

Reflexiones latinoamericanas
sobre la coyuntura

Informes RIAL

PosUNGASS 2016:

América Latina
y las perspectivas de la
política de drogas

Juan Carlos Garzón-Vergara



Consejo de Relaciones
Internacionales
de América Latina y el Caribe



El Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina y el Caribe es una institución independiente y plural, comprometida con el afán de entender la realidad contemporánea de la región, para gestar desde allí una base de pensamiento capaz de dar voz a esta parte del mundo en el devenir de las relaciones internacionales del siglo XXI.

A partir de 2012, bajo la declaración de Ciudad de México, busca coordinar la experiencia de personas que han desempeñado responsabilidades importantes en Latinoamérica con un grupo de académicos y expertos de excelencia en el campo de las Relaciones Internacionales. En sus reuniones periódicas, en sus estudios y publicaciones concurren figuras que conocen el manejo cotidiano de la política exterior latinoamericana: ex presidentes, responsables e investigadores de organizaciones multilaterales, intelectuales destacados, expertos diplomáticos.



PosUNGASS 2016: América Latina y las perspectivas de la política de drogas

Documento preparado por Juan Carlos Garzón-Vergara* para el Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina y el Caribe (RIAL)

En abril de 2016 se llevó a cabo en New York la tercera Sesión Especial de la Asamblea General de las Naciones Unidas en torno a la cuestión de las drogas (conocida también como UNGASS 2016). La reunión se realizó como respuesta al llamado de un grupo de países latinoamericanos – Colombia, Guatemala y México – a repensar y reorientar la política de drogas. El mandato dado a la ONU y acordado por los países para esta sesión fue “revisar el progreso logrado hasta el momento y analizar los logros y retos pendientes en el combate a las drogas”. Bajo este marco, el Secretario General de esta organización, Ban Ki-moon instó a los países a tener “un debate amplio y abierto que considerara todas las opciones”.

Si bien la Sesión Especial no trajo consigo grandes sorpresas o cambios paradigmáticos, sí hizo evidente que el consenso en torno al prohibicionismo – en su versión más represiva y dura – se ha debilitado. El acuerdo alcanzado por los países en la UNGASS 2016, sobre temas generales y amplios, incorpora un nuevo lenguaje que se aleja de la denominada “guerra contra las drogas”; además, abre la puerta a la flexibilidad para formular y aplicar políticas de drogas en el ámbito nacional. Desde una perspectiva histórica y desde la orilla de América Latina, estos no son cambios menores y abren el camino para reformas progresivas. El desafío principal para transitar por esta senda es pasar del debate y el discurso a la acción y los cambios concretos.

A través de este documento el *Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina y el Caribe* (RIAL) se propone hacer un balance de la UNGASS 2016 desde la perspectiva de los países de la región, identificando las lecciones que dejó este proceso y brindando una mirada hacia el futuro, con recomendaciones concretas. El texto que ustedes tienen en sus manos está orientado a la acción, como una apuesta al cambio y la innovación en la política de drogas de los países de la región.

I. La política de drogas después de la UNGASS 2016 ¿Cuál es el balance para América Latina?

La decisión de realizar la UNGASS en 2016 fue el resultado de la presión de un conjunto de países latinoamericanos que, en octubre de 2012, hicieron un llamado en las Naciones Unidas, para revisar el enfoque de las políticas de drogas. La declaración elevada por Colombia, Guatemala y México, señaló con preocupación la falta de resultados del enfoque actual, los altos niveles de violencia asociados al mercado de drogas ilícitas y la influencia negativa del

* Investigador de la Fundación Ideas para la Paz y Global Fellow del Woodrow Wilson Center en Washington D.C. El autor agradece los aportes, comentarios y sugerencias que en el plano personal hicieron a este documento Diego García-Sayán, Luiz Guilherme Mendes, Lisa Sánchez, Zara Snapp, Francisco Thoumi y Juan Gabriel Tokatlíán. A su vez extiende este agradecimiento a los miembros del Consejo Asesor del RIAL.



crimen organizado. En este contexto, el Secretario General decidió convocar a la Sesión Especial dedicada a las drogas.

En el plano regional el debate oficial comenzó en la Cumbre de las Américas de 2012 en Cartagena (Colombia), cuando los presidentes decidieron abrir la discusión sobre la política de drogas, encargándole a la Organización de los Estados Americanos (OEA) la preparación de un informe que sentara las bases del debate. Sin embargo, es importante resaltar que desde décadas atrás organizaciones de la sociedad civil, académicos y expertos venían cuestionando la efectividad de la política de drogas, señalando sus consecuencias negativas para los países de la región.

A partir de la Cumbre en Cartagena y como parte del proceso preparatorio para la UNGASS, el debate sobre la política de drogas impregnó los foros regionales. En la CELAC y UNASUR, luego de intensas negociaciones, los países de América Latina llegaron a acuerdos sobre lo que denominaron los “nuevos enfoques” – Derechos Humanos, Salud Pública y Desarrollo.

