a cambiar los tratados, no iba a cambiar el esquema, el paradigma internacional. Yo creo que hubo otros logros que no puedo entrar en detalle, pero sobre el tema temático, salimos de la UNGASS con la perspectiva de que hubo avances importantes en derechos humanos, en salud pública, en acceso a medicamentos esenciales, desarrollo alternativo, género. Sí hubo avances, pero dentro del contexto de un documento que, primero fue negociado de una manera sumamente sin democracia, sin transparencia, ni hablando de la participación de las ONG, de los propios países. Al final fue un documento negociado por un grupito de países. Pero con el tiempo nos hemos dado cuenta de la importancia de los tres ejes que hubo a siete ejes. Ahora, el outcome document, el gran debate en el seno de la Comisión de Estupefacientes, era si el debate parte de los tres ejes o de los siete. Entonces, los países más progresistas, más reformistas (no debo decir progresistas porque también hay el tema de que los países que piden reformas no necesariamente están haciendo reformas en el terreno, es una gran contradicción). Pero los países que peleaban por los siete ejes ahora están insistiendo que el debate debe salir de allá, que ese es el documento más relevante, mientras Rusia y China están diciendo: “No, es la Declaración Política y Plan de Acción al 2019”. Entonces, sí impactaron muchísimo. Y yo creo que al final los países más reformistas lograron mucho más de lo que aún ellos reconocieron en el momento.

Bueno, en ese sentido, ¿qué países o grupos de países consideraría que son los más proclives a la tendencia de endurecimiento durante UNGASS2016? Mencionaste a China, mencionaste a Rusia, ¿qué otros países más encuentra usted que podrían configurarse como países que dificulten el proceso de reforma?

Bueno, Egipto, por supuesto. En general los países del Asia estaban totalmente a favor de una línea dura o de no participar en el debate. Pero no hay ningún país de Asia que, bueno, Tailandia hasta un cierto punto, yo diría, pero los otros países eran totalmente al lado de lo que tú llamas el endurecimiento. También África donde hubo un poco más de diferencias de opinión, pero sí hubo países como Nigeria que eran... Y también tienes que tomar en cuenta que mucho depende de la Misión. Porque muchos de esos países más chiquitos tienen Misiones que son muy débiles (Misiones en Viena, estoy hablando) o que tienen también gente que han estado mucho tiempo allá. Entonces, por ejemplo, Nigeria y Cuba, los dos tienen personas en sus Misiones siguiendo este tema que tiene años, conocen el tema a fondo, tienen la capacidad de intervenir de una manera que otros no tienen. Entonces, y del lado de América Latina. Bueno, y antes de olvidarme, yo creo que los Estados Unidos jugaba un papel, bueno, como fue durante la administración de Obama, hubo un cambio cuando Obama de tomar posiciones más diplomáticas. Y al final sí es cierto, yo creo que Brownfield sí fue muy inteligente en proponer su teoría de la flexibilización, porque fue una manera de decir: “Bueno, vamos a flexibilizar dentro de las tres convenciones”. Entonces, eso fue resultado de su... él es un tipo súper capaz en términos de estrategia. Pero Estados Unidos al final jugó un papel de negociar. En la última Comisión de

Estupefacientes donde estuvieron revisando documentos, estuvo Rusia, China y un grupo muy pequeño en una sala. Y Colombia y México y Suiza y Noruega en otra sala. Y los Estados Unidos entre los dos. Entonces, interesante este papel. Y en América Latina ya lo hemos dicho: el bloque más duro era Perú, Nicaragua, Cuba... Chile siempre ha mantenido una posición dura pero no muy activa. Venezuela también en el grupo de los países más duros. En términos ideológicos fue muy interesante, porque Venezuela, Nicaragua, Cuba, que son los países... bueno, las ideologías políticas no funcionaban. Bien, es importante decir que la percepción de, por lo menos, diplomáticos con los que he conversado es que hubo una alianza muy clara entre Perú y Rusia, y que en muchos sentidos Perú estuvo... nunca me quedó claro por qué una gente decía que tenía que ver con la relación que Humala tuvo con Rusia y también, como dije, Devida tenía un papel principal en todas las negociaciones. Pero un ejemplo muy claro de un problema que surgió allá es que hubo la declaración de Celac en Quito, si me recuerdo bien fue en mayo de 2015. Y después cuando nos acercamos a la UNGASS, Perú insistió en que tenía que reabrir este documento y negociar otro documento. Y no sé por qué. Porque creo que fue la República Dominicana quien tenía la presidencia de Celac. Creo que fue la República Dominicana. De repente fue otro país. Pero acordaron tener otra reunión justo a principios de 2016, donde abrieron todo de nuevo, no podían ponerse de acuerdo. Y al final salió un documento horrible, pero este documento horrible tenía precedencia sobre la Declaración de Quito, que fue bastante bueno. Entonces, muchas tensiones internas dentro de Grulac, y fue obvio llegando a la Comisión de Estupefacientes. Tendría que chequear... y eso fue Perú. Entonces, no sé si alguien en el cuerpo diplomático peruano tiene... sería muy interesante saber la perspectiva por qué insistió en reabrir esta discusión.

