

# BJIR

Brazilian Journal of  
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 3 | edição nº 3 | 2014

*Em Direção a uma Nova Política de  
Drogas em América: A  
Possibilidade de Construção de  
Alternativas Sub-Regional, uma  
Perspectiva Sul-Americana*

Laura Lucia Nieto,  
Cristiano Morini

 **Igepri**  
Instituto de Gestão Pública e  
Relações Internacionais

 **unesp**  
Universidade Estadual Paulista  
"Júlio de Mesquita Filho"

*A Brazilian Journal Of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),  
EBSCO Publishing e Latindex*

**EM DIREÇÃO A UMA NOVA POLÍTICA DE DROGAS EM AMÉRICA: A  
POSSIBILIDADE DE CONSTRUÇÃO DE ALTERNATIVAS SUB-REGIONAL,  
UMA PERSPECTIVA SUL-AMERICANA**

Laura Lucia Nieto<sup>1</sup>

Cristiano Morini<sup>2</sup>

**Resumo:** Este artigo descreve o estado atual das questões sociais e políticas relacionadas à produção, comercialização e consumo de cocaína no panorama americano. De acordo com dados publicados por organizações internacionais governamentais e não-governamentais, a produção total de cocaína não diminuiu significativamente ao longo das últimas quatro décadas, as taxas de homicídio e violência ligados ao crime organizado aumentou nos países com maior fluxo de cocaína e na última década tem aumentado a percentagem de consumidores na América Latina. Há um interesse crescente dos Estados Americanos para avaliar as estratégias de combate às drogas e discutir novas estratégias que se afastem ou que sejam uma alternativa ao paradigma de uma sociedade sem drogas, abrangido pelo discurso da criminalização que até agora caracterizou a guerra contra as drogas e não conseguiu uma alteração significativa. Com base em um estudo exploratório do relatório da OEA no Maio de 2013, e numa análise das posições dos governantes do continente sobre drogas, sugere-se que as organizações governamentais regionais, como a UNASUL, são o local ideal para propor, debater e executar novas estratégias que atendam o fenômeno transnacional da produção, comercialização e consumo de drogas, conexos aos problemas sociais, políticos e econômicos do contexto regional.

**Palavras-chave:** política sobre drogas, OEA, UNASUL.

**TOWARDS A NEW DIRECTION ON DRUG POLICY IN THE AMERICAS: THE  
POSSIBILITY OF BUILDING ALTERNATIVES FROM A SOUTH AMERICAN  
SUBREGIONAL PERSPECTIVE.**

**Abstract:** This article describes the current status of issues related to production, marketing and consumption of cocaine in the Americas. According to figures published by international governmental and non-governmental organizations, the total cocaine production has not decreased significantly over the last four decades, rates of homicide and violence linked to organized crime have increased in countries with greater flow of cocaine, and in the last decade the percentage of consumers in Latin America has increased. There is a growing interest of American States in assessing strategies to combat drugs and to discuss new strategies that depart or become an alternative to the discourse of criminalization that has characterized the war on drugs and without achieving a significant change. Based on an exploratory study of the report of the OAS in May 2013, and on the analysis of the positions of the rulers of the continent about drugs, this paper suggests that

---

<sup>1</sup> Antropóloga e politóloga; Universidad de los Andes – Colombia; Mestranda em Ciencia Politica UNICAMP. Email: lau.lu.nieto@gmail.com

<sup>2</sup> Faculdade de Ciências Aplicadas / School of Applied Sciences; Laboratório de Empreendedorismo, Inovação e Comércio Internacional (LEICI); Universidade Estadual de Campinas / State University of Campinas – UNICAMP. Email: cristiano.morini@fca.unicamp.br

regional governmental organizations such as UNASUR are the ideal locus to propose, debate and implement new strategies to respond the production, commercialization and use of drugs, linked to social, politic and economic problems of the regional context.

**Key Words:** drugs policy, OAS, UNASUR.

### **RUMBO A UN REDIRECCIONAMIENTO DE LAS POLÍTICAS DE DROGAS EN AMÉRICA: LA POSIBILIDAD DE CONSTRUCCIÓN DE ALTERNATIVAS DESDE UNA PERSPECTIVA SUBREGIONAL SUR AMERICANA**

**Resumen:** Este artículo discute el estado actual de las cuestiones sociales y políticas relacionadas con la producción, comercialización y consumo de cocaína en el panorama americano. Según las cifras publicada por organizaciones internacionales gubernamentales y no gubernamentales, la producción total de cocaína no ha disminuido significativamente en los últimos 4 décadas, las tasas de homicidio y de violencia vinculados al crimen organizado aumentaron en los países con mayor flujo de cocaína y, en la última década, ha incrementado el porcentaje de consumidores en América Latina. Existe un interés creciente de los Estados Americanos en la evaluación de las estrategias de la lucha contra las drogas y en discutir nuevas estrategias que se aparten o sean alternativa al paradigma de una sociedad sin drogas amparado en una estrategia de criminalización que ha caracterizado hasta ahora la llamada Guerra contra las drogas y que no ha lograr un cambio significativo. Basándose en un estudio exploratorio del informe presentado por la OEA en mayo de 2013, y en un análisis de los posicionamientos de los gobernantes del continente acerca de las drogas, se sugiere que las organizaciones gubernamentales regionales como UNASUR son el lugar ideal para proponer, debatir e implementar nuevas estrategias frente al fenómeno transnacional de la producción, comercialización y consumo de drogas, ligado a los problemas sociales, políticos y económicos del contexto regional.

**Palabras clave:** política sobre drogas, OEA, UNASUR.

La política pública contra las drogas, implementada en las últimas 4 décadas, no ha generado los resultados esperados y, por el contrario, el número de consumidores y la producción ha aumentado en paralelo y la violencia en los países donde se producen las drogas cuyo tráfico se ha intensificado. Los debates actuales parecen indicar que existe un interés creciente entre los Estados para proponer una nueva orientación de las políticas públicas sobre drogas en el continente americano, buscando cambiar el panorama actual de la violencia y el crimen organizado. La influencia hegemónica de los EE.UU., juntamente con las Naciones Unidas y OEA, han producido un régimen prohibicionista que no ha sido conclusivo en la región. En la Cumbre de las Américas, en Colombia, en abril de 2012, hubo una indicación de desafecto a este paradigma (BAGLEY, 2012). Nuevas alternativas específicas empiezan a ser diseñadas en la región, como el caso de la liberalización de la producción, distribución y venta de marihuana en Uruguay.

