



HAL
open science

La política de drogas en América Latina. ¿Un cambio de paradigma?

Luis Rivera Velez

► **To cite this version:**

Luis Rivera Velez. La política de drogas en América Latina. ¿Un cambio de paradigma?. Les Études du CERI, 2018, 233-234, pp.82 - 98. 10.25647/etudesduceri.233-234.11.esp . hal-03471737

HAL Id: hal-03471737

<https://sciencespo.hal.science/hal-03471737>

Submitted on 8 Dec 2021

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

La política de drogas en América Latina. ¿Un cambio de paradigma?

Luis Rivera Vélez

El año 2012 marca un punto de inflexión, al menos discursivo, para la política de drogas en América Latina. Por primera vez, una gran mayoría de los jefes de Estado coincide en que es necesario “analizar los resultados de la política de drogas en las Américas y explorar nuevos enfoques para fortalecerla y hacerla más efectiva¹”. En enero de 2012, estos solicitan a la Organización de Estados Americanos (OEA) llevar a cabo esta evaluación. Además, en noviembre del mismo año, tres países de la región –Colombia, México y Guatemala– solicitan a la Asamblea General de las Naciones Unidas que celebre una sesión especial de debates sobre política de drogas (UNGASS por sus siglas en inglés) con el objetivo de “llevar a cabo una reflexión profunda que estudie todas las opciones disponibles, incluida la regulación y el mercado, a fin de establecer el nuevo paradigma que evitaría el acaparamiento de recursos por parte de organizaciones delictivas²”. Esta propuesta es aceptada por todos los países de la ONU y la reunión finalmente se organiza en abril de 2016.

Detrás de este lenguaje diplomático radica un hecho fundamental: el reconocimiento, por primera vez por un gran número de gobiernos, del fracaso de la política de drogas o, al menos, de la baja efectividad de la política de prohibición a nivel mundial llevada a cabo hasta entonces. Diseñada desde el comienzo a nivel internacional³, la política de drogas se ha caracterizado por un doble objetivo: regular la producción de sustancias utilizadas como materia prima por la industria farmacéutica, al mismo tiempo que elimina todo el consumo de estas sustancias que salen del marco estrictamente médico⁴. Esta política fue ampliamente aceptada en los países de América Latina, que vieron, a principios de siglo, un aumento de la delincuencia vinculado al consumo problemático de barbitúricos, alcaloides y opiáceos⁵. Sin embargo, con el tiempo, la diferenciación entre el consumo médico y el consumo no médico ha llevado a un desequilibrio entre los países del norte y del sur. De hecho, la producción de sustancias orgánicas como el cannabis, la coca o el opio ha sido prohibida y reprimida en gran medida, mientras que los derivados sintéticos de estas sustancias, fabricados por compañías farmacéuticas del Norte, han sido regulados⁶. En resumen, si bien

¹ Declaración del Presidente de Colombia, Juan M. Santos, en el discurso de clausura de la VI Cumbre de las Américas, 15 de abril de 2012, Cartagena, Colombia.

² Declaración conjunta de los Presidentes de Colombia, Guatemala y México en la 67ª Asamblea General de la ONU, 1 de octubre de 2012, Nueva York.

³ W. McAllister, *Drug Diplomacy in the Twentieth Century: An International History*, Londres, Routledge, 2000.

⁴ F.-X. Dudouet, *Le Grand deal de l'opium. Histoire du marché légal des drogues*, Paris, Syllepse, 2009.

⁵ Todavía no existe una historia de drogas común en la región de América Latina, pero para algunas historias nacionales, ver R. Pérez Montfort, *Tolerancia y prohibición. Aproximaciones a la historia social y cultural de las drogas en México 1840-1940*, Mexico, Debate, 2015 ; I. Campos, *Home Grown: Marijuana and the Origins of Mexico's War on Drugs*, Chapel Hill, University of North Carolina Press, 2012; F. Enciso, *Nuestra historia narcótica. Pasajes para (re)legalizar las drogas en México*, Mexico, Debate, 2015; G. Garat, *Marihuana y otras yerbas. Prohibición, regulación y uso de drogas en Uruguay*, Montevideo, Debate, 2012 ; E. Sáenz Rovner, “La prehistoria de la marihuana en Colombia: consume y cultivos entre los años 30 y 60”, *Cuadernos de Economía*, Vol. 26, n° 47, 2007, pp. 205-222, o F. Mauro, I. Ramírez, *Historia de la droga en la Argentina*, Buenos Aires, Aguilar, 2015.

⁶ J. Sinha, *The history and development of the leading international drug control conventions*, prepared for the Senate Special Committee on Illegal Drugs, Law and Government Division, Canada, 2001.

la producción de sustancias ha sido criminalizada, su uso médico ha sido autorizado bajo el control muy específico de los Estados y organismos internacionales.

Lo que algunos presidentes latinoamericanos llaman "regulación del mercado" equivale a hablar de legalización de estos mercados criminalizados. El cambio de enfoque está relacionado con el hecho de que la política de prohibición, incorporada en la expresión estadounidense "guerra contra las drogas" desde 1971⁷, no ha dado resultados satisfactorios desde su inicio: las drogas ilegales están lejos de haber desaparecido; las redes de producción y tráfico son cada vez más heterogéneas y numerosas, y como resultado son cada vez más difíciles de controlar; las sustancias disponibles son más diversas y poderosas que al comienzo de la "guerra"; y la violencia asociada con los actores (ilegales pero también gubernamentales) involucrados en este conflicto es cada vez más desproporcionada. Poner el tema de las alternativas a la prohibición de drogas en la agenda política es, por lo tanto, una idea comprensible pero también revolucionaria porque desafía el verdadero propósito de la política actual de tener "un mundo libre de drogas"⁸. Por el contrario, la idea de tener un mercado legal de narcóticos es aceptar un mundo donde existen drogas, a pesar de las prácticas socialmente condenadas.

La idea de la legalización de los narcóticos no es nueva. Desde al menos la década de 1970, la prohibición de las drogas es vista por algunos académicos como una estupidez económica y un desastre social debido al mercado negro que genera la ilegalidad y la violencia que se le atribuye⁹. En resumen, sin aceptar necesariamente la sustancia, la idea detrás del paradigma de la legalización se reduce al hecho de que una política de prohibición puede ser más dañina socialmente que la sustancia misma que la política pretende prohibir. En América Latina, una región conocida por la producción y el tráfico de narcóticos, estos argumentos han sido prominentes en las numerosas discusiones sobre política de drogas¹⁰. Pero, como regla general, las políticas de drogas en la región han tendido a converger en la convicción criminal de cualquier acción relacionada con estas sustancias, desde la producción hasta el consumo, criminalizando el tráfico en particular¹¹.

Las discusiones de los últimos cinco años son, por lo tanto, nuevas, ya que la prohibición de las drogas se convierte, esta vez, en un verdadero "problema público", es decir, un problema que requiere que el Estado se haga cargo¹², al menos en algunos países de la región. El propósito

⁷ Fue el presidente Nixon quien hizo de las drogas una prioridad nacional en los Estados Unidos en 1969, a través de la Operación Intercepción para combatir el contrabando de cannabis en la frontera con México. A. Labrousse, *La Géopolitique des drogues*, Paris, PUF, 2004.

