



Colombia y el problema mundial de la drogas:

Propuestas para revigorar el consenso internacional y relanzar el liderazgo nacional

Resumen. Una radiografía del problema mundial de las drogas muestra una delicada situación por cuenta de su actual magnitud pese a los incontables empeños realizados para abordarlo. Y aunque se registra una propensión a la continuidad de la fórmula prohibicionista, también se evidencian intentos por incorporar elementos alternativos y experimentos para ensayar otros esquemas. Esto representa una dilución del consenso que por mucho tiempo sirvió como brújula para transitar un mismo camino, pero que al no ser sustituido deja sin resolver su anacronismo como respuesta genérica del pasado frente a la complejidad contemporánea del fenómeno.

En ese escenario emergen varios retos para Colombia, a saber: a) maniobrar en medio de una discordancia al alza en las posturas respecto del manejo de las drogas ilícitas; b) lidiar con una imagen afectada por su reciente actitud pendular entre continuismo y revisionismo; y c) tener condicionada gran parte de su actuación en la materia al nexo con Washington. El desasosiego de todo esto, la centralidad del flagelo en la agenda externa y el protagonismo histórico del país en su tratamiento conllevan a repensar la cuestión.

Como pasos a seguir se recomienda, primero, desarrollar una nueva narrativa que reagrupe los esfuerzos internacionales, erigida sobre una concertación nacional que incluya una amalgama de jugadores; y segundo, ejecutar una estrategia multilateral y bilateral que estructure el respaldo al planteamiento, soportada en el servicio exterior de carrera. Estas son acciones interconectadas que apuntan a revigorar el consenso global y relanzar el liderazgo colombiano, enfrentando así tales desafíos.

El tema en perspectiva. Durante cerca de medio siglo las drogas ilícitas han ocupado un lugar destacado en las agendas de la comunidad internacional y del país. Prueba de ello es la conformación de un andamiaje jurídico global para lidiar con el fenómeno y la figuración de Colombia como vitrina de su lucha, ambas cimentadas sobre una lógica punitiva que perdura hoy en día.

Sin embargo, la lectura del asunto no ha sido uniforme. La Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia en 2009 y la Comisión Global de Políticas de Drogas en 2011 declararon el fracaso de la guerra a las drogas, avivando las voces académicas que llevaban lustros denunciándolo. Tal cuestionamiento ganó tracción al ser recogido a nivel gubernamental, con ímpetu colombiano, en la forma de un debate con la Sesión Especial de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 2016.

Los resultados fueron mixtos. De un lado, se sostuvo una discusión a título oficial sobre la necesidad de repensar el enfoque tradicional y se realzaron los elementos de salud y derechos humanos en el abordaje del tópico. De otro lado, se produjo una polarización de las posturas en los extremos (prohibir y legalizar) y se gestó cierta dispersión en las respuestas nacionales para encarar el problema. En breve, el evento constituye un punto de inflexión que no logró materializar un nuevo consenso pero no dejó incólume el viejo consenso de corte criminalista.

Entre las causas de este sinsabor cabe señalar la manera súbita en que el debate revisionista irrumpió en un tablero estatal marcado por el arraigo del esquema represivo y la falta de un paradigma alternativo concreto y suficientemente madurado que sirviera de base para propiciar un cambio al *status quo*. Adicionalmente, se puede mencionar la heterogeneidad de propósitos de los integrantes del bloque promotor de la deliberación, hecho que levantó suspicacia en otros actores que percibieron la iniciativa como un intento de legalización disfrazada.

Esta situación tiene repercusiones de fondo. Para empezar, la consecuente fisura en el principio de responsabilidad compartida, del cual el país es proponente y cuya interpretación mantiene una carga punitiva. Además, el persistente desfase entre el talante genérico de la fórmula clásica y las sintomatologías específicas del flagelo, lo cual tensiona los esfuerzos mancomunados. Por último, el regreso del país a la orilla ortodoxa, aunque incluyendo algunas medidas alternativas en su actual política.

