

SEPTIEMBRE 2017

## Entre guerras y escaramuzas: desafíos actuales en el marco del régi- men internacional de control de drogas\*<sup>1</sup>

*Por Mariana Souto Zabaleta*

"... si alguien a mí me dice que aquí hay una 'guerra contra la droga', esto no ha alcanzado ni la escaramuza (...) uno ve (...) que los países (...) abordan esta cuestión con una liviandad muy característica "

Entrevista realizada en el marco de la tesis doctoral de Souto Zabaleta, M.<sup>2</sup>

La comunidad internacional se ha embarcado en los últimos años en una profunda discusión en torno a la efectividad del régimen internacional de control de drogas y al déficit de información y la incertidumbre que rodean el diseño e implementación de políticas en el área. En este marco resulta importante evaluar la pertinencia de abordajes del problema que se centran en los aspectos punitivos de la estrategia internacional de control de drogas frente a las especificidades que presentan las manifestaciones locales del problema. En un contexto caracterizado por la ausencia de diagnósticos la apelación extemporánea a una "guerra contra las drogas" se presenta más como una escaramuza que no permite ahondar en entendimientos más profundos del problema que se pretende enfrentar. En el presente documento se analizará el debate actual por el que atraviesa la comunidad internacional en torno a la efectividad de las políticas de control de drogas, a la forma en la que el problema se manifiesta y se aborda en Argentina, y a la necesidad de avanzar en diagnósticos y políticas públicas que se ajusten a la realidad local y que atiendan al impacto real de esas políticas. Como veremos, de la misma forma en que la comunidad internacional debió alertar sobre la emergencia de "consecuencias no deseadas" derivadas de la estrategia internacional de control de drogas, a partir de la aparición de una serie de "desplazamientos", a la hora de implementar políticas de prevención y control del narcotráfico la ausencia de diagnósticos no sólo afecta la efectividad de esas mismas políticas, sino que abre la puerta a nuevas manifestaciones del problema, muchas veces más complejas y más dañinas que aquellas propias del punto de partida.

A lo largo de la década que va desde la Sesión Especial de la Asamblea General

\* Este artículo fue presentado el 28 de septiembre de 2017 en la reunión del Grupo de Trabajo sobre la Inserción de la Argentina en el mundo.

de Naciones Unidas sobre el Problema Mundial de las Drogas de 1998 hasta nuestros días, profundos cuestionamientos han emergido en torno a la efectividad del régimen internacional de control de drogas, con respecto a los éxitos y los fracasos de la estrategia internacional hasta el momento implementada. Si bien de manera primaria estos cuestionamientos emergieron desde algunas organizaciones de la sociedad civil<sup>3</sup>, también serán planteados por algunos actores del régimen de manera creciente. Son numerosas las voces que varios años después del límite oportunamente establecido por los Estados para la evaluación de las metas fijadas en 1998<sup>4</sup>, consideran que los resultados concretos no parecen alentadores. Los primeros cuestionamientos emergerán en torno a la *efectividad de las políticas derivadas de la estrategia implementada*, efectividad entendida en términos de la resolución del problema que llevó a la creación de la propia estrategia. Uno de los principales indicadores a tener en cuenta es aquel vinculado a la estimación de la magnitud del uso de drogas. La ONUDD (Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) estima que alrededor del 5% de la población adulta (15 a 64 años) del mundo usó drogas al menos una vez en el transcurso del año 2015, mientras que un 0,6% de la población mundial adulta sufrió de desórdenes asociados al uso de drogas<sup>5</sup>. De acuerdo a la ONUDD, la sustancia más ampliamente utilizada es el cannabis con una prevalencia anual del 3,8% de la población adulta para el año 2015. Las anfetaminas son la segunda sustancia mayor empleada mundialmente. En términos de la evolución en el tiempo, es posible afirmar que desde 2006 hasta el año 2015 se verifica un incremento tanto en lo que refiere al uso de sustancias en el último año como en lo que respecta a las personas que sufren un uso problemático de ellas. De acuerdo a la oficina de Naciones Unidas, el consumo de cannabis se ha incrementado en algunas partes de América del norte y del sur, mientras se ha estabilizado en Europa, aunque a niveles altos. El uso de anfetaminas, particularmente las metanfetaminas, se ha incrementado en muchas subregiones, incluyendo América del Norte, Oceanía y algunas partes de Asia. Las prevalencias más altas de cocaína

se presentan en América del Norte (1,8%), en Europa central y oriental (1,1%) y en Oceanía (1,5%). El consumo de cocaína parece estar aumentando en los dos principales mercados, a saber, América del Norte y Europa. En el caso del éxtasis también se verifican tendencias crecientes en Oceanía, Europa y América del Norte. Así, tanto el uso ocasional de sustancias sometidas a fiscalización internacional como su uso problemático han verificado un aumento en los últimos años, y respecto de la mayoría de las sustancias, las regiones con mayores prevalencias son América del Norte, Europa y Oceanía. Se puede decir entonces que existen importantes mercados de consumo consolidados en esas regiones, lo que conduce a muchos interrogantes en torno a la efectividad de las políticas de control que se implementan.

Los indicadores disponibles respecto de la oferta tampoco parecen alentadores. Según el último informe de la ONUDD "el mercado de drogas está floreciente": "en general el narcotráfico parece haber aumentado ligeramente en 2015, y los mercados de algunas drogas, especialmente cocaína y sustancias sintéticas, parecen estar prosperando"<sup>7</sup>. Respecto del mercado de la cocaína, la ONUDD advierte que los datos relativos a la producción, el tráfico y el consumo de drogas apuntan a una expansión global del mercado de cocaína en el mundo entero. El cultivo de arbusto de coca, tras una prolongada declinación, aumentó un 30% durante el período comprendido entre 2013 y 2015, principalmente de resultados del aumento registrado en Colombia. También, de acuerdo a la ONUDD, estaría en aumento la producción de cocaína. En 2015 el volumen de fabricación mundial de clorhidrato de cocaína puro ascendió a 1.125 t, lo que implica un aumento global del 25% con respecto a 2013. Las remesas de cocaína también han experimentado un crecimiento. A nivel mundial la incautación de cocaína aumentó el 30% en 2015, lo que entrañó un volumen sin precedentes de 864 t (en diversas concentraciones). En América del Norte aumentó el 40% (a 141 t), y en Europa, el 35% (a 84 t)<sup>8</sup>. Las

principales corrientes de tráfico demuestran que los principales destinos (esto es, los principales mercados de consumo) se encuentran en Estados Unidos y Europa, de modo coincidente a la información que hemos visto sobre prevalencias de consumo. Con relación al mercado del opio, la ONUDD señala que en 2016 la producción mundial aumentó un tercio en comparación con el año anterior. Tanto la incautación de opio como la de heroína se han mantenido estables en todo el mundo en los últimos años, lo que indica que ha habido una oferta sostenida de heroína, independientemente de los cambios que se hayan producido año a año en la producción de opio. En 2015 el volumen de incautación de heroína aumentó bruscamente en América del Norte<sup>9</sup>. Con relación al mercado de drogas sintéticas la ONUDD afirma que se encuentra en expansión. El organismo advierte que es complicado realizar un análisis de este mercado debido a que no se dispone de suficiente información respecto de la fabricación de esas sustancias, lo que impide calcular el volumen que se fabrica a nivel mundial. No obstante, de acuerdo a la ONUDD, los datos relativos a la incautación y el consumo indican que la oferta de drogas de síntesis se va extendiendo. Asimismo, cada vez más países informan acerca de la incautación de NSP (nuevas sustancias psicoactivas) sintéticas: en 2015 se confiscaron más de 20 t de esas sustancias. La incautación de estimulantes de tipo anfetamínico se duplicó con creces en los cinco años anteriores a 2015 y ese último año llegó a 191 t<sup>10</sup>. Las principales rutas de tráfico, en los últimos años, se dirigen a Europa, Asia, Oceanía y Estados Unidos. Finalmente, respecto del mercado de cannabis, la ONUDD advierte que su cultivo fue reportado en más de 135 países en el período 2010-2015 aunque el alcance y las tendencias en el cultivo y producción de cannabis son difíciles de estimar. El organismo entiende que el uso de cannabis se ha mantenido estable en años recientes, aunque hay ciertos indicadores que muestran un crecimiento en África y Asia. Por otra parte, las estimaciones en América parecerían mostrar un crecimiento en la última década, principalmente en Estados Unidos. En lo que refiere al año 2015, la mayor cantidad de incautaciones de cannabis

(aproximadamente un 80%) se dio en 7 países: México (21%), Estados Unidos (17%), Nigeria (15%), Paraguay (9%), Egipto (6%), Marruecos (5%) y Brasil (5%)<sup>11</sup>.

Ya en su Informe del año 2008, el Director Ejecutivo de la ONUDD entendía que había "evidencia suficiente para demostrar que el problema de la droga" había sido contenido, pero que "contener un problema" no era "lo mismo que resolverlo", y que el problema de las drogas estaba "aún con nosotros" desde que "el objetivo fundamental de las Convenciones – restringir el uso de sustancias psicoactivas bajo control internacional a fines médicos y científicos" aún no había sido alcanzado. Frente a ello, en el mismo informe, el Director Ejecutivo hacía referencia a una serie de consecuencias no intencionadas que habían surgido de la implementación del régimen internacional de control de drogas. Advertía así que se tenía que tener en cuenta "otra verdad incómoda": "que el problema puede, de hecho, ser más grande del que hasta el momento anticipamos y que puede volverse peor antes de que mejore"<sup>12</sup>. Y así comenzaba a hacer referencia a la cuestión de las "consecuencias no intencionadas": "mirando atrás el último siglo, podemos ver que el sistema de control y su aplicación han tenido varias consecuencias no intencionadas, pueden haber sido inesperadas o no, pero fueron ciertamente no intencionadas".

Es así que comienzan a hacerse explícitas una serie de consecuencias derivadas de las propias políticas implementadas. La cuestión del desplazamiento, o denominado "efecto globo", será señalado en varios documentos e intervenciones elaborados en el marco del régimen internacional de control de drogas. En efecto, como sostenía México en 2009, "las alianzas criminales transnacionales fueron la respuesta a muchas de las medidas de política nacional impuestas para enfrentar el narcotráfico" y, debido a ello, "actualmente muchas naciones" enfrentaban "problemas asociados a la producción o acopio para fabricar drogas sintéticas que hasta hace pocos años no se observaban"<sup>13</sup>. Como afirmaba el Director Ejecuti-

vo de la ONUDD, "el éxito en enfrentar el tráfico y la demanda de cocaína en los países desarrollados, particularmente en América del Norte" había "llevado a los cárteles de drogas a explorar nuevas oportunidades de mercado en América del Sur, como en Oceanía, Asia y África"<sup>14</sup>. Similarmente, "el aumento de los controles de precursores químicos en Estados Unidos tuvo como consecuencia el traslado de manufactura de drogas sintéticas a México" y, a su vez, "cuando el gobierno mexicano reforzó sus controles, más precursores fueron desviados a Centroamérica"<sup>15</sup>. Es así que la región centroamericana dejó de ser "una simple región de paso, convirtiéndose también en una región de consumo, aumentando al mismo tiempo el problema de las organizaciones delincuenciales", resultando con claridad que, si bien había habido "logros en esta lucha", el problema se trasladaba a otras regiones como México<sup>16</sup>. En esta dirección, Colombia expresaba en el marco del 52º Período Ordinario de la CICAD que "el éxito de algunas batallas en algunos países" no hacía "más que trasladar el problema hacia otras fronteras"<sup>17</sup>.

Como advierte el ex Director Ejecutivo de la ONUDD, este efecto desplazamiento también se verifica en torno a las sustancias. Ya en el año 2008 se advertía que "el número de sustancias sometidas a fiscalización" había aumentado de unas pocas a "más de 200" para ese entonces<sup>18</sup>. En el 53º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes, dos años después, "varios oradores pusieron de relieve el problema del aumento del consumo de determinadas drogas y la proliferación de sustancias nuevas, como las drogas de diseño, los cannabinoides sintéticos y las plantas de cannabis ricas en THC, así como el consumo cada vez más frecuente de sustancias no sujetas a fiscalización internacional"<sup>19</sup>. Como hemos visto, en el último informe de la ONUDD el número de NSP asciende a casi 500<sup>20</sup>. De acuerdo a la JIFE, las medidas de fiscalización se vienen soslayando "por medio de la fabricación y venta de sustancias que tienen una composición química diferente a la de las sustancias fiscalizadas, pero efectos psicoactivos análogos"; y se advierte "un problema similar en lo que respecta a los precursores, debido al uso cada vez mayor de sustancias químicas no

fiscalizadas; para concluir que, en los últimos años, se han "multiplicado a un ritmo sin precedentes las nuevas sustancias psicoactivas" que están "fuera del alcance de los tratados de fiscalización internacional de drogas"<sup>21</sup>. Es así que tanto nuevas sustancias psicoactivas como nuevos precursores químicos no sujetos a fiscalización comienzan a aparecer de manera creciente, ante el fortalecimiento de los controles y como alternativas legales a las sustancias sujetas a control<sup>22</sup>.