El informe sobre las drogas en la región, realizado por la OEA, entregado el 17 de mayo 2013, refleja la posibilidad de un cambio en la retórica y la estrategia, estimulando que los países de las Américas piensen escenarios alternativos al actual, producto de la política prohibicionista y de persecución promovida por Estados Unidos.

En este trabajo se hace hincapié en las cuestiones sociales y políticas de Latinoamérica alrededor de las drogas, específicamente de la cocaína, a pesar de que otras drogas ilegales como la marihuana y la heroína hacen parte del panorama general a ser analizado. Aunque no existan estudios disponibles que muestren la estrecha relación entre los niveles de violencia y la producción de drogas, se trabaja con la hipótesis de que la producción y el tráfico de cocaína están asociados a mayores niveles de violencia y al crimen organizado, en la medida en que después de 40 años de la llamada guerra contra las drogas, cifras recientes a cerca de asesinatos, detenciones y encarcelamiento, son exorbitantes en los países de Centroamérica, México y Colombia, países vinculados a los procesos mencionados. Por lo tanto, el contexto actual crítico es presentado como una ventana de oportunidad para discutir y acordar nuevas estrategias que generen resultados eficientes que contribuyan a la solución de los problemas sociales relacionados con las drogas. Se sugiere como un espacio potencialmente eficaz para pensar en las nuevas directrices puedan ser las organizaciones regionales como UNASUR.

Es posible pensar en una apertura de los estados del continente hacia una nueva orientación en materia de drogas evidenciada en la demanda y la producción de un informe de la Organización de Estados Americanos ( OEA) y las declaraciones de los

representantes de alto nivel de países como Uruguay, México, Honduras y Colombia, que muestran un interés en distanciarse del paradigma prohibicionista y de criminalización utilizado hasta ahora, promovido por Estados Unidos y las organizaciones internacionales en la estrategia para disminuir la presencia y el consumo de las drogas en la región. Un nuevo enfoque puede tener éxito al ser producto del esfuerzo regional o subregional, que responda a las realidades específicas e impactos de cada región. Por lo tanto, al concretar un esfuerzo conjunto, dedicado y propositivos de los países de las Américas por debatir sobre las políticas de drogas en instancias subregionales, aumentan las posibilidades de formular estrategias consensuadas que sean viables. Proponer estrategias y paradigmas alternativos basados en un examen regional consciente sobre la situación crítica social relacionada a las drogas significará alejarse de la posición de EE.UU. frente al tema, la cual se ha reflejado hasta ahora en el posicionamiento de la OEA, y también tiene eco en la orientación de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

Bagley (2012) apunta que las acciones de combate a la producción de cocaína en determinados países de América Latina (especialmente los andinos) provocó el aumento de producción en otros territorios de la región, situación que llamó de “ballon effect”. Esta situación de cambios de producción desde Bolivia y Perú para Colombia (en los años 1990), y después moviendo de vuelta para estos países, en los años 2000, además de Venezuela y Ecuador, demuestra la necesidad de un tratamiento subregional para una cuestión que no se rinde a fronteras definidas. De manera semejante ocurre con el combate a las redes criminales. El combate a estas redes en unos países provoca una desviación de sus acciones a otros de la región, lo que llamó de “cockroach effect”.

Basándose en un estudio exploratorio del informe presentado por la OEA en mayo de 2013, y en un análisis de los posicionamientos de los gobernantes del continente acerca de las drogas, así como en informes presentados por organizaciones no gubernamentales, este artículo trabaja con la hipótesis de que el panorama crítico actual en la región centro y sur americana de los problemas sociales relacionados a las drogas, principalmente los altos índices de violencia y el aumento de consumo, inducen a la necesidad de replantearse las estrategias hasta ahora implementadas para combatir las drogas; y que, dichas alternativas al tratar un fenómeno transnacional, serán más eficaces al ser construidas en instancias regionales que reúnan países con contextos y problemáticas similares, tal como UNASUR, teniendo el potencial de diferenciarse o alejarse de las tendencias promovidas por Estados Unidos y por organizaciones internacionales más grandes como la OEA.

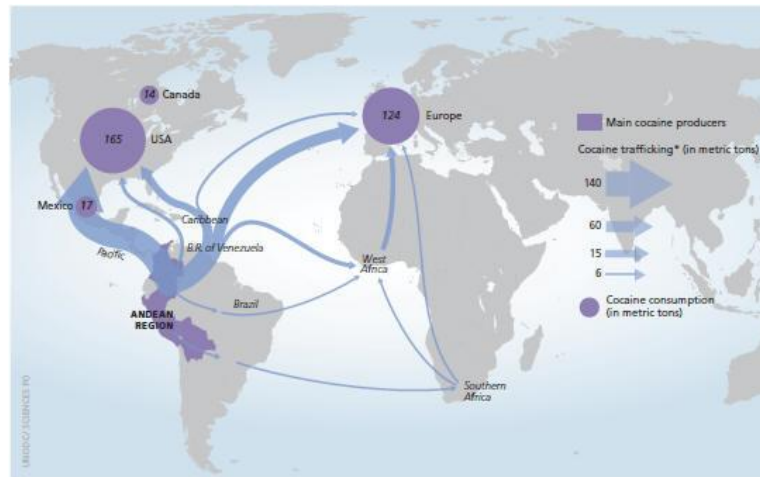
## **I. Droga y el Delito en las Américas**

El continente americano es un óptimo escenario para explorar y evidenciar las consecuencias de la producción, comercialización y consumo de drogas ilícitas, y de la aplicación reiterativa de estrategias de combate a las droga desde hace más de 40 años, cuando el entonces presidente norteamericano Nixon declaró la guerra contra las drogas en 1971. La mentalidad detrás de los esfuerzos para reducir las problemáticas sociales y económicas que surgen en torno al problema de las drogas se ha definido como una guerra, con tácticas bélicas dirigidas a la criminalización y persecución de la producción, el comercio y el consumo de drogas identificadas como ilegales según la Convención Única sobre Estupefacientes Naciones 1961. Los recursos y estrategias invertidos en la lucha contra las drogas no han conseguido los resultados esperados, por el contrario, continúa estimulando el crecimiento e militarización de las organizaciones criminales que luchan por mantener el control del comercio de las drogas, provocando altos índices de delincuencia organizada transnacional que ejercen un uso ilegítimo de la violencia y consecuentemente provoca el incremento general de la violencia e índices de homicidios-especialmente en México, Centroamérica y Colombia, y finalmente también es responsable del aumento de los consumidores de drogas en las regiones de producción y tráfico (GCD, 2011).