Probablemente hay un tema de intereses, algo que quería ver reflejado en el documento y que no estaba en la declaración de Quito, y por algún motivo relacionado...

La teoría de por lo menos un grupo de diplomáticos era que querían tumbar la Declaración de Quito y llegar a, porque como América Latina estuvo liderando el proceso de hacer una evaluación real de las políticas actuales y hablar de reformas, entonces quería asegurar que América Latina llegaba a Viena en 2016 en la Comisión de Estupefacientes devenido, y con posiciones menos fuertes.

En ese sentido, y ya aterrizando un poco más en el caso peruano. Si tuviera usted que ubicar al Perú en un punto entre la tendencia de flexibilización y la de endurecimiento, ¿hacia dónde más lo inclinaría y por qué?

Bueno, por un lado yo creo que es importante reconocer que las leyes de drogas en el Perú no son las peores en la región. En términos de la implementación de la política de drogas yo puedo señalar muchos problemas en el Perú pero no es uno de los países más duros en este sentido. Pero, en términos del debate en este

proceso, yo diría o no los pondría igual a Rusia o China, pero sí, definitivamente, en esa dirección.

Y, conociendo el rol que ha tenido el Perú a nivel histórico, y por su alto nivel de afectación también en el tema de las drogas, ¿cuál cree que debería ser el rol del Perú frente al exterior? ¿Debería tomar un rol más de compromiso, más de liderazgo probablemente en el escenario? ¿Qué posición cree que le convendría más al caso peruano, o qué lineamiento debería tomar el caso peruano para esta materia?

¿Estás hablando de política de drogas?

Política exterior en drogas

Bueno, la dinámica ha cambiado mucho desde la UNGASS. Es importante reconocer eso. Y ahora tenemos elecciones en México y Colombia. Y tenemos que hablar de Guatemala. Entonces, yo creo que, durante el proceso de la UNGASS hubo un bloque, no creo que sea sólido, pero sí un bloque de países afines en América Latina que por lo menos tenía algún nivel de comunicación, coordinación en los debates.

¿Quién lideraba ese grupo?

Bueno, era liderado por, al principio, México, Colombia y Guatemala. Obviamente Guatemala con la crisis cambió mientras aumentaba la crisis política en Guatemala. Aunque, no sé con el nuevo canciller. Pero después de la caída de Pérez Molina un mismo canciller estuvo hasta recién. Siguiendo con el mismo bloque, también con Jamaica, Costa Rica, Uruguay, Ecuador (depende en el tema pero Ecuador hasta un cierto punto). Argentina y Brasil en esta época no caían en el grupo de países afines pero tampoco bloqueaba. Hicieron unas buenas declaraciones. Bolivia siempre andaba por su cuenta. Panamá yo también lo podría con Argentina y Brasil. La República Dominicana...

Pero, ¿definitivamente el Perú no participaba de este grupo afín?

No, para nada. Y hubo reuniones. Nosotros también apoyamos en organizar reuniones, diálogos informales para tener conversaciones sobre las políticas de drogas. Hicimos uno en el Perú. Un diálogo informal sobre las políticas de drogas que comenzamos cuando Ricardo (*Soberón*), en sus cinco meses como encargado de Devida, y luego salió a principios de enero y nosotros habíamos acordado, no recuerdo si fue a principios de febrero o a fines de enero, pero estuvimos organizando y ya tuvimos comprometidos oficiales de toda la región de ir, y cuando Carmen Masías entró nos dijo que no tenía ningún interés en apoyar la iniciativa, y lo hicimos sin el gobierno del Perú. Y, desde entonces, eso marcó, por lo menos para nosotros un... De hecho me sorprendió, conociendo a la Cancillería peruana a la que le tengo mucho respeto. Su trabajo en Washington

siempre ha sido muy profesional; si no he estado de acuerdo con todos los gobiernos, comenzando con Fujimori, sí tengo mucho respeto para la diplomacia, y nunca entendí bien por qué el Perú se puso en esta posición tan agresivamente, cuestionando con respecto a este tema. Yo creo que Perú sí puede jugar un papel más positivo, más constructivo, digamos, intentando colaborar y negociar con los países en las declaraciones sobre este tema. Aunque estamos llegando a un momento donde el tema de políticas de drogas ya está muy bajo en la agenda, ¿no? Entonces están las reuniones de la CICAD, en la última vez hubo, antes siempre estuvo gente de la Cancillería. En la última reunión de la Cicad hubo una delegación de Devida, pero no me recuerdo si hubo alguien de la Cancillería. Y la Cancillería tiene la capacidad de balancear un poco. Siempre en estos debates hay la gente que operacionaliza la política de drogas, como Devida (cada país tiene un Devida, ¿no?). Y por otro lado está el cuerpo diplomático, y depende de cada país cual tiene más peso. Pero yo creo que el cuerpo diplomático puede jugar un rol muy constructivo en lograr acuerdos sobre este tema.

Bueno. Eso ha sido todo, Coletta. Muchas gracias por la entrevista. Siendo las 10:38 de la mañana se da por finalizada la entrevista.