El desplazamiento también impactará en las tendencias del uso indebido. Los cambios que impiden la aseveración de aumentos o disminuciones globales aparecen en la mayoría de los informes sobre la situación mundial del uso indebido de drogas elaborados por ONUDD. En 2010, se afirmaba que, si bien el consumo de cannabis se estaba estabilizando o disminuyendo particularmente entre los jóvenes de países desarrollados con mercados bien establecidos como Europa Occidental, América del Norte y partes de Oceanía, esa tendencia se compensaba por el aumento del consumo en muchos países en desarrollo. Similarmente, el consumo de opioides, cocaína y ETAs se estabilizaba o disminuía en los países de elevado consumo, mientras aumentaba en nuevas regiones<sup>23</sup>. En el Informe publicado en 2011 por la ONUDD se indicaba que, si bien las tendencias se habían estabilizado o disminuido respecto de las drogas tradicionales objeto de abuso en las regiones de mayor consumo, ese avance se veía neutralizado por el aumento considerable del consumo de sustancias sintéticas y medicamentos de venta con receta<sup>24</sup>. En 2013, se señalaba que aun cuando no parecían registrarse cambios importantes en la prevalencia del número de personas que usaban drogas respecto al 2009 iba "surgiendo un cuadro cada vez más polifacético del uso de drogas ilícitas, caracterizado por el empleo de sustancias sintéticas y el uso extra terapéutico de medicamentos de venta con receta que reemplazaban a las drogas tradicionales, especialmente en América del Norte y Europa. Por otra parte, se advertía que "las nuevas sustancias

sintéticas basadas en precursores no sometidos a fiscalización internacional" planteaban nuevos problemas para la salud pública, y se reiteraba la neutralización de tendencias estabilizadoras o decrecientes por cambios en los patrones del uso indebido de drogas o en su ubicación geográfica<sup>25</sup>. Estas referencias sobre la cuestión que vienen constatándose hace varios años también se reflejan en el último informe elaborado por la ONUDD publicado este año<sup>26</sup>.

Otra de las consecuencias no intencionadas o efectos no esperados se vincula al incremento de la violencia asociada a la propia fiscalización internacional de drogas, especialmente en algunas zonas tradicionalmente consideradas de mero tránsito. En el marco del 55° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión, se expresó preocupación "por el aumento del tráfico ilícito de drogas en América Central debido a su situación geográfica entre dos de los principales países productores y consumidores y la necesidad de encontrar estrategias alternativas y más eficaces"<sup>27</sup>. En su Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, el Secretario General de la OEA expresaba: "Todo indica, sin embargo, que si bien los niveles de violencia en los principales países consumidores son relativamente bajos... en comparación con aquellos países de tránsito, es justamente esa demanda la que estimula la violencia en el resto de la cadena... las cifras de muertes provocadas por el consumo de drogas parecen mínimas si se cotejan con las muertes provocadas por la acción criminal vinculada al narcotráfico"<sup>28</sup>. "La violencia relacionada a las drogas... tiene un impacto mortal en la sociedad... Algunos países de América Central han enfrentado tasas de homicidio que son las más altas del mundo..."<sup>29</sup>. Coincidió el Comité Jurídico Interamericano al afirmar que "la represión de la oferta de estupefacientes y sustancias sicotrópicas" había generado una oportunidad de lucro para las organizaciones criminales, que buscaban evadir el orden legal por medio de la violencia. El fortalecimiento de las organizaciones delictivas había incrementado los niveles de violencia hacia las agencias responsables de combatirlas, a sus competidores o a los propios miembros de dichas bandas y ello provocaba más

inseguridad que la que se atribuye a la realización de conductas delictivas por parte de los usuarios de drogas<sup>30</sup>.

Otro de los problemas "no deseados" o "efectos colaterales" derivados de las políticas implementadas se vincula al creciente aumento de la población carcelaria con condenas por delitos relacionados con las drogas. Afirmaba el Secretario General de la OEA en el 2014, que "en las Américas, de las 3 millones 600 mil personas que se encuentran privadas de a libertad en las cárceles casi dos millones lo están por delitos relacionados con las drogas" y que "la gran mayoría de los detenidos por delitos de drogas son pequeños productores o traficantes". En América del Sur, por ejemplo, las cárceles femeninas están llenas de 'mulas' o pequeñas traficantes que muchas veces tienen de compañía en la cárcel a sus hijos pequeños. Algunos estudios confirman que aproximadamente el 70% de las mujeres en prisión están allí por narcotráfico no violento. La mayoría de ellas vienen de comunidades marginalizadas y vulnerables y comúnmente son inmigrantes o provenientes de poblaciones indígenas"<sup>31</sup>. En el Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas se explicaba este fenómeno: "tanto los productores de drogas como los traficantes, violan las leyes de drogas y son criminales. Pero como los recursos de los sistemas de justicia son escasos y los costos de acceso a ellos altos, finalmente termina ocurriendo que la aplicación de la ley se concentra en aquel aspecto que es menos complejo y más barato, lo que tiene por efecto que la gran mayoría de los detenidos por delitos de drogas sean pequeños productores o traficantes"<sup>32</sup>.

Los costos humanos asociados a las propias políticas de drogas se vienen señalando desde hace años. Ya en 2006, en el marco de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, "algunos oradores señalaron el alto costo humano del tráfico de drogas en varios países"<sup>33</sup>. Por otra parte, el Comité Jurídico Interamericano advertía que "el estigma que genera la prohibición ha dificultado el acceso a los usuarios de centros de

rehabilitación. Aunado a lo anterior, el énfasis en la solución penal ha privado de recursos y atención a la aproximación médico-sanitaria del problema". Aún más, el Comité indicaba que se habían "subestimado los índices de criminalidad dentro de las cárceles. Personas de escasa peligrosidad (como consumidores o narco-menudistas de poca monta) son reclutados y capacitados para delinquir por las organizaciones delictivas, lo que genera un efecto multiplicador de esta violencia"<sup>34</sup>.

Así, la crisis de efectividad del régimen internacional de control de drogas y la aparición de las "consecuencias no intencionadas" descritas son las que darán lugar a un profundo clima de reflexión, especialmente en el ámbito interamericano, en torno a la necesidad de políticas más efectivas frente al problema de las drogas. En el marco de la VI Cumbre de las Américas celebrada en Cartagena, en el año 2012, el Presidente Santos afirmaba: "Nosotros, los líderes de la región sostuvimos una invaluable discusión sobre el problema global de las drogas. Coincidimos en la necesidad de analizar los resultados de la actual política en las Américas y de explorar nuevos enfoques para fortalecer esta lucha y para ser más efectivos"<sup>35</sup>. El Secretario General de la OEA, un año después, en la introducción a su Informe del Problema de las Drogas en las Américas, derivado del denominado "Mandato de Cartagena", destacaba el hecho de que "los Jefes y Jefes de Estado de las Américas" habían decidido "dar un paso adelante en la búsqueda de caminos para desentrañar sus complejidades y avanzar en fórmulas que den lugar a una mejor efectividad en su manejo"<sup>36</sup>. Es así que, especialmente desde el ámbito interamericano, surgen en los últimos años, en el marco del régimen internacional de control de drogas, los más fuertes reclamos de reflexión y debate en torno a las políticas de drogas, por fuera de unas pocas organizaciones no gubernamentales que venían haciéndolo antes, muchas de ellas también desde el propio ámbito interamericano.

Es en especial, a partir del denominado "Mandato de Cartagena", que comienza a plantearse la necesidad de una suerte de "cambio de paradigma", de acuerdo al cual se advierte como prioritaria

una transformación en el enfoque que se le daba tradicionalmente al problema (el énfasis en los aspectos más punitivos), para centrarlo en la salud por encima de ese abordaje represivo o punitivo prevaleciente. En sus palabras introductorias en el marco del 54º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), celebrado en diciembre de 2013, el Secretario Ejecutivo de la Comisión indicaba que debían abordarse las cuestiones de drogas "desde una perspectiva de salud pública y cambiando hacia un abordaje menos punitivo en el manejo del problema"<sup>37</sup>. El "nuevo" abordaje, en sus propias palabras, se desprendía del Informe del Problema de las Drogas en las Américas, elaborado por la Secretaría General de la Organización de Estados Americanos en el año 2013. Este "nuevo enfoque" se enmarca en un llamado a adoptar un abordaje centrado en las personas, en la necesidad de entender a las adicciones como una enfermedad, en considerar al adicto como un enfermo crónico y no como un delincuente, en evitar la estigmatización de las personas que consumen drogas y, en definitiva, en "humanizar" el problema. La apelación a este "nuevo enfoque" centrado en la salud será compartido por los actores del régimen internacional de control de drogas más allá del ámbito interamericano. En el Informe de la Serie de Sesiones de Alto Nivel, de marzo de 2014, se indicaba que había habido "consenso en destacar la importancia de la reducción de la demanda basada en datos científicos en el contexto de un enfoque del problema mundial de las drogas centrado en la salud" y que "las políticas basadas exclusivamente en la lucha contra la producción y el tráfico no eran sostenibles"<sup>38</sup>. En efecto, en el documento requerido a la comunidad científica en el marco de ese Segmento de Alto Nivel celebrado en 2014 se indicaba también que "los desórdenes de uso de sustancias" debían "ser tratados como asuntos médicos y de salud pública más que como un tema de justicia penal o moral"<sup>39</sup>. En palabras del Viceministro de Asuntos Multilaterales de Colombia una de las razones de este enfoque desde la salud públi-

ca era "el constante aumento del consumo de drogas, en la mayoría de los países de la región" y que ello conllevaba a "darle un lugar prioritario a esta faceta del problema"<sup>40</sup>.

En el transcurso de la Asamblea General de la OEA que tuvo lugar en el año 2013, se continúa insistiendo abiertamente en la necesidad de un debate profundo en materia de políticas de drogas. En esa oportunidad, Guatemala afirmaba creer "firmemente en la necesidad de analizar los resultados de las actitudes políticas en materia de drogas en todo el continente americano y explorar nuevos enfoques que nos permitan ser mucho más efectivos", debiendo promoverse nuevas y mejores formas de abordar este grave problema", refiriéndose a esa asamblea como una instancia que estaba siendo "seguida de cerca por el mundo entero por atreverse a debatir abiertamente sobre un cambio de paradigma que busca generar aportes sustantivos al debate global"<sup>41</sup>. Ante la constatación de la existencia de progresos pero también de serias dificultades en el abordaje de problema de las drogas, el Secretario General de la OEA, en la introducción a su Informe del Problema de las Drogas en las Américas, destacaba el hecho de que "los Jefes y Jefes de Estado de las Américas" habían decidido "dar un paso adelante en la búsqueda de caminos para desentrañar sus complejidades y avanzar en fórmulas que den lugar a una mejor efectividad en su manejo"<sup>42</sup>. Por su parte, el representante de Colombia transmitía "el compromiso del Presidente Santos" con un "debate abierto para ponernos de acuerdo sobre las estrategias y caminos a seguir conjuntamente" y reiteraba que debía "continuar la reflexión regional y global". De acuerdo a Colombia, "el hecho de que sea el Hemisferio una región muy afectada por el problema mundial de las drogas" le otorgaba legitimidad e importancia a que sea en esta región donde se inicie y promueva el debate sobre la efectividad de las políticas... las estrategias y políticas deben ser revisadas, procurando mayor efectividad y mejores resultados... Tras 52 años de aprobada la Convención Única de Estupefacientes se impone una revisión realista de hallazgos y consecuencias, de logros y desaciertos, de costos y beneficios, de dilemas y op-

ciones... esta discusión debe ser... abierta, exenta de sesgos ideológicos y políticos, rigurosa y basada en evidencias"<sup>43</sup>.

En este proceso, cabe advertir que la Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia tuvo un rol crucial en la conformación de un nuevo escenario de debate en torno a las políticas de drogas. En su informe publicado en el año 2009 hablaba de una "guerra perdida" desde que "las políticas prohibicionistas basadas en la represión de la producción y la interdicción al tráfico, la distribución, así como la criminalización del consumo" no habían producido los resultados esperados. La Comisión entendía que "el modelo actual de política de represión de las drogas" estaba firmemente arraigado "en prejuicios, temores y visiones ideológicas" y que el tema se había transformado en un tabú que inhibía el debate público... por lo que proponía "romper el silencio" y "abrir el debate". Para la Comisión era "imperativo examinar críticamente las deficiencias de la estrategia prohibicionista seguida por Estados Unidos y los límites de la estrategia de reducción de daños seguida por la Unión Europea, así como la escasa jerarquía que le dan al problema de las drogas algunos países, tanto industrializados como en desarrollo... la solución de largo plazo para el problema de las drogas ilícitas pasa por la reducción de la demanda en los principales países consumidores... Estados Unidos y la Unión Europea son corresponsables de los problemas que enfrentamos en la región...". La Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia propondrá entonces un nuevo paradigma sustentado en tres grandes directrices: tratar el consumo de drogas como una cuestión de salud pública, reducir el consumo mediante acciones de información y prevención y focalizar la represión sobre el crimen organizado<sup>44</sup>. Si bien es cierto que el llamado a un cambio de paradigma venía realizándose desde organizaciones no gubernamentales especializadas en materia de reforma de políticas de drogas, algunos estados empezarán a utilizar este concepto en sus intervenciones. La Delegación de México afirmaba, en esa Asamblea General de la

OEA que tuvo lugar en el año 2013, estar convencida de que en su país era "necesario un cambio de paradigma en el que la justicia, la inclusión y la prevención" sean "los elementos fundamentales"<sup>45</sup>. Por su parte, en el Segmento de Alto Nivel de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas celebrado en 2014 Ecuador afirmaba que eran "muchas las voces" que abogaban por "un cambio de paradigma en el entendimiento y el abordaje del fenómeno de las drogas"<sup>46</sup>.