En el continente pueden identificarse todas las etapas de la cadena de producción, venta y consumo de cocaína, heroína y marihuana. El total de la cocaína del mundo se produce en los países andinos, específicamente en Colombia, Perú y Bolivia, y de forma paralela el consumidor más grande del país se encuentra en el mismo hemisferio. Como se muestra en las figuras 1 y 2 de la ONUDC, en las Américas el flujo de cocaína comienza en la región andina y se extiende por todo el mundo, generando un tráfico complejo que suple mercados y consumidores con diversas localizaciones, pero cuya demanda mayor está presente en Norte América y el este europeo.

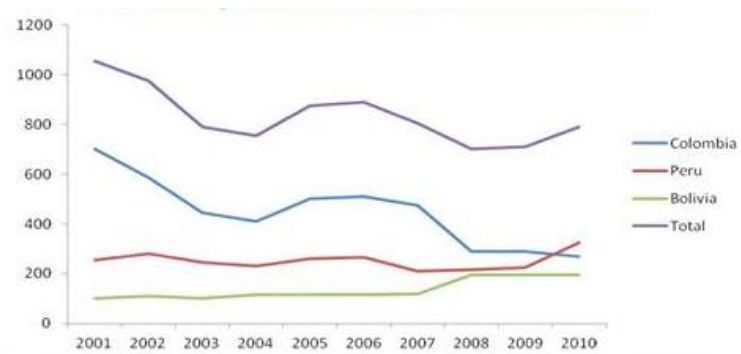
La Figura 1 ilustra cómo se inicia el flujo de cocaína en Bolivia, Colombia y Perú, y es distribuida a través de varias rutas, con unas cargas mayores que otras. Las cargas más altas se dirigen a los Estados Unidos y Europa, que también son los mayores consumidores de acuerdo con las cifras presentadas. La droga se trafica a Estados Unidos principalmente por la ruta que pasa por los países centroamericanos, pero también recibe cocaína por rutas que pasan por los países del Caribe.



**Figura No 1:** Producción, tráfico y consumo de Cocaína.

Fuente: reporte UNODC 2010.

Bajo la premisa de luchar contra las drogas para lograr una sociedad libre de ellas, y con el objetivo inmediato de reducir el consumo de cocaína en los Estados Unidos mediante la reducción de la oferta, dicho Estado ha invertido alrededor de 3 billones de dólares en la guerra contra las drogas desde que ésta fue declarada, materializados en parte en los planes de militarización de América Latina para reducir la producción de drogas, como el Plan Colombia, iniciado en el año 2000, que fortaleció a las fuerzas armadas de Colombia con recursos, formación e inteligencia militar (RODRIGUES, 2012; BAGLEY, 2012). A pesar de los amplios recursos otorgados por los Estados Unidos y otros esfuerzos nacionales por parte de los Estados productores que siguieron la misma orientación, la producción total de cocaína no ha variado significativamente. La distribución del porcentaje de cocaína producido varió entre los tres países productores entre los años 2001 y 2010 como se muestra en la Figura 1 tomado del informe de la OEA, lo anterior se hace especialmente evidente entre los años 2007 y 2008 cuando la producción de cocaína en Colombia cayó y paralelamente aumentó la producción en Bolivia.

**Gráfica No 1.** Producción potencial de cocaína.

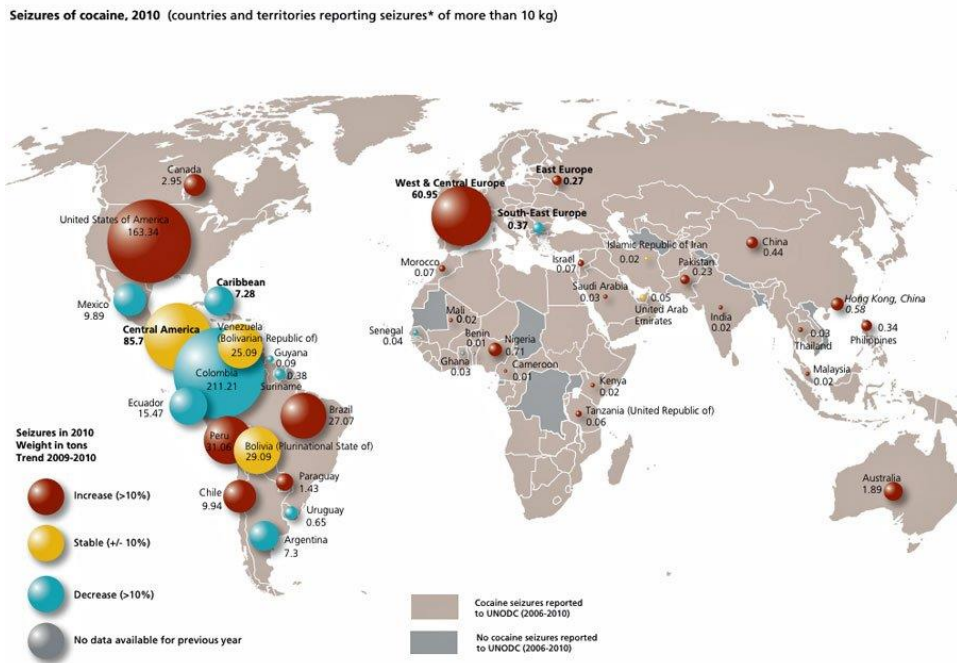
**Fuente:** Informe sobre las drogas, OEA, 2013.

El gráfico 1 muestra la producción potencial de drogas, concepto estimativo utilizado por la ONUDD, que se refiere a la cantidad de fármaco cultivable sin tener en cuenta qué parte de la cultivable se cultiva o no, y que porcentaje se perdió de esa cantidad durante la producción o el transporte antes de llegar al mercado (UNODC, 2011).