Mientras que esto ocurría, Bolivia fue el primer país en denunciar la Convención, retirarse y presentar una reserva que permite el uso de la hoja de coca y así regresar a la Convención. Uruguay por su parte decidió regular el mercado de la marihuana para fines recreacionales, argumentando la primacía de los Derechos Humanos por encima de los compromisos vinculados a la fiscalización de drogas. Además, es relevante mencionar que los diálogos regionales informales, impulsados por organizaciones de la sociedad civil tuvieron un papel importante para acercar las posiciones de los países. Con este telón de fondo, la región parecía llegar a la UNGASS con un lenguaje renovado y acordado que se expresó en distintas declaraciones y resoluciones.

Sin embargo, a medida que avanzó el proceso de preparación de la UNGASS y la discusión se trasladó a la Comisión de Estupeficientes en Viena (conocida como CND por sus siglas en inglés), las diferencias entre los países de América Latina y El Caribe se hicieron más evidentes. Los consensos logrados regionalmente perdieron fuerza en el escenario global, con voces diversas, que incluyeron desde las posturas más reformistas hasta las más conservadoras. El papel de la región se desdibujó, perdiendo contundencia y capacidad de influencia. La burocracia internacional también hizo su parte, atrapada en la inercia y la salvaguarda de sus propios intereses.

En retrospectiva el papel de América Latina y el Caribe se podría resumir en tres afirmaciones:

Las expectativas frente a la UNGASS fueron diversas y hubo una fuerte dispersión en las posiciones. En el proceso de preparación de la UNGASS primaron las posiciones particulares sobre los consensos regionales. El abanico de posturas de los países fue amplio, pasando desde las más revisionistas hasta las más obstruccionistas, aunque en los momentos claves de la negociación primó la moderación. En todo caso habría que decir que el margen de maniobra para los países fue muy reducido. Hay que tener en cuenta que en la CND en Viena las decisiones se toman por consenso, por lo que cualquier intento de reforma puede ser bloqueado por un número pequeño de países. Basta con que China o Rusia amenacen con abandonar la negociación para, de ese modo, bloquear una resolución.



La región tuvo un buen comienzo pero un modesto final. América Latina comenzó el proceso con un liderazgo visible, impulsado por los consensos regionales. Sin embargo, en el camino natural de construcción de acuerdos, las posiciones más desafiantes frente al Régimen Internacional se fueron moderando y perdiendo fuerza. De los llamados iniciales a reformar las convenciones y el sistema en su conjunto, se pasó a una postura más sosegada que terminó ratificando los compromisos adquiridos en el 2009 cuando se aprobó el Plan de Acción sobre Drogas de Naciones Unidas. El intento para reformar el sistema no logró los apoyos necesarios, aunque sembró las semillas para continuar el debate. A pesar de que el documento final fue modesto— en términos de cambios concretos —, dejó la puerta abierta para la experimentación y la modernización de la política de drogas.

Los países acordaron una partitura pero el coro no afinó. Las declaraciones regionales y subregionales no guiaron ni los pronunciamientos, ni los comportamientos, de la mayoría de los países en Naciones Unidas. Adicionalmente el Grupo de América Latina y el Caribe ante la ONU — también conocido como GRULAC — no se pudo poner de acuerdo, con la fuerte resistencia de Perú y los países del ALBA (Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América) a las posturas más reformistas. Finalmente, la partitura acordada en la OEA, la UNASUR y la CELAC no se siguió. La región desafinó, lo cual además fue estimulado por la diplomacia de la puerta trasera, que también se encargó de minar los débiles consensos.

II. Los avances en la UNGASS y los asuntos que quedaron pendientes

La valoración sobre la UNGASS está fuertemente ligada a las expectativas de los actores involucrados. Quienes se fijaron como meta un cambio significativo o una gran transformación, seguramente afirmarán que la UNGASS fue una oportunidad perdida. Para aquellos que entienden la reforma como un proceso, la Sesión Especial es un paso importante en un largo y pedregoso camino. Para un grupo significativo de países que apostó a la modernización queda una sensación de frustración. Aunque, por otro lado, también se debilitó el proverbial consenso prohibicionista favorecido por las posiciones más conservadoras.

Desde la perspectiva de la agenda de las reformas, es posible afirmar que se consiguieron algunos avances, mientras que otros temas quedaron pendientes. Reconocer lo alcanzado en UNGASS debe ser la base para los debates que vienen. Identificar los asuntos sin resolver resulta esencial para definir la estrategia a seguir.

¿Cuáles fueron los avances en la UNGASS?

La UNGASS sirvió para abrir un debate al interior de los países. El proceso preparatorio de la Sesión Especial sirvió como motivo y pretexto para abrir el debate en los países de América Latina, rompiendo el tabú que rodeaba a toda discusión sobre la política de drogas centrada en el revisionismo. Las organizaciones de la sociedad civil tuvieron un papel clave en dinamizar la discusión entre distintos actores, con niveles de apertura al diálogo que variaron de país a país.

