



Revista Científica General José María  
Córdova

ISSN: 1900-6586

revistacientifica@esmic.edu.co

Escuela Militar de Cadetes "General José  
María Córdova"  
Colombia

Cadena Afanador, Walter; Devia Garzón, Camilo Andrés

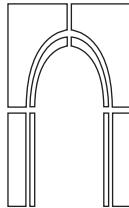
La lucha contra las drogas en América Latina y las iniciativas generadas desde la  
UNASUR y la OEA

Revista Científica General José María Córdova, vol. 11, núm. 12, julio-diciembre, 2013,  
pp. 39-59

Escuela Militar de Cadetes "General José María Córdova"  
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=476248925003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org



## La lucha contra las drogas en América Latina y las iniciativas generadas desde la UNASUR y la OEA\*

Recibido: 28 de junio de 2013. ● Aceptado: 24 de septiembre de 2013.

The Fight against Drugs in Latin America and the Initiatives generated from OEA and UNASUR

La lutte contre la drogue en Amérique latine et les initiatives générées par l'OEA et l'UNASUR

A luta contra as drogas na América Latina e as iniciativas geradas a partir da OEA e UNASUR

Walter Cadena Afanador <sup>a</sup>  
Camilo Andrés Devia Garzón <sup>b</sup>

\* Este trabajo es producto del proyecto con código EES 1231 "El Consejo de Defensa Sudamericano y la creación de una política común de seguridad regional", adscrito a las Facultades de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad, y de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada.

<sup>a</sup> Abogado, Magíster en Relaciones Internacionales. Universidad Javeriana. Estudiante de Doctorado en Derecho, Universidad de Buenos Aires. Docente investigador, Universidad Militar Nueva Granada y Universidad Libre. Editor de la revista «Prolegómenos. Derechos y Valores». Comentarios a: walter.cadena@unimilitar.edu.co

<sup>b</sup> Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos. Magíster en Asuntos Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Docente investigador, Faries – Universidad Militar Nueva Granada. Comentarios a: camilo.devia@unimilitar.edu.co

**Resumen.** El trabajo describe el estado actual y las perspectivas de la lucha antidrogas formulada y desplegada por Colombia en América Latina. Para ello, se realiza un análisis de las cifras oficiales entregadas en las últimas dos décadas por las Naciones Unidas y sus organismos UNODC, SIMCI y JIFE. De igual manera, se analizan las iniciativas recientes planteadas por la UNASUR y la Organización de Estados Americanos (OEA), con miras a buscar nuevas alternativas y soluciones a un tema multidimensional como este. Se realiza un estudio descriptivo y cuantitativo, utilizando una lectura transdisciplinaria del fenómeno socio jurídico, teniendo en cuenta al Derecho y a las Relaciones Internacionales, ya que esta problemática impacta de manera directa a las instituciones de la sociedad internacional.

**Palabras Clave.** Lucha contra las drogas, narcotráfico, consumo de drogas, cooperación internacional, América Latina, UNASUR, Organización de Estados Americanos.

**Abstract.** The paper describes the current status and prospects of the war on drugs formulated and deployed by Colombia in Latin America. To this end, an analysis of official figures given in the last two decades by the United Nations and its agencies UNODC and INCB SIMCI. Similarly, discusses recent initiatives raised by the UNASUR and the Organization of American States (OAS), with a view to finding new ways and solutions to a multidimensional issue like this. We performed a descriptive and quantitative study using a transdisciplinary reading socio-legal phenomenon, taking into account the law and international relations, as this issue has a direct impact on the institutions of international society.

**Keywords.** Fight against drugs, drug trafficking, drug use, international cooperation, Latin America, UNASUR, OAS.

**Résumé.** Le document décrit l'état actuel et les perspectives de la guerre contre la drogue formulées et déployés par la Colombie en Amérique latine. À cette fin, une analyse des chiffres officiels donnés dans les deux dernières décennies par les Nations Unies et ses agences ONUDC et l'OICS SIMCI. De même, examine les initiatives récentes soulevées par l'UNASUR et l'Organisation des États américains (OEA), en vue de trouver de nouveaux moyens et des solutions à un problème multidimensionnel comme ça. Nous avons effectué une étude descriptive et quantitative en utilisant une lecture phénomène socio-juridique transdisciplinaire, en tenant compte du droit et des relations internationales, que cette question a un impact direct sur les institutions de la société internationale.

**Mots-clés.** Lutte contre la drogue, le trafic de drogue, consommation de drogue, la coopération internationale, l'Amérique latine, l'UNASUR, l'OEA.

**Resumo.** O artigo descreve o estado atual e as perspectivas da guerra contra as drogas formuladas e implementadas pela Colômbia na América Latina. Para este fim, uma análise dos números oficiais dadas nas últimas duas décadas pela Organização das Nações Unidas e suas agências UNODC e INCB SIMCI. Da mesma forma, discute as iniciativas recentes levantadas pela Unasur e da Organização dos Estados Americanos (OEA), com vista a encontrar novos caminhos e soluções para um problema multidimensional assim. Foi realizado um estudo descriptivo e quantitativo com uma leitura fenômeno sócio-jurídico transdisciplinar, tendo em conta a legislação e as relações internacionais, como esta questão tem um impacto direto sobre as instituições da sociedade internacional.

**Palavras-chave.** Luta contra as drogas, tráfico de drogas, uso de drogas, a cooperação internacional, a América Latina, Unasur, OEA.

## Introducción

La agenda de política exterior de Colombia ha estado cruzada transversalmente por la lucha contra las drogas que ha emprendido el país desde la década de 1960. Ello ha condicionado la agenda

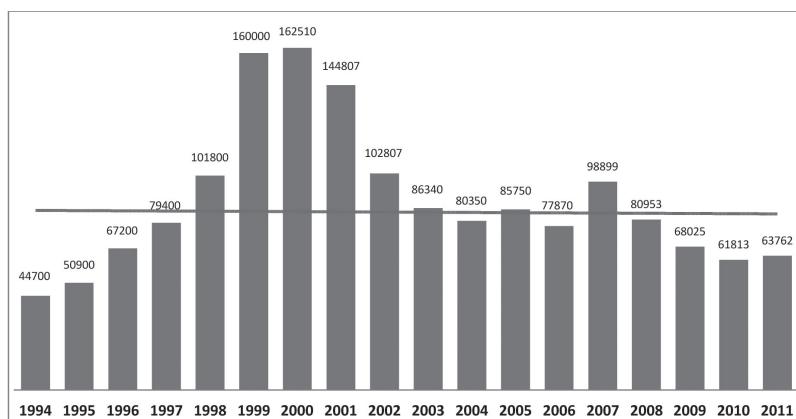
bilateral y multilateral frente a la sociedad internacional, relegando los demás temas a un segundo plano.

La guerra contra las drogas ilícitas cumple más de cuatro décadas, desde la célebre conferencia de Nixon el 17 de junio de 1971, convirtiéndose para Colombia en una de las pocas políticas de Estado que se ha erigido con solidez institucional, continuidad gubernamental y estrecha cercanía con la política exterior de los Estados Unidos.

En este documento se presenta una lectura descriptiva sobre la lucha contra las drogas en América Latina, evaluando las perspectivas que se abren a partir del contexto latinoamericano, en especial con la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR). La metodología que se desarrolla parte del paradigma mixto utilizando una estrategia de triangulación de datos. El tipo de diseño metodológico es descriptivo y propende por ser explicativo. Las estrategias metodológicas se basan en la consulta de fuentes primarias y secundarias, desde la perspectiva colombiana de la lucha contra las drogas, consultando diversos textos y documentos, así como la opinión de algunos funcionarios involucrados en la lucha contra las drogas en el país, que por motivos de confidencialidad, no se han citado. El documento parte de una interpretación interdisciplinaria al utilizar enfoques de análisis propios de las Relaciones Internacionales y del Derecho Internacional, tomando como punto de referencia teórico la importancia de las instituciones en la sociedad internacional (Escuela Ingresa).

## 1. La lucha contra las drogas en Colombia y el contexto latinoamericano

En Colombia se ha militarizado el tema de la lucha contra las drogas, enfocándolo hacia una política prohibicionista, represiva y hacia una estrategia integral de seguridad tanto rural como urbana, que describe el problema como multifacético ya que posee en la actualidad diversos aspectos críticos: cultivo, insumos, micro y macro tráfico, bandas criminales emergentes (BACRIM), organizaciones de narcotráfico, narco guerrillas (FARC y ELN), rutas internacionales de tráfico, lavado de activos, erradicación manual y aspersión, entre otros. De manera adicional, está el tema del consumo interno, el profundo debate en torno a la despenalización de dosis mínimas y la ausencia de políticas de Estado, para tratar el tema también como un problema de salud pública y de seguridad ciudadana.



