



## **APORTES A LA REFLEXIÓN SOBRE TEMAS RELACIONADOS CON DROGAS**

***Artículos, documentos monográficos y ensayos de lectura como  
contribución a la reflexión y el debate en materia de drogas***

Confiamos en que esta serie de artículos, ensayos y documentos monográficos de lectura sean de su interés y contribuyan a la reflexión y debate sobre las políticas sobre drogas. Lo expresado en estos documentos no es necesariamente reflejo de la opinión o posición de la SE-CICAD ni de la OEA sobre las materias aquí tratadas.

Secretaría Ejecutiva de CICAD/OEA

**UNGASS 2016 y CICAD/OEA**

## UNGASS 2016 y CICAD/OEA

En abril del año 2016 y en el marco del período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS), los Jefes de Estado y de Gobierno, ministros y representantes de los Estados Miembros, son convocados con el fin de “examinar los progresos en la aplicación de la Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional en Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas”. Como resultado de los aportes y deliberaciones, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, UNODC, elabora el documento “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas”<sup>1</sup>.

Por otra parte, y particularmente en los últimos años, la Organización de los Estados Americanos a través de la Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas, CICAD, entendida ésta en su sentido más amplio, es decir Comisión y Secretaría Ejecutiva (SE/CICAD), han venido haciendo planteamientos sobre políticas de drogas que permitan reducir y minimizar las consecuencias negativas relacionadas al fenómeno de las drogas en nuestro hemisferio. Estos planteamiento se han desarrollados y plasmados en la Estrategia Hemisférica sobre Drogas del año 2010<sup>2</sup>, y el reciente plan de acción para el período 2016-2020<sup>3</sup>, como también en la Declaración de Antigua 2013<sup>4</sup> y la Resolución de Guatemala 2014<sup>5</sup>. Adicionalmente, un aporte importante a la discusión sobre el estado de situación del problema de drogas en la región, y posibles escenarios con miras al 2020, fue expuesto en el informe sobre “El Problema de las Drogas en Las Américas” del 2013<sup>6</sup>. Todos estos instrumentos son los que definen las discusiones políticas en el contexto de la Comisión, y a su vez determinan el accionar de la SE/CICAD.

El presente documento tiene como propósito examinar tanto las recomendaciones emanadas de UNGASS como las declaraciones políticas y soporte técnico en el marco del trabajo histórico de la CICAD, y describir cuáles son las coincidencias existentes entre ambos conjuntos de documentos, y del mismo modo realizar un análisis sobre el grado de implementación y desarrollo de algunos elementos comunes cuyo nivel de implementación presentaría un nivel de avance menor y posiblemente insuficiente.

---

<sup>1</sup> <https://www.unodc.org/documents/postungass2016/outcome/V1603304-S.pdf>

<sup>2</sup> [http://www.cicad.oas.org/main/aboutcicad/basicdocuments/Estrategia\\_drogas.pdf](http://www.cicad.oas.org/main/aboutcicad/basicdocuments/Estrategia_drogas.pdf)

<sup>3</sup> [http://www.cicad.oas.org/mem/Activities/PoA/PoA-Version\\_Final-ESP.pdf](http://www.cicad.oas.org/mem/Activities/PoA/PoA-Version_Final-ESP.pdf)

<sup>4</sup> Declaración de Antigua Guatemala “Por una política integral frente al problema mundial de las drogas en Las Américas” en el marco de la celebración del Cuadragésimo Tercer Período Ordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA el 2013

<sup>5</sup> Resolución de Guatemala: “Reflexiones y lineamientos para formular y dar seguimiento a las políticas integrales frente al problema mundial de las drogas en Las Américas”. Cuadragésimo Sexto Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA, Guatemala 2014

<sup>6</sup> [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)

## I. Antecedentes

La Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas (CICAD) fue establecida en 1986 por la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) como el foro político del hemisferio occidental para hacer frente a los problemas de drogas de la región<sup>7</sup>.