⁸ Documento de la ONU : A/RES/S-20/2. *Political Declaration*, General Assembly 20th Special Session, 9th Plenary Meeting, 10 de junio 1998.

⁹ M. Friedman, "Prohibition and Drugs", *Newsweek*, 1 de mayo 1972.

¹⁰ Los ejemplos más conocidos pueden ser los de Ernesto Samper, quien, antes de ser Presidente de Colombia (1994-1998), aboga por la legalización del cannabis (E. Samper (dir.), *La legalización de la marihuana*, Bogota, ANIF, 1980) et de Jorge Batlle, presidente de Uruguay (2000-2005), que aboga, en varias ocasiones, por una legalización de todas las drogas basada en los argumentos de Milton Friedman.

¹¹ Es obvio que los países no aplican las mismas políticas y las mismas sanciones, pero las tendencias convergen hacia una penalización muy fuerte. A. Corda, M. Fusero, *De la punición a la regulación. Políticas del cannabis en América latina y el Caribe*, Ámsterdam, TNI, 2016 ; R. Uprimny, D. Guzmán, J. Parra, *La adicción punitiva. La desproporción de leyes de drogas en América latina*, Bogotá, CEDD-Dejusticia, 2012.

¹² E. Neveu, *Sociologie politique des problèmes publics*, Paris, Armand Colin, 2015.

de esta contribución, basada en una investigación doctoral sobre desarrollos recientes en la política de drogas en la región, es, primeramente, entender cómo se cuestiona la política de control de las drogas, para luego ver cómo el debate se lleva a cabo y cuáles son sus consecuencias en términos de la evolución de las políticas públicas en Colombia, México y Uruguay.

Partiendo del enfoque cognitivo de las políticas públicas¹³, esta contribución busca mostrar que el cuestionamiento de un paradigma no necesariamente va acompañado de la institucionalización de un paradigma alternativo¹⁴. Según Peter Hall, teórico de la noción de paradigma de las políticas públicas, un paradigma es “un marco de ideas y estándares que especifica no solo los objetivos de las políticas y los tipos de instrumentos que se pueden usar para obtenerlos, sino también la naturaleza misma de los problemas que se supone las políticas deben enfrentar¹⁵”. Según él, “el movimiento de un paradigma a otro [...] probablemente se base en una acumulación de anomalías, la experimentación de nuevas formas de acción pública y el fracaso de la política preexistente¹⁶” porque esto invalidaría el paradigma establecido por los defensores de un nuevo paradigma.

Si bien el paradigma de la prohibición es fuertemente cuestionado por algunos países de la región desde la década de 1980, la legalización no se presenta como un paradigma real. De hecho, detrás de la palabra “regulación” utilizada en la jerga de la política de drogas para referirse a la legalización, se esconde una gran diversidad de posibilidades, que van desde una regulación de los mercados para usos terapéuticos y médicos hasta la regulación de los mercados de drogas con fines recreativos. Sobre todo, estas ideas distan mucho de ser consensuadas a nivel nacional y regional, y mucho menos a nivel internacional. Por lo tanto, ya sea a la derecha o a la izquierda del espectro político, la oposición a la legalización de las drogas es fuerte y los argumentos a favor de un “cambio de paradigma” avanzado en el escenario público están lejos de ser consistentes con la idea de legalización. Por ejemplo, si bien es el jefe de estado que más claramente promueve un cambio en la política de drogas, el colombiano Juan M. Santos (2010-2018) afirma en 2016 que “Colombia no aboga por la legalización¹⁷”.

Si se desafía el paradigma de la prohibición pero no se acepta el paradigma de la legalización, ¿cómo pueden cambiar las políticas de drogas? Esta contribución pretende mostrar que el cuestionamiento del paradigma prohibicionista y la ausencia de un paradigma de sustitución provocan evoluciones diferenciadas de las políticas públicas. A través del estudio de la política del cannabis en los tres países más críticos de la política actual, resulta claro que los cambios cognitivos impregnan de manera diferente los procesos de fabricación de las políticas públicas.

¹³ Para una revisión de los diferentes enfoques, ver Y. Surel, “The role of cognitive and normative frames in policy-making”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 7, n° 4, 2000, pp. 495-512.

¹⁴ Sobre la distinción entre la necesidad de separar paradigmas de las políticas públicas resultantes, ver P. M Daigneault, “Reassessing the concept of policy paradigm: aligning ontology and methodology in policy studies”, *Journal of European Public Policy*, Vol. 21, n° 3, 2014, pp. 453-469.

¹⁵ P. Hall, “Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, Vol. 25, n° 3, 1993, p. 279.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 280-281.

¹⁷ Discurso del Presidente de Colombia, Juan M. Santos, en la 30ª Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de la ONU sobre Drogas, 21 de abril de 2016, en Nueva York.

En México, la inercia institucional es real, a pesar de una movilización social muy importante. En Colombia, el paradigma de la prohibición no se abandona, sino que se ajusta para hacer que la producción de sustancias, con fines terapéuticos, sea una ventaja económica para el país. En Uruguay, se está produciendo un verdadero cambio de paradigma, pero de alguna manera está sucediendo en contra del gobierno. Después de mostrar cómo se lleva a cabo un cuestionamiento transnacional de la prohibición, la exposición de los tres casos presentados anteriormente mostrará que la evolución de la política de drogas dista mucho de ser consensuada en la actualidad.

AMÉRICA LATINA Y EL CUESTIONAMIENTO DEL PARADIGMA PROHIBICIONISTA

La historia de la política internacional de drogas es bien conocida¹⁸. Si bien el tema de las drogas es un tema de larga data en las relaciones multilaterales, desde la firma de la Convención Internacional del Opio en 1912, es solo en la segunda mitad del siglo XX que la política internacional de drogas define claramente sus objetivos. Con la firma de la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes (enmendada en 1972) y la Convención sobre Sustancias Sicotrópicas de 1971, la atención se centra en el control de la producción de sustancias que pueden utilizarse para la fabricación (legal) de drogas pero también para fines no médicos (uso ilegal). Los llamados países “productores” en ese momento, incluidos los países andinos y México en América Latina, están específicamente señalados por los objetivos de erradicación del suministro de drogas ilícitas. A pesar de los esfuerzos realizados en esta dirección, la demanda de drogas siguió aumentando considerablemente desde la década de 1960, lo que provocó la explosión del tráfico de sustancias provenientes de América latina.

Desde entonces, los países latinoamericanos más afectados por estos temas han expresado su deseo en el escenario internacional de que el sistema internacional de control de drogas se adapte a las realidades de los países del Sur. El proceso ha sido largo y los cambios ocurren al margen de los pilares de la política internacional, pero el cuestionamiento de la política de prohibición se ha confirmado gradualmente. Retirados del marco conceptual de los paradigmas, estos cambios responden a diferentes objetivos: mientras que las primeras evoluciones son una adaptación de la política, desde los años 2000, ciertos problemas son considerados como “anomalías¹⁹”, es decir, irregularidades entre los efectos esperados y los efectos reales de la política, que finalmente serán considerados en la revisión de la política internacional de 2016 gracias a la acción de algunos países de América Latina.

¹⁸ W. McAllister, *op. cit.*; F. X. Dudouet, *op. cit.*; D. Musto, *The American Disease: Origins of Narcotic Control*, 3rd edition [1973], Nueva York, Oxford University Press, 1999; D. Bewley-Taylor, T. Blichman, M. Jelsma, *The Rise and Decline of Cannabis Prohibition*, Amsterdam/Swansea, TNI-GDPO, 2014.