**Figura 1.** El cultivo de coca en Colombia, 1994 – 2011. Cifras en hectáreas. Se muestra punteada la línea de tendencia logarítmica.

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos de UNODC-SIMCI (2003 y 2012a).

Después del Frente Nacional, en 1974, el país percibe las dimensiones económicas, de seguridad e impacto social de los cultivos ilícitos, en lo que se conoció como la *bonanza marimbera* durante la presidencia de Alfonso López Michelsen. Para esta época, un joven político del partido liberal, a la sazón un dirigente gremial de las instituciones financieras, cuestionaba las políticas de represión que desde entonces habían caracterizado el tratamiento del problema, al abogar sobre la legalización de la marihuana (cannabis). Ese político era Ernesto Samper, quien 15 años después sería elegido presidente del país.

El Estado colombiano ha desplegado en las últimas dos décadas una consistente política exterior, en torno a la necesidad de plantear la lucha contra las drogas como un problema que concierne a las dinámicas de *globalización de la cooperación gubernamental* de esta problemática multifactorial. El principal estamento de la institucionalidad nacional que lidera la lucha contra las drogas es la Policía Nacional, la cual ha gestionado el establecimiento de acuerdos bilaterales con 25 estados (se están proyectando otra docena de acuerdos), cuatro acuerdos con organismos internacionales (Naciones Unidas, Organización de Estados Americanos, Unión Europea y Comunidad Andina de Naciones) y se han suscrito 27 memorandos de entendimiento (con diversos países y con la Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial).

Según las cifras de las Naciones Unidas generadas a través de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés) y de su Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), el comportamiento del número de hectáreas cultivadas con coca ha tenido una tendencia logarítmica estable, que sitúa el territorio nacional cultivado en aproximadamente 83.000 hectáreas, durante los últimos 18 años (1994-2011). Se identifica de manera clara un periodo de crecimiento sostenido durante 1994-2000 (+264%) y un periodo de tendencia decreciente desde el 2000 hasta el 2011 (-60,8%). (Véase Figura. 1).

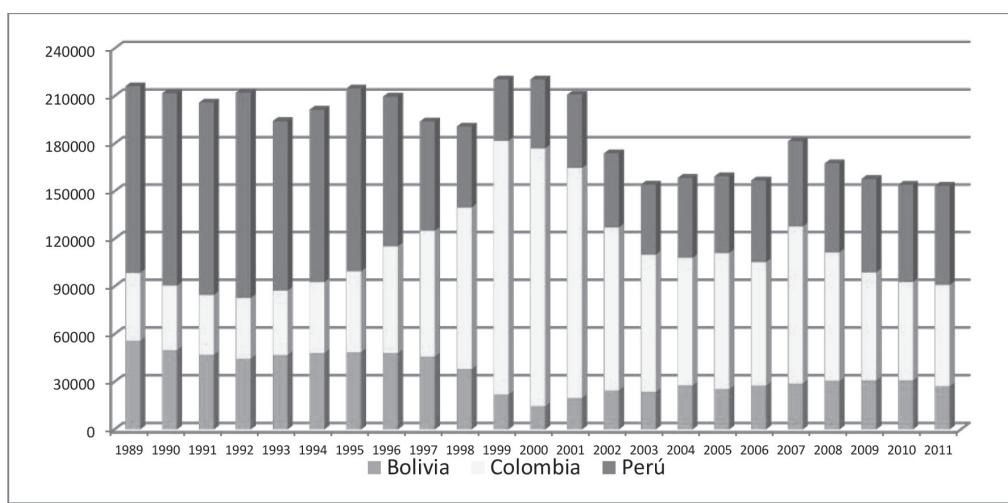
El año 2001 fue el año a destacar, ya que se evidenciaron unos mayores logros en la erradicación de los cultivos de coca en el país. Para el año 2000, Colombia era el responsable del 73,4% de los cultivos de coca en la región Andina. Para el 2011, el país poseía el 41,6% de los cultivos de coca en la región. Sin embargo, sigue siendo el país que mayor cantidad de hectáreas cultivadas tiene, superando a Perú y Bolivia. No siempre ha sido así, ya que antes de 1995 Colombia era el país con menos cantidad de hectáreas de la región (Véanse Tabla 1 y Figura 2).

**Tabla 1.** El cultivo de coca en Bolivia, Colombia y Perú, 1989-2011, cifras en hectáreas.

Año	Bolivia	Colombia	Perú	Total
1989	55800	42700	117700	216200
1990	50000	40600	121200	211800
1991	47000	37700	121200	205900
1992	44600	38200	129400	212200
1993	46800	40600	106800	194200
1994	48100	44700	108600	201400
1995	48600	50900	115300	214800
1996	48100	67200	94400	209700

Año	Bolivia	Colombia	Perú	Total
1997	45800	79400	68800	194000
1998	38000	101800	51000	190800
1999	21800	160000	38700	220600
2000	14600	162510	43400	221300
2001	19900	144807	46200	210900
2002	24400	102807	46700	173907
2003	23600	86340	44200	154140
2004	27700	80350	50300	158350
2005	25400	85750	48200	159350
2006	27500	77870	51400	156770
2007	28900	98899	53700	181499
2008	30500	80953	56100	167553
2009	30900	68025	58800	157725
2010	31000	61813	61200	154013
2011	27200	63762	62500	153462

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos de UNODC-SIMCI (2003, 2012a, 2012b y 2012c)

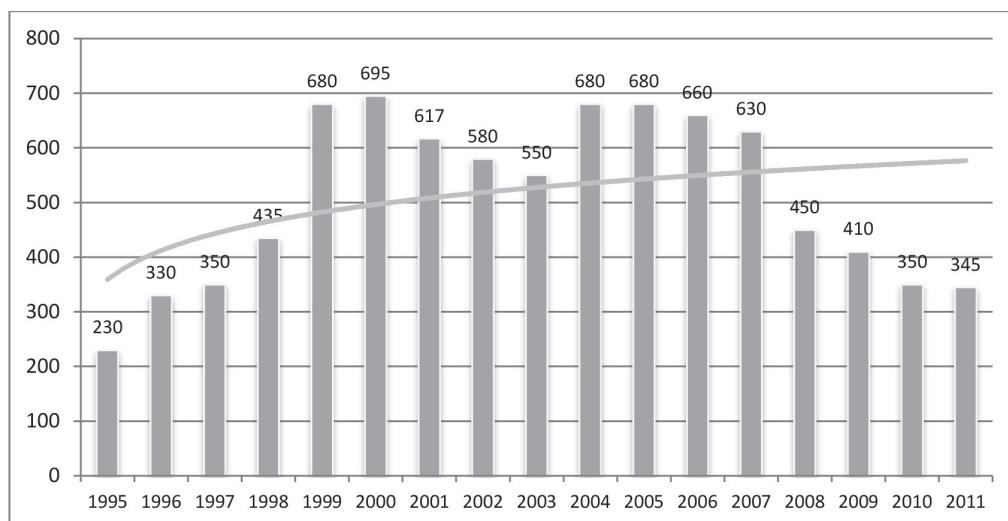


**Figura 2.** El cultivo de coca en Bolivia, Colombia y Perú, 1989 – 2011, cifras en hectáreas.

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos de UNODC-SIMCI (2003, 2012a, 2012b y 2012c)

Un criterio importante en el monitoreo que realizan las Naciones Unidas en la lucha contra las drogas y, en particular en el caso colombiano, es la producción potencial de cocaína. Revisando las cifras (Figura 3) se confirma la tendencia de un decremento a partir del año 2000 (-49,64%) con

algunos picos negativos durante el lapso de 2004 a 2007, sin embargo la tendencia logarítmica durante el periodo de 1995 a 2011 es creciente (+62,5%).



**Figura 3.** Producción potencial de cocaína en Colombia, 1995–2011, cifras en hectáreas. Se muestra punteada la línea de tendencia logarítmica.

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos de UNODC-SIMCI (2003 y 2012a)

Entre los objetivos trazados por el sector defensa nacional se encuentra el de *llevar a un mínimo la producción nacional de narcóticos*, para lo que se establecen estrategias dentro de cada uno de sus componentes orientados hacia una *ofensiva definitiva contra el narcotráfico*; sin embargo, no es la primera vez que el gobierno colombiano plantea una solución definitiva en la lucha antidrogas. Realmente lo viene planteando desde hace varias décadas, pero los resultados están lejos de que esta meta se alcance.