También se define la misión principal de la CICAD la cual “es fortalecer las capacidades humanas e institucionales de sus Estados Miembros para reducir la producción, tráfico y uso de drogas ilícitas, y encarar las consecuencias sanitarias, sociales y penales de la problemática de las drogas. La CICAD es una agencia de la Organización de los Estados Americanos que tiene los siguientes objetivos:

- **Servir como foro político** del Hemisferio en todos los aspectos del problema de las drogas
- **Promover la cooperación multilateral** en el área de las drogas
- **Ejecutar los programas de acción** para fortalecer la capacidad de los Estados Miembros de la CICAD para prevenir y tratar el abuso de drogas; combatir la producción y el tráfico de drogas ilícitas; y negar a los traficantes el dinero obtenido como resultado del tráfico de drogas;
- **Promover la investigación** en el área de las drogas, el intercambio de información, capacitación especializada y asistencia técnica; y
- **Desarrollar y recomendar estándares mínimos** para la legislación sobre control de drogas, para tratamiento, para medir tanto el consumo de drogas como el costo de las drogas a la sociedad, y para medidas de control de drogas, entre otros.
- **Ejecuta evaluaciones multilaterales** periódicas sobre el progreso por los Estados Miembros en todos aspectos del problema de las drogas.”

Para cumplir con esa misión y llevar adelante sus objetivos, al mismo tiempo se crea la Secretaría Ejecutiva de la CICAD cuya principal función es apoyar a la Comisión fundamentalmente a través del “fortalecimiento de las capacidades humanas e institucionales y la canalización de los esfuerzos colectivos de sus Estados Miembros para reducir la producción, tráfico y consumo de drogas ilegales”.

Para cumplir con su misión y los objetivos descritos, “la CICAD maneja programas de acción por medio de su Secretaría Ejecutiva para suscitar la cooperación y coordinación entre los países Miembros. Dichos programas se enfocan en:

- Prevenir y tratar el abuso de drogas;
- Reducir la oferta y disponibilidad de drogas ilícitas;
- Fortalecer las instituciones y mecanismos para el control de drogas;
- Mejorar la leyes de control y su aplicación en el tema de lavado de activos;
- Desarrollar fuentes alternas de ingresos para cultivadores de coca, amapola y marihuana;

---

<sup>7</sup> [http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/AboutCICAD/about\\_SPA.asp](http://www.cicad.oas.org/Main/Template.asp?File=/Main/AboutCICAD/about_SPA.asp)

- Asistir los Estados Miembros a mejorar la colección y análisis de datos sobre todos los aspectos del tema de las drogas, y
- Asistir a los Estados Miembros y al hemisferio en general a medir el progreso en la lucha contra el problema de las drogas.”

Con el propósito de conducir adecuadamente sus acciones, la Comisión ha elaborado en el tiempo Estrategias Hemisféricas de Drogas, la última el año 2010 y recientemente fue aprobado un nuevo plan de acción, 2016-2020.

## II. La CICAD y su Secretaría Ejecutiva

Hay al menos tres instancias en las cuales la Comisión y la Secretaría Ejecutiva de CICAD pueden y han influido en las políticas de drogas en los países:

- 1.- Discusión de políticas de temas de interés y actualidad. Esto se hace fundamentalmente en las reuniones Ordinarias de la Comisión y en los Grupos de Expertos.
- 2.- Consensos sobre políticas y programas. Se pueden lograr en las reuniones de la Comisión a partir de las propias discusiones o de las recomendaciones de los Grupos de expertos o de grupos ad-hoc. Un claro ejemplo de estos consensos han sido la Estrategia Hemisférica y su Plan de Acción.
- 3.- Acciones e intervenciones específicas implementadas desde la Secretaría Ejecutiva, respondiendo a los consensos y acuerdos anteriores (muchos de ellos en forma de mandatos), y actuando sobre la base de las necesidades manifestadas por Estados Miembros específicos, en forma individual o colectiva. Adicionalmente están aquellas iniciativas a necesidades detectadas e identificadas desde la propia Secretaría Ejecutiva de CICAD e implementadas en acuerdo con el (los) país (es) donde éstas necesidad han sido detectadas.

De lo anterior se puede afirmar con total propiedad que lo que inspira el trabajo de la CICAD, tanto de la Comisión como de la SE/CICAD, viene determinado por:

- Estrategia Hemisférica 2010 y el correspondiente Plan de Acción 2016-2020,
- Acuerdos, declaraciones y resoluciones, como por ejemplo las ya mencionadas Declaración de Antigua 2013 y la Resolución de Guatemala 2014,
- Informes técnicos y políticos, como por ejemplo el informe “El Problema de las Drogas en Las Américas” del 2013<sup>8</sup>, el ya citado “Informe sobre Uso de Drogas en Las Américas 2015” como también el Informe Hemisférico 2015 del Mecanismo de Evaluación Multilateral<sup>9</sup>
- Planes y programas.