Sin llegar a plantear la necesidad de "un cambio de paradigma", en el Segmento de Alto Nivel que tuvo lugar en 2014 en la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, algunos estados pertenecientes al ámbito interamericano llevarán a esa Comisión el llamado a una reflexión y debate críticos sobre las políticas implementadas. En el Informe del 57° Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas quedó constancia de que habían sido varios oradores los que habían señalado que el Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General a celebrarse en el 2016, "debía servir de plataforma para concebir una nueva visión y un nuevo discurso político con los que hacer frente a un problema que seguía siendo grave pese a los decenios de esfuerzos concertados y sinceros que habían transcurrido" y "que el problema de las drogas habrá de considerarse y abordarse como una cuestión social que exigía nuevas soluciones creativas"<sup>47</sup>. El llamado a un debate abierto se continuará en el marco del 46° Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA que tuvo lugar en septiembre de 2014. La Comisión Global sobre Políticas de Drogas, en su informe de septiembre de 2014, en palabras del ex Presidente F.H. Cardoso, se complacía porque "un auténtico debate sobre los nuevos enfoques en políticas de drogas" estaba en marcha en diversos foros nacionales y regionales y que los gobiernos y la sociedad civil no se limitaban a hablar sino que muchos estaban pasando a la acción: "la reforma de las políticas de drogas se está desplazando desde el ámbito de la teoría a la práctica"<sup>48</sup>.

Es preciso advertir que ya en el año 2008 el Director Ejecutivo de la ONUDD había indicado que

"de los tres vínculos en la cadena de la droga (agricultores que producen la materia prima, los traficantes que la convierten en veneno y la comercian a través de las fronteras y los adictos)" se ponía demasiado énfasis en el "segundo vínculo (lucha contra los traficantes) y no demasiado en promover un cambio de actividad (por parte de los agricultores) y de comportamiento (por parte de los adictos)". Es así que el Director Ejecutivo de la ONUDD mencionaba, como una de las consecuencias no intencionadas de la estrategia internacional de control de drogas que ya hemos visto, el hecho de que la salud pública había sido "desplazada" y "más honrada en la retórica y menos en la práctica real" y que se la debía traer "de nuevo al centro de la escena"<sup>49</sup>. Para el Director Ejecutivo, con el tiempo, había retrocedido en esa posición, ensombrecida por las acciones de aplicación de la ley para asegurar la seguridad pública, y agregaba que la Convención Única había dejado las cuestiones sobre demanda de estupefacientes a los estados para que los manejen en sus contextos culturales específicos. En su opinión, la consecuencia no intencionada de esto, sin embargo, fue que la demanda de drogas ilícitas y los aspectos de seguridad pública relacionados no obtuvieron la centralidad y atención que hubieran tenido si hubieran estado detallados en la Convención Única... Los estados manejaron, por supuesto, la salud pública en sus propios contextos, pero hubo un escaso sentido de la comunidad internacional moviéndose en esa dirección...<sup>50</sup>.

En el 51° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión fueron varios los oradores que coincidieron en que los progresos de las actividades para la reducción de la demanda desde 1998 habían sido moderados: si bien se había aumentado el número y se había ampliado el alcance de las intervenciones, el grado de aplicación en algunas esferas todavía no era suficiente para alcanzar resultados importantes y mensurables en la reducción de la demanda de drogas". El informe del Período agregaba que "la falta de recursos financieros, tecnológicos y humanos se consideraba un obstáculo importante para ampliar la escala de

los programas y las intervenciones al respecto, por lo que seguía siendo difícil que los gobiernos asignaran gran prioridad a la reducción de la demanda en sus programas nacionales<sup>51</sup>. Un informe posterior alertaba que "las convenciones de drogas, en particular la de 1988, tienen un claro foco en los delitos de drogas graves que garanticen la cooperación internacional. Sin embargo, en muchos países, una gran proporción de la población carcelaria nacional comprende gente detenida sin juicio o en prisión por delitos de drogas menores, muchos de ellos dependientes de drogas o utilizados por los grupos criminales organizados... vale la pena destacar que muchos países no están dando pleno cumplimiento a las provisiones de las convenciones sobre alternativas a la condena o el castigo, que incluyen tratamiento, educación, rehabilitación y reintegración social"<sup>52</sup>.

De manera coincidente, en sus conclusiones en el 54° Período de Sesiones de la CICAD, su Presidente afirmaba que "las medidas de represión no conforman un esquema eficiente ni eficaz" y que, por lo tanto, se debían "buscar medidas alternativas y mejorar los servicios de tratamiento en prisiones, a través de enfoques que incluyan la reinserción social del individuo; reducir las sentencias y considerar alternativas que no encarcelen al individuo, distinguir entre consumidores problemáticos y fundamentar cualquier acción en modelos basados en evidencia"<sup>53</sup>. Un año después, en las conclusiones de la Presidencia en el 55° Período de Sesiones de la CICAD de 2014 se expresaba que "en general, las políticas de drogas en las últimas décadas (en algunos casos respecto al consumo y en otros respecto del tráfico en pequeñas cantidades)" habían sido abordadas de manera prioritaria, con políticas centradas en la represión, es decir, mediante la aplicación de la justicia penal lo que, con variaciones entre los países, había conducido a penas privativas de la libertad. En su opinión, la cárcel no había sido la solución para el problema del consumo ni del tráfico en pequeñas cantidades, sino que por el contrario había creado problemas mayores que afectan muchos derechos ciudadanos como la estigmatización social y escasas posibilidades de reintegración. Con claridad, las políticas meramente represivas habían conducido

en varios países a un crecimiento exponencial de la población carcelaria, incluido el número de mujeres en las mismas, al tiempo que las tasas de reincidencia son altas y este abordaje había acrecentado el riesgo de criminalización de la pobreza. El Presidente dejaba constancia de que se había destacado en las deliberaciones el alto costo para las finanzas estatales, en detrimento de los recursos para políticas sociales y de inclusión social, que no era posible acabar con el mercadeo en pequeñas cantidades, a través de la mera interdicción y, en consecuencia, se había resaltado la importancia de actuar en dirección a reducir el daño que el micro tráfico está generando en las sociedades. Adicionalmente, informaba que se había destacado en varias intervenciones la necesidad del abordaje del fenómeno del micro tráfico mediante políticas diferenciadas de las que se usan contra la delincuencia organizada, apropiadas a cada contexto y apostando por la innovación de las estrategias y planes, a mediano y largo plazo. La proliferación de nuevas sustancias psicoactivas, de origen químico, el desvío de medicamentos y el uso de internet para su comercialización eran nuevos retos identificados por muchos de los estados miembros que ameritaban la generación de mayor evidencia y colaboración de manera que se logren formas más efectivas e integrales para enfrentar ese desafío<sup>54</sup>. Por su parte, hasta la JIFE afirmaba en 2015 que "el desequilibrio de las políticas implementadas por los estados, o la ausencia de acción, podrían ser responsables de la situación. "El fracaso en desarrollar prevención y educación oportunas y suficientes, invertir en tratamiento, rehabilitación y reinserción social, por ejemplo, el fracaso para desarrollar e implementar programas de reducción de la demanda sostenibles, unido a la ausencia de medidas de reducción de la oferta apropiadas y equilibrada, tales como sistemas de justicia criminal que encarnen proporcionalidad para los delitos relacionados con las drogas que sean justos y no discriminatorios ha contribuido a lo que algunos hoy en como situaciones intrincadas"<sup>55</sup>. Un año antes, el Consejo Académico del Sistema de

Naciones Unidas había advertido que "el tratamiento basado en la evidencia científica y el respeto a los derechos humanos" era una alternativa a las sanciones de la justicia criminal y a los centros de detención, y que las sustancias controladas continuaban causando menos daño a nivel global que las no controladas como el tabaco y el alcohol. Pero aclaraba que las convenciones no eran "acerca de librar una 'guerra contra las drogas' y que no podían ser interpretadas como una justificación al régimen prohibicionista. Para el Consejo, el Segmento de Alto Nivel debiera ser usado para reconfigurar y balancear el sistema de control de drogas centrándose en la salud y en el respeto a los derechos humanos, enfatizando la prevención y el tratamiento basados en la evidencia y dando consideración a las necesidades de los dependientes de drogas... la aplicación de la pena de muerte para delitos de drogas nunca ha estado en el espíritu de las convenciones. En este marco, las alternativas al encarcelamiento por uso de drogas podían ser una forma efectiva de aliviar el congestionamiento de las cárceles, y reubicar recursos al tratamiento..."<sup>56</sup>

Es así que, frente a la constatación de la inexistencia de avances en la solución del problema, la aparición de profundos "efectos inesperados" o costos colaterales de las políticas implementadas la comunidad internacional tuvo que enfrentarse a la necesidad de una reflexión profunda. En este contexto, el desafío simbólicamente más importante ha sido, sin dudas, Estados Unidos y la creciente regulación del mercado de cannabis por parte de sus estados, por tratarse de uno de los principales países impulsores del actual régimen internacional de control de drogas. No obstante, esto no ha implicado la posibilidad de alterar sustantivamente el foco normativo sobre el que se sustenta el régimen, es decir, abrir las convenciones a un proceso de reforma. La preferencia por no impulsar modificaciones a esas convenciones parece ser la posición prevaleciente para la mayoría de los estados. Ante el reconocimiento de la posibilidad de implementar "nuevos enfoques" y la aparición de iniciativas concretas de transformación, pero frente a la necesidad de sostener y mantener el "espíritu", la "letra" o el "marco"

de las convenciones, algunos actores comenzarán a plantear la posibilidad de encarar estas transformaciones por vía de una interpretación flexible de esos instrumentos. Se pasa así de una visión de las convenciones como una "camisa de fuerza" a una visión de las mismas como instrumentos flexibles en el abordaje de las políticas de drogas. Con esta orientación, afirmaba el representante de Colombia en el 54º Período Ordinario de la CI-CAD que "el campo de las políticas públicas para enfrentar el consumo de drogas" era uno en donde los estados tenían "mayor margen de maniobra para implementar políticas sin abandonar las Convenciones de Naciones Unidas. Los documentos multilaterales del régimen y varias intervenciones de los estados del ámbito interamericano, abierto el espacio de debate y reflexión, muestran como dirección elegida la aceptación de nuevos enfoques en el marco de las convenciones internacionales de fiscalización de drogas, en el entendido de que es posible una "interpretación flexible" de estos instrumentos. Nada refleja mejor el momento crucial que está atravesando el régimen internacional de control de drogas que las propias palabras del "zar antidrogas" de los Estados Unidos, William Brownfield: "Está teniendo lugar un buen y productivo debate... damos la bienvenida al debate. Damos la bienvenida al diálogo... Las políticas y esfuerzos en materia de drogas llevan tiempo. Nos llevó décadas meternos en este lio, y nos llevará años salir de él"<sup>57</sup>.

La aceptación de la necesidad de una mayor flexibilidad en el marco del régimen internacional de control de drogas responde así no sólo al reconocimiento de la crisis de efectividad y a la emergencia de las "consecuencias no intencionadas" sino también a la ocurrencia en los últimos años de una serie de desafíos concretos al régimen internacional de control de drogas. Un primer gran desafío, aunque desarticulado aún en sus manifestaciones más visibles, es el llamado a la "legalización" desde algunas organizaciones de la sociedad civil con fuerte impacto en el área de la reforma de las políticas de drogas. Lo cierto es que si el actual régimen internacional, al prohibir

cualquier uso de ciertas drogas que no sea con fines médicos o científicos, se definiera con el concepto de "prohibición" como uno de los extremos de un continuo en el que la legalización sería otro, en el medio de ese continuo existen múltiples alternativas de regulación más amplias que la prohibición pero que no implican la legalización de todas las sustancias o todo tipo de conductas respecto a ellas. La JIFE se ocupó de alertar tempranamente sobre las consecuencias nocivas que tendría cualquier iniciativa de legalización para los esfuerzos colectivos que vienen realizándose en el marco de los tres tratados de fiscalización internacional de drogas. Hasta años recientes, más allá de algunas escasas referencias por parte de pocos estados, todo aquello vinculado a la legalización o a la despenalización será un tema no abordado abiertamente por los estados. No obstante, el entendimiento de la existencia de orientaciones que no necesariamente deban ubicarse en los extremos del mencionado continuo ha abierto una puerta concreta a lo que se denomina "alternativas regulatorias". En efecto, la regulación del mercado del cannabis aparece como una alternativa regulatoria de emergencia creciente en el debate público de varios estados, como veremos más adelante. En cambio, parece superada la cautela en torno a la despenalización del consumo personal. La diferenciación de las opciones existentes entre el prohibicionismo y la legalización, y la confusión entre despenalización y legalización, se fue aclarando en tiempos recientes. Con relación a la despenalización del consumo personal, en el año 2009 la ONUDD elaboró un documento en el que claramente explicaba que bajo las convenciones la despenalización de la posesión, compra o cultivo de drogas controladas para uso personal era posible bajo circunstancias específicas (dependiendo de los principios constitucionales y conceptos legales básicos de cada estado). En marzo de 2014, con ironía, el representante uruguayo se alegraba de que se hubiera planteado la discusión sobre la despenalización del consumo de marihuana, hecho que ocurría en su país desde 1974, y en numerosos países desde hace muchísimos años. Pese a existir en las legislaciones de muchos estados, la no penalización de la tenencia para

consumo personal se había erigido en un tabú para los actores del régimen.