El gobierno, en los últimos 16 años, ha ejecutado presupuestalmente cerca de \$20 billones, más de US\$ 11 mil millones se han enfocado en la reducción de la oferta de drogas y el fortalecimiento jurídico institucional, en perjuicio de la reducción del consumo de drogas y la gestión ambiental, las cuales reciben recursos a través de cooperación internacional. Durante este lapso se ha mantenido la tendencia de que dos terceras partes del gasto se hacen en el Sector Defensa y Seguridad, mientras que el gasto en las carteras de Protección Social, Ambiente y Educación es inferior al 2%. Del gasto presupuestal realizado en el Sector Defensa, el 53% se ha ejecutado a través de la Armada Nacional y una tercera parte a través de la Dirección Antinarcóticos de la Policía Nacional. La ejecución presupuestal en el Ejército Nacional es inferior al 9%.

Dentro de las estrategias establecidas por parte del Sector de Defensa y Seguridad colombianos, se han establecido diversos ejes de acción:

- Prevención. Este plan es desarrollado por diversos organismos del Estado, incluyendo la Policía Nacional, la cual ha establecido el programa de Educación para la Resistencia del Abuso de Drogas (DARE)<sup>1</sup>.
- Erradicación de cultivos ilícitos. Conlleva la reducción permanente y progresiva de cultivos ilícitos, la aspersión aérea y erradicación manual, la consolidación de áreas con mínima afectación de cultivos ilícitos y el plan de manejo ambiental.
- Interdicción. Tanto de bienes como de redes de tráfico aéreo, marino y submarino.
- Política exterior. Colombia ha estrechado los lazos de cooperación internacional con los Estados Unidos, la Unión Europea y las Naciones Unidas. Recientemente ha acompañado las voces que surgen desde Latinoamérica solicitando a la sociedad internacional un reacomodamiento de la agenda internacional sobre el tema de las drogas y que ha encontrado espacios de debate en la OEA, la UNASUR, la CAN y, en menor medida, en las Naciones Unidas.

Colombia se ha debatido en una lógica represiva y de falsos dilemas morales en la lucha contra las drogas, que ha transfigurado la política y las instituciones. El país ha establecido como premisas para esta guerra, una cercanía estrecha a las políticas antidrogas estadounidenses, basadas en la extradición, la fumigación permanente, la cooperación elusiva, la militarización recurrente y unas fórmulas de legalización que se han tornado complejas.

Las bandas criminales que operan en Colombia se han fraccionado de tal manera, que existen pequeñas redes aliadas con las guerrillas, que controlan amplias zonas de cultivo y tráfico interno, tanto de precursores como de la droga procesada. Sin embargo, la capacidad de las bandas colombianas para la exportación de drogas se ha reducido en las últimas dos décadas, existiendo una mayor interacción y presencia de las bandas centroamericanas y, en especial, las mexicanas:

Los carteles de la droga mexicanos hoy en día controlan, en su mayoría, la ruta del tráfico de drogas hacia Estados Unidos, dominada por unas 20.000 pandillas callejeras, con las cuales los carteles mexicanos han formado alianzas que las han fortalecido. La Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) de la ONU, en 2010, indicaba en su informe que el 90% de la cocaína sudamericana que se vende en Estados Unidos ingresaba desde México.

(Zuinaga, 2012, 196).

En México y Centroamérica la lucha contra las drogas es conexa con la trata de personas, la delincuencia organizada y transnacional y la migración ilegal de personas. Por supuesto, la situación en la frontera mexicano estadounidense se maximiza al ser quizás la más grande y dinámica frontera que existe entre dos países en el mundo, con una gran cantidad de problemáticas conexas, ya que Estados Unidos es el mayor receptor de mercaderías manufacturadas en el mundo. Esto incluye a las drogas y, lamentablemente, al ser humano, desnaturalizado en su dignidad de ser persona y asumido simplemente como un factor de producción y consumo. Por ejemplo, se estima que a América del Norte llegan 280 toneladas de cocaína anuales provenientes de Sudamérica (JIFE, 2013, 61).

---

1 Programa establecido desde inicios de la década de 1980, que tiene una similitud en su denominación con el conocido modelo DARE (Detección, Análisis, Respuesta y Análisis) creado por esa misma época para la solución de problemas criminales (*Problem Oriented Policing, POP*).

(...) América del Norte sigue siendo el mayor mercado de drogas ilícitas del mundo, así como una región que comunica la tasa más elevada de mortalidad por drogas. Según las cifras que figuran en el *Informe Mundial sobre las Drogas*, aproximadamente uno de cada 20 decesos en América de Norte, en el grupo de 15 a 64 años de edad, está relacionado con el consumo de drogas. En esa cifra están comprendidos los fallecimientos por sobredosis y el VIH/SIDA contraído a raíz del uso compartido de accesorios contaminados, así como los causados por traumatismos, entre ellos accidentes automovilísticos provocados por la condición de vehículos bajo la influencia de drogas.

(JIFE, 2013, 67-68).

En tal sentido, el autor mexicano López Zúñiga reflexiona sobre la problemática de la migración desde y hacia su país, en el marco del derecho:

(...) si consideramos que la migración es algo intrínseco a la naturaleza humana, entonces debe tener un impacto positivo en las sociedades actuales; como consecuencia, los gobernantes tienen el deber ético de tratar este fenómeno de forma responsable y lo más humanamente posible, al grado que el derecho progrese en favor de la migración que busca la vida digna, quedando únicamente como reto para los países receptores de migrantes, su regulación y efectivo control acorde con la condición humana; empero, de ninguna forma, el trato en el aseguramiento y expulsión de los migrantes irregulares, debe trastocar derechos públicos subjetivos ya consolidados, como lo son los principios y valores que han sustentado las democracias modernas.

(Zúñiga, 2011, 10-11).

La denominada guerra contra los carteles mexicanos y la violencia generada en torno a esta problemática ha llevado a que 60.000 personas hayan sido asesinadas en México, desde 2006, como consecuencia directa de este flagelo (JIFE, 2013, 69).

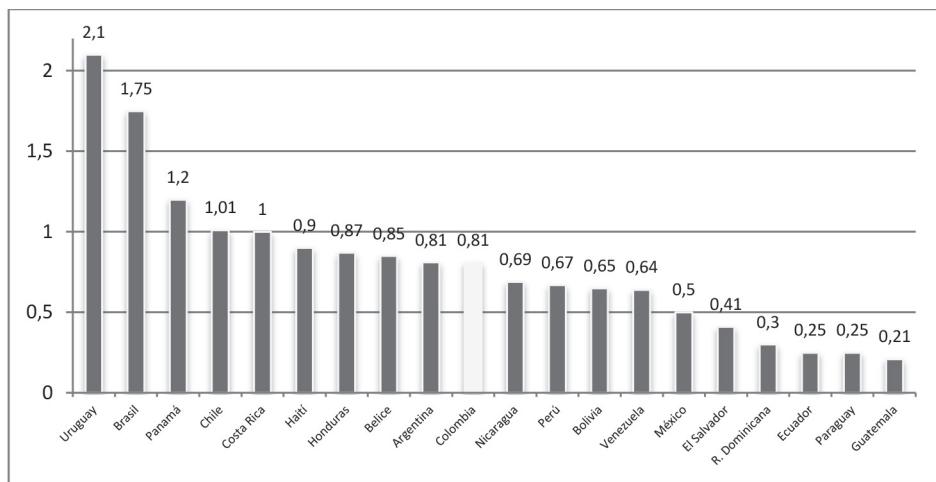
En Centroamérica el tráfico de drogas se ha concentrado, especialmente en el denominado *rectángulo del norte*, integrado por Belice, Honduras, El Salvador y Guatemala. Centroamérica se ha convertido, en el último lustro, en la región del mundo con mayor índice de homicidios, erigiendo a Honduras y a El Salvador como los países más violentos del mundo. Por su parte, Jamaica es el más destacado productor de cannabis en esta subregión, mientras que otras islas caribeñas como Trinidad y Tobago, Cuba y Bahamas son rutas de tráfico y reexpedición de precursores y remesas de estupefacientes (JIFE, 2013, 61-64).

## **2. Lucha contra las drogas y consumo en América Latina**

En cuanto al consumo, el panorama denota que no necesariamente los países con mayor producción de drogas en la región, son los mayores consumidores. Para realizar este análisis, se han seleccionado veinte países de América Latina, de acuerdo a su población y a la disponibilidad de la información documentada en el último informe de la UNODC, donde se evalúa el consumo dentro de la población, en el rango de los 15 a 69 años de edad, de anfetaminas, éxtasis, cannabis, cocaína y opiáceos (Véanse Figuras 4, 5, 6, 7 y 8).