Desafíos derivados. Del anterior contexto emanan al menos tres retos para Colombia que deben tratarse con prontitud y determinación, so pena de perpetuar un ambiente adverso para el país e incluso lesivo para sus intereses. Y aunque son separados, están entrelazados.

- La navegación en una esfera internacional desunida en la que la tendencia generalizada al formato prohibitivo contrasta con desviaciones particulares de corte progresista, siendo estas toleradas más que bienvenidas. Es un escenario en el cual Colombia no tiene el margen de maniobra externo suficiente ni el acuerdo interno necesario para adoptar una aproximación que se ajuste mejor a su realidad. En tal sentido, el país actúa con una camisa de fuerza que no le permite salirse de la inercia e innovar.
- El manejo de una imagen nacional lastimada en el terreno multilateral por la oscilación entre ser adalid del combate a las drogas y fungir como propulsor del revisionismo de la estrategia habitual. Ese cambio abrupto de Colombia genera desconfianza en los países situados a lo largo del espectro (prohibición–despenalización–descriminalización–legalización) pues socava la predictibilidad requerida para asociarse y enfrentar un asunto tan intrincado. En un campo en el que el precedente prevalece, dicho vaivén afecta nuestro capital diplomático.
- La gravitación de la actitud de Colombia frente a las drogas ilícitas alrededor de la pauta restrictiva o permisiva dictaminada por Estados Unidos. Sin desconocer el peso de la relación bilateral, esto significa que los movimientos del país en la materia bien pueden ser propios, pero están sujetos a la presión (o no) de su principal aliado. Habida cuenta de la naturaleza global del tema, es importante no supeditar en exceso su abordaje a un solo interlocutor.

Se trata entonces de un panorama inconveniente a la vez que insostenible, frente al cual el país no puede ni debe permanecer indiferente o estático. Resulta indispensable actuar creativa y proactivamente para superar este triple desafío.

Recomendaciones de política. El problema mundial de las drogas es un asunto interméstico, expresándose inseparablemente en los planos doméstico e internacional. Consecuentemente este texto vincula ambos dominios y plantea dos cursos de acción engranados.

- 1) Confeccionar una nueva narrativa que coadyuve a relanzar la gestión conjunta del tópico. Teniendo como fondo el quiebre del consenso prohibicionista, es pertinente inyectar tanto una dosis de flexibilidad que compense la rigidez de la lectura dominante como una cuota de sintonía que evite la ruptura de fuerzas centrífugas, conforme a lo advertido por la Organización de los Estados Americanos en su reporte de 2013.

Esa línea argumentativa debe tener el sello de Colombia, en razón a su rol histórico como autor de la noción de responsabilidad compartida y a la necesidad de que refleje su realidad. Pero también debe ser transversal para que pueda ser apropiada por otros países. Lo anterior, sumado a una escena mundial caracterizada por los desafíos a los marcos cooperativos, el desgaste del multilateralismo y el reacomodo de fuerzas, invita a construir sobre lo construido. Por ende, la propuesta conceptual consiste en reavivar ese principio rector mediante los principios complementarios de integralidad y equilibrio.

Apelando a la memoria diplomática, se sugiere emular el ejercicio que consiguió unir todos los eslabones de la cadena (desde producción hasta demanda, pasando por los demás) para rescatar e instrumentalizar esas otras premisas ya acordadas a fin de articular todos los aspectos del fenómeno (no solo crimen, derechos humanos y salud, sino desarrollo, educación, medio ambiente, etc.) y todos los ángulos de visión (prohibir, despenalizar, descriminalizar y legalizar). Es decir, extrapolar el concepto de integralidad para que verse sobre las diferentes manifestaciones del flagelo y el concepto de equilibrio para que contemple los distintos utensilios de la caja de herramientas, según corresponda.