La coca debe pasar por varias etapas de procesamiento y comercialización antes de suplir la demanda. El procesamiento químico que convierte las hojas de coca en cocaína generalmente, pero no siempre se realiza en el país de recolección, y una vez sale del país las rutas de organización y organizaciones que controlan el comercio aseguran un flujo grande y constante de la cocaína que llega a diferentes lugares del mundo. Una de las estrategias para combatir el tráfico y consumo de drogas consiste en la intensificación de los controles para aumentar las incautaciones de cocaína y evitar que la droga llegue a su destino final, es decir al consumidor. Los traficantes buscan aquellos mercados donde la droga se puede vender al precio más alto, siendo los consumidores en los Estados Unidos son los mejores compradores, llegando a pagar hasta USD \$ 300 por gramo, según el Informe de drogas de la UNOCD. Sin embargo, aunque los controles hayan incrementado y el riesgo de aprehensión sea mayor, las rutas y destinos de la cocaína se han diversificado sin que la producción haya disminuido de manera significativa. La Figura 2 cuenta la evolución de las incautaciones de cocaína realizadas entre 2006 y 2010 en los países que han incautado más de 10 kilos de cocaína en un año. El porcentaje de las incautaciones en los Estados Unidos, Perú, Brasil, Paraguay y Chile ha crecido más de un 10 %, mientras que en América Central se han mantenido estables; en Colombia y Bolivia han disminuido.



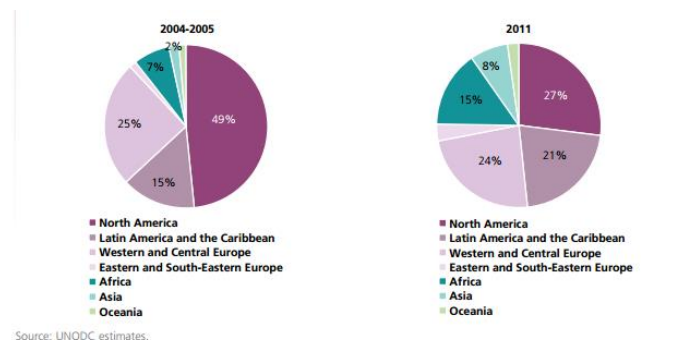
Figura No 2. Incautaciones de cocaína 2010.



Fuente: Informe sobre drogas UNODC 2013.

La variación en el porcentaje de incautaciones puede estar relacionada con el aumento de los controles en las nuevas rutas y en mercados populares para el tráfico de drogas; el gráfico 2 da cuenta de la variación de la distribución del consumo de cocaína comparando los datos entre el periodo 2004 a 2005 y el periodo 2011. Así, se evidencian nuevos mercados en los que incursiona el producto, como consecuencia de los obstáculos impuestos en los destinos frecuentes lo cual se ha traducido también en un aumento de los consumidores en América Latina.

Gráfico No 2. Distribución de consumidores de cocaína. Datos de 2011 comparados con datos del periodo 2004 – 2005.



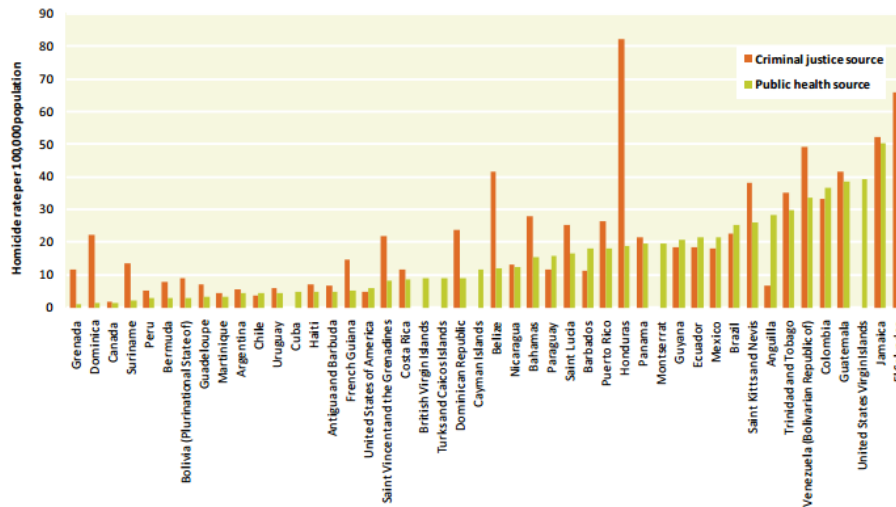
Fuente: UNODC estimates

América Latina como principal escenario de producción de cocaína, y ahora como escenario importante de consumo crecientemente, también aparece en los primeros puestos en la clasificación por regiones de las tasas de homicidios y violencia. La manera como el tráfico de drogas ha sido combatido ha producido una militarización tanto por las cuadras oficiales encargadas de la persecución, como por las organizaciones ilegales que procuran mantener el control del comercio combatiendo tanto las amenazas de las autoridades como la de otras organizaciones criminales que buscan ampliar las rutas y mercados sobre las cuales tienen influencia. Lo anterior se traduce en un confronto reiterativo armado y violento, el cual se ha convertido en una de las principales problemáticas en países de la región centro americana y sur americana.

Según el informe publicado en 2011 por la Comisión Global de Políticas de Drogas, el tráfico de drogas se encuentra en las manos de organizaciones delictivas transnacionales y señalan que hay indicios de que en la etapa de distribución y comercio que hay más violencia implicada a pesar de no contar con indicadores precisos sobre la relación entre los índices de violencia, las drogas y el crimen organizado.

El auge de la criminalidad organizada es un fenómeno que abate de manera general a los países latinoamericanos. La financiación del conflicto armado en Colombia es un ejemplo, así como también el aumento de la violencia delictiva en Centro América, el de las pandillas de narcotraficantes en los grandes centros urbanos de Brasil, la inclusión de nuevas rutas de traficantes que incluyen varios países en Sudamérica, son señales de los alcances de esta problemática ligada con las drogas (TOKATLIAN, 2007). De acuerdo con los recursos estadísticos de la ONUDC sobre la prevención del delito y justicia penal, América del Sur, el Caribe y Centroamérica tienen las tasas más altas de homicidios por armas de fuego. En el gráfico 3 muestra las tasas de homicidios por país para el año 2010, en él es posible ver que los países relacionados con el comercio y rutas de la cocaína se destacan, a saber, Honduras, El Salvador y Colombia.

Grafico No 3. Índice de homicídio por país em las Américas.