Frente al consumo de cocaína (Figura 4), los países latinoamericanos con mayor porcentaje de usuarios son Uruguay, Brasil, Panamá y Chile. Los mayores productores de cocaína en la región,

esto es, Colombia, Perú y Bolivia ocupan puestos intermedios en consumo con índices de consumo similares al promedio de los 20 países seleccionados, el cual se ubica en el 0,79% de la población. Se estima que el 27% de los consumidores de cocaína en el continente americano son provenientes de países de Sudamérica (CICAD, citado por JIFE, 2013, 78).



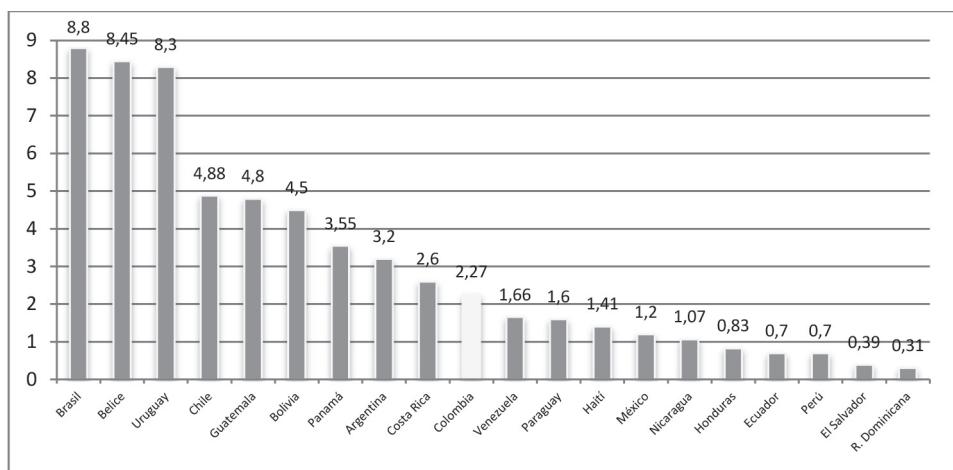
**Figura 4.** Porcentaje de la población que consume cocaína en América Latina, 2011 (o último año disponible). Porcentaje de consumidores dentro de la población nacional entre los 15 y 64 años.

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos de UNODC (2013).

De las cinco drogas estudiadas, la de mayor consumo en Latinoamérica es el cannabis, con un promedio del 3,06% de la población. Nuevamente Brasil, Uruguay y Chile ocupan los primeros lugares en porcentaje de población de consumidores. Colombia ocupa un rango medio, con un porcentaje inferior al promedio latinoamericano. (Figura 5).

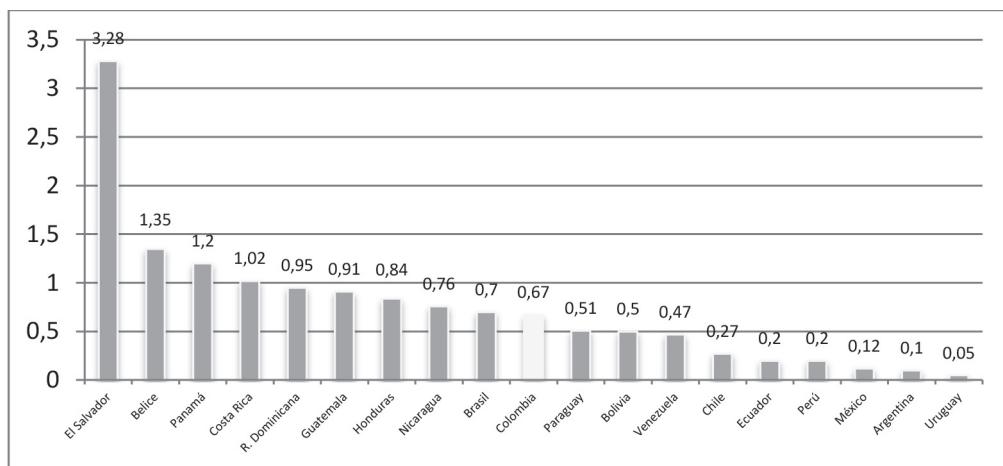
Considerado el cannabis como una droga que tiene unos efectos menos lesivos en la salud que otras drogas como la cocaína, no por ello se le puede considerar de manera ligera, como una *droga blanda*, término eufemístico que induce a interpretaciones equivocadas. El cannabis es la droga de más alto consumo en la región, con un promedio de 3,06% de la población adulta. Brasil, Uruguay y Chile siguen siendo los países con más altos índices de consumo, junto con Belice y Guatemala. Bolivia, como país productor de primer orden en la región, destaca con un índice muy alto, mientras que Perú tiene uno de los porcentajes de consumo más bajos en Latinoamérica.

La droga con el tercer índice de consumo en América Latina son las anfetaminas (0,74% de la población adulta), con niveles muy cercanos a los de la cocaína. El Salvador, que posee unos índices de consumo muy bajos en las demás drogas, en anfetaminas posee uno índices altísimos, cuadruplicando el índice promedio de la región. De manera inversa, Uruguay y Chile que se destacan por tener consumos altos en las demás drogas, en el consumo de anfetaminas muestran unos porcentajes muy por debajo del promedio regional.



**Figura 5.** Porcentaje de la población que consume cannabis en América Latina, 2011 (o último año disponible). Porcentaje de consumidores dentro de la población nacional entre los 15 y 64 años.

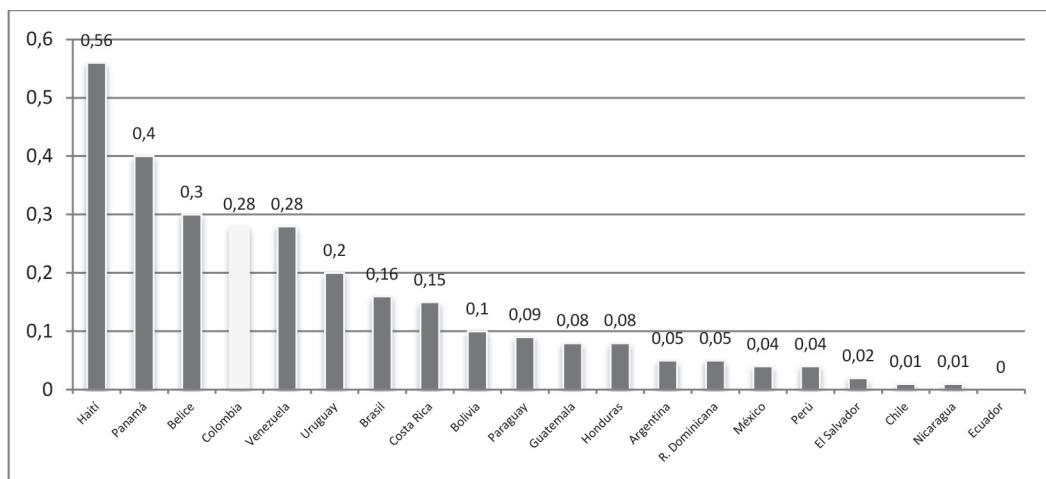
Fuente: Elaboración propia con base en los datos de UNODC (2013).



**Figura 6.** Porcentaje de la población que consume anfetaminas en América Latina, 2011 (o último año disponible). Porcentaje de consumidores dentro de la población nacional entre los 15 y 64 años.

Fuente: Elaboración propia con base en los datos de UNODC (2013).

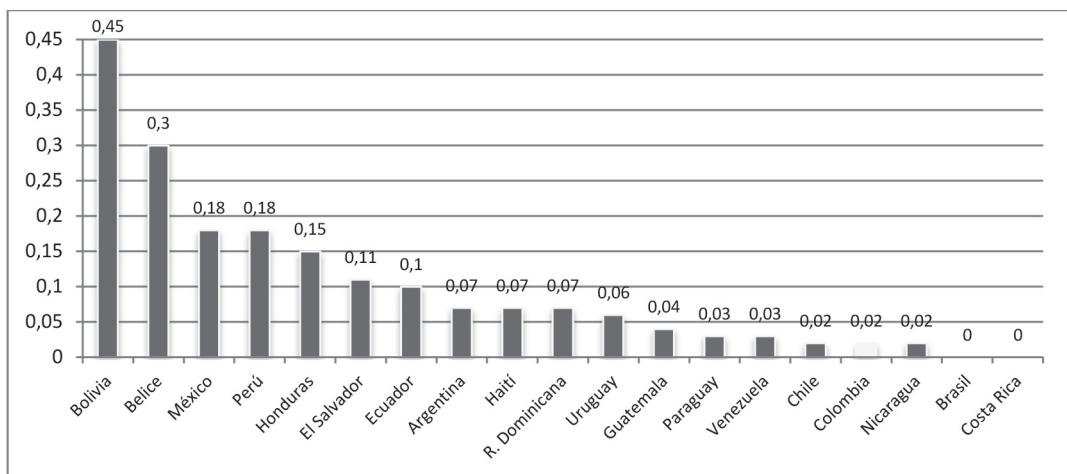
El consumo de éxtasis en la región no es alto, comparado con los niveles registrados en otras latitudes como Europa o Norteamérica. Sin embargo, su consumo es liderado por países centroamericanos y uno caribeño. Para el caso colombiano, se trata del más alto índice de consumo en la región de todas las drogas analizadas, duplicando el porcentaje promedio regional.