El lenguaje de la política de drogas cambió. En América Latina y el Caribe cada vez es más difícil encontrar discursos de apoyo a la “guerra contra las drogas” — aunque esto no quiere decir que este enfoque haya perdido vigencia. El *Documento de Resultados* de la UNGASS refleja una política más balanceada e integral que incorpora la perspectiva de Derechos Humanos, la Salud



Pública y el Desarrollo. Este es un avance importante, teniendo en cuenta el hermetismo que ha rodeado al Régimen de Fiscalización y las instituciones que de él hacen parte.

Las Agencias de las Naciones Unidas se sumaron a la discusión. La participación de la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Programa para el Desarrollo (PNUD), ONU-Sida, ONU-Mujeres y UNICEF contribuyeron a romper el aislamiento en el cual se encontraba el Régimen de Fiscalización y la Comisión de Estupefacientes en Viena. Sus aportes ayudaron a abrir el debate y a conectar los compromisos adquiridos para responder al problema de las drogas con las obligaciones de los Estados en el ámbito de los Derechos Humanos y los objetivos de desarrollo establecidos en la Agenda 2030.

En la UNGASS quedó expuesto la falta de coherencia del Sistema. Si bien las agencias de las Naciones Unidas presentaron sus aportes, instando explícitamente a la eliminación de la pena de muerte, la despenalización del consumo y la inclusión de medidas de reducción de daños, estos puntos fueron pasados por alto en el *Documento de Resultados*. De esta manera se hizo evidente la tensión entre los preceptos contenidos en las Convenciones de Drogas y las obligaciones de los países con los Derechos Humanos. Aunque esto podría ser visto como un retroceso, en realidad constituyó una oportunidad para hacer visible la falta de coherencia del sistema. Al respecto es importante mencionar que la UNGASS no asumió la tarea de dotar de coherencia al Sistema de las Naciones Unidas a través de recomendaciones operativas para asegurar la complementariedad y compatibilidad entre las agencias y los compromisos.

Se hizo evidente que para aplicar las Convenciones no es necesario violar los DDHH o declarar una guerra. A pesar de las múltiples evidencias sobre los efectos nocivos producidos por la aplicación severa de las leyes de drogas, solo recientemente se comenzó a hablar abiertamente de esta problemática. Tanto la Oficina de las Naciones Unidas contra las Drogas y el Delito (UNODC por sus siglas en inglés), como la Junta de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) – dos pilares del Régimen Internacional de drogas –, hicieron explícito que las Convenciones no exigen una “guerra contra las drogas” y tampoco se pueden usar para defender violaciones de los derechos humanos, tratamientos obligatorios, o la pena de muerte.

El reconocimiento de la flexibilidad para interpretar las convenciones. El *Documento de Resultados* de la UNGASS señala que las convenciones “...ofrecen a los Estados partes suficiente flexibilidad para formular y aplicar políticas nacionales en materia de drogas con arreglo a sus prioridades y necesidades.” Es importante anotar que no hay consenso sobre qué significa “suficiente flexibilidad”, una fórmula que podría ser usada dependiendo de las interpretaciones.

¿Cuáles fueron los asuntos que quedaron pendientes?

El reconocimiento del fracaso en la política de drogas. Uno de los objetivos principales de la UNGASS 2016 era revisar el progreso logrado y la identificación de los retos pendientes. A pesar de la abundante evidencia sobre la falta de resultados del enfoque actual, el *Documento de Resultados* carece de una mirada crítica al respecto. Lejos de reconocer el nulo avance en materia de reducción de la producción y el consumo, los defensores del régimen actual pretendieron mostrar la “contención” del problema como un éxito. Las cifras de UNODC señalan que en los últimos años no ha habido cambios sustanciales y que está aún muy lejana la



meta de un mundo libre de drogas. Bajo este marco, es posible afirmar que la política de drogas ha fracasado bajo sus propios términos.

La despenalización del consumo, la reducción de daños y la moratoria de la pena de muerte. A pesar del acuerdo alcanzado por un grupo significativo de países en torno a estos temas, el veto ejercido por algunas naciones poderosas – entre las que se encuentra China y Rusia – acompañado por la resistencia de los países de África y Asia, obstruyó su inclusión. El argumento de que el problema de las drogas constituye una amenaza a la seguridad de las sociedades, pasó por encima del llamado al respeto y garantía de los Derechos Humanos.

Los llamados a la reforma se concentraron en el tema del consumo, mientras que hubo poco margen de maniobra para plantear cambios en el tránsito y la producción. El régimen de control de drogas ha sido aplicado de manera asimétrica. Mientras que los países más desarrollados cuentan con una mayor tolerancia y flexibilidad para interpretar los compromisos, en la periferia – donde se concentra el tránsito y la producción de cocaína y amapola – las convenciones han sido camisas de fuerza dado que establecen una talla única para todos. Esta situación se vio reflejada en la UNGASS donde hubo un mayor interés en abrir el debate en torno a las respuestas al consumo, mientras que se hizo poco para evitar que los costos e impactos de la política de drogas sigan siendo transferidos a los países con menores capacidades y niveles de desarrollo.