Otro de los temas que aparece como un desafío para el régimen es la cuestión de la reducción de daños. Desde 1998 hasta tiempos actuales las medidas de reducción de daños fueron objeto de comprensiones polarizadas entre quienes entienden que contravienen los tratados y entre quienes, por el contrario, no consideran que existe respecto de ella una contradicción con los instrumentos de fiscalización internacional de drogas. En un temprano informe del año 1993, la JIFE había planteado que ciertos aspectos de la reducción del daño eran importantes y que, en principio, no debía considerarse a esas medidas como en conflicto con los tratados. Es cierto, no obstante, que conviviendo con ese reconocimiento fueron constantes los cuestionamientos de ese organismo frente a la implementación de ciertas medidas concretas de reducción de daños. La discusión en torno a este tema, planteada principalmente desde algunos países del ámbito europeo, se mantuvo ajena al ámbito interamericano por mucho tiempo. Pero la discusión estuvo siempre presente en el régimen y varios fueron los países que manifestaban implementar este tipo de políticas. Hasta el Director Ejecutivo de la ONUDD afirmaba en 2008 que "el concepto de reducción de daños" era a menudo convertido en una cuestión controversial sin necesidad" y que se planteaba como una "falsa dicotomía". En efecto, existen márgenes en el régimen internacional de control de drogas respecto de la implementación de medidas de reducción de daños, que solamente la construcción de una comprensión colectiva ha logrado proscribir. Lo cierto es que este tipo de políticas son abiertamente aceptadas e implementadas en varios países, principalmente en la Unión Europea.

Un desafío de relevancia ha sido la estrategia boliviana de revalorización de la hoja de coca y el proceso de denuncia de la Convención de 1961. Desde un primer momento el gobierno boliviano se ocupó de establecer claramente los límites de su iniciativa. La "coca no es cocaína"

resume claramente esos límites. A la par de la reivindicación del uso tradicional y cultural, el gobierno boliviano se comprometía a luchar contra la "elaboración, el tráfico y el consumo de drogas ilícitas hasta alcanzar la meta de cocaína cero". Tempranamente los actores del ámbito interamericano expresaron sus reparos a la iniciativa, especialmente en el 39º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD de 2006. Mientras tanto la JIFE se ocupaba de alertar de modo permanente las implicancias de la iniciativa boliviana. Prontamente Bolivia dio a conocer los alcances de una iniciativa internacional novedosa por su creatividad y audacia e impecable desde el punto de vista del ejercicio de la diplomacia: propuso una enmienda a la Convención de 1961 tendiente a la habilitación del masticado de hoja de coca y, cuando esta iniciativa se vio, como era de esperarse, abortada, comunicó su decisión de denunciar la Convención, no sin en paralelo advertir que solicitaría su re adhesión con reserva sobre su tema de interés. Aún más, aseguró entonces que en tanto entrara en vigencia la re-adhesión cumpliría "plenamente con los términos acordados en la Convención Única". Finalmente, Bolivia volvió a ser parte de los pilares normativos del régimen de modo pleno.

Otro de los grandes desafíos por los que atraviesa el régimen internacional de control de drogas, y quizás el más profundo, surge de una "impensada comunión en la Guerra contra las Drogas". En efecto, es en el ámbito interamericano donde confluyen, con iniciativas vinculadas a la existencia de mercados regulados para el cannabis, acusador y acusado. Uno de los países más críticos respecto de la evolución del régimen y de los primeros en señalar públicamente las consecuencias de la denominada "Guerra contra las Drogas" sorprenderá a la comunidad internacional con este tipo de iniciativa en compañía del estado acusado de imponer a nivel internacional esa mismísima "Guerra contra las Drogas". Las alarmas respecto de la flexibilidad que algunos estados tenían respecto del cannabis fueron constantes a lo largo del régimen y, como lo planteó el Director Ejecutivo de la ONUDD era extendido el entendimiento, en el año 2008, de que si no se re-

construía el consenso internacional sobre este tema existía el riesgo de "arruinar todo el sistema". El caso permanentemente cuestionado por la JIFE había sido el modelo de "coffee shops" de los Países Bajos vigente al menos desde la década del setenta. Frente al impulso inicial de Uruguay en 2012 con la regulación del mercado del cannabis como política pública tendiente a enfrentar un problema cuyo abordaje hasta el momento no había sido positivo, los actores del régimen internacional de control de drogas reaccionaron inicialmente con más temor que análisis, un temor sostenido por años de construcciones y entendimientos colectivos compartidos. Estados Unidos, estado que al momento en que Uruguay presentaba su proyecto de ley reafirmaba que sus iniciativas locales no implicaban cambio alguno en su política nacional de control de drogas, mediante un Memorando de su Departamento de Justicia en agosto de 2013, públicamente informó que el gobierno federal no "desafiaría" las leyes locales en tanto se cumplieran una serie de criterios. La JIFE reaccionó como siempre: las iniciativas de regulación de mercados de cannabis contravenían la letra de las convenciones, suponían un grave peligro para la salud y el bienestar de las poblaciones, un obstáculo para los intentos de dar respuesta al problema mundial de las drogas y una violación del sagrado principio de la responsabilidad compartida. Frente a ello, Uruguay y Estados Unidos, en palabras de Brownfield, "acordaban informalmente" intercambiar información y evaluaciones sobre los impactos de sus políticas. Prontamente, nuevas iniciativas vinculadas a la regulación de los mercados de cannabis comenzaron a emerger en el ámbito interamericano y a multiplicarse en diferentes estados de Estados Unidos.

El último desafío, en el continuo en el que los extremos implican un sostenimiento sin variaciones de la letra y el espíritu de las convenciones, por un lado, y su reforma, por el otro, se constituye con la aceptación de la noción de la posibilidad de una "interpretación flexible" de esos instrumentos, a la que ya hemos hecho refe-

rencia. Ante el reconocimiento de la posibilidad de implementar "nuevos enfoques" y la aparición de iniciativas concretas de transformación, pero frente a la necesidad de sostener y mantener el "espíritu", la "letra" o el "marco" de las convenciones, algunos actores comenzarán a plantear la posibilidad de encarar estas transformaciones por vía de una interpretación flexible de esos instrumentos. Rápidamente algunas organizaciones no gubernamentales comenzarán a entender que la aceptación de una "interpretación flexible" de las convenciones podría implicar un avance concreto en sus campañas de reforma de las políticas de drogas, más tangible que cualquier proceso de reforma del texto de los instrumentos de fiscalización internacional de drogas. No obstante, otras entendían que, si bien la exploración de interpretaciones flexibles era un objetivo importante, existían límites a esa flexibilidad y que era necesario abrir un proceso formal para la exploración de opciones de reforma. En concreto, la "interpretación flexible" emergerá, desde el ámbito interamericano, como una solución intermedia en un contexto de crisis de efectividad del régimen.

En este complejo entramado, en el marco del régimen internacional de control de drogas, sus actores consideran importante el clima de reflexión abierto en el ámbito interamericano, centrado en la necesidad de reconocer los fracasos de las políticas de drogas y de abrir un espacio de debate para la implementación de alternativas o nuevos enfoques. Gran parte de la nueva mirada se sustenta, en repensar el régimen en su totalidad, desluciendo su excesivo énfasis represivo, y poniendo al ser humano como eje de las políticas de drogas. Así, se reclama un mayor énfasis en el abordaje del problema desde la salud por encima de un abordaje centrado en consideraciones vinculadas a la seguridad. Respecto a las posibilidades concretas de transformación, esas posibilidades existen en la mirada de sus actores, aunque advierten que cualquier intento en esa dirección se caracterizará por la "lentitud". Lo que estaría sucediendo con el régimen internacional de control de drogas no se asocia tanto con su transformación sino con su adaptación. Para muchos actores, la alternativa de regulación de mercados para

el caso de cannabis es una puerta que se ha abierto y que no podrá ser detenida. Aunque existen reparos hay conciencia respecto a la inevitabilidad de este tipo de iniciativas. Aun aceptando la posibilidad de "mercados regulados", la reforma concreta de las convenciones no es visible ni en el corto ni en el mediano plazo por los actores más desafiantes. No obstante, "dejar una rendija es suficiente"<sup>58</sup> y la flexibilización forma parte de esa rendija.

Frente a este panorama en torno a los desafíos que enfrenta el régimen internacional de control de drogas, corresponde reflexionar respecto a Argentina y sus políticas de control de drogas. Argentina ha sido desde la década del 90 un actor muy activo en su participación en el régimen internacional de control de drogas. En la década del 90 las políticas nacionales mostraron un abordaje ajustado a los lineamientos del régimen internacional de control de drogas en su expresión más tradicional con un fuerte sesgo en la dimensión punitiva. El cambio en la retórica doméstica tendrá lugar hacia el año 2008 con la creación, en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, de un comité de reconocidos expertos<sup>59</sup>, con el Fallo Arriola<sup>60</sup> en 2009 y la Ley de Salud Mental<sup>61</sup> en 2010. Estos cambios a nivel doméstico comenzaron a derramarse en la participación en el régimen internacional de control de drogas, aunque con curiosas contradicciones en los foros multilaterales más relevantes en función de la representación asignada a diferentes organismos de la administración pública nacional con competencia en la materia. El cambio claro en la retórica y participación de Argentina en las instancias multilaterales del régimen tendrá lugar recién en el año 2012, a tono con el clima de debate y reflexión que irrumpe en la región a partir del mandato de Cartagena. No obstante, la nueva irrumpe en la región a partir del mandato de Cartagena. No obstante, la nueva administración, a partir del año 2016, retoma una retórica más conservadora y una participación más cercana al modelo tradicional de abordaje propio de la década del 90.

En lo que refiere al ámbito doméstico, las políticas frente al problema de las drogas han recorrido un camino ajustado a los lineamientos del régimen internacional de control de drogas y sufrido similares impactos a los derivados de la implementación de las políticas del régimen a nivel internacional. Al igual que lo sucedido en ese ámbito, ha habido un mayor énfasis en los aspectos represivos por sobre aquellos vinculados a una aproximación desde la salud pública. Esto se verifica tanto en el énfasis político otorgado a cada área como, principalmente, en los presupuestos destinados a una y otra esfera de políticas públicas.

Mientras tanto, el problema del narcotráfico, en particular, se ha convertido en uno de los temas de agenda prioritarios en la gestión de la seguridad pública en Argentina en las últimas décadas. Frente a la existencia de un problema tal es importante reconocer, en términos de Garland (2001), que para los actores políticos se trata tanto de una cuestión de retórica como de efectividad práctica: "las decisiones políticas están fuertemente determinadas por la necesidad de encontrar medidas efectivas y populares que no sean visualizadas por el público como signos de debilidad o como un abandono de las responsabilidades estatales" desde que "las medidas con las cuales se identifican los funcionarios electos deben ser penológicamente creíbles pero, sobre todo, deben gozar de credibilidad política y apoyo popular". Lo cierto es que, más allá de la retórica, es posible encontrar más continuidades que cambios en las últimas administraciones de gobierno desde que los rasgos del tradicional abordaje del problema se encuentran fuertemente condicionados por los lineamientos del régimen internacional de control de drogas vigente a nivel internacional<sup>62</sup>, por un lado, y por las características de la gestión de la seguridad pública en Argentina en general, por el otro.

Una serie de ejes problemáticos han caracterizado la gestión de las políticas de prevención y control del narcotráfico en Argentina en los últimos años: a) una conceptualización del problema desde una retórica belicista con una consiguiente "tendencia militarizante"; b) la ausencia de un diagnóstico en el diseño e implementación de las políti-

cas, con el agravante de la existencia de profundos errores de diagnóstico; c) una tendencia analíticamente limitada en el análisis de la efectividad de las políticas implementadas y una profunda indiferencia respecto de la consideración del impacto de esas políticas; d) una ausencia de planes y programas ajustados a la realidad local; e) una delegación política de la gestión a las instituciones policiales con altos niveles de autonomía y fragmentación policial en el abordaje del problema y complejas estrategias de vinculación con ciertos organismos extranjeros. Estos ejes, si bien no agotan el posible análisis de las políticas de prevención y control del narcotráfico que se han desarrollado en nuestro país, constituyen en conjunto importantes limitantes para un abordaje efectivo del problema.