**Figura 7.** Porcentaje de la población que consume éxtasis en América Latina, 2011 (o último año disponible). Porcentaje de consumidores dentro de la población nacional entre los 15 y 64 años.

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos de UNODC (2013).

La droga con menor porcentaje de consumo promedio en Latinoamérica son las opiáceas (0,1%), donde se destaca el alto nivel de consumo que se presenta en tres países esenciales en la producción y tráfico de las drogas como son Bolivia, México y Perú. En contraste, el consumo en Colombia, así como en Brasil y Chile es bastante bajo.



**Figura 8.** Porcentaje de la población que consume opiáceos en América Latina, 2011 (o último año disponible). Porcentaje de consumidores dentro de la población nacional entre los 15 y 64 años.

**Fuente:** Elaboración propia con base en los datos de UNODC (2013).

### **3. Integración en las Américas: en búsqueda de alternativas contra el problema de las drogas**

La lucha tradicional contra el narcotráfico en América ha llegado entonces a un punto de desgaste. Los avances que se habían obtenido en las décadas anteriores no fueron complementados con procesos alternativos. En este sentido, el presidente Santos dio un importante paso cuando formuló la necesidad de plantear nuevas alternativas para manejar el tema de las drogas en la región, en el marco de la VI Cumbre de las Américas de 2012 en Cartagena:

Hablo de la llamada Guerra contra las Drogas, que declaró el Presidente Nixon en 1971, y que realmente lleva más de 100 años, desde cuando se firmó en 1912 la Convención Internacional del Opio. Hoy, un siglo después, resulta más que oportuno, conveniente, hacer un alto en el camino para hacer una evaluación; para establecer simplemente dónde estamos y para dónde vamos. A pesar de todos los esfuerzos, inmensos esfuerzos, inmensos costos, —tenemos que reconocerlo—, el negocio de las drogas ilícitas sigue pujante, la drogadicción en la inmensa mayoría de países es un grave problema de salud pública, y el narcotráfico continúa siendo el principal financiador de la violencia y del terrorismo. Colombia, y muchos otros países de la región, creemos que es necesario iniciar una discusión, un análisis sobre este tema que —sin prejuicios ni dogmas— contemple los diferentes escenarios y las posibles alternativas para enfrentar este desafío con mayor efectividad. Debe ser una discusión abierta, sin sesgos ideológicos, sin sesgos políticos, rigurosa, y basada en la evidencia sobre los costos y beneficios de cada alternativa. Por supuesto, esa discusión no puede servir de excusa para dejar de hacer lo que todos sabemos que es indispensable: combatir con toda la firmeza, con toda la contundencia y sin ningún descanso al crimen organizado. Y debe ser una discusión —cómo no— centrada en la gente, en las víctimas de este negocio.

(Cumbre de las Américas, Santos, 2012).

Esta propuesta abrió la discusión a lo largo del continente. La evaluación de la política antidrogas era, sin lugar a dudas, deficitaria y la necesidad de alternativas complementarias era evidente. En este marco, las organizaciones de integración regional se han convertido en el reflejo de esta búsqueda de alternativas. En primera instancia, el proceso que culminó con el establecimiento de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), marcó desde el principio una forma distinta de entender la lucha contra las drogas en la región y se ha convertido en un importante referente para el diseño de iniciativas que busque atacar las distintas instancias del fenómeno.

Y, en segundo lugar, la Organización de Estados Americanos, una institución de más larga data que el caso anterior, que se había mantenido con las iniciativas tradicionales, ha surtido un cambio clave en el último año, que lo establece en el eje de la discusión y que plantea un panorama distinto hacia el futuro de la lucha contra las drogas en la región.

#### **3.1 UNASUR y el Consejo Sudamericano frente al problema mundial de las drogas**

La fuerte convergencia ideológica entre la mayoría de los gobiernos de la región suramericana a finales a principios del siglo XXI, llevó a que, en poco tiempo, el proyecto de la integración suramericana se constituyera como prioritario en la región. La decisión final por decantarse por la alternativa de UNASUR se dio en 2008, cuando se firmó el tratado constitutivo que entró en vigor en marzo de 2011, luego de que Colombia fuera el último de los doce Estados en hacer la ratificación oficial.

Con la crisis de la Comunidad Andina por los enfrentamientos entre los gobiernos de Colombia y Venezuela, la firma del TLC de Estados Unidos con tres Estados de la región (Colombia, Ecuador y Perú), las problemáticas por el posible establecimiento de bases militares estadounidenses en Colombia, la

integración suramericana experimentó desafíos importantes. Sin embargo, la institucionalidad de UNASUR se ha fortalecido y ha logrado integrar en su proceso a todos los gobiernos de la región.

Para el tema de este análisis, el problema de las drogas ilícitas se estableció como tema prioritario para la agenda de UNASUR. El Tratado Constitutivo enumera veinte objetivos específicos que serán el marco del trabajo de la organización y, por lo tanto, canalizarán la atención de los gobiernos de la región. El literal q) del Tratado, estableció las amenazas más graves a la seguridad del continente:

La coordinación entre los organismos especializados de los Estados Miembros, teniendo en cuenta las normas internacionales para fortalecer la lucha contra el terrorismo, la corrupción, el problema mundial de las drogas, la trata de personas, el tráfico de armas pequeñas y ligeras, el crimen organizado transnacional y otras amenazas, así como para el desarme, la no proliferación de armas nucleares y de destrucción masiva y el desminado.

(Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, 2008).

El tema del problema de las drogas está entonces marcado como una amenaza a la seguridad de la región. En primera instancia, porque no solo aflige a los grandes productores de la región (Colombia, Bolivia y Perú, entre los mayores productores mundiales de drogas), sino que todos los Estados se ven afectados por los delitos conexos que esta actividad trae. La violencia financiada por el narcotráfico en Colombia se extiende hacia sus fronteras con Ecuador y Venezuela, las rutas de salida hacia otros continentes permean a otros países sudamericanos, las conexiones de los carteles de las drogas se extienden a lo largo del continente, entre otros, son problemáticas que van más allá de las responsabilidades estatales individuales y que deben ser enfrentadas en conjunto.

En este marco, UNASUR, al establecer su organización, además de los cinco órganos principales (Consejo de Jefes de Estado, Consejo de Cancilleres, Consejo de Delegados, Presidencia Pro Tempore, Secretaría General), creó ocho consejos ministeriales como instancias para temáticas específicas que hagan un trabajo armónico y eficiente<sup>2</sup>. Entre ellos, el denominado Consejo Sudamericano sobre el Problema Mundial de las Drogas.

Desde su propia denominación, este Consejo presenta interesantes elementos de análisis. Inicialmente planteado como la instancia de UNASUR para el manejo del tema del narcotráfico, (Consejo Sudamericano de Lucha contra el Narcotráfico), la idea del Consejo fue evolucionado con la tendencia de estudio que considera el narcotráfico como solo uno de los eslabones del problema de las drogas, un problema que va mucho más allá de la comercialización de las drogas ilícitas. Esta forma de entender el problema, en función únicamente del narcotráfico, ha marcado la forma en que se ha enfrentado el problema en la región: las políticas contra las drogas han estado enfocadas hacia la guerra contra los cultivos y la comercialización.

---

<sup>2</sup> Consejo Suramericano de Ciencia, Tecnología e Innovación, Consejo Suramericano de Educación, Consejo Suramericano de Cultura, Consejo Suramericano de Desarrollo Social, Consejo de Defensa Suramericano, Consejo Energético Suramericano, Consejo Electoral, Consejo de Salud Suramericano, Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, Consejo Suramericano Economía y Finanzas, Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, jurídica y coordinación de acciones contra la delincuencia organizada transnacional (Unasur.org, 2013).