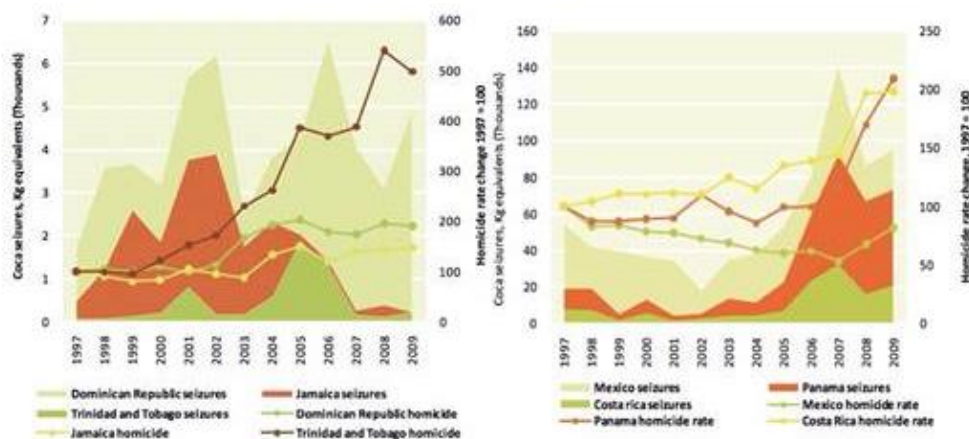


Source: UNODC Homicide Statistics (2011).

Fuente: UNODC estadísticas de homicidio 2011

A pesar de que México no esté en lugares destacados, es pertinente decir que en la actualidad dicho país cuenta con tasas altas de homicidio y violencia, dejando desde el 2006 hasta la fecha más de 70 mil muertes, la mayoría ocurridas en lugares relacionados con el crimen organizado y al tráfico de drogas, no sólo de cocaína, sino también de la heroína (CASTRO, 2012). La violencia y el crimen organizado en Centroamérica y México es uno de los temas sociales más importantes del hemisferio. Con el objetivo de ilustrar la relación entre la violencia y la cocaína, el gráfico 4 tomado del informe de la OEA ilustra de manera conjunta los indicadores de la incautación de cocaína y la tasa de homicidios en México y América Central.

**Gráfico No 4.** Incautaciones de cocaína e índices de homicidios en un grupo seleccionado de países del Caribe, y México e Centro América.



Fuente: UNODC, 2011 *Global Study on Homicide*, pág. 52 y 54.

**Fuente:** El problema de las drogas en las Américas, OEA 2013.

Los mapas y gráficos presentados ilustran la compleja situación del continente americano con respecto de la producción, tráfico y consumo de cocaína global, y la posible relación con los altos niveles de violencia presentes en algunos países del continente. La producción constante y elevada de cocaína en el continente, el tráfico presente en diversas rutas que son utilizadas para llegar a mercados más amplios y la búsqueda de nuevos mercados ubicados en el mismo continente, indican que existe un problema social crítico que parece estar lejos de terminar y que, por el contrario, debe ser repensado en la búsqueda de nuevas estrategias y paradigmas de los Estados en materia de drogas.

## II. La orientación actual sobre las drogas y posibles nuevas estrategias: una aproximación a partir del Informe sobre el problema de las drogas en las Américas de la OEA.

De los cuarenta años de la llamada guerra contra las drogas son pocos los logros alcanzados y en el continente americano es posible percibir un empeoramiento de las consecuencias sociales de las políticas prohibicionistas y de criminalización promovidas como estrategias hacia un mundo sin drogas. La situación crítica y la coyuntura actual nos permiten pensar en una oportunidad latente para revisar la orientación de la cooperación multilateral para tratar de mitigar los efectos de las drogas en el hemisferio. Hay iniciativas estatales regionales llamando la atención sobre la necesidad de considerar nuevas

directrices relacionadas con la política de drogas insistiendo en el daño social y económico generado por la actual política antidrogas.

El mandato de los Estados Americanos en el marco de la Cumbre de las Américas de 2012 para hacer una evaluación de los resultados de la política actual en las Américas y explorar nuevos enfoques para ser más eficaces puede ser percibido como evidencia de la existencia de un consenso acerca de la importancia de reflexionar sobre el tema y la posible necesidad de reorientar las estrategias. El informe presentado el 17 de mayo 2013 por la OEA, titulado *El Problema de las Drogas en las Américas*, da cuenta de la situación actual de drogas y los diversos problemas que surgen alrededor de su producción, el comercio y el consumo. Con el fin de promover el debate el informe también indica 4 posibles escenarios en función de las posibles estrategias y actitudes a adoptar en torno al tema. El documento es un hito en la medida en que es la primera vez que una organización multilateral ha dejado a un lado el miedo a hablar sobre la regulación de las drogas, y sugirió la posibilidad de que los acuerdos internacionales deben ser reformados, haciéndose eco de las posiciones y las presiones de las organizaciones no gubernamentales, como la Global Comisión de Políticas de Drogas, y las intervenciones de altos representantes de países como México, Colombia y Honduras (CHATHAM HOUSE, 2013).

La orientación bélica de una guerra promovida por los Estados Unidos ha sido cuestionada, y cada vez son más las inclinaciones a abandonar esta lógica restándole peso al costo diplomático de contrariar el paradigma de los Estados Unidos. La posición compacta prohibicionista sobre las drogas parece debilitarse al realizar un análisis cercano sobre la legislación interna y resaltar que dentro de las fronteras estadounidenses algunos estados han legalizado el consumo de la marihuana, siendo en total 20 Estados más el Distrito de Columbia los que han pasado leyes que permiten el uso de la marihuana para uso medicinal y dos de ellos, Colorado y Washington, han legislado su uso recreacional. Lo anterior podría interpretarse como una posición ambivalente del actual financiador e impulsador de la estrategia por acabar la oferta de drogas, la cual no ha sido efectiva en términos de generar beneficios sociales ni ha contemplado la mitigación de los impactos negativos. Evaluar la legalización de la marihuana puede ser un primer paso para debatir sobre la posición y control frente a las demás drogas tratadas como ilícitas.

Los resultados obtenidos hasta el momento por la guerra contra las drogas se presentan en términos de los altos índices de incautaciones de drogas ilícitas y número de

personas en las cárceles, los cuales son indicadores de la severidad con la que se ejecuta la estrategia, es decir victorias parciales. Después de todo, no generan directamente la disminución de la producción, tráfico y consumo de cocaína en el panorama del continente, ni dan cuenta de los impactos sociales generados.

En un posible escenario en el que Estados Unidos siga promoviendo una política de la guerra contra las drogas, y ejerza su influencia en las estrategias promovidas por organismos internacionales como la OEA y la ONUDD, y desde que las iniciativas de plantear nuevas estrategias se continúen generando de otras latitudes hemisferio, es pertinente pensar en cooperación y en acciones que se aparten de las influencias estadounidenses y resistir a las presiones. El informe emitido por la OEA, pese a no ser decisiones o acciones específicas, puede ser el principio de la adopción de nuevas estrategias, un poco más apartadas de la posición promovida por la Agencia Antidrogas de Estados Unidos y la DEA.