#### 1- La conceptualización del problema desde una retórica belicista y la "tendencia militarizante".

Hace menos de un año, el 30 de agosto de 2016, el Presidente de la Nación Argentina lanzaba el "Plan Argentina sin narcotráfico" ante representantes de los tres poderes del Estado, la Iglesia y organizaciones de la sociedad civil<sup>63</sup>. En el preámbulo del Plan se afirmaba que "los argentinos nos enfrentamos a organizaciones narcotraficantes con conexiones en todo el mundo, que han avanzado a pasos agigantados durante los últimos años en nuestro país por la falta de políticas en materia de control y prevención, pero también por la falta de una coordinación nacional que pusiera a todos los aquí presentes a trabajar bajo un mismo mando y por un mismo objetivo", y que, a través de este nuevo plan, el gobierno no se comprometía sólo a "dar la pelea sino también a ganarla"<sup>64</sup>. El discurso de tono belicista frente al problema de las drogas en general, y del narcotráfico en particular, no es nuevo. En efecto, este tono nos retrotrae a los discursos que tuvieron lugar en ocasión de la Sesión Especial de la Asamblea General de Naciones Unidas en 1998. La actual administración retoma así un fuerte

discurso belicista para abordar el problema del narcotráfico, a pesar de que gran parte de la comunidad internacional está planteando un abandono de estas políticas hacia un paradigma que integre como prioritaria a la salud pública y que atienda a una visión más amplia del problema.

Es importante destacar que la administración anterior de gobierno, especialmente en los últimos años, compartía ciertos rasgos de esta visión sobre la forma de encarar el problema del narcotráfico. Aunque el Secretario de Seguridad de la gestión anterior de gobierno entendía que "la guerra contra las drogas había fracasado"<sup>65</sup>, una serie de acciones tendientes a la militarización del problema comenzaron a perfilarse en ese entonces. De hecho, como afirma Sain (2017) "durante la última década, en la Argentina, se ha venido desarrollando un proceso de militarización lenta y atenuada del control del narcotráfico sin que haya mediado una reforma legal que la autorizara". De acuerdo al autor, "la primera etapa de ese proceso de militarización se llevó a cabo durante la última administración presidencial de Cristina Fernández (2007-2011 y 2011-2015) y, bajo la conducción del Teniente General César Milani, Jefe del Ejército Argentino" quien "impulsó y desarrolló la intervención de esta fuerza en labores de patrullamiento y vigilancia en la frontera norte del país para conjurar el narcotráfico, pese a la prohibición legal existente al respecto" (Sain, 2017).

De acuerdo a Sain (2017) una segunda etapa se inicia "con la llegada de Mauricio Macri (2015-2019) a la presidencia de la Nación, a partir de la cual se habilitó la intervención de la Fuerza Aérea en la vigilancia aeroespacial del país y la eventual conjuración de vuelos irregulares en la jurisdicción nacional, así como también se llevaron a cabo un conjunto de iniciativas y alocuciones tendientes a habilitar el involucramiento militar en labores de seguridad interior". Aparece de hecho una inquietante apelación a ampliar la participación de las fuerzas armadas en el abordaje del problema del narcotráfico. En palabras del Presidente "en esta nueva etapa que hemos iniciado nos propusimos alcanzar la pobreza cero, derrotar al narcotráfico y unir a los argentinos. En estas tres premisas las

Fuerzas Armadas jugarán un rol preponderante y participativo"<sup>66</sup>. Para el presidente Mauricio Macri, las instituciones castrenses deben tener un rol destacado, tanto en la inserción de Argentina en el mundo como en el apoyo a la ciudadanía en situaciones de catástrofes climáticas y en el combate al narcotráfico.<sup>67</sup>

## *2- La ausencia de un diagnóstico y los "errores de diagnóstico".*

En el caso de las políticas de prevención y control del narcotráfico, el tono belicista y la "tendencia militarizante" conviven con la ausencia de un diagnóstico a la vez que se alimentan de ciertos "errores de diagnóstico. Frente al anuncio del ya mencionado Plan Argentina sin narcotráfico, Juan Gabriel Tokatlian, afirmaba que "es evidente que el país tiene un problema de drogas", pero que enfrentarlo "supone un buen diagnóstico. Un buen diagnóstico permite elaborar una estrategia y con ello diseñar un plan". Para el autor, el anuncio "Argentina sin narcotráfico" no parece ser producto de un diagnóstico profundo mientras que "la quimera de erradicar en vez de contener el fenómeno de las drogas recorre el plan"<sup>68</sup>.

De diagnóstico y evaluación es de lo que precisamente carecen las políticas frente al problema del narcotráfico tanto a nivel internacional como nacional. En el ámbito internacional se han prendido las señales de alarma en este sentido. En nuestro país, se trata de una tarea pendiente. En efecto, Argentina ha transitado en la última década una serie de transformaciones en torno al problema que no parecen quedar reflejadas como parte del diagnóstico previo y la evaluación de las políticas que se vienen implementando para ninguna de las últimas gestiones de gobierno. Hace más de una década, en nuestro país, al tradicional circuito de tránsito de clorhidrato de cocaína andina (es decir, cuyo origen ha sido Bolivia, Perú y/o Colombia) con el mercado europeo como destino final, se agregó una nueva dinámica asociada al crecimiento de los mercados locales de consumo particularmente en los grandes centros urba-

nos del país. Esta tendencia creciente en lo vinculado al crecimiento de los mercados locales de consumo ha sido una tendencia regional e internacional probablemente asociada a factores más profundos relacionados con los modelos de desarrollo de las actuales sociedades. A partir de esta nueva configuración, se evidencia entonces la existencia de distintos tipos de tráfico: micro-tráfico, meso-tráfico y macro-tráfico. Cada una de estas manifestaciones presenta características distintivas en términos de las redes/organizaciones involucradas, el tipo de sustancias y cantidades en juego, y los mecanismos y modalidades utilizados. Una vez que se produce el ingreso de estupefacientes al territorio nacional, es necesario establecer con claridad la diferenciación entre el tráfico ilícito orientado al abastecimiento del mercado local de aquel destinado al exterior<sup>69</sup>. No obstante, las estrategias mayormente utilizadas parecen no establecer ningún tipo de diferenciación y muestran un anclaje en las tradicionales formas de abordaje del problema derivadas de los lineamientos establecidos en el régimen internacional de control de drogas desatendiendo el impacto de las manifestaciones locales del problema que obligan a un tratamiento diferente.

La ausencia de un diagnóstico, a su vez, alimenta una reiterada falta de rigurosidad analítica mediante la utilización de datos sin la debida contextualización regional e internacional, que no hace más que generar confusión e impedir la elaboración de diagnósticos adecuados. El análisis de la evolución de las incautaciones de estupefacientes en Argentina y su posicionamiento en términos relativos a nivel regional e internacional muestran una tendencia creciente en los mercados de las principales sustancias, pero también permiten relativizar la situación nacional frente a las también crecientes tendencias regionales y el mínimo posicionamiento del país respecto de los datos existentes para la comunidad internacional en su conjunto<sup>70</sup>. Los datos disponibles década tras década parecen indicar un crecimiento sostenido de la circulación de estupefacientes a lo largo de los años. A partir de estos datos, es preciso destacar que la magnitud del mercado argentino, en comparación con otros mercados

de la región o el mercado global es de escasa importancia. Nuestra aparición en los rankings mundiales de incautaciones, con cifras que representan menos del 4% para el caso de cannabis y 2% para el de cocaína, del total incautado a nivel internacional, es un dato incuestionable<sup>71</sup>. Pero como hemos adelantado a la ausencia de diagnóstico deben sumarse ciertos "errores de diagnóstico". Las afirmaciones que hablan de una Argentina como tercer proveedor mundial de cocaína<sup>72</sup> o como un país productor de estupefacientes caen en la trampa de no dimensionar la problemática de forma adecuada, a la luz de sus manifestaciones locales, y de agravar la importancia del problema mientras se aleja el foco de las dinámicas concretas que sí implican una complejización del problema.

### *3- Los límites analíticos en la medición de la efectividad y la indiferencia respecto del impacto de las políticas implementadas.*

Frente a la necesidad de analizar el problema del narcotráfico, suele recurrirse a la información sobre incautaciones de estupefacientes como indicador de su evolución. Si bien se trata de uno de los indicadores más utilizados, su capacidad analítica es limitada. En su informe sobre la situación mundial del tráfico ilícito de drogas, publicado en el año 2001<sup>73</sup>, el Director Ejecutivo de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito advierte que, pese a ser el indicador más importante utilizado, las incautaciones no son un indicador directo sino indirecto, desde que reflejan tanto las tendencias del tráfico como la amplitud y la eficacia de la capacidad de represión antidroga de cada país. Por otra parte, en el mismo informe correspondiente al año 2002<sup>74</sup>, se advierte que las estadísticas de incautaciones de diferentes organismos dentro de un mismo país pueden incluir algunas duplicaciones si más de un organismo interviene en la interceptación (por ejemplo, tratándose de operativos conjuntos entre dos fuerzas de seguridad). Pese a ello, se trata de la información usualmente disponible cuando se

analiza el problema de la comercialización ilícita de drogas. En efecto, es posible recorrer a lo largo del tiempo reiteradas expresiones públicas de altos funcionarios vinculados al problema marcando la supuesta eficacia de su accionar en términos de la cantidad de estupefacientes incautados<sup>75</sup>.

Como señala Reuter (2008), los esfuerzos por reducir la producción y el tráfico de drogas no han sido aún objeto de una evaluación sistemática pero la mejor interpretación de la evidencia disponible es que han tenido un mínimo efecto en las cantidades producidas y traficadas. Pese a ello, y a las insuficiencias de la información de incautaciones como indicador de las actividades de control, es esa la información que se utiliza para dar cuenta de la evolución del mercado de la comercialización ilícita de drogas en Argentina. Es decir que, aun reconociendo la ambigüedad y las limitaciones del dato, persisten planteos en torno a la idea de que mayores incautaciones implican reducciones en la disponibilidad de estupefacientes en el mercado. En esta línea, se supone que la elevación de riesgos con la potencialidad de desalentar la actividad delictiva, y un impacto al alza en los precios de las sustancias terminan reduciendo el tamaño del mercado. Si bien existen pocas investigaciones empíricas que puedan dar cabal cuenta de estas correlaciones, lo existente descalifica absolutamente los presupuestos en los que descansa este tipo de análisis. Quizás una aplicación más dura de la ley pueda elevar los precios y así lograr que se reduzcan sustancialmente las cantidades consumidas. Sin embargo, el endurecimiento en la aplicación de la ley también genera más violencia en la competencia. Por ello, cualquier evaluación de la eficacia de la aplicación de la ley debe incluir el estudio de cómo la aplicación de la ley afecta la violencia, la enfermedad, las relaciones policía-comunidad, la corrupción. Si bien estas cuestiones son más difíciles de estudiar, son parte de un "juego limpio" en la agenda de investigación y los nuevos sistemas de información (Reuter, 2002).

La indiferencia respecto al impacto de las políticas implementadas también forma parte de este eje problemático. Como afirma Sain (2015) "durante los últimos años, las orientaciones y el accionar de

las sucesivas gestiones gubernamentales nacionales en materia de seguridad pública han estado signadas por ciertas tendencias que obviamente resultaron deficitarias o parciales. En primer lugar, ha habido un persistente normalismo penal, basado en la promoción de reformas legales en materia penal y procesal-penal como basamentos centrales de las iniciativas y políticas de seguridad. Frente a esta evolución, la aplicación del régimen penal de estupefacientes en Argentina, al igual que en la mayoría de los países del mundo, ha devenido en un sobresaliente incremento de la cantidad de detenidos por infracción a ese régimen penal en el transcurso de los últimos veinte años. Mientras que a principios de la década del 90 esa cifra no alcanzaba los 10.000 detenidos por año, hacia la segunda década del nuevo milenio ya se aproximaba a los 60.000<sup>76</sup>. Este incremento se ha traducido claramente en un desborde de los sistemas policiales, judiciales y carcelarios, mientras la conflictividad asociada a la comercialización ilícita de estupefacientes no se ha visto reducida, siquiera contenida. De acuerdo a Corda (2016), la población detenida en todo el país por delitos por infracción a la Ley de Estupefacientes se duplicó en la última década. En 2002 había en esas condiciones 3.271 personas, en 2006 aumentó a 3.981, en 2010 la cifra era 5.846 y en 2013 ó a 6.979 personas. Así entre 2002 y 2013 el aumento fue del 113,35%. De acuerdo a un informe elaborado por la Procuraduría de Narcocriminalidad del Ministerio Público Fiscal, en el año 2015, el 46% de las causas iniciadas en la Justicia Federal correspondían solamente a infracciones al régimen penal de estupefacientes<sup>77</sup>. En todo el período que va desde el año 1991 al año 2012, el 61% de los procedimientos por infracción al régimen penal de estupefacientes se vinculaba sólo a incautaciones de ese tipo de sustancia<sup>78</sup>. Segundo, en la judicialización de estos casos se verifica una gran incidencia de delitos menores, tal como lo informa la PROCUNAR, en su informe correspondiente al año 2015. El 52% de las causas iniciadas en la Justicia Federal responde a las figuras de tenencia: un 37% a la te-

nencia para consumo personal y un 15% a la tenencia simple. Como contracara, las figuras asociadas al tráfico ilícito de estupefacientes (incluyendo el contrabando) corresponden a un 46% de las causas que se inician en el fuero federal<sup>79</sup>. En este contexto, resulta significativa la importante cantidad de causas que se inician por tenencia para consumo personal. La PROCUNAR alertaba en un informe publicado en el año 2013 que la mayoría de este último tipo de procesos no suelen proseguir su trámite, en concordancia con lo dispuesto en el Fallo Arriola, por lo que esas causas suelen archivarse después de su ingreso al Poder Judicial. Por ello, "la inversión económica y la energía humana que se consume en todo el proceso que va desde la detención del infractor, la confección del sumario en papel, el ingreso al sistema judicial y el archivo del expediente, constituyen parámetros que deberían revisarse a la hora de evaluar en que gasta dinero y energía que luego faltan para investigaciones cualitativamente más importantes". En tercer lugar, es interesante señalar que, del total de causas iniciadas en la Justicia Federal en el año 2015, un 62% se derivan de operaciones preventivas de las fuerzas de seguridad, esto es, no resultan de la inteligencia policial o de la investigación criminal sino de tareas operativas de rutina, como los controles de ruta, vehiculares o fronterizos. Estas acciones punitivas y represivas que no están basadas en un diagnóstico sobre el problema además de no ser efectivas terminan siendo muy onerosas para los gobiernos, atentando contra la disponibilidad de los recursos necesarios para realizar estudios rigurosos o definir estrategias de prevención que busquen ahondar en las causas profundas del problema.