Los mercados regulados de marihuana no fueron parte de la negociación. Durante el proceso preparatorio de la UNGASS, Uruguay avanzó con la regulación del mercado del cannabis, al igual que cuatro estados de EE.UU y su capital, Washington DC, en abierta violación de las Convenciones de drogas. Varios países en sus intervenciones hicieron referencia a este tema, señalando las contradicciones emergentes en el Régimen de Fiscalización o resaltando la importancia de la experimentación. No obstante, la regulación del cannabis no fue parte de las negociaciones.

La discusión sobre el límite de los usos médicos y científicos. Uno de los objetivos del régimen internacional de narcóticos es limitar la producción, el comercio y el uso de drogas a propósitos médicos y científicos. Sin embargo, no se cuenta con una clara delimitación de lo que esto significa, por lo que hay un vacío legal que hace muy difícil determinar si una política está o no dentro de las convenciones. Una de las opciones que han señalado algunos expertos, es que esta cuestión pudiera ser la vía para la experimentación de diversas formas de control y manejo de las drogas.

El debate sobre los indicadores y la manera de medir el éxito. La efectividad de las políticas de drogas está directamente vinculada a la definición de sus objetivos y la manera de medir los avances. Las métricas relacionadas con el proceso (como las capturas, las incautaciones o los cultivos destruidos) han ocupado el lugar central, por encima de los indicadores de resultados (los impactos que las intervenciones de los Estados tienen en las comunidades y las personas). Esta perspectiva ha generado incentivos perversos privilegiando las acciones represivas y una desconexión entre el régimen de drogas, los Derechos Humanos y el Desarrollo, con resultados que pueden ser muy positivos en el ámbito de la lucha antinarcóticos pero perjudiciales para la seguridad y el bienestar de los ciudadanos. A pesar de que esta discusión fue puesta sobre la mesa por las organizaciones de la sociedad civil y varios países, quedó como uno de los asuntos no resueltos de la UNGASS.



III. Las lecciones que deja la UNGASS 2016 para América Latina y el Caribe

El proceso de preparación de la UNGASS y el desarrollo de la Sesión Especial deja importantes lecciones para los países de la región. La apertura del debate, la definición de los temas y de las estrategias para impulsarlos, la interacción con el sistema internacional y regional, la formación de coaliciones, así como la emergencia de tensiones, arrojan valiosas experiencias para quienes se proponen encontrar un camino realista y eficaz para la reforma.

Desde la perspectiva de las relaciones internacionales, la UNGASS revela las dificultades que enfrenta la cooperación para hacer frente a los nuevos desafíos. Es claro que el problema de las drogas ilegales no se puede resolver sin que distintos países colaboren; sin embargo, llegar a acuerdos globales es verdaderamente difícil – especialmente en un tema cargado de miedo y prejuicios.

Bajo estas condiciones, es relevante reconocer los logros alcanzados en la Sesión Especial y las oportunidades que brinda a futuro. Para esto, es necesario preguntarnos: ¿Qué podemos aprender? ¿Qué funcionó bien y por qué? ¿Qué no resultó como se esperaba y cuáles fueron las causas? Y sobre todo ¿Qué podemos mejorar? A solo pocos meses de haberse realizado la UNGASS es difícil determinar su verdadero impacto. Las agencias de Naciones Unidas, los países y las organizaciones de la sociedad civil aún están procesando las implicaciones de este proceso y decidiendo sobre las acciones que tomarán.

Con el objetivo de aportar a esta reflexión este documento propone diez lecciones, en un listado no exhaustivo que pretende ser un punto de partida para la discusión. Seguramente estos aprendizajes se irán enriqueciendo y validando - o descartando - a través del debate. La clave está en encontrar soluciones potenciales para atender cada uno de estos asuntos.

- 1. Cambios concretos requieren de propuestas concretas.** El discurso de reforma de la política de drogas careció de propuestas concretas y operativas. La iniciativa de inclusión de los “nuevos enfoques” fue muy general y quedó limitada a una declaración de principios, sin dientes ni fuerza. Lo anterior, a pesar de que los Estados se habían propuesto para la UNGASS la elaboración de un documento que estuviese orientado a la “adopción de medidas” a implementar por parte de los países.
- 2. Las reformas son lentas y progresivas.** La UNGASS 2016 mostró que los cambios tomarán tiempo y no obedecerán a una ruptura, sino a múltiples transiciones. La reforma de la política de drogas debe ser asumida como una carrera de largo aliento, cuyo avance no será lineal ni uniforme. Por lo tanto, el proceso de modernización debe ser acompañado por un proceso de planeación que consiga victorias tempranas, pero que se proponga una transformación en el largo plazo.
- 3. El contexto nacional importa. Los países siempre se expresan en clave doméstica.** Los cambios de agenda política, la presión ejercida por los ciudadanos, los ciclos electorales y el inmediatez que caracteriza la gestión gubernamental, afectan la posición de los países en el ámbito internacional. Bajo esta perspectiva, el margen de maniobra de los gobiernos es estrecho y la gestión de sus cancillerías y ministerios se



rige por el clima interno. Para entender las posiciones obstructionistas, es importante analizar qué elementos de la política nacional impiden o facilitan el cambio.