Los gobiernos en el continente han manifestado posiciones variables, unas más diferenciadas de Estados Unidos que otras, sobre la necesidad de nuevos paradigmas para contrarrestar las problemáticas sociales derivadas por las drogas. Una interpretación de las posiciones de los países del continente sobre la política de drogas en las Américas ha sido mapeada por *Insight Crime* en la Figura 3; los países en rojo son aquellos contra la legalización y la despenalización de los estupefacientes. Los países amarillos están abiertos al debate sobre la despenalización, pero están en contra de la legalización; y los países en verde han expresado su voluntad de discutir la legalización y despenalización de los estupefacientes.



**Figura No 3.** Aperturas al debate sobre legalización y discriminalización en las Américas.

**Fuente:** Country-by-Country Map of Drug Policy Positions in the Americas, InSight Crime.org, julho 25 de 2013.

Como puede verse en el mapa, el hecho de que en Suramérica no exista países en rojo cerrados al debate, puede ser un indicio de que en esa región haya más posibilidad de generar un debate y consensos frente a alternativas al régimen prohibicionista actual. El reto no consiste en diferenciarse necesariamente de las estrategias promovidas por Estados Unidos, sino en construir paradigmas que respondan a las realidades y problemáticas específicas comunes de la región, que tras una evaluación rigurosa probablemente signifique acciones y concepciones diferentes ante las hasta ahora utilizadas. Una primera iniciativa en esa dirección es la legislación emitida por Uruguay en diciembre de 2013 que establece el control y regularización por parte del Estado del comercio, cultivo, producción, consumo, almacenamiento, y de más actividades relacionadas con la marihuana. Teniendo en cuenta que existen esfuerzos de organizaciones multilaterales que reúnen los gobiernos de dicha región, es posible pensar que dichas organizaciones, como la UNASUR, sean espacios propicios para llevar a cabo los debates e intentar llegar a construir herramientas para solucionar las problemáticas sociales alrededor de las drogas.

### III. Una estrategia regional: UNASUR

La UNASUR puede desempeñar un papel importante en la reflexión sobre las nuevas estrategias de las políticas de drogas, teniendo en cuenta algunas características propias que pueden alimentarla como espacio de construcción de alternativas. En primer lugar, como una organización creada en el 2008, UNASUR es una organización en

construcción que pretende poder agrupar los intereses comunes de la región y que puede construir un andamiaje institucional que permita un mayor diálogo entre sus miembros y pueda superar los obstáculos burocráticos fácilmente. En segundo lugar, reúne 12 miembros incluyendo todos los países de América del Sur, siendo así una instancia que puede llevar a consensos más fácilmente que la OEA con sus 35 miembros, y que a su vez, puede producir debates y decisiones incluyendo las posiciones de sus miembros. En ese sentido, el hecho de que sus miembros comparten contextos y problemáticas similares relativas a las drogas, siendo éste un fenómeno transnacional en el que participan de múltiples maneras las naciones en cuestión, puede permitir el desarrollo de estrategias más eficaces para hacer frente a las dinámicas propias sobre la producción, comercialización y consumo de las drogas y las presiones y preocupaciones de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales.

La posibilidad de plantear alternativas a la estrategia contra las drogas actual existe, pero la viabilidad sigue siendo incierta debido principalmente a que el régimen internacional en vigencia está basado en la penalización y criminalización de las drogas. Un obstáculo importante por superar es conseguir formular estrategias dentro los márgenes de actuación establecidos por las obligaciones contraídas en el nivel internacional, o eventualmente presionar para reformar las convenciones internacionales, como 1988 contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicoactivas, en los cuales, los países miembros han contraído compromisos que eventualmente reducen la posibilidad de plantear estrategias alternativas en el marco de los acuerdos existentes .

En el Plan de Acción 2009 de UNASUR son apuntados como objetivos principales la cooperación de las fuerzas militares, las operaciones de mantenimiento de la paz en las articulaciones, la prevención de conflictos, la transparencia en los gastos militares, que pueden ser útiles en la formulación e implementación de una nueva orientación sobre problemas relacionados con las drogas, que se potenció el 10 de mayo 2010 con la introducción del Consejo Suramericano sobre el problema Mundial de las Drogas. El fortalecimiento del Consejo puede estar estrechamente relacionado con el Consejo de Defensa Suramericano, como una instancia regional que contenga y transmita los posicionamientos que perciben a la OEA como un instrumento de la política de EE.UU. en América Latina (Peirotti , 2010).

Dentro de los estatutos de creación del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas, cabe resaltar el Artículo III, que expresa como objetivo general

fortalecer la cooperación entre los países miembros en materia de drogas, para crear una identidad suramericana al respecto y posicionamientos comunes que lleguen a incidir en espacios multilaterales que traten el tema de las drogas.

Artículo III

- a. Proponer estrategias, planes y mecanismos de coordinación y cooperación entre los Estados Miembros para incidir en forma integral en todos los ámbitos de la problemática, de acuerdo con lo establecido en el artículo 5 del Tratado Constitutivo de la UNASUR.
- b. Construir una identidad suramericana para enfrentar el problema mundial de las drogas, tomando en cuenta los compromisos internacionales en esta materia, así como las características regionales y sub-regionales, para fortalecer la unidad en América del Sur;
- c. Fortalecer las relaciones de amistad y confianza a través de la cooperación internacional entre las agencias especializadas de cada país, para hacer frente al problema mundial de las drogas, mediante el fomento del diálogo y la búsqueda de consensos; y,
- d. Promover la articulación de posiciones de consenso en foros multilaterales en materia de drogas, con fundamento en el Artículo del tratado constitutivo de la UNASUR.

Fuente: Estatuto del Consejo Suramericano Sobre el Problema Mundial de las Drogas, 2010.

La gestión del Consejo Suramericano Sobre el Problema Mundial de las Drogas establece, en su Plan de Acción 5, líneas de acción por ámbitos de competencia: reducción de la demanda, desarrollo alternativo, integral y sostenible, reducción de la oferta, medidas de control y lavado de activos (UNASUR, 2010). Dentro de estas líneas de acción cabe resaltar el desarrollo alternativo, integral y sostenible, el cual enfatiza la importancia de la inclusión social y el desarrollo rural para lidiar regionalmente con el problema de las drogas. Este punto de inclusión social y desarrollo rural, de ser implementado, será un aspecto positivo en miras a construcción de estrategias alternativas que consigan mitigar los impactos negativos con mayor eficiencia.