Como lo ha planteado Naciones Unidas, desde 2009, al hablar del problema de las drogas es preciso tener en cuenta otras dimensiones de la situación, que igualmente deben ser enfrentadas para la solución integral de dicho problema:

- a) El cultivo ilícito de adormidera, arbusto de coca y planta de cannabis; b) La demanda ilícita de estupefacientes y sustancias sicológicas y los riesgos sanitarios y sociales relacionados con las drogas; c) La producción, la fabricación, la comercialización, la distribución y el tráfico ilícitos de sustancias sicológicas, incluidas las drogas sintéticas; d) La desviación y el tráfico ilícito de precursores; e) El blanqueo de dinero relacionado con las drogas ilícitas.

(UNODC, 2009).

Esto deriva en que la lucha tradicional contra el narcotráfico se replantea en una lucha integral contra el problema de las drogas, que además tiene repercusiones en todos los países del mundo, por lo que el enfrentamiento debe ser mundial, y teniendo en cuenta las dimensiones de la demanda, la oferta y los delitos conexos que alimentan la situación. Dentro de esta línea de pensamiento, en mayo de 2010, los Estados de UNASUR aprobaron el Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas. UNASUR recogió todos estos postulados planteando en su declaración de principios:

Todos los aspectos de la reducción de la demanda, la reducción de la oferta y la cooperación internacional deben abordarse de manera equilibrada (...) La acción contra el problema mundial de las drogas es una responsabilidad común y compartida, que requiere una cooperación internacional eficaz y creciente y exige un enfoque integral, multidisciplinario y equilibrado (...) El enfrentamiento del problema mundial de las drogas debe encararse de manera coordinada en todos los eslabones de la cadena productiva, demanda, producción, tráfico, distribución, desvío de precursores químicos y otras sustancias utilizadas en la producción de drogas ilícitas, lavado de activos y demás delitos conexos.

(Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, 2010).

UNASUR plantea la necesidad de encontrar una *identidad sudamericana* que permita generar formas propias de enfrentar la complejidad del problema de las drogas, que funcione por medio de la cooperación entre los diferentes países. Esto solo se puede lograr asumiendo que el problema va más allá de las fronteras y de los países netamente productores, repercutiendo en todo el sistema de Estados.

Los objetivos específicos también presentan elementos clave que ponen de manifiesto la pretensión de integralidad. El punto de partida es propender por la armonización de las legislaciones de los Estados en relación con el tema de las drogas. Elemento básico para un marco jurídico internacional armónico que propicie la cooperación en la persecución de los actores, fortaleciendo las capacidades institucionales para reducir los niveles de impunidad.

En consecuencia, el plan de acción que planteó el Consejo se establece en seis ejes: El primero la acciones tendientes a la reducción de la demanda (programas de prevención, atención, tratamiento, rehabilitación e inclusión social); segundo, el desarrollo alternativo, que incluso debe tener características preventivas, como la forma de enfrentar la producción (proyectos de inclusión social y de desarrollo rural integrado, implementación de mecanismos de intercambio para los productos

provenientes de programas y proyectos de desarrollo alternativo, programas de protección y recuperación del medio ambiente).

Tercero, las medidas enfocadas hacia la oferta (control del uso lícito de los procesos de producción, empleo en la industria, comercialización, almacenamiento y distribución de sustancias estupefacientes y psicotrópicas); medidas de control (mecanismos de control para la reducción del tráfico ilícito de drogas, coordinación de las actividades de inteligencia, asistencia judicial recíproca); y, quinto, las acciones contra el lavado de activos (fortalecimiento y el intercambio de información entre las Unidades de Inteligencia Financiera). (Lamala, 2010).

El Consejo, entonces, es una instancia de reciente conformación que aún está en proceso de evolución. En su primer año, los avances en cuanto a la institucionalización fueron relevantes: se conformaron los diferentes textos fundacionales, se establecieron los marcos de acción y las responsabilidades de los Estados, y se logró este primer acercamiento hacia el cambio en la concepción del problema de las drogas. Durante las tres reuniones que el Consejo ha desarrollado, quedan expuestas las intenciones de trabajo y las líneas de enfoque, reiterando los principios de los estatutos. Son varios los aspectos que resultan de la actividad de este Consejo.

Siguiendo las líneas instauradas en el plan de acción, se establecieron los Estados que liderarían cada una de las iniciativas: Argentina, para la Reducción de la Demanda; Perú, en el Desarrollo Alternativo, Integral y Sostenible; Chile, para la Reducción de la Oferta; Colombia, en Medidas de Control; Perú y Venezuela, en lo relacionado con el Lavado de Activos; y Uruguay y Argentina, en el Fortalecimiento Institucional y Armonización Legislativa. Cada uno de los líderes es responsable del trabajo y de plantear iniciativas para la discusión (Reunión de la Instancia Ejecutiva, 2012). En las reuniones, cada grupo hace un informe de sus tareas y plantea propuestas en sus respectivas áreas. Cada uno de los grupos tiene aprobado un plan de trabajo con objetivos, líneas de acción y cronograma que permitirá medir el alcance de las tareas propuestas.

En segundo lugar, es importante resultar el establecimiento del mecanismo de consultas regulares de autoridades judiciales, policiales, financieras, aduaneras y de órganos de combate, a las drogas de los países suramericanos. Producto de la prioritaria necesidad de establecer mecanismos de cooperación entre los Estados, el mecanismo de carácter permanente, en actividades desde marzo de 2012, ha sido la instancia designada para la articulación de las políticas nacionales y el intercambio de información relacionada con el problema de las drogas y los delitos conexos.

Este mecanismo se ha constituido como un puente de comunicación con otras instancias de UNASUR con el Consejo Suramericano en materia de Seguridad Ciudadana, Justicia y Coordinación de Acciones contra la Delincuencia Organizada Transnacional a través de la Presidencia Pro Tempore, con el fin de manejar la misma información y evitar el cruce de mandatos entre las diferentes instancias. Desde la primera de las reuniones del Consejo, se empezó a gestar la idea de crear un Observatorio Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas y la posibilidad de conformar una policía regional especializada en los temas relacionados con las drogas. En cuanto al primero de los puntos, el observatorio tiene la pretensión de convertirse en una instancia generadora de información sobre drogas, con mediciones y análisis. Observatorio establecido como una red que congregue a los diferentes observatorios nacionales de todos los Estados de la región.

Para alcanzar este objetivo, es preciso implementar y/o fortalecer los observatorios locales existentes en cada uno de los países miembros (Paraguay y Guyana todavía no cuentan con uno. Por su parte Bolivia tiene un observatorio bastante débil), para generar un red de alcance

regional (...) proyecto en el que más allá de las consideraciones técnicas, la información podrá circular, siempre y cuando se creen las condiciones de confianza necesarias y se compartan perspectivas y políticas comunes.

(Álvarez, 2011).

En cuanto al segundo punto, "Argentina, Bolivia, Colombia y Ecuador ofrecieron sus centros especializados antidroga para la capacitación y la formación de agentes y se comprometieron ante UNASUR a entregar más información sobre esas instituciones" (El Espectador, 2011). Así, los Estados con más experiencia en los temas policiales, compartirán sus experiencias y capacitarán personal de los otros Estados. Esto podría ser un paso inicial para un cuerpo de policía con personal de los diferentes países, que permitieran eficiencia en la persecución de los diferentes crímenes relacionados con las drogas. Finalmente, destacar las iniciativas relativas a la capacitación y divulgación de los diferentes temas como la realización de un diplomado en Vigilancia y Control para la Prevención del Tráfico Ilícito de Drogas y la propuesta de establecer un Centro de Estudios Suramericano de Drogas.

### 3.2 La OEA y las iniciativas alternativas

La Organización de Estados Americanos (OEA) ha sido la institución de integración regional tradicional del continente americano. Desde su creación en 1948, la OEA ha sido un referente principal en el manejo de los asuntos al interior del continente, estableciendo directrices entre una variedad de países que identifican una serie de temáticas comunes y con la participación e influencia de la mayor potencia del sistema internacional: Estados Unidos.

Esta posición preponderante fue desafiada por la aparición de diversas iniciativas de integración subregionales que fraccionaron el continente y que se fortalecieron paulatinamente hasta que traslapara funciones y tareas que anteriormente eran realizadas por la OEA. En el caso de Suramérica, esta situación es claramente evidenciable. Todo el proceso de integración suramericana que derivó en la institucionalización de la UNASUR ha sido la demostración de los países del sur del continente de crear una alternativa a las posibilidades de la OEA, y, específicamente, de establecer una organización en donde Brasil, como poder regional, pudiera mostrar su capacidad como potencia y donde se escapara de la influencia de decisión de los Estados Unidos.