Más adelante se retoman algunos de estos temas.

## III. UNGASS 2016

<sup>8</sup> [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)

<sup>9</sup> [http://www.cicad.oas.org/mem/reports/6/Full\\_Eval/Informe%20Hemisferico%20MEM%20-%206ta%20Ronda%20-%20ESP.pdf](http://www.cicad.oas.org/mem/reports/6/Full_Eval/Informe%20Hemisferico%20MEM%20-%206ta%20Ronda%20-%20ESP.pdf)

Como ya fue mencionado, en abril del 2016, y a instancias de varios Estados Miembros de la OEA, se llevó a cabo un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la cual se acordó un documento final denominado “Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas”. El documento final concluyó en siete recomendaciones operacionales que abordan las diferentes aristas de los problemas asociados a las drogas, a saber:

- 1.- Recomendaciones operacionales sobre la reducción de la demanda y medidas conexas, incluida la prevención y el tratamiento, así como otras cuestiones relacionadas con la salud.
- 2.- Recomendaciones operacionales para asegurar la disponibilidad de sustancias sometidas a fiscalización y el acceso a ellas con fines exclusivamente médicos y científicos e impedir su desviación.
- 3.- Recomendaciones operacionales sobre reducción de la oferta y medidas conexas; aplicación eficaz de la ley; respuestas a la delincuencia relacionada con las drogas; y lucha contra el blanqueo de dinero y promoción de la cooperación judicial.
- 4.- Recomendaciones operacionales sobre cuestiones intersectoriales: las drogas y los derechos humanos, los jóvenes, los niños, las mujeres y las comunidades.
- 5.- Recomendaciones operacionales sobre cuestiones intersectoriales para abordar y contrarrestar el problema mundial de las drogas: realidad cambiante, tendencias y circunstancias existentes, retos y amenazas crecientes y persistentes, incluidas las nuevas sustancias psicoactivas, de conformidad con los tres tratados de fiscalización internacional de drogas y otros instrumentos internacionales pertinentes.
- 6.- Recomendaciones operacionales sobre el fortalecimiento de la cooperación internacional basada en el principio de la responsabilidad común y compartida.
- 7.- Recomendaciones operacionales sobre desarrollo alternativo; cooperación regional, interregional e internacional para lograr una política de fiscalización de drogas equilibrada y orientada al desarrollo; cuestiones socioeconómicas.

Es importante recordar que estas recomendaciones surgen de las propuestas, presentaciones y discusiones de los estados miembros participantes en la UNGASS 2016, donde las contribuciones de los países miembros de la OEA (y por lo tanto hacen parte de la CICAD, como Comisión) fueron de gran valor. Una gran mayoría de países de las Américas entregaron sus puntos de vista e hicieron contribuciones durante el proceso, lo que finalmente concluyó en este conjunto de recomendaciones operacionales. Y esto es importante destacarlo porque muchos de esos puntos de vista, sugerencias y recomendaciones han sido también expuestos en el seno de la CICAD y han sido recogidas en los diferentes instrumentos políticos y técnicos que mencionamos anteriormente.

#### **IV. La misión de CICAD/OEA, su SE/CICAD y las recomendaciones de UNGASS**

Al contrastar lo que ha sido la historia y el trabajo de CICAD/OEA en (y con) los estados miembros con las recomendaciones emanadas de UNGASS 2016, se puede concluir que la gran mayoría de

éstas últimas no son ajenas a lo que la CICAD (Comisión y SE) ha venido realizando desde su creación hace ya 31 años. Hay matices por cierto, como también una lógica actualización de los desafíos que hoy se enfrenta y que se recogen y desarrollan muy bien en las recomendaciones citadas. Y esto no es casual, porque entre otras cosas, en ambas instancias participan los países miembros de la OEA y exponen allí sus preocupaciones y hacen los aportes respectivos de acuerdo a sus propias experiencias. Algunas de ellas se presentan a continuación:

-Tanto en el documento final de UNGASS como en la Estrategia Hemisférica sobre Drogas y la Declaración de Antigua 2013 de la OEA, hay coincidencias en que las políticas sobre drogas se desarrollen garantizando el pleno respeto de los derechos humanos, como también respetando la soberanía y la integralidad territorial de los Estados, y el Derecho Internacional.

-Por otra parte, en la Estrategia Hemisférica del 2010, como en UNGASS 2016, se aboga por garantizar el acceso a sustancias sometidas a fiscalización, para fines médicos y científicos.