#### *4- Ausencia de planes y programas ajustados a la realidad local.*

Tokatlian (2017), respecto del Plan Argentina sin Narcotráfico, señalaba que algunos elementos merecían atención. Para el autor, el nuevo plan no parece "distanciarse mucho de lo planteado hace un cuarto de siglo. En efecto, en 1991, el Decreto Secreto 717 estableció el 'Plan Nacional contra el Tráfico Ilícito

de Drogas' a cargo de la Secretaría de Programación y Coordinación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico. En el preámbulo se afirmaba el carácter transnacional del fenómeno y el grave riesgo en que se encontraba el país. La eliminación del narcotráfico era la meta principal; en pos de ella, se afirmaban como prioridades la coordinación federal así como la cooperación internacional y la normalización de las estadísticas; la concreción de planes operativos terrestres, fluviales, aéreos y marítimos contra las drogas, y la colaboración entre todas las fuerzas de seguridad en el combate antinarcóticos. El "nuevo" plan de 2016 apunta a lo mismo y, como el de 1991, carece de precisión sobre los indicadores que servirán para evaluar la efectividad de la lucha que propone". Por otra parte, si se revisan los planes formulados durante la gestión anterior de gobierno, se aprecia de igual manera que las planificaciones en el área parecen simplemente repetir el marco general de políticas que se establecen en las estrategias y planes de acción aprobados en el marco de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas o la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas de la OEA.

En este contexto y ante la ausencia de un diagnóstico sobre el problema que logre un entendimiento profundo de sus transformaciones en los últimos 15 años, ciertas medidas aparecen como problemáticas frente al actual estado de debate sobre políticas de drogas por el que atraviesa la comunidad internacional con respecto al énfasis punitivo. Es cierto que el Decreto 1249/2016 declaró, a su vez, la "Emergencia Nacional en materia de Adicciones". A raíz de esa declaración, se dispuso una reasignación de partidas presupuestarias de \$170.000.000 adicionales para la SEDRONAR (Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico), organismo cuya competencia ha quedado reducida a la prevención y el tratamiento de las adicciones desde fines de 2013. En consecuencia, el presupuesto oficial de la SEDRONAR para el ejercicio 2017 será de

\$909.001.688, lo que implica un incremento real del 46,2% con respecto al 2016<sup>80</sup>. No obstante, el presupuesto del Ministerio de Seguridad para el año 2017 es de \$ 1.585.110.193, que implica un aumento no sólo respecto del año anterior sino un 476% de aumento en comparación con el presupuesto que tuvo la cartera en el período 2011-2015<sup>81</sup>. Para Tokatlian (2017) "resulta evidente que el conjunto de anuncios, pronunciamientos y medidas apunta en la dirección de 'argentinar' la guerra contra las drogas en el contexto de las denominadas 'nuevas amenazas'. Para el autor, el Plan Argentina sin Narcotráfico al estar a cargo del Ministerio de Seguridad implica que se ha elegido la opción más securitizada para el manejo del tema".

Siguiendo a Corda (2016) "resulta necesario repensar la actual estrategia desarrollada en torno al fenómeno de las drogas. Y para ello, dejar de pensarlo en términos de "guerra" y entender que es un problema social y que algunas respuestas estatales pueden agravarlo". Así, coincidiendo con Tokatlian (2017), "estamos en el peor de los mundos", "no porque la Argentina se haya "colombianizado" o "mexicanizado", como suelen decir políticos y funcionarios agitando fantasmas sin fundamento fáctico que sirven como esgrima política, sino porque la Argentina carece de un diagnóstico integral y veraz sobre el narcotráfico y se empeña en persistir en políticas que ya han mostrado su rotundo fracaso en otros países del mundo". Para el autor el entendimiento del problema por parte de la dirigencia "no sólo es exagerado. Es errado. En buena medida asumimos un conjunto de principios o parámetros para evaluar la situación de la Argentina que no tienen que ver efectivamente con lo que pasa en el país" por lo que "estamos en mora de tener un buen diagnóstico: un diagnóstico integral, riguroso, basado en evidencia"<sup>82</sup>. No obstante ello, como sostiene Curbet (2009), "las decisiones políticas están fuertemente condicionadas por la exigencia de adoptar medidas efectivas a corto plazo, que resulten populares y que no sean interpretadas por la opinión pública como muestras de debilidad o como un abandono a sus responsabilidades estatales. Así pues, las decisiones políticas en el ámbito del control del delito y la inse-

guridad tienden inevitablemente a buscar espectacularidad, cuando no el simple efectismo, y a evitar a cualquier precio que puedan ser acusadas, por la oposición política o los medios de comunicación, de alejarse del sentido común."

### *5- La autonomía policial y la cooperación con agencias extranjeras.*

Los ejes problemáticos en las políticas de prevención y control del narcotráfico que venimos analizando son funcionales al mantenimiento de un alto nivel de autonomía policial en el abordaje del problema del narcotráfico en Argentina. Como afirma Sain, "el sistema policial federal, compuesto por la Policía Federal Argentina, la Gendarmería Nacional, la Prefectura Naval Argentina y la Policía de Seguridad Aeroportuaria, se halla institucionalmente fragmentado en materia de control de la criminalidad organizada y el narcotráfico". Para el autor "cada una de estas agencias cuenta con áreas especializadas en estas materias, pero son acotadas en su configuración organizativa y llevan a cabo las labores de inteligencia criminal y acciones conjurativas e investigativas de manera autogestionada y segmentada" por lo que "en concreto: cada fuerza o cuerpo policial, o cada sector o agrupamiento de una misma institución policial, formula e implementa sus propias acciones de control del narcotráfico"<sup>83</sup>. En este entendimiento, Binder coincide en que se trata de una continuidad en el abordaje del problema en tanto entiende que "la política de Aníbal Fernández que después tiene continuidad con la de Berni es la de autonomía policial" y en las que las policías aparecen como desprofesionalizadas y con liderazgos malísimos mientras "no son controlables"<sup>84</sup>.

De acuerdo con Sain (2002), "en la Argentina el modelo tradicional de seguridad pública presenta dos rasgos primordiales: en primer lugar, un desgobierno político provocado por la delegación sistemática de problemas de seguridad a la policía, lo que impulsa simultáneamente un proceso de policialización de la seguridad pública y

de autonomización política de la policía; en segundo lugar, y como corolario del punto anterior, un autogobierno policial en términos doctrinales, orgánicos y funcionales. De esta manera se estructura un modelo de seguridad pública en el cual el sistema policial posee una modalidad de organización institucional centralizada y militarista. Este funcionamiento hunde sus raíces en el humus de un pacto – explícito o tácito – entre el sistema político y el sistema policial, mediante el cual los funcionarios políticos admiten el autogobierno de la policía a cambio de que ésta le garantice un margen aceptable de seguridad en lo que respecta a los delitos menores y a la represión de pequeños ilegalismos urbanos. Muchas veces este pacto se articula en una red extralegal subterránea que sirve para financiar prácticas de comisarías y municipios".

Sumado a los altos niveles de autonomía policial corresponde analizar, en particular, el rol de la DEA (Drug Enforcement Administration) en la gestión de las políticas de prevención y control del narcotráfico en Argentina. Tokatlian entiende que "con el gobierno de Cambiemos resurgió la panacea de apelar a la Administración de Control de Drogas de Estados Unidos (DEA) para hacer frente al narcotráfico en el país. El propósito, esta vez, es "abrir una puerta que estaba cerrada" según palabras de la Ministra de Seguridad, Patricia Bullrich, durante su viaje a Washington en febrero de 2016". Para el autor, la presidencia de Mauricio Macri encarna el resurgimiento de la quimera según la cual, con una mayor presencia de la DEA, la Argentina se enfrentará con mayor eficacia al narcotráfico<sup>85</sup>.

Cierto es que el gobierno anterior mantenía una retórica conflictiva en torno a las políticas de control del narcotráfico y Estados Unidos. En marzo de 2014, frente a la publicación por parte del Departamento de Estado de los Estados Unidos del "International Narcotics Control Strategy Report" (INCSR), correspondiente al año 2013, el Canciller argentino Héctor Timerman se refirió a Estados Unidos "como el principal problema del narcotráfico"<sup>86</sup>, mientras que el Secretario de Seguridad, Sergio Berni, se refirió a ese país como el que "importa las drogas y exporta las muertes"<sup>87</sup> y lo acusó de

"andar vendiendo por el mundo recetas mágicas para solucionar los problemas que ellos mismos no han podido solucionar"<sup>88</sup>. El Jefe de Gabinete de la Nación, Jorge Capitanich, aludió a Estados Unidos en duros términos: "los grandes consumidores de drogas pretenden dar lecciones"<sup>89</sup>. Dos años antes, otro funcionario responsable de las políticas de control de drogas y ex Canciller de la Argentina, Rafael Bielsa, había calificado a las afirmaciones hechas por el INCSR de ese año sobre la Argentina como "temerarias"<sup>90</sup>. Ese mismo año, el Jefe de Gabinete de la Nación, Aníbal Fernández se refirió al mismo informe como "hecho por la DEA" a la que calificó con la siguiente frase: "Hay quien dice en la Argentina que si la DEA no estaría en nuestros países estarían en Illinois dirigiendo el tránsito"<sup>91</sup>. Cabe recordar que la entonces Ministra de Seguridad, Nilda Garré, había cancelado la cooperación antinarcóticos con ese organismo norteamericano a inicios de ese año<sup>92</sup>.

No obstante lo anterior, a inicios del 2014 y en simultáneo a las fuertes declaraciones de los funcionarios argentinos, el gobierno no sólo retomó la cooperación previamente suspendida con la DEA sino que varios gobernadores provinciales y candidatos de la oposición comenzaron a organizar giras a los Estados Unidos con el tema "narcotráfico" como central en la agenda bilateral y mantuvieron reuniones con funcionarios de ese y otros organismos norteamericanos. Respecto de la postura gubernamental, el Secretario de Seguridad reconoció que el país había "intensificado los acuerdos de cooperación con la DEA para cruzar datos y organizar cursos de capacitación"<sup>93</sup>, lo que fue confirmado por el propio Departamento de Estado, organismo que públicamente informó que "Argentina y los Estados Unidos comparten el importante objetivo de combatir el tráfico de drogas ilegales" y que se encontraban "actualmente" trabajando con la Argentina en ese tema considerando que una mayor y más cercana cooperación beneficiaría a ambos países<sup>94</sup>. El Encargado de Negocios de la Embajada de Estados Unidos en Argentina afirmó que existía "una comunicación abierta, tanto con el gobierno nacional como con

las autoridades provinciales" y añadió que Estados Unidos estaba "dispuesto a ampliar estos canales de cooperación si los representantes argentinos así lo requieren"<sup>95</sup>. En efecto, casi en simultáneo a sus declaraciones explosivas, la prensa argentina afirmaba que el Secretario de Seguridad, Sergio Berni, acababa de cerrar acuerdos de colaboración con la DEA, que contemplaban tareas de capacitación del personal especializado en narco-criminología e intercambio de información sensible. Los medios de prensa afirmaban que, de acuerdo a fuentes diplomáticas norteamericanas, el Ministro Consejero Interino de la Embajada de Estados Unidos en Buenos Aires y el Agregado de la DEA en la Argentina se habían reunido con el Secretario de Seguridad para avanzar en tareas conjuntas.<sup>96</sup>

De acuerdo a Sain la relación con este organismo norteamericano resulta problemática al tender al no diseño de políticas de manera soberana y que los gobiernos no terminen instalando sus prioridades. Se pregunta: "¿Teniendo en cuenta la capacidad real de control que tiene un país, a que le damos prioridad?: a una red de narcotraficantes que está sacando 20 kilos de cocaína del país o a una red de narcotraficantes que trae un kilo de cocaína para ser comercializado aquí en una ciudad argentina? Para la DEA es prioritario lo primero, para nosotros debería ser prioritario lo segundo. Si yo estructuro mis intereses en torno de los de un organismo internacional compró sus prioridades que no siempre deben ser las mías, soberanamente hablando. No es necesario caerse de ningún mapa, a países como Argentina les sobra la capacidad institucional para encarar sus propias políticas criminales. Y la DEA tiene una capacidad enorme de establecimiento de la agenda de control del narcotráfico en Argentina. Lo ha tenido durante el kirchnerismo y lo tiene desde que Argentina se transformó en un país relevante como país de tránsito. No importa si en la última etapa hubo ministros y ministras con antipatía con la DEA, lo cierto es que por abajo siguieron operando."