En cuanto a coordinación y fortalecimiento institucional, el Plan de acción cuya vigencia es de 5 años, señala dentro de sus puntos el interés en “Desarrollar esfuerzos conjuntos que contribuyan a potenciar las capacidades nacionales a fin de establecer, de manera compartida, lineamientos, criterios y objetivos con miras a la formación de estrategias comunicacionales sobre las diferentes manifestaciones del problema mundial de

las drogas.” (UNASUR, 2010: 4). Adicionalmente, se propone fortalecer los observatorios nacionales y el intercambio de información, métodos y buenas prácticas para potenciar sus capacidades de emitir datos confiables y comparables, con el fin de formar un conocimiento y posicionamiento regional basado en información de alta calidad.

Así como la reflexión y el fomento del debate promovido por el mandato hecho por los Estados ante la OEA ha tenido ya eco en instancias subregionales como UNASUR, es de esperar que el debate esté presente en otras instancias regionales a nivel mundial, ya que el problema de las drogas es un tema de interés global que afecta de manera diferente a los países en todas las latitudes y longitudes, caminando mas allá de las políticas nacionales. Se espera que la sesión especial sobre el tema de las drogas en la Asamblea General de las Naciones Unidas que tendrá lugar en el año 2016 sea enriquecido el debate y nuevas ventanas de oportunidad surjan para plantear nuevas estrategias y direccionamientos.

### **Consideraciones finales**

La posición hasta entonces prevalente entre los Estados sobre cuestiones relacionadas con la producción, tráfico y consumo de estupefacientes se ha basado en un paradigma por lograr una sociedad sin drogas a través de la criminalización y la prohibición bajo el rótulo de una guerra contra las drogas, caracterizada por políticas represivas, punitivas y estigmatizadoras. Pero al realizar un análisis sobre el estado actual general en las Américas indica que la producción, la comercialización y el consumo de drogas, como la cocaína, no ha disminuido significativamente a pesar de la alta inversión en estrategias para controlar y penalizar las actividades relacionadas con los narcóticos. Del mismo modo, los índices de violencia, las tasas de homicidio y organizaciones criminales en general han aumentado notablemente en el continente y en los países que forman parte de las principales rutas de tráfico de cocaína. Por último, el porcentaje de incautaciones de cocaína ha aumentado en América Latina y la disminución en los Estados Unidos que muestra que los controles estrictos han impulsado a buscar mercados no explorados anteriormente, añadiendo un elemento más a la lista de las enfermedades relacionadas con las drogas .

La actual situación de América Latina respecto a las drogas, específicamente la cocaína, es compleja y alberga múltiples etapas y procesos los cuales son difíciles de diferenciar geográficamente y atribuir únicas responsabilidades. Será útil para el análisis regional y la proposición de alternativas superar la percepción de divisiones claras entre

estados productores, consumidores y de tránsito, ya que esto ya no corresponde a la realidad alrededor de las drogas. Iniciativas nacionales son necesarias, pero se requerirá un esfuerzo conjunto para superar los problemas generados por el tráfico transnacional de drogas, especialmente al respecto de la violencia. La guerra contra las drogas promovida por los Estados Unidos no ha generado ganancias en la región centro y sur del continente, lo que sugiere la necesidad de considerar estrategias que respondan a la complejidad real y la particularidad del contexto regional, y alejarse de la influencia americana. Organizaciones regionales más pequeñas son un escenario para comenzar a discutir nuevas estrategias para reducir los impactos sociales, políticos y económicos de la guerra contra las drogas y considerar nuevas posiciones, como la despenalización y la legalización de las drogas.

Teniendo en cuenta que el mapeamiento de las posiciones de los estados frente a un debate abierto sobre estrategias que lidien con el problema de las drogas indica que hay una mayor posibilidad de llegar a consensos sobre alternativas en el sur del continente, UNASUR podría ser el espacio para construir un nuevo paradigma con herramientas, prioridades y acciones, como institución que busca ser un espacio para contemplar problemas de la región y contrarrestar presiones de potencias del hemisferio norte.

Para avanzar en el entendimiento del fenómeno transnacional de las drogas, es importante explorar la relación existente entre índices de violencia y tráfico de drogas, promoviendo investigaciones que generen la construcción de indicadores y evidencias de dicha relación, en países seleccionados, pudiendo fortalecer los argumentos a favor de estrategias alternativas que busquen disminuir o debilitar el crimen organizado, teniendo como prioridad combatir los eslabones altos del tráfico de drogas, y no los eslabones menores que no tienen impacto en la producción, comercialización y consumo final de los estupefacientes. Si los altos índices de violencia se desprenden del enfrentamiento entre organizaciones criminales y el combate militarizado al crimen, puede plantearse un combate al crimen basado en un esfuerzo permanente proporcionar el acceso ciudadano a los derechos humanos, económicos, sociales y culturales y así disminuir el poder de intimidación y corrupción de las organizaciones criminales.