De este modo se trasciende la visión de túnel para acoger una mirada multifacética que capte el carácter multiforme de la problemática y conciba graduar el abanico de soluciones, a la luz de las circunstancias nacionales. Derivado de ello, el principio de responsabilidad compartida se desancla del piso represivo para ser refrendado como eje vertebrador de los esfuerzos internacionales. Al fin y al cabo, un consenso tan valioso y difícil de lograr no puede descuidarse ni descartarse. Debe defenderse y revigorizarse para que su aplicación evolucione a la altura de las exigencias del momento.

Ahora, esta propuesta no debe surgir solo de la Cancillería ni solo del gobierno. Antes de diseminarse debe nutrirse y pulirse en dos espacios. Uno inter-institucional para incluir a las entidades con competencia sectorial, asegurando la coordinación de sus esfuerzos en la ejecución. Y otro no-estatal para involucrar a otros actores en el diseño de la política pública, brindándole legitimidad como apuesta nacional.

Nuevamente, la idea es acudir a lo ya existente, en este caso a la institucionalidad en pie. A tal efecto se cuenta con el *Sistema Administrativo Nacional de Política Exterior y Relaciones Internacionales* creado en 2008. Aunque en desuso, este mecanismo ofrece, respectivamente, un Consejo de membresía estatal y un Grupo No-Gubernamental de participación social que son propicios para co-construir la narrativa, dándole la coherencia (de contenido) y la consistencia (en el tiempo) para que prospere en el exterior.

- 2) Desplegar una estrategia externa que reúna suficiente masa crítica para asentar la renovada narrativa colombiana como pauta global actualizada. Dada la magnitud del problema, el esfuerzo nacional no puede ser modesto y limitado sino de alto perfil y amplio alcance. Por ende, exige una articulación de las dimensiones bilateral y multilateral, de conformidad con lo señalado por la Misión de Política Exterior de Colombia en su informe de 2010.

En cuanto a los países, procede gestionar la idea con un enfoque comprensivo. Sin ser una lista exhaustiva, se plantea incluir a: Estados Unidos por la historia

binacional, su figuración mundial y su condición de progenitor de la guerra a las drogas; China por su ascenso como actor global y su línea dura; Portugal y Suiza como contrapartes trasatlánticas y por sus legados alternativos; Canadá y Uruguay como socios hemisféricos y por sus ópticas progresistas; Guatemala, México y Perú como pares regionales y por sus trayectorias en la materia; y la Unión Europea por su calidad de interlocutor continental y su rol de contrapeso. Sin poder entrar en detalles acá, también se deben identificar jugadores de otras latitudes y posiciones para sostener diálogos que permitan cobijar sus realidades bajo la propuesta colombiana.

Respecto a los foros, cabe diseminar la noción con un sentido balanceado. Sin duda se debe trabajar en la Comisión de Estupefacientes en Viena, pero similarmente en terrenos como la Tercera Comisión en Nueva York, por citar un ejemplo. Esto con el propósito de afianzar la conexión y el complemento de lo técnico con lo político, siendo ambos necesarios para enfrentar la problemática. A su vez, claro que se debe avanzar en el seno de la ONU, pero igualmente en campos como la OEA, por nombrar un caso. Lo anterior con el objetivo de retroalimentar las dinámicas entre una y otra, entendiendo lo hemisférico como bloque constitutivo de lo global. Sin poder ahondar aquí, lo mismo aplica para ámbitos más acotados pero relevantes para la causa en el ámbito (sub)regional.

Y como cimiento del acople entre actores bilaterales e instancias multilaterales se tiene el servicio exterior. Siendo la punta de lanza de la estrategia externa, es oportuno darle un manejo táctico. En esa línea se plantean dos medidas. Primero, crear en la Cancillería la figura del *Enviado Especial para la Política de Drogas*, dedicado a ser el vocero colombiano en una gestión itinerante en los escenarios anotados. Y segundo, designar a funcionarios especializados, encargados de ser amplificadores del mensaje en plazas clave (planta externa) y brindar apoyo (planta interna). De hecho, para dotar a la estrategia de memoria institucional, sustento profesional y largo aliento, es aconsejable aprovechar el patrimonio que representan los funcionarios de Carrera Diplomática para ocupar esos puestos.