¹⁹ Para un balance, ver M. Wilder, M. Howlett, “The politics of policy anomalies: bricolage and the hermeneutics of paradigms”, *Critical Policy Studies*, Vol. 8, n° 2, 2014, pp. 183-202.

La evolución transnacional de la política internacional de drogas

Los primeros cambios importantes en el sistema internacional de control de drogas se lleva a cabo en la década de 1980, cuando la producción y tráfico de cocaína de Colombia a los Estados Unidos aumenta considerablemente y el enfoque centrado únicamente en el control de la oferta (es decir, producción) muestra sus límites. Para entonces, el ajuste previsto es el reconocimiento de la necesidad de cooperación internacional para que los países 'productores' puedan luchar eficazmente contra las mafias que controlan el mercado negro de medicamentos, lo que conduce al tercer acuerdo sobre las drogas dentro de la ONU en 1988: la Convención contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas. Sobre el mismo tema y, a petición de Colombia, una primera UNGASS sobre drogas es organizada en 1990, reunión que consagra el principio de cooperación y crea un cuerpo especial de la ONU para coordinar la política de lucha contra las drogas a nivel internacional, llamada Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el crimen en 2002²⁰.

A pesar de estos ajustes, los resultados son magros. De este modo, a lo largo de la década de 1990, se plantean preguntas acerca de cómo el sistema de control considera la demanda de sustancias, es decir, el consumo²¹. Por un lado, los países europeos abogan por un enfoque que ya no penaliza el consumo de drogas, pero cuyo objetivo sería reducir los riesgos asociados con él, incluyendo la contaminación de VIH/SIDA mediante el uso de drogas intravenosas²². Por otro lado, los países latinoamericanos, especialmente México, hacen un llamado a los países "consumidores" para tomar el control de los usuarios afirmando que la demanda del norte estimula la producción ilegal y provoca efectos nocivos en el sur, particularmente violencia y corrupción²³. En respuesta a este problema, una segunda UNGASS sobre drogas se organiza en 1998 en la cual son claramente definidos los tres pilares de la política para lograr la meta de "un mundo libre de drogas" en el espacio de diez años: la reducción de la producción, la reducción de la demanda y la cooperación internacional para reducir el tráfico²⁴.

Sin embargo, y como es de esperarse, al final de la década una nueva evaluación de la ONU acepta el fracaso de la política, pero considera que el enfoque represivo tiene éxito en la limitación del crecimiento del mercado de las drogas²⁵. Con esto en mente, en 2009, un nuevo período de diez años se establece para resolver "el problema de las drogas²⁶". Pero

²⁰ Este órgano se llama "programa" entre 1990 y 1997, luego "oficina" entre 1997 y 2002, incluso si las atribuciones de este órgano siguen siendo las mismas. Ver sobre eso la *Circular del Secretario General de las Naciones Unidas ST/SGB/2004/6*, del 15 de marzo de 2004.

²¹ M. Jelsma, "Drugs in the UN system: the unwritten history of the 1998 United Nations General Assembly Special Session on drugs", *The International Journal of Drug Policy*, Vol. 14, n° 2, 2003, pp. 181-195.

²² P. Erickson, D. Riley, Y. Cheung, P. O'Hare (dir.), *Harm Reduction: A New Direction for Drug Policies and Programs*, Toronto, University of Toronto Press, 1997.

²³ Discurso del Presidente de México, Ernesto Zedillo, en la vigésima Sesión Especial de la Asamblea General de la ONU sobre Drogas, 8 de junio de 1998, en Nueva York.

²⁴ Documento de la ONU: A/RES/S-20/2, *Political Declaration*, General Assembly 20th Special Session, 9th Plenary Meeting, 10 de junio 1998.

²⁵ UNODC, *Drug World Report 2008*, Vienne, United Nations Publication, 2008.

²⁶ Declaración política y plan de acción sobre cooperación internacional para una estrategia integrada y equilibrada para luchar contra el problema mundial de las drogas, aprobado por la Comisión de Estupefacientes los días 11 y 12 de marzo de 2009 en Viena.

detrás de la fachada de un consenso sobre la decisión de la ONU, muchas voces discrepantes comienzan a ser escuchadas.

Las anomalías de la política de drogas en América Latina

Si nos ceñimos a las cifras oficiales de los países, que se resumen en los Informes Mundiales sobre las Drogas coordinados por la Oficina de la ONU contra la Droga y el Delito (ONUDD) cada año desde 1997, después de casi cinco décadas de políticas represivas, los objetivos están lejos de ser alcanzados al final de la primera década del siglo XXI. Para entender la evolución de las políticas públicas en América Latina, vale la pena recordar las principales conclusiones defendidas por los actores de la época, especialmente con relación a los tres pilares principales de la política:

- Con respecto a la oferta, a pesar de la fuerte militarización de la guerra contra las drogas²⁷, la producción de cocaína se mantuvo estable en general en la región, mientras que las áreas de producción, en especial entre Colombia y Perú, proliferan bajo la efecto de la represión (el efecto globo)²⁸. Además, la producción de opiáceos (opio y heroína) de México, Guatemala y Colombia aumentó durante el período.
- Como era de esperarse, las redes de tráfico de sustancias se han vuelto cada vez más complejas. Mientras que la ruta de la cocaína a través del Caribe se neutraliza en gran medida, las rutas del Pacífico y a través del istmo centroamericano están aumentando considerablemente. Al igual que con el desarrollo del mercado de la cocaína en todas las regiones del mundo, todos los países de América Latina se convierten en los llamados países “de tránsito”, lo que aumenta los índices de violencia y la corrupción relacionada con el tráfico de drogas, al igual que la percepción de inseguridad²⁹.
- La demanda de drogas se ha incrementado, generando una gran cantidad de nuevos desafíos. El consumo de cocaína se ha generalizado en toda la región, mientras que la pasta base de cocaína (equivalente al crack), con consecuencias más perjudiciales en términos de salud, se ha vuelto más accesible, especialmente en los países del Cono Sur³⁰. El consumo de opiáceos también ha aumentado en los países productores (Colombia y México) y el consumo de cannabis y drogas sintéticas como el MDMA (éxtasis) y otros anfetaminas producidas en el norte, se ha extendido en gran medida a todos los países de América del Sur³¹.

En resumen, en muchos países los indicadores no reflejan mejoras con respecto a los desafíos provocados por las drogas. Este fenómeno está bien documentado por los organismos gubernamentales, cada vez más conscientes de que la política represiva debe ser pragmática

²⁷ D. Mejía, A. Gaviria, *Políticas antidroga en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, Bogotá, Uniandes, 2011; J. Castañeda, R. Aguilar, *El narco: la guerra fallida*, México, Santillana D. F., 2011.

²⁸ B. Bagley, “The evolution of drug trafficking and organized crime in Latin America”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, n° 71, 2013, pp. 99-123.

²⁹ CAF, *Por una América Latina más segura*, Bogotá, CAF, 2014.

³⁰ Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD), *Informe del uso de drogas en las Américas 2011*, Washington DC, Organización de Estados Americanos, 2011.