Los diferentes aspectos que venimos analizando respecto a la situación actual del régimen internacional de control de drogas y a los ejes pro-

blemáticos de las políticas de prevención y control del narcotráfico en Argentina permiten esbozar una serie de reflexiones. Como hemos visto, el régimen internacional de control de drogas atraviesa un profundo clima de reflexión y debate que se deriva de la crisis de efectividad de las políticas implementadas, de la emergencia de severas "consecuencias no intencionadas" y de la multiplicación de profundos desafíos a su foco normativo. Este clima de reflexión se centra principalmente en la necesidad de balancear el abordaje del problema en términos de una mayor atención a aquellos aspectos vinculados a la salud pública por encima del tradicional énfasis represivo. Este clima de reflexión, al no abrir espacio a alteraciones sustantivas en el foco normativo del régimen, ha abierto las puertas a la posibilidad de "interpretaciones flexibles" de ese foco normativo y, a partir de ello, a la exploración de alternativas regulatorias y políticas públicas que se ajusten a las diferentes realidades locales. En tal sentido, de los múltiples desafíos existentes, el más contundente es el vinculado a la regulación del mercado de cannabis, alternativa política que ha verificado avances concretos en Uruguay y en cada vez más estados norteamericanos.

Lo que denominamos como "escaramuza argentina" tiene estrecha vinculación con los diferentes ejes problemáticos que caracterizan las políticas de prevención y control del narcotráfico en los últimos años: a) una conceptualización del problema desde una retórica belicista con una consiguiente "tendencia militarizante"; b) la ausencia de un diagnóstico en el diseño e implementación de las políticas, con el agravante de la existencia de profundos errores de diagnóstico; c) una tendencia analíticamente limitada en el análisis de la efectividad de las políticas implementadas y una profunda indiferencia respecto de la consideración del impacto de esas políticas; d) una ausencia de planes y programas ajustados a la realidad local; e) una delegación política de la gestión a las instituciones policiales con altos niveles de autonomía y fragmentación policial en el abordaje del problema y complejas estrategias

de vinculación con ciertos organismos extranjeros. Se trata de una "escaramuza" en tanto refuerza un abordaje tradicional del problema a la vez que ignora sus manifestaciones locales (en especial, las transformaciones que sufrió el problema en los últimos quince años a partir de la emergencia de importantes mercados de consumo) por una doble vía: desatendiendo el actual estado de debate en el marco del régimen internacional de control de drogas e ignorando la evolución particular del problema en el ámbito local. El resultado de ello es la imposibilidad de abordar el problema de manera efectiva, poniendo el énfasis y direccionando los recursos hacia políticas que aborden el problema de acuerdo a la complejidad que presenta.

Caulkins y Reuter (2009) entienden que cuatro caminos se abren para la aplicación de la ley en términos de reducir los daños causados por los mercados de drogas: reducir la magnitud del uso de drogas; reducir el daño que experimentan los usuarios de drogas; reducir los daños que los usuarios de drogas les causan a otros; y reducir los daños causados por los mercados de drogas. Uno de los propósitos de la aplicación de la ley podría ser moldear el mercado de drogas llevando a las formas más nocivas de venta no competitivas a prácticas menos dañosas. Hacia este tipo de reflexiones se encaminó el debate de la comunidad internacional frente al problema de las drogas, además de lo propio desde la academia y las organizaciones de la sociedad civil, ante los cuestionamientos crecientes en torno a la crisis de efectividad de las políticas implementadas. El abordaje del problema en Argentina se encuentra lejos de este tipo de consideraciones. En tanto las políticas de prevención y control del narcotráfico, repitan los errores que la comunidad internacional viene advirtiendo y no hagan uso de la "rendija" que se abre a partir de las interpretaciones flexibles, su efectividad se verá fuertemente condicionada.

### Bibliografía

Corda, A (2016); La estrategia fallida. Encarcelamientos por delitos relacionados con estupefacientes en Argentina; Intercambios Asociación Civil –

Universidad de Buenos Aires. Disponible en <http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2016/09/doctrina44088.pdf>.

Caulkins, J. y Reuter, P. (2009); "Towards a harm-reduction approach to enforcement", Safer Communities, Vol. 8 Issue: 1, pp.9-23.

Curbet, J (2009). El rey desnudo. La gobernabilidad de la seguridad democrática. Editorial UOC.

Garland, D (2005). La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea. Gedisa.

Naciones Unidas (2008); Naciones Unidas; Informe del Director Ejecutivo. Making drug control fit for purpose: building on the UNGASS decade; E/CN.7/2008/CRP.17. Disponible en [https://dfaf.org/assets/docs/un\\_harm\\_reduction.pdf](https://dfaf.org/assets/docs/un_harm_reduction.pdf).

Naciones Unidas, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Informe Mundial sobre Drogas, 2015. Disponible en <http://www.unodc.org/wdr2015/>.

Naciones Unidas, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Informe Mundial sobre Drogas, 2016. Disponible en <http://www.unodc.org/wdr2016/>.

Naciones Unidas, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Informe Mundial sobre Drogas, 2017. Disponible en <http://www.unodc.org/wdr2017/>.

Organización de Estados Americanos (2013); Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, Secretaría General de la OEA. Disponible en [http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/drogas/elinforme/default\\_SPA.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/drogas/elinforme/default_SPA.asp).

Reuter, Peter (2002); The First Agenda for Drug Enforcement Research.

Reuter, Peter H. (2008); Can Production and Trafficking of Illicit Drugs Be Reduced or Merely Shifted? World Bank Policy Research Working Paper Series.

Sáin, M. (2002). Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2002.

Sain, Marcelo (2015): *El leviatán azul*; Siglo XXI Editores.

Sain, M. (2017). *Fuerzas Armadas y narcotráfico: la «lenta» militarización del control del narcotráfico en Argentina (2011-2017)*. Ponencia presentada en el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político (SAAP), UTDT, Buenos Aires, Argentina, 2-5 de agosto de 2017.

SEDRONAR (2011); "Primer Estudio de Diagnóstico sobre Narcotráfico en la Provincia de Salta"; Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico y Agencia Antidrogas de la Provincia de Salta. Disponible en <http://www.soutozabaleta.com.ar/index.php/primer-estudio-de-diagnostico-sobre-narcotrafico-en-la-provincia-de-salta/>.

PROCUNAR (2016); Informe estadístico sobre narcocriminalidad. Disponible en <http://www.mpf.gob.ar/procunar/files/2016/10/Informe-estad%C3%ADstico-sobre-Narcocriminalidad-2016.pdf>.

Souto Zabaleta, Mariana; *Crisis de efectividad, socialización y persistencia en el régimen internacional de control de drogas*; Editorial Arte&Parte; en prensa.

Souto Zabaleta, M. y Sarti, S. (2017). "Entre guerras y escaramuzas: problemas derivados de políticas de control de drogas no sustentadas en evidencia". Ponencia preparada para el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 2-5 de agosto de 2017.

Souto Zabaleta, M y Delfino, P.; *La idea de una Argentina sin narcotráfico en un mundo libre de drogas: desafíos para el diseño de políticas públicas sustentadas en evidencia*; Ponencia preparada para el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 2 al 5 de agosto de 2017.

Tokatlián, Juan (2017); *¿Qué hacer con las drogas? Una mirada progresista sobre un tema habitualmente abordado desde el oportunismo político y los intereses creados*; Editorial Siglo XXI.

## Referencias

- (1) Este documento ha sido elaborado a partir de los siguientes trabajos: Souto Zabaleta, M.; *Crisis de efectividad, socialización y persistencia en el régimen internacional de control de drogas*; Editorial Arte&Parte; en prensa; Souto Zabaleta, M. y Sarti, S.; *Entre guerras y escaramuzas: problemas derivados de políticas de control de drogas no sustentadas en evidencia*; Ponencia preparada para el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 2 al 5 de agosto de 2017; Souto Zabaleta, M y Delfino, P.; *La idea de una Argentina sin narcotráfico en un mundo libre de drogas: desafíos para el diseño de políticas públicas sustentadas en evidencia*; Ponencia preparada para el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 2 al 5 de agosto de 2017.
- (2) Entrevista realizada en el marco de la tesis doctoral de Souto Zabaleta, M.; "La participación de los actores pertenecientes al ámbito interamericano en el régimen internacional de control de drogas: crisis de efectividad, socialización y persistencia (1998-2015); Doctorado en Ciencias Sociales; FLACSO Argentina, 2017.
- (3) Las organizaciones de la sociedad civil más activas en este cuestionamiento han sido la Comisión Latinoamericana sobre Políticas de Drogas, el International Drug Policy Consortium (IDPC), el Transnational Institute (TNI) y la Washington Office for Latin America (WOLA).
- (4) En esa sesión, en la Declaración Política de 1998, se establecieron una serie de metas concretas en términos de la reducción o eliminación del problema en todas sus aristas que serán reiteradas en una nueva Declaración Política aprobada en el 2009.
- (5) Naciones Unidas, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Informe Mundial sobre Drogas, 2017; Segunda Parte, página 13.
- (6) Ibid., páginas 14-15.
- (7) Naciones Unidas, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Informe Mundial sobre Drogas, 2017; Primera Parte; página 15.
- (8) Ibid., página 16.

- (9) Ibid., página 16.
- (10) Ibid., página 17.
- (11) Naciones Unidas, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Informe Mundial sobre Drogas, 2017; Tercera parte; páginas 37- 43.
- (12) Naciones Unidas; Informe del Director Ejecutivo. Making drug control fit for purpose: building on the UNGASS decade; E/CN.7/2008/CRP.17; 7 de mayo de 2008; páginas 9-10.
- (13) Intervención de México en el 52º Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas; marzo de 2009.
- (14) Contribución del Director Ejecutivo de la UNODC al examen de alto nivel de la implementación de la Declaración Política y el Plan de Acción; UNODC/ED/2014/1; 2014.
- (15) Organización de Estados Americanos; Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, Secretaría General de la OEA, 2013.
- (16) Informe Final del 52º Período de Sesiones de la CICAD, 2009.
- (17) Informe sobre el 52º Período Ordinario de Sesiones de la CICAD; 2012.
- (18) Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2008.
- (19) Informe sobre el 53º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; E/2010/28 E/CN.7/2010/18, marzo de 2010.
- (20) Naciones Unidas, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Informe Mundial sobre Drogas, 2017.
- (21) Informe de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes correspondiente al año 2012.
- (22) Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, Secretaría General de la OEA, 2013; Informe sobre el 57º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes E/2014/28 E/CN.7/2014/16.
- (23) Situación Mundial del Uso Indebido de Drogas; E/CN.7/2010/2; 30 de diciembre de 2009.
- (24) Situación Mundial del Uso Indebido de Drogas; E/CN.7/2011/2; 6 de enero de 2011.
- (25) Situación Mundial del Uso Indebido de Drogas; E/CN.7/2013/2; 12 de diciembre de 2012.
- (26) Naciones Unidas, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Informe Mundial sobre Drogas, 2017.
- (27) Informe sobre el 55º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; E/2012/28 E/CN.7/2012/18, marzo de 2012.
- (28) Organización de Estados Americanos; Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, Secretaría General de la OEA, 2013.
- (29) Contribución del Director Ejecutivo de la UNODC al examen de alto nivel de la implementación de la Declaración Política y el Plan de Acción; UNODC/ED/2014/1; 2014.
- (30) Informe del Comité Jurídico Interamericano sobre alternativas para la regulación del uso de sustancias psicotrópicas, CJI/doc.470/14 rev.1, 18 de agosto de 2014.
- (31) Discurso del Secretario General de la OEA en el 54º Período de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.54 CICAD/doc.2070/14, 7 de enero de 2014.
- (32) Organización de Estados Americanos; Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, Secretaría General d, la OEA, 2013.
- (33) Informe sobre el 50º Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; E/2007/28/Rev.1 E/CN.7/2007/16/Rev.1, marzo de 2006.
- (34) Informe del Comité Jurídico Interamericano sobre alternativas para la regulación del uso de sustancias psicotrópicas, CJI/doc.470/14 rev.1, 18 de agosto de 2014.
- (35) Declaración del Presidente de Colombia en la VI Cumbre de las Américas, Cartagena de Indias, 15 de abril de 2012.
- (36) Organización de Estados Americanos; Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, Secretaría General de la OEA, 2013.
- (37) Palabras introductorias del Secretario Ejecutivo de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) en su 54º Período Ordinario de Sesiones, OEA/Ser.L/XIV.2.54, CI-CAD/Doc.2059/13, 11 de diciembre de 2013.
- (38) Proyecto de Informe sobre la Serie de Sesiones de Alto Nivel: progresos realizados y dificultades encontradas en la aplicación de la Declaración Política de 2009 y su Plan de Acción, 17 de marzo de 2014, E/CN.7/2014/L.1/Add.1.
- (39) Consulta científica "La ciencia abordando las drogas y la salud: estado del arte", 11 de marzo de 2014.