4. **Impulsar la reforma requiere conectar lo que se dice afuera con lo que se hace adentro.** Uno de los principales problemas de los países latinoamericanos que impulsaron la reforma fue la brecha entre el discurso mantenido en los foros multilaterales y los cambios reales al interior de los países. Si bien es cierto que la apertura del debate externo contribuyó a abrir espacios de discusión en el plano interno, la UNGASS 2016 demostró que los discursos y anuncios de cambio de la política son insuficientes. La mejor estrategia internacional es la que refleja y guarda coherencia con la política nacional.
5. **La desconfianza y las tensiones entre países existen e influyen en la construcción de los acuerdos.** La polarización política, las desconfianzas históricas y las tensiones entre los diferentes liderazgos tienen impactos en la construcción de los consensos. La competencia por el protagonismo por parte de algunos países, sumada a la formación de coaliciones excluyentes – donde fueron convocados solo algunos países afines y excluidos otros con posiciones contrarias - causó divisiones e impactó negativamente en los espacios de interlocución. La mirada simplista de países “afines” y “contrarios” a la reforma, esconde los matices y aleja la posibilidad de llegar a acuerdos sobre temas concretos, desde una postura pragmática.
6. **Llegar a acuerdos regionalmente no significa movilizar globalmente.** La expectativa de que los acuerdos alcanzados en el plano hemisférico y subregional sirvieran como base para la construcción del consenso en la ONU, chocó con la fragmentación y dispersión de los países latinoamericanos y caribeños. Organismos como la OEA y UNASUR tuvieron una modesta participación en el proceso de la UNGASS 2016 y sus resoluciones fueron mencionadas solo por algunos embajadores y mandatarios. Los países que impulsaron la reforma invirtieron recursos y tiempo en la formación de acuerdos regionales, que hubieran podido dirigirse de manera más efectiva a la construcción de alianzas con países en otras latitudes.
7. **El costo de construir consensos es debilitar los disensos.** Ante la imposibilidad de construir un nuevo consenso que favoreciera la reforma, una de las opciones que surgió en la UNGASS para visibilizar el debilitamiento del acuerdo global, fue que un grupo de países hiciera evidente su desacuerdo. Esta estrategia exigía lograr la formación de una coalición significativa que se opusiera a que el resultado de la Sesión Especial fuese un documento general, sin cambios significativos en la política de drogas. La dificultad para avanzar en esta línea fue que a medida que el grupo se ampliaba, los países que tenían las posiciones más radicales tuvieron que moderar sus posiciones, que se fueron debilitando.
8. **La sociedad civil es clave, pero su mención en los discursos no es suficiente.** La sociedad civil jugó un papel importante en el proceso de preparación de la UNGASS 2016, con la generación de espacios de diálogo, el aporte de insumos y de recomendaciones. Sin embargo, más allá de la mención en los discursos por parte de varios países, la participación de la sociedad civil en los espacios claves de discusión quedó expuesta al vaivén de las decisiones burocráticas y los requisitos fijados para



ingresar a los espacios de debate. Lo anterior derivó en un proceso que ha sido señalado por las organizaciones como poco transparente. Es importante mencionar además que varios de los aportes del Grupo de Trabajo de la Sociedad Civil no fueron considerados, ni discutidos en los debates.

9. **No hay que subestimar el poder de los conservadores.** Los países que se opusieron al cambio fueron muy hábiles en ponerle trabas al debate y delimitar el ámbito de la discusión. De manera temprana cerraron filas a la reforma de las convenciones y definieron reglas de juego que favorecieron que los temas principales se resolvieran en la CND en Viena. En América Latina, un conjunto importante de países, que habían llegado a consensos regionales en torno a los “nuevos enfoques”, se plegaron a las visiones más conservadoras en la ONU. Favorecidos por el hermetismo del Régimen de Fiscalización, los países defensores del status-quo no tuvieron que hacer mucho esfuerzo para generar una coalición anti-reforma.
10. **Los hechos se terminan imponiendo sobre las convenciones.** Los países que han tomado la decisión de avanzar en la regulación del mercado del cannabis, para fines distintos al medicinal y científico, lo han hecho pasando por alto las convenciones. En la UNGASS 2016 este tema no estuvo sobre la mesa y no hubo ningún tipo de pronunciamiento en contra de estas reformas internas. Por el contrario, el *Documento de Resultados* ratifica el principio de soberanía e incorpora la flexibilidad en la interpretación de los tratados. Dada esta realidad, mientras que la experimentación irá ganando espacios, las diferencias con lo establecido en el Régimen Internacional se harán más profundas y evidentes.

IV. Una mirada hacia el futuro: lo que viene y cómo hacerle frente

El futuro del debate de la política de drogas es incierto y dependerá en buena medida del liderazgo de los países que lo han impulsado y la posibilidad real de avanzar en cambios concretos al interior de los Estados. En términos regionales es importante mencionar que la región llegó a la UNGASS en un contexto muy distinto al del 2012 – año en el que se dio inicio a la discusión.