Juntas, la narrativa y la estrategia recomendadas apuntan a atender los desafíos arriba indicados: a) rearmar la unidad global perdida al ofrecer un entendimiento reanimado; b) recomponer la imagen nacional golpeada al reposicionar al país como artífice del consenso; y c) desligar la orientación del tema a una pauta ajena al diversificar los interlocutores y los espacios pertinentes.

Horizonte a la vista. Implementar estas propuestas tiene obstáculos. En lo externo, el conservadurismo burocrático levantado sobre la guerra a las drogas y el costo político de recalibrar un tema sensible y controversial, entre otros. En lo interno, las raíces de la lectura delictiva para lidiar con el fenómeno y la propensión cortoplacista de la conducta colombiana en el mundo, entre otros. En adición, ambos frentes son atravesados por los estragos de la pandemia.

No obstante, hay factores exógenos favorables como la resonancia del debate global de 2016 y los desarrollos normativos a nivel sub-nacional en varios países. Y también hay aspectos endógenos habilitantes como el eco del diálogo nacional sobre drogas de 2015 y el ascenso de fuerzas que reclaman más cambios en la materia.

Es difícil imaginar un momento ideal para ejecutar las recomendaciones. Pero hay una ventana de oportunidad abierta ahora. El examen de mitad de período en 2024 y la revisión decenal en 2029 de la ONU, así como la negociación del plan pos-2026 de la OEA, son eventos inminentes en los que se seguirá tratando el problema mundial de las drogas. Deben utilizarse para dar pequeños pasos en el desarrollo de la apuesta nacional de largo plazo acá esbozada.

Retrospectiva y prospectiva en breve. El siglo pasado se encabezó la adopción de un esfuerzo sincrónico frente al problema mundial de las drogas y la década anterior se dirigió el debate sobre la estrategia adecuada. Ahora, con las lecciones aprendidas de ambas experiencias, cabe ejercer un tercer liderazgo sostenido basado en:

- Construir una nueva narrativa para restituir la centralidad del principio de responsabilidad compartida, acudiendo a la institucionalidad existente.
- Desplegar una estrategia sin complejos para congregar el respaldo internacional alrededor de un nuevo entendimiento, apelando al activo disponible.

Así de sencillo, así de complicado.

Bibliografía (fuentes institucionales)

- Comisión Asesora para la Política de Drogas en Colombia. 2015. *Lineamientos para un nuevo enfoque de la política de drogas en Colombia*. Bogotá.
- Comisión Global de Políticas de Drogas. 2011. *Guerra a las Drogas*, Londres.
- Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia. 2009. *Drogas y democracia: hacia un cambio de paradigma*, Rio de Janeiro.
- London School of Economics and Political Science. 2016. *After the Drug Wars: Reports of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy*, London.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. 1998. *Colombia: veinte años de política exterior antidrogas*, Bogotá.
- Ministerio de Relaciones Exteriores. 2010. *Misión de Política Exterior de Colombia*, Bogotá.
- Organización de los Estados Americanos. 2013. *El problema de las drogas en las Américas*, Washington D.C.
- Organización de los Estados Americanos. 2013. *Escenarios para el problema de drogas en las Américas*, Washington D.C.
- Organización de los Estados Americanos. 2020. *Estrategia Hemisférica sobre Drogas 2021-2025*, Washington D.C.
- Organización de las Naciones Unidas, 1998. *Declaración Política y Plan de Acción sobre Principios Rectores de la Reducción de la Demanda de Drogas y Medidas de Fomento de la Cooperación Internacional en la Lucha Contra el Problema Mundial de las Drogas*, Nueva York.
- Organización de las Naciones Unidas, 2009. *Declaración Política y Plan de Acción sobre Cooperación Internacional a Favor de una Estrategia Integral y Equilibrada para Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas*, Nueva York.
- Organización de las Naciones Unidas, 2016. *Documento Final del XXX Período Extraordinario de Sesiones de la Asamblea General: Nuestro Compromiso Conjunto de Abordar y Contrarrestar Eficazmente el Problema Mundial de las Drogas*, Nueva York.
- Organización de las Naciones Unidas, 2019. *Declaración Ministerial de Fortalecimiento de Nuestras Medidas a Nivel Nacional, Regional e Internacional para Acelerar el Cumplimiento de Nuestros Compromisos Conjuntos a fin de Abordar y Contrarrestar el Problema Mundial de las Drogas*, Nueva York.
- Organización de las Naciones Unidas, 2021. *Informe Mundial sobre Drogas 2021*, Viena.
- Presidencia de la República de Colombia, 2019. *Ruta Futuro: Política Integral para Enfrentar el Problema de las Drogas*, Bogotá, D.C.