-No cabe dudas de que una de las grandes preocupaciones de los Estados miembros y de las Organizaciones internacionales están en la focalización de las políticas hacia los grupos de mayor vulnerabilidad y también en el espacio que debe tener la sociedad civil en estas estrategias. En este ámbito todos los documentos de la CICAD/OEA y el de UNGASS son muy claros y explícitos en manifestar esta cuestión como una prioridad de las políticas públicas sobre drogas.

-También la gran mayoría de las recomendaciones en el ámbito de reducción de la demanda de drogas están expresadas en la Estrategia Hemisférica de la CICAD/OEA, como también se reflejan en la estructura y los programas de la SE/CICAD. Es importante destacar que en ambos instrumentos se incentiva el promover iniciativas de reducción de la demanda de drogas que sean eficaces, amplias en el sentido que abarquen diferentes grupos poblacionales y basadas en evidencia científica.

-Adicionalmente y en cuanto a las recomendaciones en reducción de la oferta de drogas y en medidas de control, también se observan importantes coincidencias, principalmente a nivel de las declaraciones mismas; aun cuando en la SE/CICAD se han hechos trascendentes contribuciones en algunas áreas, por razones estrictamente de disponibilidad de recursos no ha sido posible una adecuado acompañamiento en otras. También hay medidas destacadas en las recomendaciones de UNGASS que por mandatos corresponden a otras instancias dentro de la estructura organizativa de la OEA, como por ejemplo, la prevención de la delincuencia, la violencia, la victimización y la corrupción, que son medidas destacadas en las recomendaciones de UNGASS.

-El rápido desarrollo de las nuevas sustancias psicoactivas y el incremento en el uso de éstas, sin dudas genera un panorama diferente al que los países deben hacer frente, lo cual es recogido con mucho énfasis en todas las declaraciones e instrumentos. Además del acelerado desarrollo, éste es un fenómeno muy cambiante que obliga a una reacción muy rápida y estar alertas con el fin de informar a la población sobre los riesgos inherentes al uso de estas sustancias. En este ámbito hay espacio para un mayor desarrollo que permita orientar de la mejor forma posible sobre las mejores prácticas para enfrentar esta situación, incluyendo por cierto el análisis de caracterización

química de las sustancias que se distribuyen en el mercado, para lo cual se requiere fortalecer la capacidad y la eficacia de los laboratorios que cumplen estas funciones.

-De la misma forma, recomendaciones de UNGASS sobre cooperación internacional y desarrollo alternativo, están contempladas en los instrumentos que guían el quehacer de la CICAD/OEA (Estrategia Hemisférica, Resolución de Guatemala), los que han sido y son una preocupación primordial.

-Otra área de interés planteada tanto por la OEA en la Resolución de Guatemala, como en UNGASS dice relación con enfrentar las causas de los problemas asociados al fenómeno de drogas, y no solo las consecuencias de los mismos. Ha sido bastante frecuente que las políticas de drogas, en la mayoría de los estados miembros, han estado centradas en dar respuestas a las consecuencias de los problemas asociados a drogas (con políticas de corto plazo), fundamentalmente en relación a la seguridad y a los aspectos relacionados con la salud de la población, y mucho menos a analizar las causas de dichos problemas (con políticas de largo plazo). Es por lo tanto de vital importancia considerar seriamente lo que se declaró en el año 2014 con motivo del Cuadragésimo sexto Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General de la OEA desarrollada en Guatemala, donde se reconoce la necesidad de que los Estados miembros consideren *“Desarrollar, de conformidad con la realidad de cada Estado, respuestas ante los nuevos retos en torno al problema mundial de las drogas, sobre la base de una comprensión mayor de sus causas, que prevengan los costos sociales o contribuyan a su reducción, y cuando corresponda, revisar el abordaje de enfoques tradicionales y considerar el desarrollo de nuevos enfoques, basados ambos en evidencia y conocimiento científico”*.

Así mismo, en UNGASS 2016, y en relación a este tema, se manifiesta que *“Reafirmamos la necesidad de abordar las causas y consecuencias fundamentales del problema mundial de las drogas, incluidas las de los ámbitos social, económico, de la salud, de los derechos humanos, de la justicia, de la seguridad pública y de la aplicación de la ley, en consonancia con el principio de la responsabilidad común y compartida, y reconocemos la importancia de las intervenciones amplias y equilibradas en materia de políticas, incluso en el ámbito de la promoción de medios de vida sostenibles y viables”*.