De la imagen promisoría que acompañó el boom de las materias primas, la mayor estabilidad política en buena parte de los países y la mejora en los indicadores económicos, la región pasó a un clima de recesión, con los precios de los *commodities* a la baja y la contracción de la inversión extranjera. De otro lado, en varios países se ha dado un cambio en las orientaciones políticas, que ha sido acompañado en no pocos casos por la polarización sociopolítica y momentos de crisis. Las tensiones entre países se han hecho más notorias, lo que ha impactado la capacidad de llegar a consensos en el escenario internacional. Bajo estas condiciones, la reforma a la política de drogas no aparece en los primeros lugares de la agenda. Esto se refleja en los organismos regionales y subregionales como la OEA y la UNASUR que se encuentran ante una difícil coyuntura, con agudos disensos, el debilitamiento de sus capacidades y la disminución de sus presupuestos. Dada esta realidad, será difícil avanzar en el desarrollo de los acuerdos alcanzados y la posibilidad de impulsar una nueva agenda para responder al problema de las drogas y el establecimiento de nuevas políticas. Por el contrario, en varios países se están dando retrocesos en las reformas y en la región en general en el sentido de que el eje principal



para la discusión en torno a las drogas está dado por la cuestión de la seguridad. Existe un grave riesgo de que la guerra contra la delincuencia organizada sea el motivo de una nueva cruzada que cierre el paso al debate sobre nuevas alternativas.

Viena conserva el control de la agenda de drogas y del Régimen Internacional de Fiscalización de Drogas. A pesar de que el consenso alcanzado en UNGASS es frágil y está rodeado de contradicciones, se espera que haya un involucramiento progresivo de las demás Agencias de las Naciones Unidas, pero sin la definición de un mandato claro, no es mucho lo que éstas pueden hacer – en un contexto de limitadas capacidades. En cuanto a la posibilidad de tener una próxima UNGASS en 2019, por ahora es una opción que parece lejana e improbable - valorada como poco estratégica y oportuna por un grupo significativo de países.

Para continuar con el debate y avanzar con las reformas es importante preguntarse qué hacer frente a condiciones que parecen adversas. A continuación se señalan un conjunto de recomendaciones que, tomando en cuenta las lecciones aprendidas, proponen una hoja de ruta para continuar con la discusión de una forma realista y pragmática.

1. **Concentrarse en pocos temas.** Los países y organizaciones que pretenden impulsar la reforma deberían enfocarse en pocos temas, con el objetivo de concentrar sus esfuerzos y usar de manera eficiente sus capacidades. Uno de los problemas de la UNGASS 2016 fueron las "listas de mercado" que incluyeron múltiples tópicos sin mayores niveles de profundización. Dentro de este ámbito para América Latina resulta clave avanzar en la agenda de Derechos Humanos y de Desarrollo, identificando mecanismos, nuevos indicadores y reformas concretas que permitan dar un nuevo rumbo a la política de drogas.

Un asunto relevante es que las coaliciones de los países deberían girar en torno a temas concretos (abolición de pena de muerte, reducción de daños, despenalización del consumo). En el proceso de UNGASS 2016 ocurrió lo contrario: la necesidad de construir coaliciones determinó los temas. El resultado fue la formación de grupos sin agendas definidas y atravesados por temas dispersos.

2. **Ordenar primero la casa.** Los países deberían tener una única voz y guardar coherencia en sus posiciones. Esto implica alinear las embajadas y misiones (especialmente en Nueva York y Viena), así como articular el trabajo de las distintas instituciones y ministerios. Se recomienda tener un equipo especializado en las Cancillerías para dar seguimiento a este tema. Además cada país debería definir la Estrategia Internacional con objetivos y acciones que sirvan como guía para el camino que habrá que recorrer de aquí al 2019.
3. **Identificar un nuevo derrotero.** UNGASS 2016 contribuyó a movilizar el debate sobre la política de drogas y a definir acciones en torno a un evento específico. Si bien la posibilidad de tener una nueva UNGASS en 2019 ha estado sobre la mesa, este escenario es poco probable por lo que es necesario tener un Plan B. Una opción sería la realización de una "Conferencia Internacional sobre el uso indebido y el tráfico ilícito de Drogas", similar a la organizada en 1987.