Bibliografía (fuentes académicas)

- Borda, Sandra. 2011. "La política multilateral colombiana de drogas durante las dos administraciones Uribe: hacia el activismo prohibicionista en una era de distensión", en Alejandro Gaviria y Daniel Mejía (comps.), *Política antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, Bogotá: Ediciones Uniandes, pp. 149-176.

- Dangond, Claudia. 2015. “Drogas y política exterior colombiana: del paradigma prohibicionista a la búsqueda de políticas alternativas”, en Eduarda Pastrana y Hubert Gehring (eds.), *Política exterior colombiana: escenarios y desafíos en el posconflicto*, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, pp. 251-289.
- Forero, Mario. 2012. “Fundamentos jurídicos de la política exterior colombiana”, Bogotá: Revista Análisis Internacional No. 6, Universidad Jorge Tadeo Lozano, pp. 29-53.
- Gaviria, Alejandro. 2016. *Alguien tiene que llevar la contraria*, Bogotá: Grupo Planeta.
- González, Carlos Hernán; y Muñoz, Olmer Alveiro. 2020. “Fundamentación jurídica e instituciones estatales de la política exterior colombiana”, Bogotá: Revista Derecho del Estado No. 46, Universidad Externado de Colombia, pp. 107-135.
- Thoumi, Francisco. 2005. “Conflictos institucionales y culturales en la formulación y evaluación de las políticas contra las drogas: algunas referencias al caso colombiano”, en Martha Ardila, Diego Cardona y Socorro (eds), *Colombia y su política exterior en el siglo XXI*, Bogotá: FESCOL y CEREC, pp. 271-300.
- Tickner, Arlene y Cepeda, Carolina. 2011. “Las drogas ilícitas en la relación Colombia-Estados Unidos: balance y perspectivas”, en Alejandro Gaviria y Daniel Mejía (comps.), *Política antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*, Bogotá: Ediciones Uniandes, pp. 205-234.
- Tirado, Álvaro. 1998. “Drogas, OEA y la posición colombiana”, en Ministerio de Relaciones Exteriores, *Colombia en la OEA*, Bogotá: Fondo Editorial Cancillería de San Carlos, pp. 312-333.
- Tokatlian, Juan. 1997. “Drogas psicoactivas ilícitas y política mundial: la indudable e inestable internacionalización de Colombia”, en Socorro Ramírez y Luis Alberto Restrepo (eds), *Colombia: entre la inserción y el aislamiento: la política exterior colombiana en los años noventa*, Bogotá: Siglo del Hombre Editores, pp. 179-201.

Otras Fuentes

Normas

- Decreto 2884 de 2008, por el cual se organiza el Sistema Administrativo de Política Exterior y Relaciones Internacionales.

Páginas de internet

- <https://www.cancilleria.gov.co/especiales/ungass/index.html>
- <http://es.presidencia.gov.co/discursos/160421-Palabras-del-Presidente-Juan-Manuel-Santos-en-la-XXX-Sesion-Especial-de-la-Asamblea-de-la-Organizacion-de-las-Naciones-Unidas-sobre-el-Problema-Mundial-de-las-Drogas>
- <http://www.odc.gov.co/SIDCO>