- (40) Palabras del Viceministro de Asuntos Multilaterales de Colombia, C.A. Morales López, 13 de diciembre de 2013, OEA/Ser.L/XIV.2.54, CICAD/Doc.2067/13.
- (41) Intervención de Guatemala en la 43° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, 2013.
- (42) Informe sobre el Problema de las Drogas en las Américas, Secretaría General de la OEA, 2013.
- (43) Palabras del Viceministro de Asuntos Multilaterales de Colombia en el 54° Período Ordinario de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.54 CICAD/doc.2067/13, 13 de diciembre de 2013.
- (44) Drogas y Democracia: Hacia un cambio de paradigma; Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia; 11 de febrero de 2009.
- (45) Intervención de México en la 43° Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, junio de 2013.
- (46) Intervención de Ecuador en el Segmento de Alto Nivel del 57° Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes de Naciones Unidas, marzo de 2014.
- (47) Informe sobre el 57° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes E/2014/28 E/CN.7/2014/16.
- (48) Asumiendo el Control; caminos hacia políticas de drogas eficaces; Comisión Global sobre Políticas de Drogas; septiembre de 2014.
- (49) Making drug control fit for purpose: building on the UNGASS decade; Informe del Director Ejecutivo; E/CN.7/2008/CRP.17.
- (50) Making drug control fit for purpose: building on the UNGASS decade; Informe del Director Ejecutivo; E/CN.7/2008/CRP.17.
- (51) Informe sobre el 51° Período Ordinario de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; E/2008/28 E/CN.7/2008/15, marzo de 2008.
- (52) Background documentation for the interactive discussions; E/CN.7/2015/CRP4; marzo de 2015.
- (53) Informe Final del 54° Período de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.54 CICAD/DOC.2072/13, 21 de febrero de 2014.
- (54) Conclusiones de la Presidencia en el 55° Período de Sesiones de la CICAD; OEA/Ser.L/XIV.2.55 CICAD/DOC.2113/14, 5 de enero de 2014.
- (55) Intervención del Presidente de la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE) en el 58° Período de Sesiones de la Comisión de Estupefacientes; 9 de marzo de 2015.
- (56) Statement submitted by the Academic Council on the United Nations System; E/CN.7/2014/NGO/2; 2014.
- (57) Conferencia de Prensa de William Brownfield; US State Department; 9 de octubre de 2014.
- (58) Entrevista realizada en el marco de la tesis doctoral de Souto Zabaleta, M.; "La participación de los actores pertenecientes al ámbito interamericano en el régimen internacional de control de drogas: crisis de efectividad, socialización y persistencia (1998-2015); Doctorado en Ciencias Sociales; FLACSO Argentina, 2017.
- (59) El Comité Científico Asesor en Materia del Control de Tráfico Ilícito de Estupefacientes, dependiente de la Jefatura de Gabinete, presidido por la fiscal Mónica Cuñarro estaba integrado por los jueces Marín Vázquez Acuña, Roberto Falcone y Patricia Llerena; el camarista Horacio Cattani; el sociólogo Alberto Calabrese; la psicoanalista Eva Giberti, y los especialistas Carlos Damín, Alicia Gillone y Mónica Nápoli.
- (60) El "Fallo Arriola" declara la inconstitucionalidad del artículo 14, segundo párrafo, de la ley 23.737. En opinión de la CSJN "el artículo 14, segundo párrafo, de la ley 23.737 debe ser invalidado, pues conculca el artículo 19 de la Constitución Nacional, en la medida en que invade la esfera de la libertad personal excluida de la autoridad de los órganos estatales". Por tal motivo, "declara la inconstitucionalidad de esa disposición legal en cuanto incrimina la tenencia de estupefacientes para uso personal que se realice en condiciones tales que no traigan aparejado un peligro concreto o un daño a derechos o bienes de terceros". Como la misma CSJN advierte en el fallo "se hace uso de la reserva convencional internacional descartando la criminalización del consumidor" mientras que "la conducta no punible solo es aquella que se da en específicas circunstancias que no causan daños a un tercero".
- (61) De acuerdo a la Ley 26.657, "las adicciones deben ser abordadas como parte integrante de las políticas de salud mental. Las personas con uso problemático de drogas, legales e ilegales, tienen todos los derechos y garantías que se esta-

- blecen en la presente ley en su relación con los servicios de salud".
- (62) Souto Zabaleta, M. (en prensa). Socialización, crisis de efectividad y persistencia en el régimen internacional de control de drogas. Editorial Arte & Parte.
- (63) La Nación, 30 de agosto de 2016. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1932963-mauricio-macri-lanzo-el-plan-argentina-sin-narcotrafico-este-compromiso-no-va-a-quedar-en-una-foto>.
- (64) Preámbulo del Plan "Argentina sin narcotráfico. El objetivo que nos une a todos"; 30 de agosto de 2016. Disponible en [http://www.minseg.gob.ar/sites/default/files/Publicaciones/Doc\\_ArgSinNarcotrafico.pdf](http://www.minseg.gob.ar/sites/default/files/Publicaciones/Doc_ArgSinNarcotrafico.pdf).
- (65) Télam, 12 de marzo de 2014. Disponible en <http://www.telam.com.ar/notas/201403/55022-berni-detemos-delincuentes-y-los-liberan-el-mismo-dia.html>.
- (66) Ámbito, 1 de agosto de 2016. Disponible en <http://www.ambito.com/849408-las-fuerzas-armadas-jugaran-un-rol-preponderante>.
- (67) Télam, 13 de julio de 2017. Disponible en <http://www.telam.com.ar/notas/201707/195316-mauricio-macri-gobierno-nacional-cena-camaraderia-fuerzas-armadas-julio-martinez-oscar-aguad.html>.
- (68) Tokatlián, Juan Gabriel; "Un plan antidrogas fuera de época"; Clarín, 5 de septiembre de 2016. Disponible en [https://www.clarin.com/opinion/plan-antidrogas-epoca\\_0\\_BJQ1Pggj.html](https://www.clarin.com/opinion/plan-antidrogas-epoca_0_BJQ1Pggj.html).
- (69) Ver "Primer Estudio de Diagnóstico sobre Narcotráfico en la Provincia de Salta"; Secretaría de Programación para la Prevención de la Drogadicción y la Lucha contra el Narcotráfico y Agencia Antidrogas de la Provincia de Salta; octubre de 2011.
- (70) Ver Souto Zabaleta, M. y Delfino, P (2017). "La idea de una Argentina sin narcotráfico en un mundo libre de drogas: desafíos para el diseño de políticas públicas sustentadas en evidencia". Ponencia preparada para el XIII Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, 2 al 5 de agosto de 2017.
- (71) Ver Souto Zabaleta, M. y Delfino, P (2017).
- (72) Clarín, 4 de mayo 2016. Disponible en [https://www.clarin.com/politica/Malcorra-Argentina-tercer-exportador-cocaina\\_0\\_V1htGU7-Z.html](https://www.clarin.com/politica/Malcorra-Argentina-tercer-exportador-cocaina_0_V1htGU7-Z.html).
- (73) E/CN.7/2001/5
- (74) E/CN.7/2002/4
- (75) Tanto la actual gestión como la anterior identifican una mayor cantidad de incautaciones con mayores niveles de efectividad por parte del estado. A modo de muestra, de presentan algunas de esas declaraciones en medios periodísticos. Ministra Patricia Bullrich: "vamos a seguir profundizando los controles y los patrullajes para sacar la droga de las calles." Disponible en: <http://www.infobae.com/sociedad/2017/07/15/aumento-la-incautacion-de-cocaina-y-drogas-sinteticas-en-el-primer-semestre/>. Presidente Mauricio Macri celebró el trabajo "para recuperar los barrios tomados por el narcotráfico, pero recién comienza, la batalla va a ser larga". Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/2044995-mauricio-macri-presencia-una-que-ma-de-droga-incautadalabatalla-contra-el-narcotrafico-recien-comienza> Ex Secretario de Seguridad Sergio Berni "es la operación más importante en la lucha contra el narcotráfico que se tenga conciencia". Disponible en: <http://www.lacapital.com.ar/policiales/berni-la-funes-es-la-cocina-droga-mas-grandequehemosedetectado-la-argentina-n414655.html>
- (76) Base de Datos de Procedimientos por Infracción a la Ley 23.737, SEDRONAR, 2012.
- (77) Ver Informe estadístico sobre narcocriminalidad; PROCUNAR; 2016.
- (78) Base de Datos de Procedimientos por Infracción a la Ley 23.737, SEDRONAR, 2012.
- (79) Ver Informe estadístico sobre narcocriminalidad; PROCUNAR; 2016. En casi 5 de cada 10 causas se investigan los delitos de tráfico ilícito (comercio, tenencia con fines de comercialización, distribución, almacenamiento, transporte y/o contrabando de estupefacientes o materias primas para su producción o fabricación). A su vez, 5 de cada 10 causas iniciadas investigan delitos menores (tenencia simple o para consumo personal, indicados en el art. 14 de la ley 23.737).
- (80) Política Argentina, 5 de diciembre de 2016. Disponible en <http://www.politicargentina.com/notas/201612/18159-algunas-consideraciones-sobre-el-presupuesto-de-la-sedronar.html>

- (81) Infobae, 11 de agosto de 2017. Disponible en <http://www.infobae.com/politica/2017/03/28/el-presupuesto-en-seguridad-de-macri-crecio-476-en-comparacion-con-cristina-kirchner/>
- (82) La Nación, 30 de abril de 2017. Disponible en [http://www.utdt.edu/nota\\_prensa.php?id\\_notaprensa=13432&id\\_item\\_menu=442](http://www.utdt.edu/nota_prensa.php?id_notaprensa=13432&id_item_menu=442)
- (83) Página 12, 16 de noviembre de 2013. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-233720-2013-11-16.html>.
- (84) La política online, 13 de abril de 2014. Disponible en <http://www.lapoliticaonline.com/nota/79868/>
- (85) Clarín, 28 de junio de 2017. Disponible en [https://www.clarin.com/opinion/nueva-panacea-dea\\_0\\_Syu0BDxEW.html](https://www.clarin.com/opinion/nueva-panacea-dea_0_Syu0BDxEW.html)
- (86) La Nación, 5 de marzo de 2014. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1669345-dura-respuesta-de-hector-timerman-a-eeuu-son-el-principal-problema-del-narcotrafico>
- (87) La Nación, 6 de mayo de 2014. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1687966-para-berni-eeuu-importa-la-droga-y-exporta-las-muertes>
- (88) La Nación, 6 de mayo de 2014. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1688130-sergio-berni-sube-la-apuesta-estados-unidos-necesita-160-mil-kilos-de-cocaina-para-abastecer-su-mercado-interno>
- (89) La Gaceta, 17 de junio de 2014. Disponible en <http://www.lagaceta.com.ar/nota/589379/politica-nacional/capitanich-critico-estados-unidos-grandes-consumidores-drogas-pretenden-dar-lecciones.html>
- (90) Sala de Prensa de la Presidencia de la Nación Argentina, 6 de marzo de 2014.
- (91) TN, 4 de marzo de 2011. Disponible en [http://tn.com.ar/politica/anibal-f-eeuu-sobre-la-drogas-somos-el-pedacito-que-se-le-cayo-alguno\\_51258](http://tn.com.ar/politica/anibal-f-eeuu-sobre-la-drogas-somos-el-pedacito-que-se-le-cayo-alguno_51258)
- (92) International Narcotics Control Report, US State Department, 2012.
- (93) La Nación, 4 de mayo de 2014. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1687379-ante-el-avance-narco-el-gobierno-volvio-a-firmar-acuerdos-con-la-dea>
- (94) Infobae, 6 de mayo de 2014. Disponible en <http://www.infobae.com/2014/05/06/1562163-estados-unidos-ratifico-que-el-pais-colabora-contr-el-narco/>
- (95) La Nación, 4 de marzo de 2014. Disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1669129-las-provincias-recurren-a-eeuu-para-luchar-contr-el-narcotrafico>
- (96) Clarín, 6 de mayo de 2014. Disponible en [https://www.clarin.com/politica/EEUU-ratifico-colabora-pais-narcotrafico\\_0\\_HyMADp9wme.html](https://www.clarin.com/politica/EEUU-ratifico-colabora-pais-narcotrafico_0_HyMADp9wme.html)

Para citar este artículo:

Souto Zabaleta, Mariana (2017), "Entre guerras y escaramuzas: desafíos actuales en el marco del régimen internacional de control de drogas", [disponible en línea desde diciembre 2017], Grupo de Trabajo sobre la Inserción de la Argentina en el mundo. Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales. Dirección URL: [http://www.cari.org.ar/pdf/narcotrafico\\_souto\\_zabaleta.pdf](http://www.cari.org.ar/pdf/narcotrafico_souto_zabaleta.pdf)