4. **Definir e implementar nuevos indicadores.** Un tema concreto para avanzar es la definición y aplicación de nuevos indicadores para medir los avances en la política de drogas, que incorporen la perspectiva de salud pública, los derechos humanos y el desarrollo. No hay que perder de vista que 2019 fue el plazo establecido para conseguir las metas definidas en el Plan de Acción, por lo que será importante avanzar en su evaluación. Un análisis multidimensional de sus resultados e impactos requerirá avanzar en métricas que superen la visión de la reducción de la oferta y la demanda, incorporando los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030.
5. **Prepararse para el relevo de los liderazgos en la región.** Una parte importante de los jefes de Estado y funcionarios que estuvieron en la UNGASS 2016, no estarán para la cita del 2019. Por esta razón, se requiere que el impulso de la reforma no dependa de gobiernos o voluntades específicas sino que logre instalarse en las agendas de los actores políticos y sociales relevantes. Para garantizar esta continuidad se necesita de una sociedad civil activa y de la sensibilización y capacitación de los funcionarios que estarán a cargo de esta temática en el nivel internacional.
6. **Aprovechar la flexibilidad y autonomía pero no conformarse con ello.** La flexibilidad abre una valiosa oportunidad para la experimentación y la implementación de nuevas alternativas, pero no soluciona los problemas de incoherencia y fragmentación en el sistema internacional – por el contrario, puede agravarlos. Por esta razón, es necesario seguir impulsando el debate sobre las reformas en el Régimen Internacional de Fiscalización.

Una alternativa es continuar impulsando la conformación de un grupo consultivo de expertos para mejorar el funcionamiento y la coherencia del sistema actual – una propuesta realizada por algunos países que hasta ahora no ha tenido la suficiente resonancia. De otro lado, es importante que los Estados interesados en la reforma, formulen recomendaciones concretas que puedan ser adoptadas en el seno de la ONU – como pueden ser la despenalización del consumo, la exclusión de la hoja de coca de las convenciones o la abolición de la pena de muerte para los delitos relacionados con drogas, entre otras.

7. **Dar la bienvenida a experiencias innovadoras.** La reforma de la política de drogas requiere que se hagan visibles las experiencias innovadoras que denotan un progreso. La puesta en marcha de alternativas ligadas a la regulación de los mercados de drogas, la reducción de daños, la aplicación diferenciada de las leyes de drogas, la disminución de la violencia y las estrategias de desarrollo, pueden arrojar valiosos aprendizajes y aportar nueva evidencia. Un elemento clave es la evaluación y el monitoreo de estas iniciativas, de tal manera que se puedan medir sus impactos reales sobre las personas y las comunidades. Los países deben dar cabida a innovaciones responsables, en el marco de un sistema internacional basado en países soberanos, que pueden colaborar y avanzar colectivamente.
8. **Volcar la mirada a lo nacional y local.** El ámbito nacional y especialmente el local (los estados, municipios y ciudades) son los más adecuados para la innovación y el desarrollo de nuevos enfoques, que respondan a las necesidades específicas de cada territorio. Resulta clave involucrar a los gobernadores y alcaldes en la reforma a la



política de drogas, fomentando una agenda de cambio que permita dar respuestas a las problemáticas más próximas al ciudadano como lo son el aumento del consumo y la inseguridad ligada a la emergencia de los mercados locales. Se requieren de respuestas concretas que incorporen una perspectiva integral, con intervenciones desde el ámbito social y de salud pública.

9. **Explorar la posibilidad de acuerdos entre países.** Una de las opciones que no requiere ningún cambio en las convenciones, son los acuerdos entre países afines. De acuerdo a la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados de 1969, dos o más partes podrán celebrar un acuerdo que tenga por objeto modificar el tratado únicamente en sus relaciones mutuas. Según algunos expertos, esto permitiría por ejemplo a avanzar en la legalización de la exportación boliviana de hojas de coca al norte argentino. Se podría explorar el establecimiento de un mercado común para la hoja de coca en la comunidad Andina. Además, se podrían considerar programas compartidos binacionales o multinacionales de políticas de reducción de daños en el área de la demanda, así como avanzar en la socialización de las experiencias que se vienen desarrollando en materia de la regulación de la marihuana.

10. **Establecer un mecanismo de seguimiento e implementación de lo acordado en la UNGASS 2016 y prepararse para el 2019.** Es una prioridad definir un mecanismo de seguimiento de los acordado en la UNGASS 2016 y articular sus contenidos con el Plan de Acción sobre Drogas de Naciones Unidas. Los países deben prepararse para el 2019, a través de dos proceso paralelos: a) La evaluación de los resultados e impactos que ha tenidos el Plan de Acción acordado en 2009, b) La posible preparación de una Nueva Declaración Política 2020-2030 en Naciones Unidas. La primera tarea debería sentar las bases para la segunda, identificando las áreas en las cuales son necesarios los ajustes. Es clave que los países interesados en la reforma de la política de drogas influyan en Naciones Unidas para que la evaluación del Plan del 2009 y la posible definición del nuevo Plan se realicen de manera transparente e incluyente.

Para lograr un cambio real en la política de drogas es necesario que los países de la región, la sociedad civil y los distintos actores que participan en el proceso comiencen a prepararse para el 2019. Como muestra este documento, para avanzar efectivamente en el camino de la reforma se requiere aprender de las lecciones del pasado, actuar en el presente adoptando medidas concretas y no dejarse coger ventaja del futuro, abriendo paso a la innovación.