³¹ OEA, *El problema de las drogas en las Américas*, Washington DC, OEA, 2013.

con el fin de integrar un enfoque de salud pública y de desarrollo económico si se quiere animar a los actores a alejarse de los mercados de las drogas.

Al mismo tiempo, muchas voces critican las externalidades negativas para las sociedades latinoamericanas que ha generado el enfoque represivo de la “guerra contra las drogas”. Los actores involucrados en este desafío son muy heterogéneos y defienden agendas a menudo divergentes, pero al menos todos concuerdan en las críticas de esta política. Así, entre estos actores de la “sociedad civil”, hay activistas por los derechos de los agricultores (productores de hoja de coca), expertos en seguridad y justicia criminal, organizaciones de defensa de los derechos humanos, los derechos de las mujeres, las organizaciones de consumidores de sustancias y la reducción de daños, y –una nueva categoría– expertos en la reforma de las políticas de drogas.

Animado por las circunstancias nacionales “degradadas³²”, a pesar de muchos esfuerzos, y alentado por un movimiento internacional para la reforma de la política de drogas, este grupo de expertos ha buscado proporcionar nueva evidencia empírica para demostrar el “fracaso” de la política de prohibición, que los gobiernos no necesariamente hacen en sus evaluaciones oficiales. Por lo tanto, muchos proyectos que se enfocan en la recopilación de datos, el procesamiento alternativo de información y, sobre todo, la interpretación de estos bajo la forma de una “recomendación de política pública”, destacan dos puntos muy sensibles en el región:

- Por una parte, en la mayor parte de la región, resulta claro que la criminalización de las actividades relacionadas con las drogas conduce a una saturación del sistema de justicia penal. Condenando como una forma de “adicción punitiva” por parte de los estados³³, los activistas destacan el celo de los tribunales y las prisiones, y denuncian la sobrerrepresentación de personas consideradas como “eslabones débiles” en la cadena de producción, tráfico y distribución de drogas como pequeños agricultores, mujeres y consumidores³⁴. Estas obras apuntan a la incapacidad de los estados para realmente gobernar los países. En ausencia de un sistema judicial efectivo, los activistas cuestionan además la legitimidad democrática de estas políticas.
- De esta forma, los activistas plantean un segundo peligro consecuencia de las políticas represivas contra las drogas. Impulsado por un uso excesivo de la fuerza pública, especialmente a través de la militarización de la guerra contra las drogas, los estados serían responsables de la corrupción y las violaciones de los derechos humanos (aumento de la detención arbitraria y las ejecuciones extrajudiciales). Por lo tanto, el estado sería, a los ojos de los activistas, uno de los responsables del hecho de que América Latina se haya convertido en una de las regiones más violentas del mundo³⁵.

Por lo tanto, la experiencia desarrollada por la sociedad civil la convierte en una “comunidad epistémica³⁶”, es decir, un conjunto de expertos legítimos en un campo para hacer diagnósticos

³² Entrevista personal con un académico mexicano, junio de 2017. Esta visión es compartida por todos los miembros de la sociedad civil que el autor pudo entrevistar entre enero de 2014 y julio de 2017.

³³ R. Uprimny, D. Guzmán, J. Parra, *op. cit.*, 2012.

³⁴ CEDD, *En busca de los derechos*, México, CIDE, 2014.

³⁵ CELS, *El impacto de las políticas de drogas en los derechos humanos*, Buenos Aires, CELS, 2014.

³⁶ P. Hass, “Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination”, *International*

y proponer soluciones. Alentados por un contexto internacional favorable, donde los gobiernos son conscientes de los muy desiguales resultados de la política de drogas (lo que queda claro en la Cumbre de las Américas de 2012) y con un apoyo real en términos de recursos económicos y capital reputacional, este conjunto heterogéneo de actores se está institucionalizando y profesionalizando en la promoción de la reforma de la política de drogas a nivel internacional³⁷. Este proceso de movilización permite a las organizaciones latinoamericanas ganar experiencia y legitimidad, lo que lleva a algunos gobiernos a incorporar sus demandas en las discusiones internacionales sobre políticas de drogas y aceptar reconocer que la política que se implementa es más dañina que las sustancias mismas.

Políticas de drogas centradas en las personas, no en las sustancias

Como hemos visto en la introducción, es gracias a la presión de los gobiernos de México, Guatemala y Colombia que fue organizando un tercer UNGASS sobre drogas en 2016. El objetivo declarado es lograr “una evaluación honesta, rigurosa científicamente y globalmente responsable³⁸” para corregir las anomalías del enfoque represivo. Sin embargo, el consenso internacional está fracturado³⁹ y las posiciones de los países son muy diversas, incluso al interior de América Latina (ver abajo).

En el lado prohibicionista, la mayoría de los países del mundo, y de la región, argumentan que si la política falló, fue porque no se implementó adecuadamente. El desafío para estos países es aumentar los recursos financieros y la cooperación para acabar con éxito las organizaciones criminales que controlan el mercado. En apoyo de esta idea, muchos países acuerdan introducir una dosis de pragmatismo en el enfoque represivo, con la idea de que el fin (“un mundo libre de drogas”) no justifica todos los medios, y defiende una política sanitaria –no criminal– del consumo. Esta tendencia está inspirada en la política de reducción de riesgos profundamente arraigada de Europa.

Organization, Vol. 46, n° 1,1992, pp. 1-35.

³⁷ Gracias al apoyo económico de la Fundación Open Society Foundations (OSF), se organizan muchas investigaciones y seminarios en la región (como el Grupo Drogas y Derecho o las Conferencias Latinoamericanas de Políticas de Drogas). Además, la red está institucionalizada gracias a la acción de organizaciones profesionalizadas en la promoción de la reforma de la política de drogas (WOLA, TNI, IDPC, OFS, TRANSFORM/MUCD), que además cuenta con personalidades altamente mediáticas como el ex jefe de Estado de las Américas. D. Alimi, “Going Global: policy entrepreneurship of the Global Commission on Drug Policy”, *Public Administration*, Vol. 93, n° 4, 2015, pp. 874-889.

³⁸ Declaración conjunta de los Presidentes de Colombia, Guatemala y México en la 67ª Asamblea General de la ONU, 1 de octubre de 2012, Nueva York.

³⁹ D. Bewley Taylor, *International Drug Control. Consensus Fractured*, Cambridge, Cambridge University Press, 2012.

Posición de los países sobre la política de drogas en 2016

| Prohibicionistas | Prohibicionistas “pragmáticos” | Reformistas “progresistas” | Legalizadores |
|---|---|---|---------------|
| Cuba Bolivia Chile Honduras Nicaragua Panamá Perú El Salvador Venezuela | Argentina Rep. Dominicana Guatemala Paraguay | Brasil Colombia Costa Rica Ecuador México | Uruguay |

Fuente: Desarrollo propio basado en la posición del país en UNGASS en abril de 2016. Estas posiciones son inestables, ya que pueden evolucionar con cambios en el gobierno, como es el caso de Brasil, que se alinea del lado de los prohibicionistas después del cambio de gobierno en abril de 2016.