Con la indiscutible preponderancia de Estados Unidos, la OEA se mantuvo en una posición tradicional de los temas de la agenda regional, sobre todo en lo relacionado con el problema de las drogas y la forma de enfrentarlo. Estados Unidos fue la cabeza de la guerra contra el narcotráfico en el continente, una estrategia en la que los recursos se invirtieron en el aumento de las capacidades nacionales para atacar los cultivos ilícitos, privilegiando las formas *duras* como las aspersiones aéreas, en el caso colombiano, y la persecución armada de los diferentes carteles. Sin embargo, como se estableció anteriormente, los resultados de esta guerra no han sido contundentes.

Inicialmente la propuesta alternativa planteada por Unasur y su Consejo Suramericano contra el problema mundial de las drogas, pareció ser la antítesis de los preceptos establecidos para la OEA. Sin embargo, el debate que se abrió luego de la Cumbre de las Américas de Cartagena, tomó tan grandes dimensiones que ha llegado incluso a insertarse en el marco de la OEA, con un cambio importante en sus concepciones sobre las drogas ilícitas y que se concentra en el último año. Un cambio que

fortalece esta búsqueda de alternativas y que pudo convertirse en el espaldarazo final a un proceso de grandes proporciones en América, en el tratamiento del problema de las drogas.

Tres documentos expedidos por la OEA son la clave fundamental para establecer el nuevo marco de tratamiento del problema de las drogas en el continente: primero *El problema de las drogas en las Américas* y el posterior *Escenarios del problema de las drogas en las Américas 2013-2025*, documentos complementarios que contextualizan la situación del problema en el continente y que formulan la necesidad de un tratamiento alternativo que involucre a todos los Estados de la región. Estos dos trabajos académicos y de análisis, no tendrían la relevancia clave sin su aplicación práctica, el paso más difícil en un cambio tan trascendental, se dio con la construcción y aprobación de la *Declaración de antigua Guatemala por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas*.

*El problema de las drogas en las Américas* parte del mismo punto del que se soportó el proceso de combate a las drogas en el discurso de UNASUR: el problema de las drogas como el conjunto de la producción, comercialización y consumo. Al entender el fenómeno en su conjunto, es necesario que las acciones encaminadas a enfrentarlo, también sean integrales:

Es necesario abordar el Problema de las Drogas en consonancia con políticas que enfrenten las múltiples formas de exclusión social: falta de voz pública, falta de accesos a servicios, falta de ingresos para satisfacer necesidades básicas, falta de empleo formal, falta de perspectivas de futuro. Y también con políticas de gobernabilidad (transparencia, garantía de la seguridad, presencia del Estado, funcionamiento de la justicia).

(Insulza, 2013).

El informe resalta una serie de dinámicas, poco tenidas en cuenta, pero que también son afectaciones del problema de las drogas, como la gran afectación ambiental que tienen los cultivos en cuanto a deforestación, degradación de tierras y contaminación en general; el surgimiento de actividad criminal y sus repercusiones en término de violencia (violación de Derechos Humanos y libertades individuales), además del impacto en los circuitos políticos “En varios países de la región, la corrupción y la impunidad han permitido a organizaciones criminales desarrollar y establecer verdaderas estructuras de poder paralelas” (Insulza, 2013).

Además, la OEA resalta la evolución que ha tenido el tema del consumo en la región. Tradicionalmente relacionado con el tema de la producción y la distribución de las drogas ilícitas, el continente americano también ha sufrido un importante incremento en las cifras de consumo. Esto puede ser explicado por la relación delito, violencia y drogas en donde está demostrado que el consumo de drogas tiende a ser alto entre las personas que han cometido delitos.

Se determina cómo, a pesar de la afectación diferenciada del problema de las drogas en el continente, la cooperación institucional debe involucrar a todos los Estados, ya que cada uno tiene sus responsabilidades en la búsqueda de soluciones. Si bien están claramente diferenciados los Estados productores en América, la comercialización y el fortalecimiento de las organizaciones criminales tienen afectación a nivel regional: “La violencia criminal asociada a la producción y al tránsito, es practicada principalmente por bandas de delito organizado de carácter transnacional, que pueden llegar a realizar actos de una violencia extrema y que han diversificado sus actividades hasta cubrir una amplia gama de delitos además del narcotráfico (tráfico ilícito de personas, armas, dinero, órganos, piratería intelectual, contrabando, secuestro y extorsión)”. (Insulza, 2013).

A fin de establecer estos escenarios de entendimiento y cooperación entre los Estados Americanos, la OEA ve como perentorio intervenir sobre la cobertura institucional, que es evaluada como deficiente y pretende mejorar los canales de coordinación entre las diversas autoridades, con temáticas relacionadas con las drogas y sus actividades conexas, que trasciendan en plano nacional y que logren consolidar una posición regional. Para lograr este propósito, es necesaria la adecuada inversión de recursos financieros y humanos, la articulación de la información y la implementación de políticas de seguridad regional, que identifiquen el problema de las drogas como fundamental.

Para fortalecer y consolidar esta primera posición de cambio, la OEA hace público *Escenarios del problema de las drogas en las Américas 2013-2025*, documento que responde a la solicitud de los Jefes de Estado reunidos en la Cumbre de las Américas de Cartagena. Partiendo de la preocupación expresada en la Cumbre sobre la necesidad de una evaluación objetiva de los resultados de la lucha contra las drogas en el continente, y de plantear formas alternativas de enfrentar el problema, el documento resalta las graves consecuencias que el problema de las drogas tiene en sectores como la salud, el gasto público y en la población.

El equipo de expertos reunidos por la OEA determinó que con la trayectoria que marca el presente, para 2025 habrá una demanda considerada de sustancias psicoactivas, incluyendo alcohol y medicamentos ilegales, produciendo así personas drogo dependientes, otras desarrollarán infecciones y enfermedades peligrosas. Perseverarán las actividades ilegales por el deseo de conseguir dinero fácil y los interrogantes estarán abiertos: ¿qué pasará con la violencia en la región, con el lavado de activos, con el consumo?, ¿qué medidas tomar o mezclar o buscar?, ¿será suficiente?, ¿innovar en los enfoques o seguir con los mismos?, entre otras incertidumbres que involucran la aceptación de algún método para tratar el problema (OEA, 2013).

El equipo planteó cuatro posibles escenarios que demuestran las bases de la nueva concepción que debe tener la región frente al problema (OEA, 2013): Primero *juntos*, en donde el énfasis pasa desde el control de las drogas a la prevención del crimen, de la violencia y de la corrupción, por medio del fortalecimiento de las instituciones judiciales y de seguridad pública, generando así mayor seguridad y credibilidad en las instituciones e impulsando una alianza regional basada en trascender los intereses particulares, la desorganización y la vulnerabilidad de algunas instituciones que son intervenidas por el crimen organizado.

El segundo escenario denominado *Caminos*, muestra el gran problema para pactar un consenso para buscar nuevos caminos de regulación, por lo cual es muy importante estudiar las experiencias de los Estados que aplican una regulación alternativa, siendo rigurosos en esa experimentación y teniendo en cuenta los retos tendrían, como la transición de los mercados ilegales a los legales que generaría un nuevo mercado ilegal, además de generar tensiones entre las ideologías y las prácticas de los diferentes países de la región.

Para el tercer escenario *resiliencia*, en vez de profundizar en la eliminación de la producción y el tráfico de drogas, o en cambiar la regulación vigente, se reconocería en conjunto que la clave está en centrarse en el ser humano, fortaleciendo las comunidades, desde bases más elementales hasta los siguientes niveles sociales, aunque sería de gran dificultad para aquellos países que no tienen los recursos necesarios para esa transformación de la comunidad y la aceptación del mismo camino.

*Ruptura*, el cuarto escenario, determina a la violencia como el principal daño del problema de las drogas, la pérdida de miles de vidas por esta actividad ilegal y la poca efectividad del compromiso que tienen los grandes países a la hora de ayudar a los países afectados. Los Estados más afectados son los

países productores y los Estados por donde pasan las redes de tráfico, expandiendo así los mercados ilegales y los conflictos por las violaciones a tratados internacionales, aunque, de esta manera, los países se dedicarían a afrontar el problema de manera local y no internacional, priorizando los recursos y su destino.

Todo este proceso de reconfiguración del tema de las drogas al interior de la OEA, va a tener su concreción con la Declaración de la Antigua Guatemala de 2013. La aprobación de la declaración por los Estados de la OEA, es una clara demostración de que la necesidad de cambio en el manejo del problema de las drogas no es solamente una iniciativa aislada, sino que es un propósito que busca convertirse en realidad. En un escenario difícil y escéptico la discusión de la iniciativa fue un momento clave que marcará la posición de la región y la realización del escenario planteado.