Lo anterior plantea un desafío importante para los países, ya que un abordaje desde las causas de los problemas tiene implícito pensar en políticas de largo plazo, en donde la primera gran tarea es disponer de un diagnóstico actualizado y amplio que permita identificar cada uno de esos problemas, y muy probablemente con un enfoque territorial, dependiendo de las particularidades de cada país. Por otra parte, esta necesidad no es contradictoria y no implica abandonar el abordaje de las consecuencias, sino más bien definir políticas complementarias e integradoras en ambas direcciones.

## V. Reflexiones finales

El documento final del periodo extraordinario de UNGASS 2016 *“Nuestro compromiso conjunto de abordar y contrarrestar eficazmente el problema mundial de las drogas”*, como así en las ya citadas Declaración de Antigua Guatemala del 2013 *“Por una política integral frente al problema*

*mundial de las drogas en Las Américas*”, y también la Declaración de Guatemala 2014 *“Reflexiones y lineamientos para formular y dar seguimiento a las políticas integrales frente al problema mundial de las drogas en Las Américas”*, como la *Estrategia Hemisférica sobre Drogas de la CICAD/OEA del 2010 y su último Plan de Acción 2016-2020*, plantean con bastante claridad los elementos centrales que deben contener los enfoques de las políticas sobre drogas en los países, respetando sus particularidades por cierto.

Por otra parte, desde diferentes informes tanto de UNODC (*Informe Mundial de Drogas*) como de CICAD/OEA (*informes de países en el marco del Mecanismo de Evaluación Multilateral (MEM), Informe sobre Uso de drogas en las Américas 2015 y por cierto el Informe sobre el Problema de las Drogas en Las Américas del 2013*) se reconoce que el fenómeno avanza, y se presenta más complejo cada día. La disponibilidad de drogas tiende a aumentar con una mayor diversidad de sustancias (especialmente químicas), como así mismo la demanda de drogas es también mayor, con un importante incremento en la población joven y adolescente.

La pregunta natural entonces es ¿por qué, si existe un panorama claro sobre los problemas que enfrentamos expresados en los instrumentos mencionados, no se ha logrado (a pesar de los grandes avances y esfuerzos) una manifiesta reducción tanto de la producción y disponibilidad de sustancias, como de la demanda de las mismas, y por cierto de las consecuencias negativas en los ámbitos de salud y seguridad?. Probablemente esta sea una pregunta a la cual se debería destinar tiempo para la reflexión de las causas de esta dicotomía, tanto a nivel hemisférico como al interior de los países. Es posible aventurar algunos potenciales ejes para esa discusión: por un lado está lo que dice relación con las prioridades que los países tienen en sus políticas públicas, y el lugar que el tema droga ocupa dentro de ellas. Esto puede definir claramente la fortaleza de las instituciones responsables de la coordinación de las políticas públicas en drogas, incluyendo por supuesto los recursos humanos y financieros para su adecuado diseño e implementación, incluyendo el seguimiento y evaluación como parte integral de esas políticas. Es importante resaltar el esfuerzo que la SE/CICAD ha venido desarrollando en esta área con varios países miembros, cuestión que debiese profundizarse aún más. Por otro lado puede ser necesario hacer una revisión y evaluación de las actuales políticas y programas, con diseños metodológicos estrictos y validados científicamente. En otras palabras, analizar si se han logrado las metas que dichas políticas y programas tenía contempladas.

Respecto de lo anterior una cuestión fundamental tiene que ver con el rol que le asignamos a la evidencia científica en la formulación de políticas públicas en drogas. Todas las declaraciones que se han mencionado son muy claras al respecto y en todas las aristas del fenómeno de drogas. Pero ¿cuánto de eso realmente se utiliza al momento de la discusión y definición de políticas?, o anterior a eso ¿se dispone de suficiente evidencia para formular políticas y sustentar programas?. Que las declaraciones políticas pongan el acento en este aspecto parece ser muy necesario, pero obviamente no es suficiente. Debe existir una fuerte convicción de que las políticas públicas en drogas (con una mirada de largo plazo) pueden ser de mejor calidad cuando están sustentadas en



la evidencia científica. Es necesario acercar la ciencia a la política, o la política a la ciencia, dependiendo de cómo se quiere mirar este asunto: sin duda, un gran desafío.