Del lado de los reformadores, el grupo de “progresistas” ha sido muy activo en la búsqueda de flexibilidad en la política internacional, lo que debería permitir que cada estado maneje de forma autónoma los problemas relacionados con las drogas, mientras mantiene algunos principios de coherencia general. Por lo tanto, estos países respaldan desarrollos políticos basados en la acumulación de descubrimientos científicos que integran a la sociedad civil y colocan el enfoque de seguridad en pie de igualdad con un enfoque basado en el desarrollo y la protección de la salud y los derechos humanos, a pesar de que solo Uruguay y Canadá defienden claramente una política de legalización de sustancias, como “un *nec plus ultra* para evitar precisamente cualquier tipo de abuso” de la política de drogas⁴⁰.

Sin embargo, lo que es importante recordar es que a pesar de la diversidad de opiniones, los países llamados “progresistas” expresan por primera vez un desencanto total con la política de represión y logran hacer de la declaración de política de UNGASS sobre drogas 2016 el documento de referencia de un sistema de control de drogas internacional menos represivo. Gracias a los compromisos de Colombia y México, apoyados en parte por Ecuador, Brasil y Uruguay, así como por algunos países de la Unión Europea, la política internacional de drogas se basa ahora en siete pilares de acción.

Más allá de los tres objetivos tradicionales –reducción de la oferta y la demanda y fomento de la cooperación internacional– la nueva política busca profundizar la implementación de las convenciones, al tiempo que reconoce la necesidad de mejorar ciertos aspectos. Por lo tanto, el espíritu de las convenciones se reconoce en parte mediante la identificación de la necesidad de mejorar el acceso a los medicamentos en todo el mundo y la integración de “nuevos desafíos”, como las drogas sintéticas y los mercados ilegales en Internet. Además, teniendo en cuenta un enfoque particular para las poblaciones vulnerables (mujeres y jóvenes), así como los aspectos socioeconómicos de las comunidades, los estados aceptan el principio de proporcionalidad de las penas y las soluciones alternativas al encarcelamiento tan demandado por la sociedad civil⁴¹.

⁴⁰ Discurso de Milton Romani, Representante de Uruguay en la 30ª Sesión Extraordinaria de la Asamblea General de la ONU sobre Drogas, 21 de abril de 2016, en Nueva York.

⁴¹ Resolución de las Naciones Unidas A / RES / S-30/1, “Nuestro compromiso compartido para abordar eficazmente y combatir el problema mundial de las drogas”, Asamblea General, trigésimo período extraordinario de sesiones, primera sesión plenaria, 19 de abril de 2016.

Esta oposición revela que, aunque el cuestionamiento del paradigma de la prohibición no es generalizado, es muy real. Lejos de ser consensual, esta evolución refleja un cambio cognitivo en la política en algunos países, donde el objetivo declarado de “un mundo libre de drogas” se está erosionando a favor de un nuevo objetivo de protección de la salud (que por lo tanto busca reducir el uso de sustancias) junto con la política de control de drogas menos perjudicial desde el punto de vista social en términos de seguridad, desarrollo socioeconómico y protección de los derechos humanos.

En América Latina, este diagnóstico es claramente compartido y defendido por tres países que hacen de él la base de nuevas políticas públicas sobre drogas. Sin embargo, encaminados hacia la legalización de diferentes mercados de cannabis, estas nuevas políticas no escapan al paradigma de la prohibición. ¿Por qué cambian entonces estas políticas?

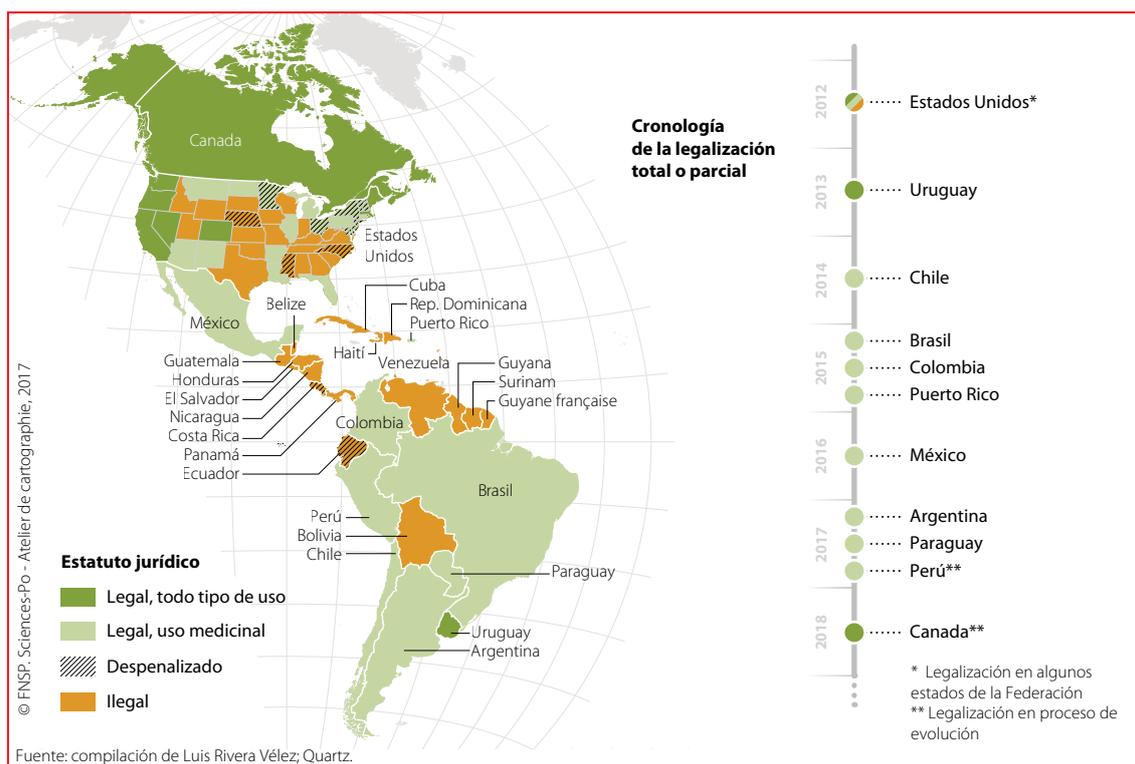
TRES CASOS DE REFORMA DE LA POLÍTICA DE DROGAS EN AMÉRICA LATINA: POLÍTICAS DE CANNABIS EN URUGUAY, COLOMBIA Y MÉXICO

Hablar de un cambio de paradigma en las políticas públicas es considerar que los objetivos generales de una política están evolucionando y que, como resultado, los instrumentos cambian para cumplir los nuevos objetivos. Sin embargo, los debates internacionales no han llevado a la construcción de un paradigma alternativo para la política de drogas, y solo las declaraciones a favor de la legalización se refieren a un claro cambio de propósito. En resumen, mientras se cuestiona el paradigma prohibicionista, no se defiende un nuevo paradigma de legalización.

A pesar de la conciencia de los problemas inherentes a la política de drogas, los desarrollos de las políticas públicas no necesariamente responden a “fallas de política pública⁴²”, sino a una combinación de presiones políticas, inercia institucional y capacidades de implementación. Para poder comprender la evolución cognitiva de la política de drogas, es importante rastrear concretamente los procesos de evolución de las políticas públicas. En casi todos los países de la región, se han producido importantes acontecimientos desde 2012 (véase el mapa sobre el cannabis medicinal). Estudiar el caso de los tres países más “reformistas” en América Latina permite comprender la evolución del paradigma y, más ampliamente, informar sobre el desarrollo general de la región.

⁴² A. Smith, “Paradigme”, in L. Boussaguet et al. (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2014.