La declaración parte de la consideración de las drogas ilícitas como un problema complejo, de alcance mundial, que debe ser atendido teniendo en cuenta las realidades propias de cada uno de los Estados afectados. Se reconoce oficialmente por los Estados del continente que el problema de las drogas no pasa solamente por la erradicación de los cultivos, sino que el fenómeno es mucho más amplio, que deber tener soluciones integrales y en donde la cooperación entre los Estados tiene que ser el pilar fundamental de la estrategia que lo enfrente.

Reconociendo que el problema mundial de las drogas, incluidos sus costos políticos, económicos, sociales y ambientales, se ha convertido en un desafío cada vez más complejo, dinámico y multicausal, que genera efectos negativos en la salud, en la convivencia social, seguridad ciudadana, en la integridad de las instituciones democráticas, las políticas públicas, el desarrollo y las actividades económicas y que, bajo el principio de responsabilidad común y compartida, requiere un abordaje integral, equilibrado, multidisciplinario y construido sobre un marco de pleno respeto de derechos humanos y libertades fundamentales.

(Declaración de Antigua Guatemala, 2013).

De un lado se hace énfasis en la necesidad de abordar el aspecto desatendido de la demanda, entendiendo al individuo como el gran afectado por los impactos del uso de las drogas, por lo cual es perentorio que se afiance el tejido social y se fortalezca la justicia, los derechos humanos, la salud, el desarrollo, la inclusión social, la seguridad ciudadana y el bienestar colectivo. Desde los gobiernos se insta a fortalecer las instituciones y las políticas públicas en seguridad ciudadana, salud y educación, en la estrategia de prevención, partiendo de que el problema de las drogas es un problema de salud pública y debe ser tratado como tal.

El llamado también a que los gobiernos den una mayor asignación de recursos públicos y privados para la implementación de programas de prevención, tratamiento, rehabilitación y reinserción social orientados a las poblaciones más vulnerables. Se parte porque la solución principal al problema está en el lugar donde menos recursos se invierten en la lucha contra las drogas.

Los Estados de la OEA también reconocen que dentro de la multidimensionalidad del problema de las drogas existen una serie de fenómenos conexos que deben ser atendidos en el marco de la cooperación. El surgimiento de organizaciones criminales con el consecuente aumento de los niveles de violencia, el tráfico ilegal de armas y de precursores, el lavado de activos, la corrupción, han impactado los Estados rompiendo el tejido social.

En síntesis, los Estados de la OEA dan un paso importante en cuanto al fenómeno de las drogas, reconociendo que la solución al problema de las drogas debe surgir de la coordinación entre los Estados, bajo el principio de la responsabilidad común y compartida en el marco de los diferentes instrumentos internacionales ya vigentes. Los instrumentos nacionales frente a las drogas deben ser evaluados y modificados por el consenso, abriendo el tema al debate político, científico y social. Una posición que logró ser consensuada y que abre todo un margen de acción para el periodo venidero.

## Conclusión

El balance general del problema de las drogas ilícitas en América Latina presenta un panorama poco alentador. La guerra contra el narcotráfico liderada por Estados Unidos en la región, que presentó importantes resultados en las décadas anteriores, ha llegado a un punto de desgaste en el que debe ser urgentemente complementada con políticas multidimensionales que intervengan la amplitud del problema y no solo la parte inicial del proceso en función de los cultivos y del tráfico ilegal.

Esta necesidad está siendo cada vez más latente en diversos estados de la región, llegando a impactar los escenarios de decisión multilaterales con una fuerza decisiva. El proceso de UNASUR fue un punto clave en este sentido, estableciendo planteamientos novedosos y creando instancias de deliberación. Sin embargo, las características propias de esta institución, sustentada en la afinidad ideológica de gobiernos de izquierda en Sudamérica, llevaron a que las iniciativas no hayan tenido suficiente alcance.

Un paso importante hacia una discusión abierta en la región se dio en la Cumbre de las Américas, en un escenario más amplio y diverso, y en el que, sin embargo, la discusión tomó la misma línea. En contra de las expectativas iniciales, la OEA también suscribe esta nueva tendencia abriéndose al debate y estableciendo marcos generales mediante la resolución de Antigua, Guatemala.

Si bien aún no hay acciones específicas en cuanto a este cambio de rumbo, en cuanto al eterno debate dicotómico entre represión vs. despenalización-legalización, lo que sí es claro es que el debate es necesario y la búsqueda de alternativas es vital para poder atacar el fenómeno multidimensional de las drogas. Para esto, es clave analizar el impacto de las diferentes iniciativas locales que se vienen desarrollando a lo largo del continente. Por ejemplo, es sintomático el respaldo dado por el Secretario General de la OEA, José Miguel Isulza Salina, a la iniciativa del presidente *Pepe Mujica* de legalizar el cannabis en Uruguay, días antes de que se diera la definitiva y reñida votación en el legislativo. Uruguay se ha convertido en el tercer país del mundo en legalizar el consumo del cannabis para sus ciudadanos (no sucede esto para los extranjeros), después de que los Países Bajos y Corea del Norte hayan sido los pioneros, junto con un par de estados de la Unión Americana.

En Colombia se ha intervenido sotilmente en el problema del consumo y la violencia generada, a través de la Ley 1566 de julio de 2012, la cual reconoce el consumo de sustancias psicoactivas como un asunto de salud pública, y con la instalación en Bogotá de los Centros de Atención Móvil a Drogodependientes (CAMAD). Estas iniciativas que se encuentran en estado embrionario, necesitan terminar de ser definidas y evaluadas en función de sus resultados y efectividad, teniendo presente que se trata de una problemática multidimensional que requiere consensos y estrategias integrales por parte de los actores de la sociedad internacional.

## Bibliografía

1. Acta de la Primera Reunión de la Instancia Ejecutiva. Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas. Diciembre 4 de 2012.
2. Álvarez, C. (2011). El Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas de la UNASUR. *International Drug Policy Consortium*: Londres.
3. Declaración de Antigua Guatemala. Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en las Américas, AG/DEC. 73 (XLIII-O/13). Asamblea General. Organización de Estados Americanos. Junio 6 de 2013.
4. UNASUR creará observatorio sobre narcotráfico. *El Espectador*. (2011, Noviembre 19). Extraído en julio 2 de 2013 desde <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/articulo-312167-unasur-creara-observatorio-sobre-narcotrafico>
5. Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas. Unión de Naciones Sudamericanas, UNASUR. 2010.
6. Insulza, J. M. (2013). El problema de las drogas en las Américas. Washington: OEA.
7. Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes, JIFE. (2013). Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente a 2012. Nueva York: Naciones Unidas.
8. Lamala, G. (2010). Consejo Sudamericano sobre el problema mundial de las drogas. Estatutos y plan de aplicación. Washington: Comisión Interamericana para el control del Abuso de las Drogas.
9. López, N. (2011). La migración bajo la óptica del derecho. México, D.F.: Universidad Autónoma de Baja California y Miguel Ángel Porrúa.
10. Organización de Estados Americanos, OEA. (2013). Escenarios para el problema de drogas en las Américas 2013–2025. Nueva York: OEA.
11. Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC. (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. Viena: UNODC.
12. Santos, J. M. (2012, Abril 14). Palabras del presidente Juan Manuel Santos en la instalación de la VI Cumbre de las Américas. Extraído en junio 14 de 2013 desde [http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/statement\\_santos\\_inaugural\\_es.pdf](http://www.summit-americas.org/SIRG/2012/041412/statement_santos_inaugural_es.pdf)
13. Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas. Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR. Mayo 23, 2008.
14. UNODC-SIMCI (2003). Colombia. Censo de cultivos ilícitos en diciembre de 2002 & Estimado intercensal en julio de 2003. Bogotá: UNODC.
15. UNODC-SIMCI (2012a). Censo de Cultivos de Coca 2011. Bogotá: UNODC.
16. UNODC-SIMCI (2012b). Estado Plurinacional de Bolivia. Monitoreo de Cultivos de Coca. La Paz: UNODC.
17. UNODC-SIMCI (2012c). Perú. Monitoreo de Cultivos de Coca. Lima: UNODC
18. UNODC. (2013). *World Drug Report 2013. Use of Drugs in 2011 (or latest year available)*. Extraído en Julio 29 de 2013 desde <https://stats.unodc.org/wdr/>
19. Zuinaga, S. (2012, 191-194). México bajo amenaza del crimen organizado transnacional. En Rosanía, N. (Ed.), *La encrucijada de la política exterior y el terrorismo*. Bogotá: CESDAI y Grupo Editorial Ibañez.