El mensaje principal que pretende dejar este informe es que **SÍ** es posible cambiar la política de drogas. Para esto hay que pasar del discurso a la práctica, asumiendo la responsabilidad histórica de orientar las decisiones de los Estados al bienestar de los ciudadanos y sus comunidades. La región necesita de menos retórica y más acción.

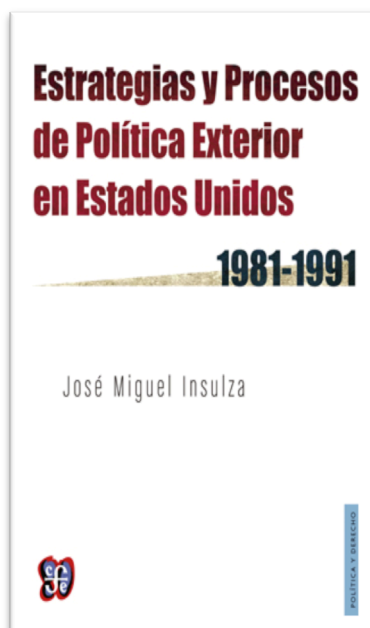
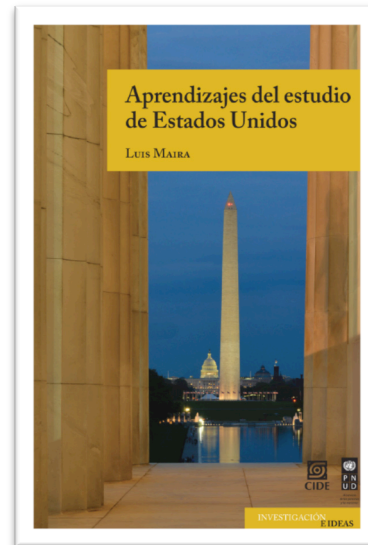
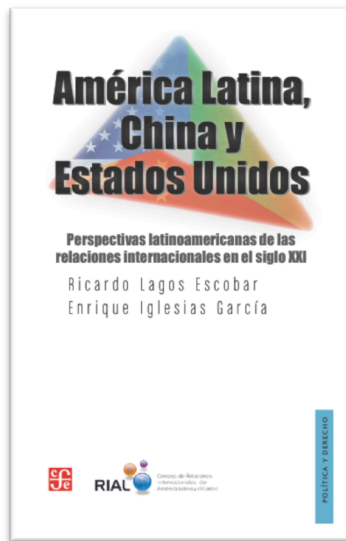


Referencias

- Buxton, J. (2016). Mitos, moralismo e hipocresía en el sistema internacional de control de drogas. Open Democracy, disponible en:
<https://www.opendemocracy.net/democraciaabierto/julia-buxton/mitos-moralismo-e-hipocres-en-el-sistema-internacional-de-control-de->
- Bewley-Taylor, D. (2012). International Drug Control: Consensus Fractured. Cambridge: University Press.
- Bewley-Taylor, D. & Jelsma, M. (2016). UNGASS 2016 ¿Un consenso roto o a-m-p-l-i-o?. Transnational Institute. Disponible en:
https://www.tni.org/files/publication-downloads/dpb_45_sp_15082016_web.pdf
- Collins, J. (2016). Reform options for UNGASS and Beyond. FES Seguridad, disponible en:
<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/la-seguridad/12335.pdf>
- Garzón, J.C. (2016). "América Latina: La rebelión que no ocurrió". En *Ahora Semanal*, 15 de abril de 2016, Número 29.
- Jelsma, M. (2015). UNGASS 2016: Prospects for Treaty Reform and UN System-Wide Coherence on Drug Policy. Washington DC: Brookings.
- Mendes de Paiva, L. & Tobias, R (2016). "UNGASS 2016: O início de uma nova perspectiva para a política internacional sobre drogas?". JOTA, disponible en:
<http://jota.uol.com.br/ungass-2016-o-inicio-de-uma-nova-perspectiva-para-politica-internacional-sobre-drogas>
- Sanchez, L. (2016). "La sordera de la ONU". Nexos, disponible en:
<http://www.nexos.com.mx/?p=28044>
- Thoumi, F. (2016). Medicina, ciencia e interpretación de las convenciones internacional de drogas: ¿Será que el emperador está desnudo?. Disponible en:
http://www.infodrogas.gub.uy/images/stories/pdf/ensayo_thoumi_diciembre2015.pdf
- Tokatlian J. (2016). UNGASS 2016: de la oportunidad al oportunismo. Open Democracy, disponible en:
<https://www.opendemocracy.net/democraciaabierto/juan-gabriel-tokatlian/ungass-2016-de-la-oportunidad-al-oportunismo>
- Tokatlian J. & Cominí, N. (2016). "Guerra contra las drogas": ¿se puede modificar el paradigma internacional?. CIDOB, Barcelona Centre for International Affairs, disponible en:
http://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/notes_internacionales/n1_149/ guerra_contra_las_drogas_se_puede_modificar_el_paradigma_internacional



Publicaciones convenio





www.consejorial.org/

Av. Dag Hammarskjöld 3477 - Vitacura, Santiago de Chile