Políticas de cannabis en las Américas, 2017



En esta perspectiva, Uruguay es emblemático porque es el primer país que ha defendido a nivel nacional una política de legalización del cannabis para superar los problemas de la política de represión y violación de los derechos humanos. A partir de entonces, la posibilidad de estimular el desarrollo económico a través de la producción legal de drogas se hizo realidad en Colombia, mientras que en México, solo se aceptó el reconocimiento de los posibles beneficios médicos del cannabis. La diversidad de los argumentos presentados revela que a pesar del cuestionamiento del paradigma prohibicionista, este está lejos de haber desaparecido dentro de los gobiernos de los países más “reformadores”.

Uruguay y el cambio de paradigma con respecto al cannabis

En junio de 2012, y sin ninguna indicación anterior, el gobierno uruguayo bajo la presidencia de José Mujica (2010-2015) decide legalizar el uso recreativo del cannabis. Como parte de una política de seguridad, llamada “para la vida y la convivencia”, el gobierno propone explícitamente integrar “la legalización regulada y controlada del cannabis, con un fuerte control estatal sobre la producción⁴³” para satisfacer la demanda social frente al aumento del crimen en el país. Aunque esta política va directamente en contra de los tratados internacionales, el gobierno le otorga una clara prioridad y envía un proyecto de ley al Parlamento en agosto

⁴³ Comunicado de prensa de la Presidencia de Uruguay sobre la presentación de “Estrategias para la vida y la convivencia”, 20 de junio de 2012.

del mismo año con el obvio deseo de tomar el control de toda la cadena de producción. y la distribución de cannabis⁴⁴.

Sin embargo, esta propuesta del gobierno entre en oposición con un debate social que había tenido lugar en la Universidad nacional y en el Parlamento desde 2010. De hecho, criticando la prohibición, un movimiento de usuarios de cannabis logra reunir un gran número de movimientos sociales y, sobre todo, parlamentarios de diferentes partidos políticos que aceptan reconocer los derechos de los consumidores de cannabis. Si bien la legislación uruguaya nunca ha condenado explícitamente el consumo (sino la posesión), los activistas han utilizado este vacío legal para argumentar que la prohibición impide la compra de una sustancia cuyo uso no se declara ilegal. Además, muchos políticos afirman haber utilizado esta sustancia, incluso a la derecha del espectro político⁴⁵, que hace explícita la distinción entre uso “normal” y uso “problemático”, y enfatiza los problemas de calidad de la sustancia vinculados a su producción ilegal. Por lo tanto, un proyecto discutido en el Parlamento en 2012 contempla la legalización de la producción para uso personal, que permitiría a los consumidores de cannabis obtener una sustancia de calidad sin cometer actos ilegales.

En resumen, mientras el gobierno propone una reforma de la política de drogas para responder exclusivamente a cuestiones de seguridad, los miembros del parlamento defienden la expansión de los derechos de los consumidores de cannabis. Esta contradicción es inicialmente problemática porque el gobierno muestra su oposición al reconocimiento de un derecho al uso de drogas. Pero esta negativa es superada gracias al pragmatismo de funcionarios y diputados que, cercanos al gobierno y a los movimientos sociales, son capaces de inventar un sistema multifacético, donde el estado controla la producción de cannabis para su comercialización, previniendo la creación de una industria capitalista, al mismo tiempo que los consumidores adquieren el derecho de producir por sí mismos la sustancia que desean consumir⁴⁶. Además, gracias al apoyo de los Ministerios de salud y agricultura, también se introducen componentes sobre el uso terapéutico e industrial del cannabis.

Es esta síntesis la que está consagrada en la ley finalmente aprobada en diciembre de 2013 que convierte a Uruguay en el primer país del mundo en legalizar por completo el cannabis. La evolución de esta política corresponde a un verdadero cambio de paradigma porque gracias a la acción de los activistas sociales, la ley acepta que las drogas pueden consumirse de manera no problemática y que las personas tienen derecho a consumirlas. Como resultado, la nueva ley pretende establecer un sistema que evite los excesos de este consumo, especialmente en términos de salud.

El proceso de reforma uruguayo es muy particular porque, guiado por el carisma del presidente Mujica, el gobierno decide ignorar el sistema internacional de control de drogas con el que se contradice la ley, y la opinión pública que se opone abrumadoramente a la

⁴⁴ Proyecto de ley “Marihuana y sus derivados”, en el folio n° 1785 de 2012 de la Comisión Espacial de drogas y adicciones con fines legislativos.

⁴⁵ Ver “Los legisladores que fumaron marihuana”, *El Observador*, 28 de junio de 2012 o el proyecto de ley para la legalización del consumo y la producción para uso personal presentado por la derecha uruguaya (www.parlamento.gub.uy/repartidos/AccesoRepartidos.asp?url=/repartidos/camara/d2010110424-00.htm).

⁴⁶ Para una explicación más detallada del proceso, véase L. Rivera-Velez, *IVG, mariage égalitaire et cannabis en Uruguay*, Paris, L’Harmattan, 2016.

legalización del cannabis. Así, los actores de la política afirman que el experimento uruguayo se basa más en una fortaleza institucional del Estado uruguayo que en ideales muy precisos, lo que explica por qué, a pesar de la llegada al poder de Tabaré Vázquez en 2015, un médico opuesto a cualquier uso de drogas, se ha continuado la política de legalización uruguayana. Esta estabilidad hace que Uruguay sea un caso único porque las mismas restricciones están presentes en otros países y estas son un freno al cambio.

El ajuste oportunista de la política de cannabis en Colombia

En Colombia, el proceso de evaluación de la política ha sido mucho más tímido. De hecho, mientras el presidente Juan M. Santos se ha convertido en uno de los defensores más feroces de una evaluación “seria y honesta” de la política de drogas⁴⁷, su gobierno no tenía una hoja de ruta concreta para cambiar la política nacional en esta área. Por el contrario, los funcionarios a cargo de los departamentos de drogas en los ministerios de justicia, salud y el gabinete presidencial dicen que se han inspirado en los discursos del presidente en la escena internacional⁴⁸ para lanzar proyectos internos⁴⁹.

Por ejemplo, en enero de 2013, el ministro de justicia propuso un proyecto de ley para despenalizar el consumo de drogas *de jure*, incluyendo a las drogas sintéticas de tipo anfetamínico, que la Corte Constitucional había derogado *de hecho* en 1994 cuando afirmó que el consumo de drogas hace parte del derecho al libre desarrollo de la personalidad⁵⁰. Sin embargo, debido a la campaña presidencial de 2014 y la implementación efectiva de las negociaciones del acuerdo de paz con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc), el gobierno saca el tema de las drogas de la agenda oficial ya que este es un tema delicado para la opinión pública y el gobierno no quiere asociar a las Farc con el tráfico de drogas⁵¹.

Sin embargo, luego de la legalización del cannabis en Uruguay y algunos estados de los Estados Unidos, el tema de la regulación de esta planta recupera un interés político. Si bien la producción para uso personal no ha sido penalizada en Colombia desde 1986 y la demanda de consumidores de cannabis no es fuerte ni está organizada, el descubrimiento de los posibles beneficios terapéuticos del cannabis en 2013⁵² plantea la cuestión de la regulación de este

⁴⁷ J. M. Santos, “Re-examining the Drug Problem Through a Fresh Lens”, en London School of Economics, *Governing the Global Drug Wars*, LSE Ideas Special Report, Londres, 2012, pp. 2-3.