## Bibliografia

- ABROMOVAY, P. A política de drogas e a marcha da insensatez. **SUR- Revista Internacional de Direitos Humanos** V. 9 N. 16. Jun 2012. Disponível em: [http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo16.php?artigo=16,artigo\\_09.htm](http://www.surjournal.org/conteudos/getArtigo16.php?artigo=16,artigo_09.htm). Acesso em: 20 set. 2013.
- BAGLEY, B. Drug Trafficking and Organized Crime in the Americas: major trends in the twenty-first century, **Woodrow Wilson Center Update on the Americas**, Latin America Program, August, 2012, 22 p.
- CHATHAM HOUSE (Londres) **The OAS Report on the Drug Problem in the Americas: the way forward**. Jul 2013. Disponível em: <http://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/International%20Security/310713summary.pdf>. Acesso em: 15 set. 2013.
- COMISIÓN GLOBAL DE LAS POLITICAS DE DROGAS. **Las Drogas: Informe de la comisión global de políticas de drogas**. Jun 2011. Disponível em: [http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Global\\_Commission\\_Report\\_Spanish.pdf](http://www.druglawreform.info/images/stories/documents/Global_Commission_Report_Spanish.pdf). Acesso em: 15 set. 2013.
- COMISIÓN GLOBAL DE LAS POLITICAS DE DROGAS **América Latina: Es tiempo de una agenda efectiva en seguridad ciudadana políticas sobre drogas y control de armas**. Maio. 2013. Disponível em: <http://www.globalcommissionondrugs.org/america-latina-es-tiempo-de-una-agenda-efectiva-en-seguridad-ciudadana-politicas-sobre-drogas-y-control-de-armas>. Acesso em: 20 set. 2013.
- CONSORCIO INTERNACIONAL SOBRE POLITICA DE DROGAS. **El Informe Mundial sobre las Drogas 2010: respuesta del Consorcio Internacional sobre Políticas de Drogas**. Oct. 2010. Disponível em: <http://dl.dropboxusercontent.com/u/64663568/library/WDR%20response%202010%20sept%20esp.pdf> Acesso em: 25 ago. 2013.
- FIORE, M. O lugar do Estado na questão das drogas: o paradigma proibicionista e as alternativas. **Novos Estudos Cebrap**, n. 92, p. 9-21, mar. 2012.
- FORTUNA, M. Brasil en la cooperación regional para la lucha contra la violencia y el crimen organizado. **Revista CIDOB d'Afers Internacionals**. No. 97. Abril 2012. Pp. 117 - 133.
- GLOBAL COMMISSION ON DRUGS. **On drugs. Report of the Global Commission on Drug Policy**. Junio 2011. Consultado: 4 de octubre de 2013. Disponible en: [http://www.scudit.net/mddroga2011\\_file/report.pdf](http://www.scudit.net/mddroga2011_file/report.pdf)
- HIDALGO, JC. **A Look at the OAS Report on Drug Policy in the Americas**. Maio de 2013. Disponível em: <http://www.cato.org/blog/look-oas-report-drug-policy-americas>. Acesso em: 25 ago. 2013.



INSIGHT CRIME. **OAS drug policy declaration shows division in the Americas.** Disponível em: <http://www.insightcrime.org/news-briefs/oas-drug-policy-declaration-shows-divisions-in-the-americas>. Acesso em: 25 ago. 2013.

INSIGHT CRIME. **Country by Country map os drug policy position in the Americas.** Julho 25 de 2013. Disponível em: <http://www.insightcrime.org/uruguay-legalization-drugs/uruguay-marijuana-bill>. Acesso em: 22 set. 2013.

ORGANIZACAO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Informe analítico sobre el problema de las drogas en las América 2013.** Disponível em: [http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion\\_e\\_Informe\\_Analitico.pdf](http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf). Acesso em: 23 ago. 2013

ORGANIZACAO DOS ESTADOS AMERICANOS. **Escenarios para el problema de las drogas en las américas 2013-2025.** Disponível em: [http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe\\_de\\_Escenarios.pdf](http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe_de_Escenarios.pdf). Acesso em: 23 ago. 2013.

ORGANIZACAO DOS ESTADOS AMERICANOS (2013). **Comunicado de prensa. Cooperación entre las Naciones Unidas y las Organizaciones Regionales y Subregionales en el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad Internacionales.** Agosto. 2013. Disponível em: [http://www.oas.org/es/centro\\_noticias/comunicado\\_prensa.asp?sCodigo=D-013](http://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado_prensa.asp?sCodigo=D-013). Acesso em: 25 ago. 2013.

PEIROTTI, M. Consejo de Defensa de Unasur e OEA como mecanismos de solución de controversias regionales y subregionales. **Seguridad Internacional** v. 18, 30 de Jun. 2010. Disponível em: [http://geic.files.wordpress.com/2011/08/sol-peirotti\\_consejo-de-defensa\\_unasur\\_oea.pdf](http://geic.files.wordpress.com/2011/08/sol-peirotti_consejo-de-defensa_unasur_oea.pdf). Acesso em: 15 set. 2013.

RODRIGUES, T. O Narcotráfico e a militarização nas Américas: vício de guerra. **Contexto Internacional**. V. 34 N. 1. Rio de Janeiro, Jan/Jun .2012.

SANTANA, A. A globalização do narcotráfico. **Revista Brasileira de Política Internacional**, V. 2 N. 42. 1999. p. 99-116.

SZABÓ, I.; GARZÓN, J.C. Muggah, R. **Violencia, drogas y armas ¿otro futuro posible?** Mar. 2013. Disponível em: [http://globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp\\_v1/pdf/otro\\_futuro.pdf](http://globalcommissionondrugs.org/wp-content/themes/gcdp_v1/pdf/otro_futuro.pdf). Acesso: 24 ago. 2013.

TOKATLIAN, J.G. América latina ante la pax mafiosa: Entre la confusión y la indiferencia. **Estudios Internacionales**, 40, n. 157, Abr./Ago. 2007, p. 137 – 150.

UNASUR (2010) *Plan de acción del Consejo Suramericano sobre el problema mundial de las Drogas*. 4 de maio de 2010, Los Cardales, Argentina. Disponível em: <http://www.unasur.org/uploads/7c/81/7c8187875fc493d0ecacf587dd4e7031/Plan-de-accion-Consejo-Problema-M-Drogas.pdf>. Acesso em: 17 set. 2013.

UNASUR **Observatorio Suramericano de Drogas y Crimen Transnacional serán analizados por UNASUR**. Boletín de pensa, marco 21 de 2012, Asunción. Disponível em: <http://www.unasursg.org/uploads/b5/8c/b58c07658c7f6393b4349388e5a7bdfd/Boletin-Consejo-Drogas-76.pdf>. Acesso em: 23 set. 2013.

UNASUR *Estatuto del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*. Los Cardales, Argentina. 4 de mayo de 2010.

UNASUR. *Plan de acción del Consejo Suramericano sobre el Problema Mundial de las Drogas*. 7 de Julio de 2010.

UNODC. **UNODC in Latinoamérica and the Caribbean 2005**. Disponível em: <http://www.cicad.oas.org/apps/Document.aspx?Id=192>. Acesso em: 24 ago. 2013.

UNITED NATION OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World drug report 2013**. Disponível em: [http://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World\\_Drug\\_Report\\_2013.pdf](http://www.unodc.org/unodc/secured/wdr/wdr2013/World_Drug_Report_2013.pdf). Acesso em: 23 ago. 2013.

VILLA, R. D.; OSTOS, M.P. As relações Colômbia, países vizinhos e Estados Unidos: reflexões em torno da agenda de segurança. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 48, v. 2, 2005, pp. 86-110.

Recebido em: Dezembro 2013;  
Aprovado em: Maio 2014.