⁴⁸ En una entrevista en 2011, el presidente dice que “un nuevo enfoque debe poner fin a las ganancias y la violencia producidas por el tráfico de drogas. Si eso significa legalizar, y el mundo piensa que es la solución, estoy de acuerdo. No me opondré a eso”. “Juan Manuel Santos: ‘It is time to think again about the war on drugs’”, entrevista con John Mulholland, *The Guardian*, 12 de noviembre de 2011.

⁴⁹ Esta idea es compartida por cinco funcionarios de políticas de drogas que trabajaron en el gobierno de Santos y con quienes el autor realizó entrevistas personales.

⁵⁰ Para una historia de la evolución de la política colombiana de drogas, ver L. Rivera Vélez, “De la Colombian gold a la cannabis medicinal. Historia, desafíos y enseñanzas de la marihuana ‘hecha en Colombia’”, in D. Pere Martínez Oro (dir.), *Las sendas de la regulación del cannabis en España*, Barcelona, Edicions Bellaterra, 2017.

⁵¹ Entrevista con uno de los negociadores oficiales del gobierno colombiano para el acuerdo de paz de las FARC, septiembre de 2016.

⁵² Especialmente en niños con epilepsia refractaria. Sobre este tema, vea el caso altamente mediático de Charlotte Figi presentado por CNN (Estados Unidos), “Weed: a Dr. Sanjay Gupta Investigation”, el 11 de agosto

componente de la planta. Debe recordarse que esto no está formalmente prohibido en el paradigma de la prohibición, que considera los usos terapéuticos de las drogas como normales.

Por lo tanto, el Parlamento y el gobierno comienzan un proceso de regulación de los usos terapéuticos del cannabis, permitido por la ley colombiana sobre drogas desde 1986⁵³. En el Parlamento, el Senador Juan M. Galán presenta un primer proyecto de ley en 2014, que es bastante vago pero cuenta con el apoyo de todos los grupos políticos. Pero debido a que el trabajo legislativo es largo y complejo, el gobierno decide evitar al Parlamento para acelerar el proceso. Así, en diciembre de 2015, el presidente promulga un decreto⁵⁴ que regula la producción de cannabis medicinal con una posición muy clara: garantizar el acceso a la salud a través de nuevos medicamentos basados en el cannabis, pero especialmente hacer que Colombia sea atractiva y se convierta en un productor internacional de cannabis medicinal.

De hecho, el gobierno considera que la industria terapéutica del cannabis puede atraer inversiones extranjeras, lo que permitiría el desarrollo de una industria nacional. Esto puede ayudar, en particular, al desarrollo socioeconómico de las zonas periféricas del país donde la producción de drogas ilegales es omnipresente. Gracias a una política de discriminación positiva, el gobierno busca más que la legalización de la sustancia, la legalización de los productores, especialmente los agricultores pobres en las regiones afectadas en gran medida por el conflicto armado. Esta visión se confirma más adelante, con la ley finalmente aprobada en 2016 en el Parlamento que permite regular completamente esta nueva industria.

Esta política no se opone a la política internacional definida en las convenciones sobre narcóticos y, de hecho, el gobierno colombiano solo está ajustando el paradigma de la prohibición. De hecho, bajo la influencia estadounidense, el espíritu de las convenciones se ha caracterizado por considerar que el cannabis tiene beneficios terapéuticos muy limitados⁵⁵ sin haber prohibido la sustancia. A diferencia de lo que está sucediendo en Uruguay, la evolución de la política colombiana no responde a cuestiones de seguridad o al reconocimiento de los derechos del consumidor, sino solo a las posibilidades económicas que pueden resultar de esta regulación. Estas preguntas ha marcado la evolución de la política de drogas desde su inicio, siendo los países del Norte quienes salen ganadores del “deal” del opio⁵⁶. Entonces, no se puede hablar realmente de un cambio de paradigma en términos de políticas de drogas en Colombia. De hecho, aparte de la legalización del cannabis medicinal, poco se ha hecho para cambiar el enfoque represivo a la lucha contra el tráfico ilícito, en particular ya que el incremento en el cultivo de coca en 2013 llevó a un aumento de la presión de Estados Unidos.

de 2013. Transcripción disponible sur: <http://transcripts.cnn.com/TRANSCRIPTS/1308/11/se.01.html>.

⁵³ Ley 30 de 1986, llamada *Estatuto de estupefacientes*.

⁵⁴ Decreto 2467 del 22 de diciembre de 2015.

⁵⁵ D. Musto, *op. cit.*, 1999; D. Bewley-Taylor, T. Blickman, M. Jelsma, *op. cit.*, 2014.

⁵⁶ F. X. Dudouet, *op. cit.*, 2009.

LA CONVENIENTE INERCIA DE LA POLÍTICA DE CANNABIS EN MÉXICO

El reformismo emergente de México en el escenario internacional es más una puesta en escena que un cambio real en la visión de la política de drogas. Durante los últimos meses en el cargo, el presidente Felipe Calderón (2006-2012) puso en relieve la necesidad de un nuevo enfoque de la política de drogas, pero no hizo nada para detener la política de militarización que caracterizó su “guerra contra los narcóticos”⁵⁷. Esta política es acusada de haber provocado un aumento sin precedentes de la violencia, por lo que el presidente electo en 2012, Enrique Peña Nieto (2012-2018), se propuso asignar un nuevo objetivo a la militarización de la guerra contra drogas, para no enfocarse más en el desmantelamiento de cárteles sino en la defensa de la población y la economía. Sin embargo, en concreto, la situación no cambió en el país⁵⁸.

Ante la situación de violencia e inseguridad provocada por los cárteles y alimentada por el ejército⁵⁹, son los empresarios los que se movilizan para un cambio en la política de drogas. Así, es el México Unido contra la Delincuencia (México Unido Contra la Delincuencia, MUCD) el que ha orquestado la movilización para la legalización de las drogas desde 2012, especialmente con la organización de una conferencia internacional sobre los beneficios de un nuevo enfoque, en presencia de figuras políticas importantes del país. Sin embargo, a pesar de una fuerte capacidad de defensa, junto con importantes recursos económicos y capital social real entre los empresarios más influyentes del país, la arena política sigue siendo impermeable a este debate.

Los miembros de MUCD deciden entonces apoderarse del “arma del derecho”⁶⁰ para desafiar y cambiar la política de prohibición. Desde 2013, se involucran en un litigio contra el Estado, argumentando que la prohibición del cannabis es inconstitucional y desproporcionada debido a la baja toxicidad y peligrosidad de la sustancia. Esta solicitud es finalmente resuelta por la Corte Suprema en noviembre de 2015, a través de la cual los jueces permiten producir y consumir su propio cannabis a los litigantes⁶¹. Al mismo tiempo, estos mismos miembros de MUCD se benefician del creciente debate transnacional sobre el uso terapéutico del cannabis para apoyar a una familia mexicana en su demanda de importaciones de productos derivados del cannabis⁶². Así, estos dos eventos les permite ganar la atención de los medios de comunicación para sobresaltar lo que llaman las inconsistencias de la guerra contra las drogas.

⁵⁷ Para un balance ver J. Castañeda, R. Aguilar, *op. cit.*, 2011.

⁵⁸ R. Zepeda, J. Rosen, *Organized Crime, Drug Trafficking, and Violence in Mexico: The Transition From Felipe Calderón to Enrique Peña Nieto*, Londres, Lexington Books, 2016.

⁵⁹ Ver los datos compilados por el periódico *El País* disponibles en: [https://elpais.com/especiales/2016/ guerra-narcotrafico-mexico/](https://elpais.com/especiales/2016/guerra-narcotrafico-mexico/).

⁶⁰ L. Israël, *L'Arme du droit*, Paris, Les Presses de Sciences Po, 2009.

⁶¹ La sentencia de la corte está archivada bajo el título “Amparo en revisión 237/2014” del 4 de noviembre de 2015.

⁶² M. Benavidez, R. Elizalde, “Cannabis medicinal en México”, in A. Barra (dir.), *La regulación de la marihuana en México. La reforma inevitable*, Zapopan, Universidad de Guadalajara, 2016, pp. 131-142.

Es así que el tema del cannabis entra en la agenda política. Impulsados como “debates”, tanto en el Parlamento⁶³ como en el gobierno⁶⁴, estas discusiones resaltan la necesidad de ajustar la política de drogas como resultado de las incongruencias señaladas por las diferentes cortes. Sin embargo, permaneciendo cauteloso, el gobierno decide de proponer únicamente la autorización de los usos terapéuticos de la sustancia, en particular a través de productos importados. Esta posición es fuertemente criticada porque, por un lado, la legalización del cannabis es vista como una política de seguridad por parte de la oposición de derecha e izquierda, aspecto que la política gubernamental deja de lado. Por otro lado, como México es un país que produce ilegalmente cannabis, la importación de productos derivados de esta sustancia se considera una oportunidad perdida o incluso una incoherencia.

Por lo tanto, es por la propuesta del gobierno que la política mexicana cambia, incluso si el proceso es dudoso. Cuando el proyecto de ley llega al Senado en abril de 2016, son los senadores del partido gubernamental (Partido Revolucionario Institucional, PRI) los que bloquean la propuesta por razones políticas⁶⁵. Mientras que las negociaciones internas del partido permiten la reunión de senadores a fines de 2016, la oposición de derecha (PAN, Partido de Acción Nacional) en la Cámara de Diputados se niega a votar la ley, considerando que el cannabis es peligroso para la salud haciendo abstracción de debates nacionales sobre el tema. Es solo en el último día de sesiones parlamentarias en la primera mitad de 2017 que los activistas sociales, críticos con la escala del cambio pero conscientes de que “cualquier cambio es mejor que nada”, logran aprobar la ley argumentando frente a los diputados conservadores que “incluso el Papa” aprueba el uso terapéutico del cannabis⁶⁶.

Por lo tanto, aunque la ley finalmente aprobada en México permite la producción nacional de productos derivados del cannabis, en realidad, el gobierno tiene la intención de establecer un sistema para importar estas sustancias desde otros países, particularmente desde Uruguay. El paradigma de la prohibición de las drogas no ha cambiado realmente a pesar de la posición de la Corte Suprema sobre los usos no terapéuticos del cannabis y la movilización diplomática muy reformista del país en el escenario internacional. Mientras que, como en Uruguay, los argumentos de seguridad y los argumentos relacionados con las libertades individuales (en términos de derechos del consumidor) se destacaron en las discusiones, el gobierno de Peña Nieto se mostró escéptico sobre la utilidad para el país de para legalizar las drogas producidas en México.

⁶³ Con el nombre de *Audiencias públicas para las alternativas de regulación de la Marihuana*, enero y febrero de 2016, disponibles en: www.senado.gob.mx/marihuana/index.php.

⁶⁴ Con el nombre de *Debate nacional sobre el uso de la marihuana*, entre enero y abril de 2016, www.gob.mx/debatemarihuana.

⁶⁵ El presidente pone la agenda en mayo de 2016 sobre la adopción del matrimonio entre personas del mismo sexo a nivel nacional, lo que provoca una reacción de oposición dentro de su propio partido. Esta propuesta se dejará de lado más adelante.

⁶⁶ Información obtenida a través de entrevistas con litigantes y corroborada por algunos diputados. De hecho, los activistas muestran a los diputados el “Informe de la Comisión Nacional de Pastoral sobre Drogodependencias”, publicado el 6 de noviembre de 2016 por la Conferencia Episcopal de Argentina, muy cercana al Papa Francisco I y exigiendo “acceso a medicamentos [a base de cannabis], distribuido gratuitamente por el Estado”. El documento está disponible en : www.telam.com.ar/notas/201611/169551-pastoral-sobre-adicciones-documento-completo.html .

¿UN CAMBIO DE PARADIGMA EN LA POLÍTICA DE DROGAS EN AMÉRICA LATINA?

Este estudio nos ha permitido ver que los cambios en términos de ideas y políticas públicas no están necesariamente sincronizados, y que es difícil para un paradigma posicionarse como dominante. Dos hipótesis permiten explicar las razones que impiden la institucionalización de un paradigma. Por un lado, los paradigmas están en competencia y esto es un obstáculo para el cambio. Esta competencia puede ser interna (como en México) o externa (como en Colombia), pero también puede estar vinculada a rutas de dependencia institucional que dificultan las transiciones. Sin embargo, es importante no exagerar la idea del impedimento institucional porque incluso en Uruguay las condiciones no eran óptimas institucionalmente para que el país cambiara su política de manera autónoma.

Por otra parte, la noción de maduración del paradigma es interesante para pensar que mientras no haya certeza de que una nueva política puede funcionar, el momento de escepticismo puede prolongarse. La hibridación entre lo viejo y lo moderno es, en la mayoría de los casos, una solución alternativa. Por ejemplo, la política de Uruguay es un experimento lento y difícil con el cannabis, pero el paradigma de la legalización está ganando confianza, como lo demuestra el interés de México en importar productos uruguayos. Por eso, aunque el presidente mexicano siempre se ha opuesto a la legalización no medicinal del cannabis, Enrique Peña Nieto afirma en una entrevista en septiembre de 2017 que “no es imposible que en el futuro cercano México legalice el cannabis, especialmente porque otros países ya lo han hecho”, a pesar de que dice que su gobierno no participará en la reforma⁶⁷. En términos más generales, la política de drogas no puede reducirse al cannabis. ¿Cuáles son los modelos regulatorios para otras drogas? En su último discurso en las Naciones Unidas, el presidente colombiano, Juan M. Santos, declara por primera vez que “es hora de hablar sobre una regulación responsable por parte de los estados⁶⁸”, y así flexibilizar su discurso sobre la política de drogas. ¿Pero Colombia está lista para experimentar con la legalización de la cocaína como lo hace Uruguay con el cannabis? Tal como están las cosas, esto parece muy poco probable. El paradigma de la prohibición sigue siendo dominante en el campo de las drogas.

⁶⁷ Entrevista del presidente Peña Nieto con Cultura Colectiva, publicada en Facebook el 2 de septiembre de 2017. Disponible en: www.youtube.com/watch?v=iOHO31kMA40.

⁶⁸ Discurso del Presidente de Colombia, Juan M. Santos, en la 72ª Asamblea General de la ONU, el 19 de septiembre de 2017, en Nueva York.